



Universidad Internacional de La Rioja  
Facultad de Derecho

Máster Universitario en Dirección en la Gestión Pública

La Política Pública de Transparencia en  
Colombia como herramienta de control  
en la contratación estatal: el caso de la  
adición al contrato Ruta del Sol II –  
OCAÑA – GAMARRA

Trabajo fin de estudio presentado por:	Carine Pening Gaviria y Gotardo Antonio Yáñez Álvarez
Ciudad	Bogotá D.C.
Rama	Políticas de transparencia en las administraciones públicas
Directora:	Anid Vanessa Díaz Buck
Fecha:	11 de febrero de 2026

## Resumen

Esta investigación analiza la capacidad de la política de transparencia como mecanismo de control en la contratación estatal en Colombia, a través del caso de estudio de la adición al contrato Ruta del Sol II Ocaña-Gamarra. Para ello, se construye un marco teórico que explora los principios de publicidad, imparcialidad y mérito, y las categorías analíticas de transparencia formal y transparencia real, control y captura institucionales. La metodología cualitativa permite contrastar el marco normativo, doctrinal y jurisprudencial con la realidad fáctica. Los hallazgos muestran una brecha significativa entre la transparencia formal que la ley exige y la transparencia real para garantizar la imparcialidad en la toma de decisiones y evitar la corrupción. Se detectan deficiencias en la planificación, incapacidad para resumir contratos, supervisión insuficiente y control reactivo. Finalmente, se desarrollan recomendaciones para fortalecer la integridad, el control preventivo y la calidad de la información contractual.

En particular, se examina cómo los instrumentos de publicidad y acceso a la información — plataformas, reportes y deberes de divulgación— interactúan con las fases de planeación, selección, ejecución y supervisión contractual, y por qué, pese a su presencia normativa, pueden resultar insuficientes frente a fenómenos de captura institucional, asimetrías de información y debilidades en la trazabilidad de decisiones técnicas y financieras.

Los hallazgos sintetizan que la transparencia, entendida únicamente como apertura documental, tiende a operar como un control ex post, dependiente de la reacción de órganos de control y de la capacidad ciudadana de procesamiento de información. En consecuencia, se propone fortalecer el enfoque preventivo mediante medidas de integridad en la planeación, estandarización de matrices de riesgo, supervisión independiente con indicadores verificables, y mecanismos de interoperabilidad de datos que permitan alertas tempranas y seguimiento continuo de modificaciones contractuales, con especial atención a adiciones, cesiones y cambios de alcance.

**Palabras clave:** Captura institucional; contratación estatal; control administrativo; Ruta del Sol II; transparencia pública.

## Abstract

This study analyzes the capacity of transparency policy as a control mechanism in public procurement in Colombia through the case study of the contract addendum to the Ruta del Sol II Ocaña–Gamarra project. To this end, a theoretical framework is developed that examines the principles of publicity, impartiality, and merit, as well as the analytical categories of formal transparency and real transparency, and institutional control and capture. The qualitative methodology makes it possible to contrast the regulatory, doctrinal, and jurisprudential framework with the factual reality. The findings reveal a significant gap between the formal transparency required by law and the real transparency needed to ensure impartial decision-making and prevent corruption. Deficiencies are identified in planning, the inability to synthesize contract information, insufficient supervision, and reactive oversight. Finally, recommendations are developed to strengthen integrity, preventive control, and the quality of contractual information.

In particular, the study examines how instruments of publicity and access to information—platforms, reports, and disclosure duties—interact with the phases of planning, selection, execution, and contract supervision, and why, despite their normative presence, they may be insufficient in the face of institutional capture, information asymmetries, and weaknesses in the traceability of technical and financial decisions.

The findings synthesize that transparency, when understood solely as documentary openness, tends to operate as an ex post form of control, dependent on the reaction of oversight bodies and on citizens' ability to process information. Consequently, the study proposes strengthening the preventive approach through integrity measures in planning, standardization of risk matrices, independent supervision with verifiable indicators, and data interoperability mechanisms that enable early warnings and continuous monitoring of contractual modifications, with particular attention to addenda, assignments, and scope changes.

**Keywords:** Institutional capture; public procurement; administrative oversight; Ruta del Sol II; public transparency.

## Índice de contenidos

1. Introducción.....	7
1.1. Justificación del tema elegido.....	7
1.2. Problema y finalidad del trabajo.....	10
1.3. Objetivos .....	11
1.4. Metodología.....	12
1.4.1. Enfoque y naturaleza de la investigación.....	12
1.4.2. Tipo y nivel de investigación. ....	12
1.4.3. Método de la investigación.....	13
1.4.4. Fuentes de información. ....	13
1.4.5. Métodos de análisis. ....	14
1.4.6. Categorías analíticas del estudio.....	14
1.4.7. Criterios para evaluar la política de transparencia. ....	15
1.4.8. Aspectos éticos.....	15
2. Marco teórico y desarrollo .....	16
2.1. Transparencia y Contratación Estatal en Colombia.....	16
2.1.1. Jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional en materia de publicidad, imparcialidad e igualdad. ....	18
2.1.2. Aportes doctrinales sobre transparencia en la contratación estatal.....	21
2.2. Herramientas de control en la contratación pública.....	23
2.2.1. Control fiscal: Rol de la Contraloría General de la República .....	25
2.2.2. Control disciplinario: Rol de la Procuraduría General de la Nación.....	32
2.2.3. Control judicial: Consejo de Estado y Corte Constitucional.....	37
2.2.4. Control social y participación ciudadana: veeduría, observatorios y medios de comunicación. ....	39
2.3. Captura institucional y riesgo de corrupción en contratación pública.....	43

2.3.1. Concepto de captura institucional .....	43
2.3.2. Manifestaciones de la captura institucional en Colombia .....	48
2.3.3. Impacto de la captura institucional en la efectividad de la política de transparencia .....	52
3. Estudio de caso: adición del contrato Ruta del Sol II – Ocaña – Gamarra .....	55
3.1. Antecedentes del contrato Ruta del II .....	55
3.2. La adición contractual Ocaña – Gamarra: contexto, características y actores .....	57
3.3. Debilidades en la planeación, adjudicación y supervisión de la adición contractual .....	59
3.4. Actuación de los órganos de control frente al caso .....	62
3.5. Limitaciones, deficiencias y lecciones aprendidas en materia de control y transparencia .....	65
4. Conclusiones y propuestas .....	69
4.1. Respuesta a la pregunta de investigación .....	69
4.2. Principales hallazgos sobre la eficacia de la política de transparencia .....	70
4.3. Vacíos y limitaciones identificadas .....	75
4.4. Recomendaciones normativas, instituciones y de gestión pública .....	75
4.5. Propuestas para fortalecer la política de transparencia en la contratación estatal .....	77
4.6. Transparencia como mecanismo de control: alcance real y límites estructurales ..	78
4.7. Captura institucional y asimetrías de información: por qué la publicidad no basta ..	79
4.8. Órganos de control: predominio del control ex post y fragmentación de competencias.....	80
4.9. Propuestas de fortalecimiento: de la transparencia documental a la integridad verificable.....	81
Referencias bibliográficas.....	84
Listado de abreviaturas .....	90

## Índice de figuras

Figura 1. “Constituciones de Colombia que mencionan el derecho disciplinario, desde 1811 a 1991” .....	36
Figura 2. “Línea de tiempo” (Elaboración propia).....	37

## 1. Introducción

Este estudio será abarcado, a través de la metodología cualitativa, analizará el marco normativo, doctrinal y jurisprudencial que rige la transparencia en la contratación estatal, revisando los principios y las condiciones necesarias para una correcta implementación. Además, se procurará contrastar las percepciones de los actores implicados, ciudadanía, organismos de control y servidores públicos, mediante documentos, reportes y literatura especializadas para detectar modelos de conducta en la puesta en marcha de la política de transparencia. Así mismo, se evaluará la participación ciudadana y el control social, a través de veedurías influyen en la supervisión de los procesos contractuales, evaluando su impacto en la efectividad de las políticas públicas específicamente en el caso de la adición al contrato Ruta del Sol II – Ocaña-Gamarra.

### 1.1. Justificación del tema elegido

La contratación estatal en Colombia ha sido uno de los escenarios más sensibles para la gestión pública, porque supone la gestión de recursos financieros, que tienen como finalidad la satisfacción de necesidades colectivas y a la ejecución de proyectos que llevan inmerso el impacto social, económico y territorial. No obstante, ha sido un espacio, que históricamente ha estado marcado por prácticas de ineficacia, corrupción y sobrecostos, lo que ha quebrantado la confianza ciudadana en las instituciones públicas y han puesto en riesgo los principios de responsabilidad y transparencia que deben orientar la actuación y el comportamiento del Estado. Casos que han sido de renombre y de impacto público, como el caso de la Ruta del Sol - II, Ocaña – Gamarra, han mostrado las falencias en la implementación de estas políticas de transparencia, lo que hace necesario, realizar un análisis crítico de eficacia como instrumento de control.

En este caso, es determinante examinar la política de transparencia como un instrumento de control en el ámbito de la contratación pública, es así como con el objetivo de asegurar procesos íntegros y eficaces, el legislador colombiano implementó la transparencia, la economía y la selección objetiva, como principios rectores en la Ley 80 de 1993 - Estatuto General de Contratación en la Administración Pública -, que fueron incorporadas como eje fundamental por la Ley 1150 de 2007, y el Decreto Nacional reglamentario No. 1082 de

2015, (Franco 2000; López 2017), señalando los procedimientos y los mecanismos de publicidad para la selección de los contratistas.

Adicionalmente, la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), incorporó nueva normativa sancionatoria a las irregularidades y optimización a la supervisión de la gestión contractual, y por su parte la Ley 1712 de 2014, (Ley de Transparencia y del Derecho a la Información Pública Nacional), consolidó, entre otras cosas, el acceso de la ciudadanía a la información del estado. Más recientemente, la Ley 2195 de 2022, fortaleció los sistemas de integridad institucional, incorporando obligaciones en materia de prevención de conflictos de interés. Así, la sociedad cuenta con herramientas eficaces para ejercer control y exigir responsabilidades en la administración de los recursos públicos, estas directrices determinan que las entidades públicas tengan entre otras obligaciones las de rendir cuentas, publicar la información e interactuar con los sistemas de información y sistemas de integridad de las instituciones. (Ley 1474, 2011; Ley 1712, 2014)

No obstante, la experiencia ha evidenciado que contar con un marco regulador sólido, no asegura la eficacia de la política de transparencia por sí misma. La realización de grandes obras de infraestructura, por ejemplo, la Ruta del Sol II, ha mostrado serias deficiencias en los procesos de planificación, adjudicación y supervisión. Estas falencias han permitido que se produzcan prácticas irregulares, favoritismos indebidos y modificaciones contractuales que han sido puestas en duda, no solo por la cantidad de recursos invertidos, sino también porque evidenció limitaciones de los mecanismos de transparencia ante redes complejas de corrupción, vinculadas con consorcios internacionales y decisiones estatales poco supervisadas y controladas.

Desde la perspectiva académica y social, el presente estudio posibilita un análisis interdisciplinario entre el control fiscal y disciplinario, el derecho administrativo y las políticas públicas. Esta investigación, tiene como objetivo determinar, si las políticas públicas de transparencia que se han implementado han cumplido con su función preventiva y detectar irregularidades contractuales, como también, brinda un espacio para analizar las presiones que existen entre la práctica y la norma, discursos de modernización del Estado y la permanencia de sistemas corruptos y clientelistas que menoscaban la legitimidad institucional. (Ávila 2016; Pinto 2015; Duque-Botero, 2021).

Entidades como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han destacado a nivel global, que el acceso a la información y la transparencia son elementos esenciales para un buen gobierno y la salvaguarda de los derechos humanos. Colombia al ser parte de estos sistemas, debe ajustar sus prácticas a las normas internacionales lo que hace más notable un análisis detallado del caso de la Ruta del Sol II, como un modelo de falta de cumplimiento con esos compromisos. (OCDE, 2015)

En lo que respecta a la política pública, esta investigación se vuelve una herramienta esencial para detectar las falencias en el diseño y aplicación de la estrategia nacional anticorrupción y transparencia. Además, posibilita proponer recomendaciones orientadas al fortalecimiento de los sistemas de información contractual, la interoperabilidad tecnológica, la participación ciudadana y la capacidad de supervisión de organismos como la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

Por último, desde el punto de vista de la gestión pública, el estudio añade valor al aceptar que la transparencia no debe ser vista solamente como un principio jurídico o una obligación formal de difundir la información, sino como un instrumento real de supervisión que empodera a la población y posibilita monitorear en tiempo real, como se administran los recursos públicos. El estudio del caso de la adición al contrato Ruta del Sol II – Ocaña-Gamarra, constituye un terreno propicio para evaluar la distancia entre lo que se establece normativamente y lo que ocurre en la práctica, además de plantear propuestas que ayuden a establecer un modelo de contratación estatal más transparente, legítimo y eficaz.

En último lugar, en el plano internacional, Organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), reconocen la transparencia y el acceso a la información como pilares del buen gobierno y de un Estado social de derecho. Colombia, como país miembro, tiene como obligación esencial la armonía del marco normativo con los estándares internacionales y garantizar su cumplimiento efectivo, por ende, el estudio de la adición contractual de la Ruta del Sol-II Ocaña-Gamarra, se erige como un referente idóneo para evaluar eficazmente la política de transparencia, sus alcances y limitaciones, así como el

impacto generado en la confianza ciudadana y en la legitimidad de la administración pública. (OCDE, 2015)

## 1.2. Problema y finalidad del trabajo

En Colombia se han implementado leyes restrictivas, que tienen como propósito asegurar la transparencia en la contratación pública, como la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1712 de 2014, la Ley 1474 de 2011 y la Ley 2195 de 2022, sin embargo, aún existen falencias en su implementación. Casos tan renombrados como el de la Ruta del Sol II – Ocaña-Gamarra han revelado las limitaciones estructurales relacionadas con la rendición de cuentas, el control efectivo y la captura institucional. En otras palabras, las instituciones públicas dejan de cumplir su misión constitucional y legal, para favorecer a particulares, debilitando los principios de imparcialidad y de control político.

Este trabajo de investigación tiene como finalidad llevar a cabo un análisis de la política pública y del marco jurídico que permita entender cuán efectiva es realmente, la política de transparencia en la contratación estatal; para ello se toma como ejemplo el caso de la adición al contrato de la Ruta del Sol II – Ocaña-Gamarra. Con esto se pretende proporcionar un análisis crítico que sea útil para la academia, los órganos de control y la administración pública en general.

Detectar deficiencias en la aplicación de la política de transparencia y sugerencias de mejoras administrativas, normativas y tecnológicas. Ser partícipes en la discusión nacional acerca de la lucha contra la corrupción en las contrataciones públicas, destacando que es necesario mejorar los sistemas de control ciudadano, la interoperabilidad de datos y la rendición de cuentas.

En este orden de ideas, el objetivo trasciende la mera descripción de un caso, toda vez que busca contribuir con soluciones prácticas y robustecer la gobernanza contractual en Colombia desde una perspectiva jurídica, institucional y de política pública.

Esta investigación tiene como propósito principal la realización de un análisis jurídico de políticas públicas, que permita comprender la eficacia real de la eficacia de la política de

transparencia en la contratación estatal, tomando como referencia el caso de la adición del contrato Ruta del Sol II-Ocaña-Gamarra.

Con esto se pretende:

- Aportar un análisis crítico que sirva de insumo para la academia, los órganos de control y la administración pública.
- Identificar vacíos que se puedan presentar en la implementación de la política de transparencia y proponer mejoras normativas, administrativas y tecnológicas.
- Contribuir al debate nacional sobre la lucha contra la corrupción en la contratación pública, resaltando la necesidad de fortalecer los sistemas de control ciudadano, la interoperabilidad de la información y la rendición de cuentas.

### 1.3. Objetivos

#### Objetivo General

Analizar qué tan efectiva ha sido la política de transparencia como herramienta de control en la contratación estatal en Colombia, tomando como estudio de caso, la adición del contrato Ruta del Sol II – Ocaña-Gamarra, con el fin de identificar sus alcances, limitaciones y sugerir posibles mejoras en el marco normativo y de políticas públicas.

#### Objetivos específicos

1. Examinar el marco normativo, jurisprudencial y doctrinal que regulan la transparencia en la contratación estatal en Colombia.
2. Determinar cuáles son los requisitos que las entidades públicas deben satisfacer para implementar el principio de transparencia de las políticas estatales en la contratación pública con enfoque principal en los mecanismos de control y participación ciudadana.
3. Analizar el caso de la adición del contrato Ruta del Sol II – Ocaña-Gamarra, señalando sus principales carencias, restricciones y enseñanzas relevantes en cuanto a control y transparencia.

4. Sugerir mejoras en la política de transparencia en la contratación estatal con el objetivo de aumentar su eficiencia, incluyendo recomendaciones a nivel normativo, institucional y de gestión pública.

## 1.4. Metodología

El estudio que aquí se presenta tiene como base un enfoque cualitativo para explorar y comprender un fenómeno jurídico administrativo complejo: la eficacia material de la política pública de transparencia en la contratación estatal colombiana. Esta visión más allá de la simple estructura normativa, sino también en la realidad del caso específico, que muestra las tensiones entre norma y realidad de un caso específico: la adición del contrato Ruta del Sol II-Ocaña-Gamarra.

### 1.4.1. Enfoque y naturaleza de la investigación.

La investigación es cualitativa, jurídica y documental. “Es el análisis interpretativo de normas, sentencias, doctrina, informes institucionales, documentos administrativos”. Esta metodología permite reconocer patrones, tensiones y contradicciones entre los principios que deben regir la contratación pública (transparencia, selección objetiva, rendición de cuentas, publicidad, responsabilidad, economía, entre otros) y las prácticas institucionales encontradas en el caso.

En este sentido, el análisis no busca medir la transparencia (en términos estadísticos), sino conocer cómo funciona en realidad, que dificulta y como se vincula con fenómenos como la captura institucional o la transparencia formal.

### 1.4.2. Tipo y nivel de investigación.

La investigación es mixta, explorativa, descriptiva y analítica.

Explorativa, por cuanto explora un problema complejo que requiere examinar diversas esferas como la jurídica, institucional, administrativa.

Descriptiva, en tanto codifica el marco legal y jurisprudencial actual en materia de transparencia y contratación estatal.

Analítica-explicativa, porque busca reconocer causas, consecuencias y mecanismos que expliquen la diferencia entre transparencia formal y transparencia real, partiendo del caso Ruta del sol II – Ocaña -Gamarra.

#### 1.4.3. Método de la investigación.

El enfoque metodológico es el caso de estudio, para analizar cada detalle un caso real de contratación estatal y compararlo con lo que debe ser la actuación administrativa, de acuerdo con los principios y normas aplicables. El caso de la Ruta del sol II – Ocaña -Gamarra es perfecto por su magnitud institucional, económica y jurídica y porque ilustra bien los límites de la política de transparencia en casos complejos de contratación.

**El caso concreto se combina con otros métodos:**

**Método analítico**, para descomponer el fenómeno en sus partes: normas, contratos, sentencias, informes de control, actos administrativos, etc.

Método comparativo, para medir las prácticas del caso con los estándares internacionales de transparencia e integridad (OCDE, OEA, Transparencia Internacional, ISO 37001).

**Método hermeneúutico**, para interpretar las normas y jurisprudencia que regulan el fenómeno estudiado.

#### 1.4.4. Fuentes de información.

La metodología emplea fuentes primarias y secundarias, escogidas por su relevancia para analizar la efectividad de la transparencia en la contratación estatal.

**Fuentes primarias:** Ley Nacional: Constitución Política de Colombia de 1991; Ley 80 de 1993; Ley 1150 de 2007; Ley 1474 de 2011; Ley 1712 de 2014; Ley 2195 de 2022; Decreto Nacional reglamentario 1082 de 2015 y sus modificaciones; Resolución 1519 de 2020, entre otras.

Jurisprudencia: Sentencias de la Corte Constitucional (C-508/2002, C-128/2003, C-288/2012, C-103/2019), del Consejo de Estado (15324/2007, 17767/2011, 2012-00406/2020) y de la Corte Suprema de Justicia sobre corrupción y contratación (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP15512-39392, 2014)

Documentos administrativos: estudios previos, pliegos de condiciones, anexos técnicos, actos administrativos, adendas, informes técnicos y contractuales publicados en el SECOP.

Informes institucionales: documentos de la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación y la Superintendencia de Industria y Comercio sobre Ruta del Sol II.

**Fuentes secundarias:** Doctrina relevante en materia de contratación pública, transparencia, control administrativo e integridad (Gil Botero, Herrera, Santofimio, Pinto, Duque, Ávila, Lareo, Cárdenas, Cuervo, entre otros).

Informes de organismos internacionales (OCDE, CIP-OEA, Transparencia Internacional, ONU).

Estudios académicos e informes de investigación sobre corrupción, captura institucional y gobernanza pública.

#### 1.4.5. Métodos de análisis.

Para garantizar rigor metodológico, se utilizan las siguientes técnicas:

**Análisis documental:** revisión sistemática y crítica de leyes, fallos judiciales e informes.

Análisis de contenido: identificación de categorías, patrones argumentativos, coincidencias y contradicciones en las fuentes.

**Análisis comparado:** enfrentamiento entre la norma ideal y la realidad fáctica en el caso.

**Triangulación cualitativa:** comparación de datos de diferentes fuentes para verificar la validez.

#### 1.4.6. Categorías analíticas del estudio.

El análisis se estructura en cuatro categorías centrales:

**Transparencia formal:** cumplimiento documental, publicidad de actos, derecho de acceso a la información.

**Transparencia efectiva:** control, participación ciudadana, rendición de cuentas y sanción.

**Captura institucional:** manipulación de las decisiones por intereses privados o políticas.

**Control estatal y social:** órganos de control y mecanismos ciudadanos de vigilancia.

Estas categorías serán aplicadas para analizar, tanto el marco teórico como el estudio de caso, encontrando coincidencias y diferencias entre la normativa vigente y su aplicación.

#### 1.4.7. Criterios para evaluar la política de transparencia.

Para evaluar la efectividad de la política pública de transparencia en el caso estudiado, se utilizarán los siguientes criterios:

- ✓ Buena publicidad de la información contractual.
- ✓ Calidad y exhaustividad de los estudios previos.
- ✓ Competencia real en el proceso de selección.
- ✓ Trazabilidad y justificación técnica de la adición contractual.
- ✓ Actuación oportuna y suficiente de los órganos de control.
- ✓ Capacidad del control social de intervenir y de acceder a la información.

#### 1.4.8. Aspectos éticos.

La investigación sigue las normas de integridad académica, transparencia en el uso de la información y citación adecuada de las fuentes. Todas las citas se ajustan a la norma UNE-ISO 690:2013, y se evitan plagios o copias literales innecesarias.

## 2. Marco teórico y desarrollo

### 2.1. Transparencia y Contratación Estatal en Colombia

La transparencia es fundamental en la contratación estatal por cuanto es el mecanismo que autoriza a la ciudadanía conocer, controlar, enjuiciar la manera en que se derrochan los recursos públicos. En Colombia este principio se ha ido robusteciendo con posteriores reformas legislativas para sostener procedimientos de contratación transparentes que puedan ser auditadas y de dominio público. Sin embargo, su implementación aún enfrenta desafíos, especialmente megaproyectos de infraestructura.

El primer paso normativo es la Ley 80 de 1993, que elevó la transparencia a principio general de la contratación estatal y lo unió con la selección objetiva y la publicidad de los actos administrativos. Luego, la Ley 1150 de 2007, realizó cambios efectivos y menos discrecionales en el proceso de contratación y fortaleció el deber de publicidad de los estudios previos, las reglas de juego y criterios de evaluación. Estas normas fueron complementadas con otras como el Decreto reglamentario 1082 de 2015, que unifica los procedimientos estableciendo directrices para la planeación contractual. (Ley 80, 1993; Ley 1150, 2007)

A la construcción normativa contribuyen también leyes específicamente para reforzar la integridad del sistema. La Ley 1474 de 2011, acoge medidas de protección y sanción de actos de corrupción y la Ley 1712 de 2014, garantizó el derecho al acceso a la información pública, y creó obligaciones de transparencia para las entidades estatales. Más recientemente la Ley 2195 de 2022, amplió las herramientas de integridad institucional, codificando disposiciones sobre conflictos de interés y medidas para incentivar la cultura de la transparencia. (Ley 1474, 2011; Ley 1712, 2014); Ley 2195, 2022)

En principio, este marco legal crea un sistema fuerte que asegura la imparcialidad y transparencia necesitando de otros elementos para ser efectiva, tales como la calidad de la información publicada, la oportunidad en que se hacen públicos los documentos contractuales, la capacidad de los órganos de control para su vigilancia, y la posibilidad de

la ciudadanía para participar informada en los procesos. Aquí es donde se puede identificar y diferenciar entre la transparencia formal y transparencia real.

La transparencia formal mezcla el cumplimiento de las obligaciones documentales que la ley establece: publicación de estudios previos, pliegos de condiciones, actos administrativos, y contratos. Sin embargo, la transparencia real significa que esa información deba ser clara, completa y de fácil acceso para el control efectivo, para revelar irregularidades y asegurar decisiones en beneficio público. La existencia de plataformas como SECOP ha facilitado el cumplimiento formal, pero la calidad de la información, la falta de interoperabilidad y el débil control social imposibilitan consolidar la transparencia material.

La literatura incluso expresa que la transparencia no debe de ser interpretada como una obligación de publicar documentos, sino como un valor que orienta la gestión pública hacia la rendición de cuentas y el fortalecimiento del control social (Ávila, 2016; Pinto, 2015; Duque-Botero, 2021). Esta mirada coincide con estándares internacionales impulsados por la OCDE, la OEA, Transparencia Internacional, entre otros, en este contexto de que la publicidad sin participación, trazabilidad y sanción no evita la corrupción. (OCDE, 2015)

Por lo tanto, el estudio de la transparencia en la contratación estatal no debe reducirse al análisis de la legislación existente, sino que debe tener en cuenta el marco institucional en el que se desenvuelve. La baja articulación entre instituciones públicas, la fragmentación de los sistemas de información y la continuidad de prácticas oscuras muestran que la transparencia formal no es suficiente. Esto se nota en los grandes proyectos donde participan muchos actores y donde la complejidad técnica crea espacios vacíos o ambiguos que pueden ser aprovechados por intereses privados.

Finalmente, la transparencia es fundamental no solo para la legalidad, sino para generar confianza y mejorar la calidad del gasto público. Pero su efectividad dependerá de la congruencia entre lo que la ley requiere y lo que las entidades realmente hacen. Por eso vale la pena analizar cómo la transparencia operó —o no— en un caso contractual tan significativo como la adición al contrato Ruta del Sol II – Ocaña-Gamarra, que será estudiado en capítulos posteriores.

### 2.1.1. Jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional en materia de publicidad, imparcialidad e igualdad.

El principio de transparencia en la contratación estatal colombiana ha evolucionado durante estas tres décadas. Este desarrollo ha sido una reacción a la necesidad de dotar al Estado de herramientas para prevenir la corrupción y restaurar la confianza de la ciudadanía en la administración de los recursos públicos. Su consagración jurídica implica el tránsito de un modelo formalista de publicidad a uno integral de control, seguimiento, participación y acceso a la información.

El punto de partida es la Ley 80 de 1993, que consagró los principios generales de la contratación estatal. Esta norma elevó la transparencia a principio rector del procedimiento contractual, asociándolo a la igualdad de oportunidades, publicidad y selección objetiva. La ley mencionada estableció que, para asegurar la transparencia, las decisiones administrativas debían ser notificadas, motivadas y apoyadas en criterios verificables. Si bien fue un gran paso, su efectividad dependía de la capacidad institucional para implementarla de manera consistente, lo cual no siempre se logró. (Ley 80, 1993)

Luego, la Ley 1150 de 2007 realizó cambios para hacer más eficiente la selección y disminuir los espacios de discrecionalidad. Esta reforma creó mecanismos de estandarización, amplió las formas de selección y reforzó la obligación de publicidad de estudios previos, pliegos condiciones y documentación técnica. Con ello, la transparencia dejó de circunscribirse a la publicidad de actos administrativos y empezó a comprender fases previas como la planeación contractual. (Ley 1150, 2007)

Por su parte, la jurisprudencia ha establecido que la transparencia se concreta en la necesidad que todas las decisiones administrativas que afecten la contratación estatal se encuentren debidamente motivadas, de forma que puedan ser comprendidas, controladas y, de ser necesario, controvertidas. En esa línea, la Sentencia C-400 de 1999 emitida por la Corte Constitucional, indicó que la transparencia significa que los procesos de contratación sean susceptibles de ser conocidos por cualquier persona, que los criterios de selección estén previamente establecidos y se apliquen en forma objetiva. Además, el Consejo de Estado, en la Sentencia 17767 de 2011, aclaró que la falta de normas precisas o la alteración

arbitraria de los pliegos de condiciones viola directamente este principio, teniendo en cuenta que afecta la igualdad de condiciones de los oferentes y la confianza de los ciudadanos en la administración. (Corte Constitucional, Sentencia C-400, 1999)

No se trata únicamente de un valor formal, por cuanto el principio de transparencia tiene un impacto real en la eficiencia, legitimidad y moralidad administrativa. Permite, además, que la contratación pública cumpla con su verdadera finalidad constitucional, relativa a la satisfacción del interés general, en condiciones de legalidad y responsabilidad. Así lo recordó el Consejo de Estado en la Sentencia 2012-00406 de 2020, en la que advirtió que la falta de transparencia en los procesos de selección no solo genera nulidades, sino que mina la confianza ciudadana en el Estado y vulnera derechos colectivos como la moralidad administrativa y el patrimonio público. (Consejo de Estado, Sentencia 2012-00406, 2020)

En conclusión, el principio de transparencia en la contratación estatal no es un principio aislado ni meramente declarativo, constituye la base sobre la cual se articulan la igualdad, la publicidad y la libre concurrencia, y es condición necesaria para que las entidades públicas actúen de manera imparcial, responsable y legítima frente a los ciudadanos.

Ahora bien, a continuación, se presentan algunas decisiones destacadas que han contribuido a definir, precisar y hacer operativa la transparencia como mandato imprescindible para la legitimidad, legalidad y eficacia de los contratos estatales.

**Sentencia 17767 de 2011, Consejo de Estado:** Reafirma que todas las actuaciones contractuales, entendidas como licitación, concurso de méritos, contratación directa y mínima cuantía, deben regirse por los principios de transparencia, selección objetiva, igualdad y publicidad. En el fallo se condena el fraccionamiento de contratos como una forma de eludir los procedimientos formales de selección pública. Precisa que el principio de transparencia exige reglas claras, motivación de los actos (evaluación, adjudicación, declaratoria de desierta), publicidad de las actuaciones y la prohibición de abusos de poder. (Consejo de Estado, Sentencia 17767, 2011)

**Sentencia 2012-00406 de 2020, Consejo de Estado:** Se sancionó un convenio con abuso del principio de transparencia y responsabilidad por cuanto en el mismo no se definieron reglas objetivas, justas y completas para la asignación de apoyos económicos. Tampoco se

realizaron estudios previos técnicos, jurídicos o financieros que fundamentaran la actuación. Esta sentencia resalta que la transparencia no solo es una formalidad, sino sustancia, es decir, tiene que haber claridad en los requisitos, aplicación de condiciones iguales para todos los proponentes, motivación del acto y cumplimiento de todos los procedimientos legales. (Consejo de Estado, Sentencia 2012-00406, 2020)

**Sentencia C-618 de 2012, Corte Constitucional:** La Corte considera la contratación estatal como una modalidad de gestión pública, donde deben observarse los principios constitucionales tales como moralidad, eficacia, publicidad, igualdad y transparencia. Refuerza que la transparencia no es un principio independiente, sino que está interrelacionado con otros principios constitucionales, y que su incumplimiento puede afectar derechos constitucionales como la igualdad y el debido proceso. (Corte Constitucional, Sentencia C-618, 2012)

**Sentencia C-154 de 2023, Corte Constitucional:** En esta sentencia reciente se reitera la amplitud del legislador para regular la contratación estatal, pero también los límites que le impone, en cuanto que las entidades estatales deben ejercer sus competencias con transparencia, dentro del marco normativo, sin arbitrariedad ni abuso de poder. Esta sentencia actualiza la posición constitucional de que la transparencia sigue siendo un requerimiento indispensable incluso cuando la normativa delegue competencias, por cuanto el control a la actuación estatal no se suspende. (Corte Constitucional, Sentencia C-154, 2023)

**Sentencia 11001032600020100003700(39005) de 2013:** Trata sobre claridad, nitidez de las actuaciones contractuales: exige que el proceso esté bien definido, las reglas sean comprensibles, que haya igualdad de condiciones para los proponentes, requisitos transparentes. Subraya la importancia de que los pliegos de condiciones, invitaciones a presentar propuestas o avisos de apertura sean claros y accesibles, así como que los procedimientos de evaluación estén documentados para permitir el control social y la impugnación si sea necesario. (Consejo de Estado, Sentencia 11001032600020100003700(39005), 2013)

A partir de estas sentencias, se pueden extraer criterios claros sobre la publicidad en las actuaciones contractuales deben hacerse públicas, los pliegos de condiciones, los actos de evaluación, adjudicación, declaratoria de desierta, etc. La igualdad: todos los proponentes deben tener las mismas condiciones, requisitos objetivos y reglas claras. La motivación: los actos administrativos deben exponer las razones, informes, conceptos que justifican la decisión. La selección objetiva: escoger la oferta más favorable atendiendo a varios factores, no solo al precio, sino calidad, capacidad técnica, etc. La prohibición del abuso del poder y de la discrecionalidad injustificada, como fraccionar contratos para evitar modalidades de contratación.

De igual forma, estas decisiones judiciales han permitido la nulidad de contratos en casos de incumplimiento del principio de transparencia, obligando a entidades estatales a volver a iniciar los procesos, reajustar pliegos de condiciones o asumir sanciones y pagos de sentencias desfavorables. También han elevado las exigencias de transparencia en la formulación de pliegos de condiciones, en el diseño institucional de oficinas de contratación, en los sistemas electrónicos (como el SECOP), y en la participación ciudadana. Sin embargo, persisten dificultades como la falta de cultura institucional de transparencia, la demora en la publicación de información, la resistencia al cambio, la deficiencia de los mecanismos de seguimiento, y la debilidad de sanciones en algunos casos. (Colombia Compra Eficiente, SECOP, 2015)

La jurisprudencia colombiana ha desarrollado el principio de transparencia no solo como imperativo legal formal, sino también como eje sustantivo que exige claridad, publicidad, motivación, igualdad y objetividad en todos los procesos de contratación estatal. Su aplicación ha permitido éxitos en sentencia, sin embargo, el reto sigue en que estas decisiones se conviertan en prácticas cotidianas y efectivas en todas las entidades del Estado.

### 2.1.2. Aportes doctrinales sobre transparencia en la contratación estatal.

Algunos autores colombianos han definido la transparencia en materia contractual como la columna vertebral de la contratación pública, estableciendo que la misma no se reduce en publicar actos en el Secop o en los medios establecidos para el efecto, sino que es

necesario garantizar que los procesos de contratación sean íntegros, verificables, y controlables. Así mismo advierte que este principio está vinculado a la confianza legítima del ciudadano frente a la administración, lo que se traduce en mayor legitimidad de las decisiones.<sup>1</sup> (Duque-Botero, 2021, p. 17)

Jaime Vidal Perdomo, por su parte la define como la necesidad de crear reglas objetivas, que excluyan de plano, de los documentos precontractuales la arbitrariedad y subjetividad de la administración en la creación de los procesos. Adicionalmente, resalta que la transparencia se concreta en la selección objetiva prevista en la Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007, entendida como la elección de la oferta más favorable con base en criterios claros, previamente fijados y aplicados de manera imparcial. (Ley 80, 1993; Ley 1150, 2007)

Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, afirma que el principio exige que la administración estatal no solo publique, sino que explique y motive sus decisiones contractuales. Sostiene que la transparencia es la garantía para que la ciudadanía en general pueda ejercer control social y para que los órganos de control (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Fiscalía General de la Nación) cuenten con elementos verificables al examinar procesos contractuales.

Rodrigo Uprimny Yepes, enfatiza que la transparencia en la contratación es un instrumento de lucha contra la corrupción. Señala que, sin ella, los demás principios como la igualdad, la libre concurrencia y la moralidad administrativa, quedan debilitados, en tanto que el ocultamiento de información facilita la discrecionalidad excesiva y el clientelismo.

En cuanto a doctrina internacional y comparada, el autor argentino Agustín Gordillo, establece que la transparencia es un límite al poder discrecional del Estado y una condición para que la contratación sea legítima. Manifiesta que, sin la transparencia, los contratos públicos se convierten en espacios de opacidad que facilitan favoritismos y corrupción.

Por su parte el autor español, Luis Cosculluela Montaner, destaca que la transparencia en la contratación pública en Europa, está orientada a garantizar la competencia real entre

---

<sup>1</sup> Jaime Orlando Santofimio Gamboa (Duque-Botero, 2021, p. 17)

proponentes y generar confianza de los ciudadanos en el manejo de fondos públicos. Acentúa el autor, la relación entre transparencia y eficiencia económica, pues la falta de claridad en los procesos genera sobrecostos y pérdida de recursos.

La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), reconoce la transparencia como un principio global de la contratación pública, y sostiene que contribuye a la eficiencia de los mercados públicos, fomenta la competencia, reduce riesgos de colusión y genera confianza en inversionistas y ciudadanos. Así mismo la organización recomienda prácticas como la publicación proactiva de datos abiertos, pliegos de condiciones estandarizados y sistemas electrónicos de contratación. (OCDE, 2015)

Los tratadistas coinciden en que no puede haber igualdad real entre oferentes si no existen reglas de juego transparentes, siendo la transparencia eficaz si la información es accesible, clara y oportuna, es decir, aplicando el principio de publicidad en debida forma, estableciendo procesos visibles, que reducen la pluralidad de oferentes y abren la puerta a contrataciones dirigidas. Adicionalmente indican, que la transparencia previene el desvío de poder y permite que los recursos públicos se orienten a satisfacer el interés general, en aplicación del principio de moralidad administrativa.

Finalmente, la doctrina sostiene que la transparencia es la base que da sentido a todo el sistema de contratación estatal, porque permite equilibrar el poder de la administración frente a los contratistas, garantiza condiciones de competencia y habilita el control ciudadano y estatal como mecanismo de prevención de la corrupción.

## 2.2. Herramientas de control en la contratación pública

De acuerdo con Peter Eigen (Entrevista González-Barroso, 2016), las herramientas de control ciudadano frente a la corrupción pueden entenderse como un repertorio de estrategias y recursos que han mostrado eficacia en distintos países para prevenir, detectar y denunciar prácticas corruptas. Estas herramientas no se limitan a la denuncia posterior, sino que buscan fortalecer la vigilancia social sobre las instituciones públicas, estimular la participación informada en la formación de la voluntad política y abrir canales de comunicación verificables entre ciudadanía y autoridades. Desde esta perspectiva, el control ciudadano adquiere valor no solo por su capacidad de visibilización, sino por su

potencial para aumentar los costos sociales y reputacionales de la corrupción, reducir márgenes de discrecionalidad y exigir rendición de cuentas.

En el ordenamiento colombiano, el reconocimiento de la sociedad civil como actor de control social se materializa, entre otros instrumentos, en la regulación de las veedurías ciudadanas. La Ley 850 de 2003 establece las reglas básicas para su creación y funcionamiento, configurándolas como un mecanismo de participación orientado a vigilar la gestión pública, fortalecer el control social y contribuir a la prevención de la corrupción (Ley 850, 2003). En términos operativos, esta ley habilita a individuos y organizaciones sociales para realizar seguimiento a programas, proyectos y contratos estatales, así como a la prestación de servicios públicos, lo cual permite ampliar la capacidad de monitoreo más allá de los controles institucionales tradicionales, siempre que existan condiciones reales de acceso, comprensión y oportunidad de la información.

En paralelo, el control en la contratación pública se apoya en un conjunto de mecanismos diseñados para asegurar eficiencia, transparencia, legalidad e integridad en el uso de recursos públicos durante la adquisición de bienes, servicios y obras. Dichos mecanismos atraviesan todo el ciclo contractual: en la planeación, se expresan en la justificación de la necesidad, la estructuración técnica y financiera y la identificación de riesgos; en la etapa de selección, se relacionan con reglas claras de competencia, criterios objetivos de evaluación y trazabilidad de decisiones; en la ejecución, se concretan en la supervisión e interventoría, la verificación del cumplimiento y la gestión documentada de modificaciones, adiciones o cambios de alcance. La eficacia de estas herramientas depende, además, de que la publicidad contractual se traduzca en información útil y comprensible, de manera que el control social no quede reducido a una simple disponibilidad formal de documentos, sino que permita identificar alertas tempranas, inconsistencias técnicas y eventuales patrones de captura institucional o asimetrías de información.

#### **Las herramientas de control se pueden clasificar en:**

**Controles Concurrentes:** Se emplean durante el proceso de selección y la ejecución del contrato, tales como:

1. **Pliegos de condiciones:** Documento que establece las reglas claras para la participación de los oferentes.
2. **Publicación de los procesos:** La divulgación de la información de los procesos de contratación garantiza la transparencia y la participación de los interesados.
3. **Audiencias de aclaración:** Espacios donde se resuelven dudas sobre el pliego de condiciones.
4. **Supervisión e interventoría:** Mecanismos de seguimiento técnico, jurídico, administrativo y financiero para verificar el cumplimiento de lo pactado en el contrato.

**Controles Posteriores:** Se usan una vez finalizado el proceso de contratación o la ejecución del contrato, detallando las siguientes:

1. **Liquidación del contrato:** Es un acto administrativo que pone fin a la relación contractual, estableciendo los derechos y obligaciones finales de las partes.
2. **Auditorías:** Revisiones sistemáticas para verificar el cumplimiento de las normas, políticas y procedimientos.
3. **Informes de gestión:** Documentos que dan cuenta del desempeño y los resultados de los contratos.

#### 2.2.1. Control fiscal: Rol de la Contraloría General de la República

Uno de los ejercicios de control que tiene el Estado sobre sus actuaciones es el que desarrollan los organismos de control fiscal para la evaluación de la gestión de las entidades públicas. El artículo 267 de la Constitución Política, establece que el control fiscal del Estado está a cargo de la Contraloría General de la República, entidad que vigila la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes del estado. Uno de los avances de este control fiscal respecto de la anterior constitución, se encuentra justamente en la variación del ejercicio, por cuanto se pasó de control fiscal previo, en donde la Contraloría General de la Nación y las contralorías departamentales y municipales, tenían agentes en cada entidad estatal, quienes avalaban la gestión de la Administración, pasando a un control de orden posterior y selectivo, en donde las contralorías hacen el ejercicio de control posterior a las entidades estatales en su gestión.

En clave constitucional, el control fiscal se concibe como una función pública especializada orientada a la protección del patrimonio público y a la verificación de que los recursos estatales sean administrados conforme a los fines del Estado social de derecho, bajo parámetros de transparencia, eficiencia y moralidad administrativa (Constitución Política, 1991, art. 267). La nota de “posterioridad” implica que el control recae sobre operaciones ya ejecutadas, mientras que la “selectividad” supone que la vigilancia no necesariamente se ejerce de manera exhaustiva sobre la totalidad de actuaciones, sino que se estructura mediante metodologías de auditoría, priorización y enfoque por riesgos, concentrando el escrutinio en procesos, sectores o decisiones con alta exposición a irregularidades, detrimento patrimonial o fallas relevantes de gestión. En esa lógica, el control fiscal deja de ser un trámite de autorización previa y se configura como un examen integral, con capacidad para evaluar no solo la corrección formal del gasto, sino su racionalidad, coherencia y resultados.

En contratación estatal, el control fiscal adquiere un peso particular por tratarse de una de las principales vías de ejecución del gasto público y, al mismo tiempo, un ámbito históricamente vulnerable a asimetrías de información, discrecionalidad técnica y riesgos de captura institucional. Así, el control fiscal no se limita a constatar la existencia del contrato o la validez de sus requisitos, sino que puede orientarse a valorar la razonabilidad de las decisiones presupuestales, la coherencia de los estudios previos, la trazabilidad de modificaciones contractuales y la correspondencia entre pagos, avances y resultados verificables, especialmente en contratos complejos y de alto impacto.

De igual manera, una de las actividades que desarrollan las contralorías de todo orden (nacional, territorial) es la evaluación del Sistema de Control Interno enunciado por el artículo 209 de la Constitución Política, en consecuencia, el artículo 269 *ibidem*, les impone a las entidades pública la obligación de diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno. (Constitución Política, 1991, art., 269 *ibidem*; art., 209)

Esta evaluación del control interno resulta determinante en el análisis de integridad de la contratación estatal, porque el control interno se proyecta como primera línea de defensa

preventiva: define procedimientos, estándares de documentación, responsabilidades de supervisión e instrumentos de gestión de riesgos.

Cuando el control interno es débil, la contratación tiende a producir información incompleta, trazabilidad insuficiente y decisiones técnicas o financieras difícilmente auditables, lo que incrementa la probabilidad de que el control fiscal llegue tardíamente, una vez materializado el riesgo o el daño. En contraste, un control interno robusto favorece que la contratación cuente con evidencias verificables desde la planeación hasta la ejecución, y facilita un control fiscal más técnico, más oportuno y mejor sustentado.

Además de las funciones de vigilar el buen uso de los recursos públicos, que incluye la contratación estatal, conforme a los principios constitucionales y legales, el artículo 273 de la Constitución Política, señaló una función adicional a las contralorías consistente en que a solicitud de cualquiera de los proponentes dentro de un proceso licitatorio, el Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal, ordenarán mediante acto administrativo, que la adjudicación de una licitación pública tenga lugar en audiencia pública. Actualmente, adicional a esta norma, el artículo 9º de la Ley 1150 de 2007, estableció la obligación de adjudicar siempre en audiencia pública en los procesos de licitación. (Constitución Política, 1991, art., 273; Ley 1150, 2007)

La audiencia pública de adjudicación opera como un mecanismo de publicidad reforzada que busca incrementar el control social y la transparencia en un momento decisivo del proceso de selección, al exponer públicamente la decisión y favorecer su motivación verificable (Constitución Política, art. 273; Ley 1150 de 2007, art. 9). Sin embargo, su eficacia real depende de la calidad de la información y de la trazabilidad del proceso: si los pliegos, la evaluación y los criterios de ponderación no permiten reconstruir con claridad por qué se escogió una oferta sobre otra, la audiencia puede convertirse en un acto formal de cierre, sin capacidad material para corregir fallas estructurales de competencia, imparcialidad o mérito. En esa medida, la publicidad como regla no garantiza, por sí sola, transparencia sustantiva; requiere que la información sea oportuna, completa, comprensible y auditable.

Desde el punto de vista legal, uno de los controles de la actividad contractual se encuentra en el artículo 65 de la Ley 80 de 1993, que determina las funciones de los organismos de control fiscal, las cuales en desarrollo de la Constitución Política solo pueden iniciar su labor a partir de la legalización de los contratos estatales. Igualmente se establece el ejercicio del control posterior a las cuentas correspondiente a los pagos originados en los mismos, para verificar que estos se ajusten a las disposiciones legales. Una vez liquidados o terminados los contratos, según sea el caso, la vigilancia fiscal incluirá lo que se ha denominado auditorías integrales, que corresponden al control financiero, de gestión, fundadas en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los recursos ambientales, entre otros aspectos. (Ley 80, 1993, art., 65)

En el campo contractual, estas auditorías integrales permiten superar la lectura reducida del control como simple revisión aritmética o contable, para examinar la lógica del gasto y su correspondencia con el interés general. Así, el control financiero verifica la razonabilidad y soporte de los pagos; el control de gestión examina el desempeño de la entidad y la forma en que administró recursos y decisiones; y el control de resultados permite contrastar lo ejecutado con los objetivos, metas e impactos esperados, incluyendo la valoración de costos ambientales cuando el objeto contractual así lo exija (Constitución Política, 1991, art. 267). Esta aproximación es especialmente relevante en adiciones, prórrogas, modificaciones de alcance y otras variaciones contractuales, pues allí suelen intensificarse los riesgos de información incompleta, justificaciones ex post, debilidades en la supervisión y eventuales desviaciones en el uso de recursos públicos.

Como contrapeso a este control posterior, la labor de control previo administrativo de los contratos corresponderá a las Oficinas de Control Interno como lo señala el mismo artículo 65 de la citada ley.

Se establece como una herramienta para los organismos de control la posibilidad de que las autoridades de control fiscal puedan exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden.

La solicitud de informes y soportes contractuales constituye un instrumento relevante para robustecer la trazabilidad de decisiones, siempre que esté acompañado de estándares

mínimos de calidad de la información. La exigencia formal de reportes puede perder eficacia cuando las entidades producen documentación fragmentada, dispersa o excesivamente técnica sin mecanismos de síntesis, o cuando la información se publica sin estructura que permita detectar alertas tempranas (por ejemplo, patrones de adiciones, reiteración de modificaciones, cambios de alcance sin soporte técnico suficiente, o inconsistencias entre cronogramas, actas y pagos). Por ello, la utilidad del control fiscal depende no solo del acceso a documentos, sino de la posibilidad real de reconstruir el proceso decisional y verificarlo con evidencia, indicadores y consistencia interna.

La Corte Constitucional en Sentencia C-623 del 25 de agosto de 1999, al estudiar la constitucionalidad del inciso 2º del artículo 65 de la Ley 80 de 1993, inicia su evaluación con el análisis del control fiscal desde la Constitución y señala que debido a la demostrada ineficiencia e ineficacia del control fiscal previo y perceptivo que venían realizando la Contraloría General de la República y las contralorías regionales, el constituyente de 1991, decidió introducir algunos cambios para cumplir con los objetivos de interés general, como son la protección de los bienes del Estado y del patrimonio público, la transparencia, moralidad, eficiencia, y eficacia de la gestión pública y el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho. (Corte Constitucional, Sentencia C-623, 1999)

Este cambio está referido al control posterior y selectivo, que comprende un control financiero, de gestión y de resultado, basado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales a que se refiere el artículo 267 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 119 Ibidem. Lo interesante de este cambio se encuentra en la dinámica que adquirió el control fiscal, por cuanto de un simple análisis numérico, se pasó a un control sobre la gestión fiscal de la Administración que permite:

*“(...) determinar si los recursos, en verdad se destinaron a los planes y programas para los que fueron asignados, que, dicho sea de paso, deben dirigirse exclusivamente al cumplimiento de los fines del Estado o a hacer efectivos los derechos y las garantías establecidas en el Ordenamiento Supremo, y se respetaron las normas presupuestales, de contabilidad y financieras que rigen la materia”.*  
(Constitución Política, 1991, art., 267; art., 119 Ibidem)

Y agrega la Corte:

*“Siendo así, bien puede afirmarse que el control fiscal bajo la Constitución que hoy rige es integral, puesto que cubre todo el mismo momento en que la entidad recibe los recursos que le han sido asignados, incluyendo el proceso de su manejo o utilización, hasta la evaluación de los resultados obtenidos con su intervención”.*  
(Corte Constitucional, Sentencia C-623, 1999, p. 1)

*“Mediante la vigilancia de la gestión fiscal es posible determinar que la asignación de los recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que, en igualdad de condiciones de calidad, los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarde relación con sus objetivos y metas (...)”.* (Corte Constitucional, Sentencia C-623, 1999, p. 7-8)

Este entendimiento jurisprudencial refuerza que el control fiscal, en su concepción constitucional, está llamado a ser un control integral de la gestión fiscal, capaz de evaluar el ciclo completo del recurso: asignación, ejecución y resultados. En ese marco, la eficacia del control no puede depender únicamente de la revisión documental, sino de la fortaleza técnica del órgano de control para analizar decisiones complejas, identificar patrones de riesgo, verificar justificaciones y sustentar hallazgos con evidencia. De lo contrario, el control fiscal tiende a operar como un control ex post con capacidad sancionatoria, pero con limitada eficacia preventiva, especialmente cuando la contratación ya se ejecutó o cuando las modificaciones contractuales consolidaron impactos fiscales difíciles de revertir.

En esa misma línea, la discusión contemporánea sobre el control fiscal ha incorporado, además del componente posterior y selectivo, la posibilidad de fortalecer enfoques preventivos y concomitantes orientados a proteger el patrimonio público ante riesgos inminentes, sin que ello implique sustituir a la administración en la toma de decisiones o convertir el control en coadministración (Constitución Política, 1991, art. 267).

En contratación estatal, este enfoque resulta relevante cuando se trata de decisiones con alta sensibilidad fiscal y técnica, como adiciones, cambios de alcance o reconfiguraciones financieras, pues allí el tiempo es un factor crítico: la advertencia oportuna puede impedir

que el daño se consolide, mientras que el control tardío suele limitarse a la determinación de responsabilidades después de ocurrido el perjuicio.

Por su parte el artículo 4º del Decreto Ley 403 de 2020, dispone

*“(..) el ámbito de competencia de las contralorías territoriales. “Las contralorías territoriales vigilan y controlan la gestión fiscal de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades del orden territorial, así como a los demás sujetos de control dentro de su respectiva jurisdicción, en relación con los recursos endógenos y las contribuciones parafiscales según el orden al que pertenezcan, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley; en forma concurrente con la Contraloría General de la República de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto Ley y en las disposiciones que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan”. (Decreto Ley 403, 2020, art., 04)*

*“En todo caso, corresponde a la Contraloría General de la República, de manera prevalente, la vigilancia y control fiscal de los recursos de la Nación transferidos a cualquier título a entidades territoriales, así como las rentas cedidas a estas por la Nación, competencia que ejercerá de conformidad con lo dispuesto en normas especiales, en el presente Decreto Ley en lo que corresponda, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.” (Decreto Ley 403, 2020, art., 04)*

La concurrencia entre la Contraloría General y las contralorías territoriales busca evitar vacíos de control derivados de la descentralización fiscal y administrativa, y pretende asegurar que los recursos nacionales transferidos conserven un esquema de vigilancia prevalente a cargo del órgano de control nacional, sin desconocer la competencia territorial sobre recursos endógenos (Decreto Ley 403, 2020, art. 4). No obstante, esta configuración plantea desafíos prácticos: coordinación efectiva, delimitación de objetos de control, prevención de duplicidades y armonización metodológica. En contratación estatal, estas tensiones pueden intensificarse cuando confluyen fuentes de financiación múltiples, o cuando proyectos de infraestructura implican ejecución territorial con impactos fiscales nacionales, lo que exige reglas claras de cooperación y trazabilidad para evitar fragmentación del control.

A manera de conclusión, es necesario revisar estructuralmente el ejercicio del control fiscal en Colombia, por cuanto mientras las autoridades que ejercen dicho control tenga un origen político (son elegidos por corporaciones públicas) no habrá suficientes garantías para el ejercicio objetivo del mismo, por cuanto, por una parte, puede existir protección especial sobre sus copartidarios, y por otra, los partidarios de grupos políticos contrarios pueden sentir que no tiene suficientes garantías al debido proceso.

En ese orden de ideas es conveniente separar la selección de quienes ostentan la calidad de contralores, y determinar que sean elegidos de manera independiente, por ejemplo, mediante un procedimiento de concurso de méritos, o en caso de que se mantenga la elección por parte de las corporaciones públicas, sea posible conformar una terna con candidatos que provengan de dichos concursos de méritos.

Esta reflexión adquiere mayor relevancia cuando se examina el control fiscal en contratación pública, pues la credibilidad del control depende no solo de sus competencias normativas, sino de la confianza pública en su imparcialidad, independencia y capacidad técnica. Si el control se percibe como selectivo o condicionado por alianzas políticas, su efecto disuasivo disminuye, se debilita la legitimidad de los hallazgos y aumenta el riesgo de que la vigilancia sea interpretada como instrumento de disputa entre facciones, en lugar de garantía institucional de integridad. Por ello, propuestas orientadas a fortalecer criterios de mérito, idoneidad técnica y transparencia en la selección de contralores pueden impactar positivamente la eficacia del control, especialmente en escenarios de contratación compleja, donde la rendición de cuentas exige capacidades interdisciplinarias, metodologías robustas y decisiones sustentadas en evidencia verificable.

### 2.2.2. Control disciplinario: Rol de la Procuraduría General de la Nación

Otro de los mecanismos mediante los cuales el Estado controla su propia actuación es el control disciplinario, ejercido principalmente por la Procuraduría General de la Nación como órgano superior del Ministerio Público. En el diseño constitucional, el Procurador General, directamente o por medio de sus delegados y agentes, tiene a su cargo un conjunto de funciones que se orientan a asegurar el respeto del orden jurídico y la ética pública en el ejercicio de la función administrativa.

Entre esas funciones se encuentran: vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; proteger los derechos humanos; defender los intereses de la sociedad y los intereses colectivos; y ejercer vigilancia superior sobre la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, incluidos los de elección popular, con ejercicio preferente del poder disciplinario para adelantar investigaciones e imponer sanciones conforme a la ley. (Constitución Política, 1991, arts. 275–277).

En el ámbito de la contratación estatal, la intervención del Ministerio Público se reconoce expresamente como un control relevante sobre la observancia de los principios y fines de la contratación. El artículo 62 de la Ley 80 de 1993 establece que el Procurador General de la Nación y, en general, los representantes del Ministerio Público pueden, de oficio o a petición de cualquier persona, adelantar investigaciones sobre el respeto de los principios y finalidades de la contratación estatal y promover las acciones pertinentes tendientes a obtener sanciones pecuniarias y disciplinarias frente a quienes quebranten el marco contractual. (Ley 80, 1993, art. 62)

De este modo, el control disciplinario no se limita a reaccionar ante resultados consumados, sino que se orienta a examinar conductas funcionales, decisiones administrativas y omisiones relevantes que comprometan la transparencia, la selección objetiva, la moralidad administrativa o el correcto uso de los recursos públicos.

La Ley 80 también fortalece el componente de vigilancia preventiva mediante la figura de las visitas administrativas. El artículo 63 dispone que la Procuraduría adelantará visitas a las entidades estatales, oficiosamente y con la periodicidad que exija la protección de los recursos públicos y el imperio de la moralidad, legalidad y honestidad en la administración pública (Ley 80, 1993, art. 63). En desarrollo de esas visitas, la norma prevé una lógica de apertura hacia el control social: se promueve la divulgación amplia de su realización, se escucha a organizaciones comunitarias y gremiales del lugar y se habilita a los administrados para presentar quejas o denuncias.

La producción de informes escritos y su puesta en conocimiento de la comunidad, así como su traslado a jefes de entidad y a quienes aparezcan implicados, se concibe como un

mecanismo de transparencia y rendición de cuentas que busca reducir la distancia entre el control institucional y la ciudadanía (Ley 80, 1993, art. 63). En términos prácticos, esta herramienta adquiere especial importancia cuando los procesos contractuales exhiben señales de alerta como vacíos de planeación, deficiencias en estudios previos, insuficiencia de soportes técnicos para modificaciones, problemas en la supervisión o repetición de adiciones y prórrogas sin justificación estructurada.

Cuando los hallazgos derivados de visitas, informes o investigaciones disciplinarias sugieren la posible comisión de conductas con relevancia penal, se activa una lógica de articulación interinstitucional mediante el traslado de información a las autoridades competentes, especialmente a la Fiscalía General de la Nación. Esta coordinación permite que el control disciplinario, enfocado en deberes funcionales y responsabilidad administrativa, no opere de manera aislada frente a fenómenos que podrían involucrar delitos contra la administración pública. La consecuencia institucional de esta interacción es relevante: la respuesta estatal frente a irregularidades en contratación puede desplegarse por varias vías —disciplinaria, fiscal, penal y administrativa—, cada una con objetivos y estándares probatorios propios, lo que exige trazabilidad, calidad documental y coherencia en la producción de evidencia.

En cuanto al marco normativo general, el control disciplinario contemporáneo se estructura en Colombia a partir del Código General Disciplinario, expedido mediante la Ley 1952 de 2019, como regulación integral del régimen aplicable a servidores públicos, exservidores, trabajadores oficiales y particulares que ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, según los supuestos normativos. Esta legislación delimita deberes, prohibiciones, inhabilidades, faltas y sanciones, además de fijar el procedimiento disciplinario y las garantías del debido proceso (Ley 1952, 2019).

Dentro de la teoría del derecho público, el derecho disciplinario se comprende como una manifestación del derecho sancionatorio administrativo, destinada a preservar la disciplina institucional, el comportamiento ético, la moralidad administrativa y la eficiencia en el ejercicio de funciones públicas. Su justificación se relaciona con el buen funcionamiento del servicio público y con la exigencia constitucional de que la actividad estatal se desarrolle

con sujeción a principios de moralidad, imparcialidad, eficacia, economía y publicidad (Constitución Política, 1991, art. 209).

Posteriormente, la Ley 2094 de 2021 introdujo modificaciones relevantes al régimen disciplinario, y en el debate jurídico se planteó el fortalecimiento de las capacidades decisorias de la Procuraduría mediante atribuciones de naturaleza jurisdiccional. No obstante, esta discusión debe comprenderse a la luz del control constitucional y de las reglas sobre el ejercicio excepcional de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas. En consecuencia, el funcionamiento del sistema disciplinario exige mantener claridad sobre su naturaleza y sobre las garantías reforzadas del procedimiento, especialmente cuando se trata de decisiones con alto impacto institucional o con incidencia sobre derechos políticos, con el fin de preservar la legitimidad del control y evitar cuestionamientos por competencia o forma. (Ley 2094, 2021)

Desde una perspectiva funcional aplicada a la contratación estatal, el control disciplinario se proyecta sobre conductas asociadas a todas las fases del ciclo contractual. En la planeación, puede enfocarse en omisiones graves de estructuración técnica, financiera o jurídica, o en la adopción de decisiones que comprometan la debida motivación y la racionalidad del gasto. En la selección, puede recaer sobre afectaciones a la selección objetiva, interferencias indebidas, manipulación de criterios o irregularidades en la evaluación. En la ejecución, cobra especial relevancia frente a supervisión e interventoría insuficientes, tolerancia frente a incumplimientos, autorizaciones carentes de soporte, adiciones o modificaciones que no puedan justificarse en términos técnicos y financieros, o fallas documentales que impidan reconstruir la ruta decisional. En este punto, el control disciplinario actúa como una herramienta de integridad institucional: no se agota en sancionar, sino que también incentiva estándares de conducta y prevención del riesgo mediante mensajes institucionales, correctivos y medidas de vigilancia.

A nivel de legitimidad, el diseño constitucional prevé que el Procurador General de la Nación es elegido por el Senado de la República de terna integrada por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (Constitución Política, 1991, art. 276). Este mecanismo, aunque constitucionalmente establecido, introduce un componente político inevitable que puede incidir en la percepción de independencia del

órgano de control. Por ello, la efectividad del control disciplinario no depende únicamente de sus competencias formales, sino de la confianza pública en su imparcialidad, en la objetividad de la priorización de casos, en la consistencia de sus decisiones y en la solidez probatoria de sus actuaciones. En escenarios de contratación compleja y de alta sensibilidad pública, estas condiciones se vuelven determinantes, ya que una percepción de selectividad o instrumentalización puede debilitar el efecto disuasivo del control y erosionar su función de garantía de moralidad administrativa.

El control disciplinario, encabezado por la Procuraduría General de la Nación, se configura como un eje esencial del sistema de controles sobre la contratación estatal: permite investigar la observancia de principios y fines contractuales, realizar visitas preventivas, documentar hallazgos mediante informes, promover acciones sancionatorias y articularse con autoridades penales cuando existan indicios de conductas delictivas (Constitución Política, 1991, arts. 275–277; Ley 80 de 1993, arts. 62–63; Ley 1952 de 2019). Su impacto real se incrementa cuando se acompaña de condiciones materiales de transparencia útil (no meramente formal), trazabilidad documental, estándares de supervisión, y mecanismos de control interno que permitan que la disciplina administrativa opere de manera preventiva, técnica y verificable, en lugar de limitarse a intervenir cuando el daño institucional ya se ha consolidado.



*Figura 1.* “Constituciones de Colombia que mencionan el derecho disciplinario, desde 1811 a 1991”

Tomado de: <http://scielo.org.co/pdf/just/v26n40/0124-7441-just-26-40-188.pdf>

A continuación, se presenta una línea de tiempo que incluye los antecedentes normativos, que en nuestro criterio son los de mayor relevancia en la materia, a saber:

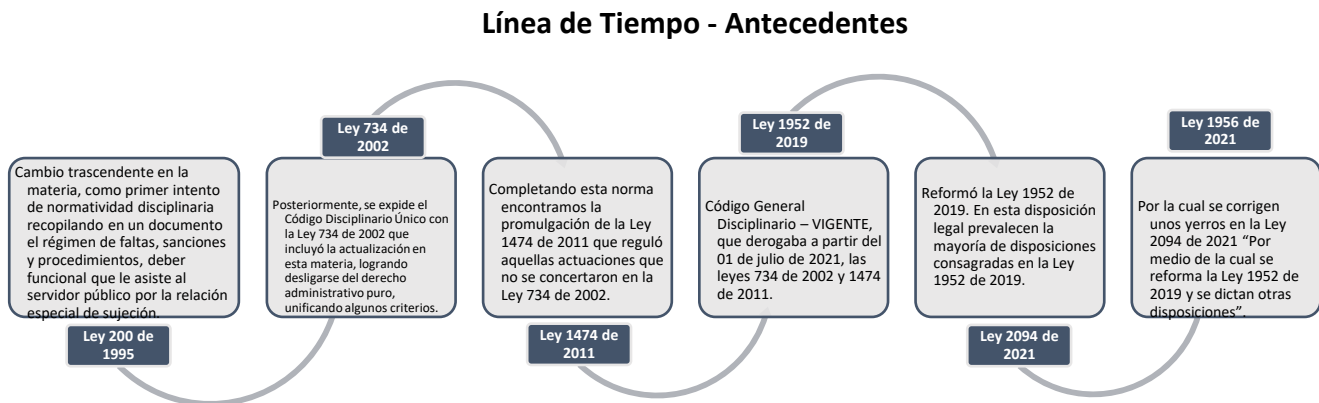


Figura 2. “Línea de tiempo” (Elaboración propia)

### 2.2.3. Control judicial: Consejo de Estado y Corte Constitucional

El control judicial en la contratación pública es la última y más importante línea de defensa para la legalidad y la justicia. A diferencia del control fiscal o disciplinario, que buscan sancionar a los servidores, el control judicial se encauza en resolver controversias y restablecer los derechos de las personas afectadas por anomalías en los contratos estatales.

El control judicial de la contratación pública en Colombia es ejercido principalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo. Su máximo tribunal es el Consejo de Estado, y por debajo este se encuentran los Tribunales Contenciosos Administrativos y Juzgados Administrativos.

La importancia de este control radica en que es independiente del poder Ejecutivo. Los jueces no son servidores del Gobierno que contrata, lo que les da la objetividad necesaria para revisar el proceso de manera imparcial. Su función principal es:

- ✓ **Revisar la legalidad de los actos administrativos:** Esto incluye todos los documentos y decisiones que se toman durante el proceso de contratación, como los pliegos de condiciones, las resoluciones de apertura de licitación y, especialmente, el acto de adjudicación del proceso.

- ✓ **Resolver los conflictos entre el Estado y los particulares:** Si un proponente siente que fue excluido injustamente de un proceso de selección, o que el Estado no pagó lo debido, puede demandar ante esta Jurisdicción. El Juez Contencioso-Administrativo actúa como un mediador y toma una decisión final.
- ✓ **Restablecer los derechos vulnerados:** Si el Juez determina que se presentó alguna irregularidad, puede anular el contrato, ordenar a la Entidad Pública que pague una indemnización a la empresa o proponente afectado, o tomar cualquier otra medida para corregir la situación.

### **Herramientas y Acciones del Control Judicial**

Los ciudadanos y las empresas cuentan con varias acciones judiciales para ejercer este control:

1. **Acción de Nulidad Simple:** Se usa para solicitar al juez la anulación de un acto administrativo presuntamente ilegal, como, por ejemplo, un pliego de condiciones que contrario a la ley. La demanda busca que la decisión del Estado sea declarada nula y que el proceso se detenga o se reanude correctamente.
2. **Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho:** Es la acción más común en esta materia. Una empresa que perdió una licitación de manera injusta puede demandar para que se anule el acto de adjudicación y, además, se pague una indemnización por los perjuicios sufridos.
3. **Acción de Controversias Contractuales:** Se utiliza cuando el problema surge durante la ejecución del contrato o al vencimiento de este. Si una de las partes no cumple con sus obligaciones, o si surgen disputas sobre el precio o los plazos, se acude al juez para que resuelva la controversia y ordene el cumplimiento del contrato o el pago de los daños.

En conclusión, el control judicial es el pilar de la legalidad en la contratación pública. Actúa como el árbitro final que garantiza que, más allá de los controles internos, el Estado se

someta a las reglas del juego que ha creado, asegurando la transparencia y la justicia en el uso de los recursos de todos.

#### 2.2.4. Control social y participación ciudadana: veedurías, observatorios y medios de comunicación.

En Colombia, el sustento constitucional de las veedurías ciudadanas se ubica en el artículo 270 de la Constitución Política, que reconoce la posibilidad de que la ciudadanía participe en la vigilancia de la gestión pública, especialmente en aquellas actuaciones que comprometen recursos estatales (Constitución Política, 1991, art. 270). Este mandato constitucional se desarrolla de manera específica en la Ley 850 de 2003, norma que reglamenta las veedurías ciudadanas y fija reglas sobre su conformación, organización, funcionamiento, así como los derechos y deberes que las orientan (Ley 850, 2003).

Desde el punto de vista de su alcance, las veedurías no se limitan a supervisar únicamente entidades estatales en sentido estricto. Su campo de vigilancia comprende entidades u organismos del orden nacional o territorial y, en general, a sujetos que ejecuten gestión pública o administren recursos públicos, incluso cuando se trate de personas jurídicas de naturaleza privada que desempeñen funciones públicas o gestionen fondos estatales.

Esta extensión responde a una premisa central del control social: lo relevante no es solo la forma jurídica del sujeto vigilado, sino el hecho de que exista ejercicio de función pública o utilización de recursos que pertenecen o afectan el patrimonio colectivo. En esa medida, el control ciudadano adquiere especial importancia en escenarios donde la contratación pública se ejecuta mediante esquemas complejos, alianzas, operadores o estructuras de ejecución que pueden dificultar la trazabilidad de decisiones y la rendición de cuentas.

En relación con la temporalidad de la vigilancia, el artículo 4 de la Ley 850 de 2003 indica que las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión (Ley 850, 2003, art. 4). Una lectura literal podría sugerir que el control ciudadano estaría restringido a etapas “antes” y “después” de la actuación administrativa. No obstante, la Corte Constitucional precisó que la norma debe entenderse como una habilitación y no como una restricción, en el sentido de que la vigilancia de las veedurías puede desplegarse de manera continua y permanente durante el desarrollo de la gestión pública, sin quedar confinada a

momentos rígidos (Corte Constitucional, Sentencia C-292, 2003). Esta interpretación es determinante para la contratación estatal, porque las principales decisiones de riesgo y los eventos críticos —ajustes de alcance, adiciones, prórrogas, cambios técnicos, actas de recibo, modificaciones de cronograma y autorizaciones de pago— suelen ocurrir durante la ejecución, etapa en la que, si el control social llega tarde, la capacidad preventiva se reduce de forma considerable.

Conforme al artículo 4 de la Ley 850 de 2003, la vigilancia ciudadana puede concentrarse, entre otros aspectos, en la correcta aplicación de recursos y su asignación conforme a lo planificado; la cobertura efectiva de beneficiarios según los planes y la normativa; la calidad, oportunidad y efectividad de la intervención pública; la calidad, oportunidad y efectividad de la contratación pública; y la diligencia de las autoridades para asegurar el cumplimiento de los objetivos estatales. (Ley 850, 2003, art. 4)

Tales objetos de vigilancia se articulan con los principios de la función administrativa — igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad—, de modo que el control ciudadano no se agota en verificar documentos, sino que se orienta a evaluar si la actuación pública responde al interés general y si los medios utilizados son idóneos, razonables y transparentes. Además, la ley reconoce que estos ámbitos son relevantes sin ser taxativos, lo cual significa que el objeto de vigilancia puede ampliarse a otras materias de interés público relacionadas con la gestión observada, siempre que se mantenga el vínculo con el control social sobre lo público.

En este marco, las herramientas de control social y participación ciudadana en contratación pública deben entenderse como un conjunto de mecanismos jurídicos e institucionales que permiten a la ciudadanía observar, cuestionar y exigir explicaciones sobre la forma en que se planea, decide y ejecuta el gasto público, con el propósito de fortalecer la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas. En términos funcionales, estos mecanismos cumplen, al menos, cuatro finalidades: (i) producir alertas tempranas frente a riesgos de desviación, discrecionalidad injustificada o debilidad de soportes técnicos; (ii) incrementar la trazabilidad de decisiones, al exigir que las actuaciones queden motivadas, documentadas y disponibles; (iii) reducir asimetrías de información entre administración y ciudadanía, favoreciendo la comprensión pública del proceso contractual; y (iv) reforzar la

responsabilidad institucional, al elevar el costo de la opacidad, la improvisación y la mala gestión.

En consecuencia, el control ciudadano cobra especial relevancia cuando la transparencia opera solo como “apertura documental” sin traducirse en información útil y comprensible: en esos escenarios, la veeduría se convierte en un puente entre la publicidad formal y la transparencia sustantiva, en la medida en que impulsa preguntas, solicita claridad, exige coherencia y promueve seguimiento continuo sobre decisiones técnicas y financieras que impactan el interés general.

### **1. Veedurías Ciudadanas**

Las veedurías son la principal herramienta del control social, son grupos de ciudadanos o de organizaciones civiles que se unen para vigilar la gestión pública en proyectos específicos.

Su fundamento normativo es la Ley 850 de 2003, que regula la conformación y el funcionamiento de las veedurías ciudadanas. Esta ley establece que la ciudadanía puede ejercer vigilancia sobre la gestión pública en cualquier etapa del proceso, desde la planificación hasta la ejecución.

Las funciones que les otorga la ley a las mencionadas veedurías son:

- ✓ Vigilar el cumplimiento de los contratos.
- ✓ Denunciar irregularidades ante los organismos de control (Contraloría y Procuraduría).
- ✓ Solicitar información a las entidades públicas para realizar su labor de vigilancia.
- ✓ Convocar audiencias públicas para discutir el avance de los proyectos con la comunidad.

### **2. Observatorios de Contratación**

Aunque no tienen una regulación específica y directa como las veedurías, los observatorios se apoyan en normas relacionadas con el acceso a la información pública y la rendición de cuentas para llevar a cabo su labor.

Se basan en principios y leyes como la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública), que obliga a las entidades públicas a divulgar información sobre sus contratos y gestión. Los observatorios utilizan esta información, publicada en plataformas como el SECOP, para analizar y generar informes que alertan sobre posibles irregularidades o ineficiencias. (Ley 1712, 2014)

### **3. Medios de Comunicación**

El rol de los medios de comunicación en el control social no está regulado como un mecanismo de control directo, sin embargo, su función es fundamental y se ampara en principios constitucionales. Por su parte, el Artículo 20 de la Constitución Política de Colombia garantiza la libertad de expresión y de información, lo que permite a los periodistas investigar y revelar información sobre la contratación pública. Su labor investigativa complementa el trabajo de los entes de control al exponer ante la opinión pública casos de corrupción, lo que genera presión social para que las autoridades actúen. (Constitución Política, 1991, art., 20)

Es así, como los medios de comunicación en nuestro caso estudio, tuvieron un papel fundamental en darle visibilización inicial al escándalo, es decir, lo pusieron en la agenda setting. Los medios nacionales como Noticias Uno, el Espectador, La Silla Vacía, la Revista Semana, entre otros, pusieron el tema en la agenda pública nacional, cuando la adición al contrato Ruta del Sol II Ocaña Gamarra, ya estaba celebrada y ejecutada, y había pasado inadvertida en el plano institucional. Realizaron una investigación periodística independiente, siendo la gran mayoría, la información inicial para que los entes de control iniciaran las indagaciones y pesquisas.

De igual manera, los medios contribuyeron a la exposición de la captura institucional, es decir, visibilizaron que existieron intereses privados que cooptaron las instituciones públicas. Finalmente, esto generó la presión pública para activar los controles estatales (Procuraduría, Contraloría, Fiscalía), la ANI tuvo que salir a dar explicaciones y por su parte al Consejo de Estado se le radicaron varias demandas de nulidad. Sin esta presión mediática, probablemente el caso habría quedado relegado a un debate cerrado y sin muchas consecuencias.

En síntesis, los medios de comunicación fueron actores centrales en el caso Ruta del Sol II – Ocaña–Gamarra, su intervención permitió visibilizar irregularidades, suplir vacíos en el control institucional, activar respuestas disciplinarias y judiciales, y construir memoria pública sobre uno de los mayores episodios de captura institucional en Colombia. La transparencia real del caso no provino de las entidades, sino de la investigación periodística independiente.

### **Normas Relevantes**

- ✓ Ley 850 de 2003: Crea y regula las veedurías ciudadanas.
- ✓ Ley 1712 de 2014: Garantiza el derecho de acceso a la información pública, un pilar para el control social.
- ✓ Decreto Nacional 1082 de 2015: Regula el Sistema de Compras y Contratación Pública (SECOP), que es la principal fuente de información para el control social.
- ✓ Constitución Política de Colombia (1991, artículos 20, 270 y 369): Consagra los principios de la libertad de expresión, el derecho de los ciudadanos a participar en el control de la gestión pública y la importancia de la veeduría en la prestación de servicios públicos.

Estas normas conceden a la ciudadanía las herramientas legales necesarias para ser un actor activo y no solo un espectador en los procesos de contratación pública.

### **2.3. Captura institucional y riesgo de corrupción en contratación pública**

#### **2.3.1. Concepto de captura institucional**

La captura institucional, una idea teórica heredada de la teoría de la captura regulatoria, Stigler, 1971, explica como instituciones que deberían ser imparciales se subordinan a intereses privados. En Colombia esto se ha visto en múltiples contratos de infraestructura en donde grandes consorcios han manipulado los procesos de planeación y adjudicación en contra de la transparencia. (Stigler, 1971)

En el caso de la adición al contrato Ruta del Sol II-Ocaña - Gamarra, las investigaciones de los entes de control, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y las

diferentes Contralorías, mostraron como las normas, de publicidad y control no fueron suficientes para prevenir prácticas corruptas. Esto evidencia que la política de transparencia, sin un control social efectivo y una sanción oportuna puede transformarse en un simple procedimiento formal.

En Colombia, la captura institucional se evidencia en el debilitamiento de los principios de transparencia, imparcialidad, y selección objetiva consagrados en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007. Para Cárdenas (2006), esto se manifiesta como “una captura del aparato administrativo por clientelas y grupos de poder que solo manipulan las políticas públicas en beneficio de intereses privados”. El cual puede manifestarse en forma exógena, cuando agentes externos contratistas, grupos, partidos, capturan las agencias, o endógena, cuando los propios servidores públicos aprovechan sus cargos para favorecer ciertos intereses o perpetuar privilegios corporativos. (Cárdenas, 2006)

Desde el punto de vista jurídico, la captura institucional es una violación indirecta al principio de legalidad, teniendo en cuenta que las decisiones, aunque sean formales, obedecen a intereses distintos del interés público. El Consejo de Estado ha advertido que los actos administrativos expedidos bajo la influencia de intereses ilegítimos son violatorios de la buena fe y del principio de moralidad administrativa (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 15324, 2007). Por su parte, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-948 de 2002, advirtió que la corrupción y la captura institucional desnaturalizan el Estado Social de derecho, al reemplazar la voluntad general por la de ciertos grupos particulares.

Según la OCDE (2018), la captura institucional no solo se manifiesta en la forma de corrupción directa o de enriquecimiento ilícito, sino también en formas más sutiles de influencia, como la manipulación de la información, la captura cognitiva (cuando los servidores y colaboradores de la administración hacen propios los intereses de los sectores regulados) o la puerta giratoria (la rotación del personal entre el sector público y el privado). En la contratación estatal, estas expresiones se traducen en la manipulación de los pliegos de condiciones, la alteración de los requisitos habilitantes a la medida de ciertos proponentes o la concentración de la contratación en pocas empresas. (OCDE, 2018)

En Colombia, la Contraloría General de la República (2018) y la Procuraduría General de la Nación (2019), han denunciado diversos casos de captura institucional en el sector de la infraestructura, donde la ausencia de mecanismos de control y la complicidad de sus funcionarios, dieron lugar a la adjudicación de contratos multimillonarios de manera irregular, el caso Ruta del Sol II – Ocaña-Gamarra, quizá el ejemplo más emblemático.

El control inicial de proyecto Ruta del Sol II, adjudicado en 2010 al Consorcio Ruta del Sol S.A.S, liderado por la Constructora Odebrecht, tenía como objeto la construcción de la vía entre Puerto Salgar (Cundinamarca) y San Roque (Cesar). Sin embargo, en el año 2014, se aprobó una adición contractual para ampliar el trazado hasta Ocaña-Gamarra sin mediar proceso de licitación pública, en un proceso de contratación directa bajo la figura “obra complementaria”. Las investigaciones de la Fiscalía General de la Nación en 2017 y la Procuraduría General de la Nación en 2018, mostraron que esta adición fue producto de lobby ilegal, corrupción y conflicto de intereses que involucraron a altos servidores públicos del Gobierno y directivos de la concesionaria.

La Contraloría General por su parte en 2018, determinó que la adición al contrato sin justificación técnica, ni análisis de conveniencia vulneró los principios de planeación, transparencia y selección objetiva. El control fiscal halló un perjuicio cuantificado en más de 1,2 billones de pesos, y la Fiscalía General de la Nación destapó el pago de mordidas o coimas. Este caso ilustra cómo la captura institucional puede convertir una política pública de transparencia en un mero procedimiento formal sin efectividad: la información se hizo pública, los actos administrativos se procesaron y se cumplieron los requisitos documentales, pero las decisiones ya estaban predeterminadas por intereses privados.

Por lo tanto, la captura institucional crea un doble riesgo. Primero, crea una transparencia ficticia o de papel, que cumple con la ley en la letra, pero la viola en esencia. En segundo lugar, crea un vacío de control que imposibilita la rendición de cuentas y sanción oportuna de las faltas. Como alerta Cuervo (2014), *"las instituciones capturadas no son corruptas por accidente, sino por diseño: funcionan para preservar un sistema de poder que favorece a unos pocos y excluye al ciudadano de a pie de la información y la justicia"*. (Cuervo, 2014)

En términos comparados, otros países latinoamericanos han experimentado procesos similares. En el Perú, el caso Odebrecht destapó una red de corrupción a funcionarios y presidentes que demostró la captura institucional de las agencias estatales que licitan obras públicas (Cánchón, Beltrán y Aránzazu, 2020). En México, la Auditoría Superior de la Federación (2018) alertó sobre la “captura burocrática” en las contrataciones por adjudicación directa. En Brasil, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) detectó fraudes en licitaciones a través de mafias empresariales y políticas. Estos antecedentes confirman que la captura institucional es un fenómeno estructural en los sistemas de contratación pública en América Latina. (Cánchón, Beltrán y Aránzazu, 2020)

Ante ello, organismos internacionales como Transparencia Internacional (2023) y la ONU proponen fortalecer la independencia de los órganos de control, mejorar la trazabilidad digital de los procesos y establecer mecanismos de control ciudadano vinculantes. En ese contexto, la ISO 37001:2016 (Sistema de gestión antisoborno) es una herramienta de gestión para reconocer y prevenir riesgos de captura a través de políticas de cumplimiento, auditorías externas y canales de denuncia protegidos. (ISO 37001, 2016)

Pero para que estos estándares puedan funcionar, se necesita una institucionalidad fuerte. En Colombia, la dispersión de los órganos de control y la falta de coordinación interinstitucional dificultan la reacción ante una captura. Es así como la Procuraduría General de la Nación ha recomendado "fortalecer canales de cooperación permanente con la Contraloría y la Fiscalía y la interoperabilidad entre sistemas de información como el SECOP, el SIRECI y el SIGEP para garantizar la verificabilidad y cruzabilidad de la información contractual en tiempo real.

En términos teóricos, la captura institucional también puede conceptualizarse como una forma de corrupción sistémica. A diferencia de los actos aislados de corrupción, la captura institucional genera una distorsión estructural: las reglas del juego se tuercen en beneficio de intereses particulares. Por eso, autores como Pinto (2015) afirman que la transparencia no es “mostrar documentos”, sino asegurar la integridad funcional de las instituciones, que sus acciones sirvan al interés público.

Igualmente, el Consejo de Estado (2020), en un fallo relacionado con las medidas tomadas tras el caso Odebrecht, reiteró que la ausencia de estudios previos, falta de pluralidad de oferentes y manipulación de los procesos, son violaciones directas a los principios de transparencia y selección objetiva. En su jurisprudencia, el alto tribunal recalcó que “la transparencia se opone a toda forma de concertación clandestina o sometimiento de la voluntad administrativa a intereses privados” (Consejo de Estado, Sentencia 2012-00406, 2020)

En resumen, la captura institucional se da cuando el marco legal de transparencia es instrumentalizado por actores para legitimar decisiones ya tomadas. Dicho fenómeno no solo transgrede el principio de legalidad, sino que socava la confianza pública, distorsiona la competencia y crea ineficiencias en el gasto público.

De acuerdo con lo mencionado, combatir la captura institucional necesita una política integral con tres dimensiones:

Marco normativo, a través de la modificación de los marcos legales y la criminalización de la captura institucional como falta grave disciplinaria y penal.

Institucional, fortaleciendo los órganos de control, protegiendo a los denunciantes y profesionalizando el servicio público.

Social empoderando a la ciudadanía con herramientas de participación y educación cívica en materia de control y contratación.

Solo a través de esta articulación se podrá avanzar de una transparencia formal, de papel, a una transparencia real, de vigilancia, integridad y rendición de cuentas. Como evidencia la Ruta del Sol II – Ocaña-Gamarra, la transparencia sin control social y sin sanción efectiva no es más que un ritual vacío que no logra legitimar la gestión pública.

Por lo tanto, la captura institucional se erige como el principal factor que impide la efectividad de la política pública de transparencia en Colombia. Conocer sus orígenes y formas de manifestación no solo ayuda a entender los errores del sistema, sino a proponer medidas preventivas que refuercen el principio de legalidad y la confianza ciudadana en el gobierno.

### 2.3.2. Manifestaciones de la captura institucional en Colombia.

La captura institucional en Colombia no es una idea abstracta o teórica. Más bien, ha emergido en diferentes partes del aparato estatal y ha afectado la efectividad de las políticas públicas y la legitimidad del sistema democrático. Su ubicuidad en los procesos de contratación, control fiscal y regulación económica deja ver un patrón: las instituciones siguen la ley en letra muerta, pero sirven a intereses privados o políticos.

#### a) Captura política y clientelismo contractual

Una de las maneras más frecuentes es la captura política, muy emparentada con el clientelismo. Esta captura se produce cuando los cargos públicos, los contratos y las decisiones de gobierno se convierten en moneda de cambio político o de campaña. Para Cárdenas (2006), el clientelismo contractual genera un mecanismo donde "la política penetra en la administración y la administración subvenciona a la política". (Cárdenas, 2006)

El diseño de la Ley 80 de 1993 aspiró a eso, a despolitizar la contratación, a exigir transparencia, selección objetiva, economía. Pero la realidad ha demostrado que las redes clientelares siguen operando a través de la manipulación de pliegos de condiciones, la creación de consorcios ficticios o la adjudicación de contratos a partidarios políticos.

La Contraloría General de la República (2019) halló que en más del 40 % de los procesos de mínima cuantía y contratación directa hay nexos entre donantes de campaña y contratistas privilegiados, una muestra del uso patrimonialista del gasto público. Esto da lugar a una especie de captura institucional en la que la administración deja de ser un actor neutral y se convierte en un instrumento de reproducción del poder político.

#### b) Captura económica y monopolios corporativos.

Otra manera de captura ocurre cuando los grandes grupos económicos manipulan las políticas y decisiones públicas en aras de conservar ventajas competitivas. En la contratación estatal esto se manifiesta en la captura del mercado público por pocas empresas. De acuerdo con el Índice de Concentración Contractual (Colombia Compra

Eficiente, 2022), el 5 % de los mayores contratistas del país se lleva más del 60 % de los recursos que se licitan al año.

Lo anterior va en contra del principio de libre concurrencia que encuentra establecido en diferentes artículos de la Ley 80 de 1993 y crea una competencia inequitativa en la que las pequeñas y medianas empresas se ven desplazadas. Y el poder económico de estos grupos se convierte en lobbies legislativos para cambiar leyes o decretos que alteren su posición de dominio.

La OCDE (2022) ya ha alertado de que Colombia enfrenta un alto riesgo de captura económica en sectores regulados como infraestructura, energía o salud, en los que las empresas que acaparan la contratación estatal también participan en la elaboración de políticas y financian campañas políticas.

#### c) Captura burocrática y debilidad de los órganos de control.

La captura burocrática se da cuando las agencias que deberían supervisar y castigar se vuelven dependientes o inefectivas por razones políticas o de conflicto de interés. En Colombia, este tipo de captura ha llegado a permear los organismos de control fiscal, disciplinario y penal.

La Procuraduría General de la Nación ha reconocido en informes internos (2021) que la alta rotación de personal, el abuso de la provisionalidad y la ausencia de meritocracia crean puntos débiles que abren la puerta a la intromisión de poderes externos. Asimismo, la Contraloría General (2020) ha alertado que la designación de auditorías por dedicativa política compromete la imparcialidad del control fiscal.

El resultado de esta captura burocrática es un círculo vicioso: los mismos organismos encargados de prevenir la corrupción acaban dependiendo del poder político al que tienen que controlar. Como resultado, la transparencia formal —en informes, resoluciones, planes de vigilancia— no se convierte en transparencia real, que asegure sanción temprana y control efectivo.

#### d) Captura regulatoria y sobrerregulación selectiva.

Una forma más sofisticada es la captura normativa, cuando grupos de interés consiguen que se escriban o cambien las reglas en su beneficio y en perjuicio de sus rivales. Esto puede manifestarse en el Congreso de la República, a través de leyes de favores a ciertos sectores, o en el poder ejecutivo, con decretos y reglamentos hechos a la medida.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-489 de 2016 advirtió que expedir normas en favor de intereses particulares es una desviación de poder que viola el principio de igualdad. Así mismo, el Consejo de Estado ha considerado que la expedición de reglamentos contractuales con efectos discriminatorios puede vulnerar el principio de selección objetiva (Exp. 2011-00384, 2018).

En el campo contractual, la captura regulatoria se ha concretado en la consagración de cláusulas excepcionales de carácter discrecional en los pliegos tipo o en la relajación de los requisitos para las adiciones contractuales, como sucedió en el caso Ruta del Sol II – Ocaña-Gamarra, en donde se acudió a la figura de “obra complementaria” para justificar una contratación directa sin licitación pública.

#### e) Captura judicial y selectividad punitiva.

La aprehensión judicial es quizá una de las maneras más delicadas, toda vez que atenta contra la independencia judicial, la imagen del Estado de derecho. Se manifiesta cuando las sentencias judiciales se subordinan a intereses políticos, económicos o mediáticos, o cuando la corrupción corroe el sistema judicial.

El Informe de Transparencia Internacional (2023) sitúa a Colombia en el lugar 91 del Índice de Percepción de Corrupción, siendo uno de los mayores problemas del país la percepción de falta de independencia judicial. En los procesos de contratación pública, esta captura se ha manifestado en la dilación de decisiones judiciales, la prescripción de acciones fiscales y la selectividad en la sanción.

La Corte Suprema de Justicia (2019), en casos de cohecho en contratación, ya alertó que "la justicia selectiva es negación del principio de igualdad ante la ley y estímulo perverso a la impunidad". En consecuencia, la judicialización mantiene la transparencia formal —los

procesos existen—, pero destruye la transparencia real, porque las decisiones dejan de ser efectivas.

#### f) Captura cognitiva y naturalización de la opacidad.

Una forma menos visible pero no menos perniciosa es la captura cognitiva, que se da cuando los servidores públicos internalizan la lógica de los sectores que deben regular o controlar, defendiendo sus posiciones y racionalizando sus intereses. Esta captura, denunciada por la OCDE (2017), es producto de la falta de formación ética, la precariedad del servicio público y la ausencia de rotación institucional.

En Colombia, la captura cognitiva se manifiesta en la institucionalización de prácticas opuestas a la transparencia, como el secreto documental o el uso de tecnicismos administrativos para defender la opacidad. En palabras de Duque (2021), una “subordinación cultural del servidor público al discurso del contratista”.

El resultado es una máquina administrativa que sigue las reglas, pero que ha perdido la conciencia crítica, el sentido de servicio público. Esta forma de captura es particularmente peligrosa porque refuerza la opacidad estructural, aquella en la que la desinformación o la sobreinformación técnica imposibilitan el control ciudadano.

#### g) Efectos transversales de la captura institucional

Todas estas expresiones se resumen en tres efectos comunes:

- Debilitamiento del principio de transparencia efectiva, reduciendo la información pública a una mera formalidad documental.
- Erosión de la confianza ciudadana, generando apatía y deslegitimación de la gestión pública.
- Ineficiencia del gasto público, ya que los contratos capturados suelen generar sobrecostos, incumplimientos y corrupción generalizada.

El Banco Mundial (2020) calculó que la corrupción por captura institucional en América Latina le cuesta cada año un 5% del PIB regional, a expensas de la inversión pública y los servicios sociales. En Colombia, la Contraloría General (2022) estimó que las fallas

contractuales encontradas en los últimos cinco años superan los 14 billones de pesos, en gran parte por adjudicaciones directas o adiciones injustificadas. (Banco Mundial, 2020).

#### h) Captura institucional como barrera a la transparencia real

En suma, los casos de captura institucional en Colombia reafirman que la transparencia formal —hacer públicos los actos y documentos— no asegura la transparencia real si las instituciones están cooptadas por intereses distintos al bien común. Las leyes, los portales de transparencia y los órganos de control no son suficientes cuando las estructuras de poder trabajan para proteger privilegios y encubrir responsabilidades.

Como advierte Pinto (2015), "la transparencia solo cobra sentido si se convierte en control real, y el control sólo es posible si las instituciones preservan autonomía y capacidad de actuar en aras del interés general". En ese sentido, la batalla contra la captura institucional no se libra solo con cambios en las leyes, sino con una transformación ética y cultural de la administración pública. (Pinto, 2015)

Por eso, el Capítulo 3 examinará cómo estas formas de captura se manifestaron en el caso de la adición contractual Ruta del Sol II – Ocaña-Gamarra, mostrando los errores en la planeación, adjudicación y supervisión del contrato, y los actores institucionales y privados que participaron en él. El estudio hará posible comparar el marco teórico aquí propuesto con la realidad administrativa y determinar la efectividad real de la política pública de transparencia en Colombia.

#### 2.3.3. Impacto de la captura institucional en la efectividad de la política de transparencia

La captura institucional es uno de los mayores obstáculos a la transparencia en la contratación estatal. Si bien Colombia posee un marco legal e institucional de publicidad y control de las decisiones públicas, los intereses privados o políticos que logren incidir en las entidades estatales pueden pervertir el uso de dichos mecanismos. En estos casos, la transparencia deja de funcionar como garantía sustantiva y se convierte en un mero cumplimiento formal sin incidencia en la integridad y la rendición de cuentas.

La primera de ellas afecta a la relación entre transparencia formal y transparencia real. Cuando una institución pública es objeto de captura —ya sea política, por los poderes

económicos o por redes informales de decisión—, la transparencia que se ofrece consiste en hacer públicos documentos y actos administrativos, sin embargo, sin garantizar que la información que contienen sea suficiente, coherente y útil para el control. Esto significa que las herramientas diseñadas para garantizar la trazabilidad, como el SECOP o los informes de supervisión, no siempre logran detectar irregularidades, ya que la calidad y exhaustividad de la información dependen de quienes manipulan la entidad.

Un segundo efecto se manifiesta en el menoscabo a la independencia de los órganos de control y fiscalización interna. La captura institucional se puede dar en la designación de supervisores, en la elaboración de estudios técnicos o en la interpretación de regulaciones en beneficio de intereses privados. En tales circunstancias, la transparencia deja de ser preventiva, pues la información que se genera (aunque se publique) no es un reflejo fidedigno de los riesgos o carencias del proceso contractual, y eso restringe el margen de maniobra de los órganos de control, que necesitan información fidedigna y en tiempo real para hacer una vigilancia eficaz.

Además, la captura institucional erosiona la igualdad de condiciones entre potenciales oferentes, al permitir que algunos de ellos conozcan de antemano o de manera privilegiada la información de la licitación, como especificaciones técnicas, condiciones de planificación o deliberaciones internas. Esta desigualdad informativa impacta la competencia, sesga la selección objetiva y viola los principios jurisprudenciales de igualdad de trato y reglas transparentes para todos los participantes. En estos casos, la transparencia ya no es un mecanismo democrático, sino un instrumento de legitimación de decisiones ya determinadas.

Otro impacto es la pérdida de control social, de participación ciudadana. La captura institucional crea opacidad a medida que se informa lo mínimo e indispensable o se hace con mala calidad técnica, impidiendo a veedurías y organizaciones sociales acceder a la información para realizar vigilancia. Pero a la vez, la opacidad de los procesos y la ausencia de apoyo institucional limitan la habilidad de la ciudadanía para interpretar la información contractual y para denunciar irregularidades. Como resultado, la participación —clave para hacer efectiva la transparencia formal— se ve limitada.

Pero, además, la captura institucional impacta la eficiencia del gasto público. Cuando las decisiones contractuales se basan en intereses políticos y no en criterios técnicos, los riesgos de sobrecostos, retrasos y fallas en la ejecución se multiplican. Estas situaciones no solo impactan la calidad de las obras y servicios, sino que socavan la confianza en la transparencia como mecanismo de control en el uso de los recursos públicos. La transparencia, en estos casos, no es efectiva para evitar prácticas corruptas, toda vez que las principales decisiones del proceso ya fueron tomadas de antemano.

En su conjunto, estos elementos demuestran que la transparencia no es solo una obligación jurídica, sino un proceso que requiere autonomía institucional, información de calidad y mecanismos de control. Sin ellas, la transparencia es una herramienta insuficiente para enfrentar mecanismos de captura que pervierten el fin público de la contratación estatal.

Esta reflexión es pertinente para el caso Ruta del Sol II – Ocaña-Gamarra, en el que las investigaciones de los órganos de control encontraron fallas en la planeación, falta de competencia y toma de decisiones por terceros. El caso ilustrará en la práctica cómo la captura institucional obstaculizó la transparencia y cómo afectó la legalidad, eficiencia y legitimidad del proceso contractual.

### 3. Estudio de caso: adición del contrato Ruta del Sol II – Ocaña – Gamarra

#### 3.1. Antecedentes del contrato Ruta del II

La Ruta del Sol es uno de los proyectos de infraestructura vial más grandes de las últimas décadas en Colombia, por su tamaño, impacto en todo el país y por los billones de pesos de recursos públicos que están en juego. Desde un principio, la Ruta del Sol buscó mejorar la conectividad entre el interior y la Costa Caribe, para disminuir tiempos de viaje, costos de transporte y hacer más competitiva la región. Para estos objetivos, el Gobierno Nacional, a través del entonces Instituto Nacional de Concesiones (INCO), hoy Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), subdividió el proyecto en tres grandes tramos concesionados.

El Tramo II, adjudicado en 2010 al Consorcio Ruta del Sol S.A.S. (Consol), liderado por la constructora brasileña Odebrecht, en asocio con empresas colombianas y extranjeras. Este proyecto consistió en la construcción, rehabilitación y mejoramiento de la carretera entre Puerto Salgar (Cundinamarca) y San Roque (Cesar) en 528 km aproximadamente. La adjudicación del contrato se consideró estratégica, toda vez que este punto del corredor vial presenta altos índices de congestión y siniestralidad y es un punto por donde circulan vehículos de carga pesada.

Desde su inicio, el contrato del Tramo II se estructuró bajo el esquema de concesión en el que el privado financiaría, construiría, operaría y mantendría a cambio de mecanismos contractuales que garantizaran su pago a través de peajes y pagos por obra ejecutada. Pero, aunque la forma contractual pretendía garantizar la eficiencia y reducir el riesgo fiscal, investigaciones posteriores hallaron deficiencias en los estudios iniciales, en la evaluación económica y en la supervisión institucional, generando un contexto susceptible a la corrupción.

El Tramo II era significativo, no solo por su tamaño y costo, sino por las partes involucradas. La constructora brasileña Odebrecht, con presencia en todo el mundo, ya había sido investigada por corrupción en otros países de la región. Pero en el momento de la licitación en Colombia, mucho de esto no se había revelado. Con el tiempo se descubrió la forma

planificada por Odebrecht para el pago de coimas en varios países de Latinoamérica a cambio de contratos públicos de infraestructura. Esta práctica fue confirmada en investigaciones por autoridades de Brasil y Estados Unidos, y posteriormente reconocida por ejecutivos de la propia empresa ante la justicia estadounidense.

De acuerdo con la providencia aportada al expediente, lo relevante para el caso es que las irregularidades del caso Odebrecht no se limitaron al momento de la suscripción del contrato principal, sino que se extendieron en el tiempo, como la adición contractual para el tramo Ocaña-Gamarra, aprobada años después de la adjudicación inicial, esto es relevante porque demuestra que la corrupción no solo ocurre en el momento de la elección, sino también después, por ejemplo, al cambiar las condiciones de un contrato ya adjudicado y celebrado.

Institucionalmente, la conversión del INCO en la ANI en 2011, revolucionó la manera de contratar infraestructura en Colombia. Sin embargo, la transición dejó huecos operativos y administrativos que, según denuncias de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, habrían creado espacios para la toma de decisiones sin la debida trazabilidad técnica y jurídica. Esto abrió la puerta a que se hicieran grandes elecciones sin la debida justificación o bajo la influencia de privados con poder de manipular las condiciones contractuales.

Un elemento para considerar en los antecedentes es el bajo rendimiento académico previo. Como ha reiterado la jurisprudencia del Consejo de Estado, la planeación es una fase fundamental para la transparencia y la buena gestión contractual. Pero antes de control encontraron que en el Tramo II ciertos estudios de tráfico, impacto ambiental y proyecciones financieras no alcanzaron estándares técnicos rigurosos. Estas omisiones dejaron un gran margen de maniobra que más tarde sería crucial para aprobar la adición contractual hacia Ocaña-Gamarra.

Finalmente, los antecedentes revelan un factor institucional susceptible a ser manipulado y susceptible a captura institucional, donde los mecanismos formales de transparencia — documentos públicos, procedimientos administrativos e informes de avance— no lograron prevenir la toma de decisiones que parecían alejarse de los principios de selección objetiva,

competencia y rendición de cuentas. Estos aspectos permitirán analizar en los siguientes apartados cómo se desarrolló la incorporación, qué errores se cometieron y por qué la política de transparencia no fue suficiente para evitar los casos encontrados.

### 3.2. La adición contractual Ocaña – Gamarra: contexto, características y actores

La adición contractual del tramo Ocaña-Gamarra en el proyecto Ruta del Sol II, es uno de los casos más emblemáticos de conflicto entre transparencia formal, transparencia real y captura institucional en la contratación estatal en Colombia. Si bien se vendió como una obra complementaria indispensable para mejorar la conectividad vial en el norte del país, tras la lupa investigativa se descubrió que su inclusión en el contrato inicial se dio por causas externas que contaminaron el proceso, no por una licitación competitiva ni una planificación rigurosa.

Para entender la suma hay que mirar el contexto en el que nació. Entre 2013 y 2014, en plena ejecución de obras del Tramo II, se planteó ampliar el contrato hacia el corredor Ocaña-Gamarra, que conecta el Catatumbo con el centro del país y le da salida al río Magdalena. En principio, esta prolongación mejoraría las condiciones logísticas de la zona y permitiría el acceso a los puertos fluviales, por lo que se propuso como complemento de la infraestructura actual.

Pero este proyecto se negoció como una enmienda al contrato original, sin un proceso competitivo. La vía utilizada fue la de "obra complementaria", figura jurídica que permite anexar al objeto del contrato las obras adicionales que sean indispensables para hacer operativo el proyecto en determinadas circunstancias. Pero su empleo deberá ser justificado por necesidad técnica y falta de medios alternativos, con análisis coste-beneficio y consecuencias financieras y contractuales. Los documentos revisados y la sentencia adjuntan al expediente, demuestran que dichas condiciones no se lograron satisfacer.

En términos técnicos, lo que llama la atención es que la suma no fue resultado de una planificación interna sólida, sino de conversaciones entre el concesionario y servidores públicos con poder de decisión en infraestructura. Según la sentencia que sirvió de soporte, altos mandos de Odebrecht, incluyendo directivos de operaciones en América Latina,

actuaron para que se incluyera el trayecto Ocaña-Gamarra en el contrato Ruta del Sol II, incluso antes de que existieran estudios previos que justificaran la obra. Y este es un factor esencial para comprender el riesgo de captura institucional, cómo actores privados con intereses económicos lograron manipular las decisiones públicas de alto nivel.

En términos de los actores, la cláusula contractual ata de manos a muchos actores públicos y privados. Por un lado, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), la entidad encargada de estructurar, vigilar y modificar los contratos de concesión. La aprobación de la adición se concretó mediante actos administrativos internos de la agencia, soportados en conceptos jurídicos y técnicos que justificaron la incorporación de la obra como complementaria al Tramo II. Por el otro, el concesionario Consol, de Odebrecht y socios colombianos, que buscaba ampliar el contrato para garantizarse nuevos ingresos y ampliar el plazo de ejecución.

En el proceso participaron también servidores públicos del Ministerio de Transporte, asesores externos, equipos supervisores de contratos y empresas consultoras que elaboraron estudios de factibilidad. "La relación entre estos actores, como lograron constatar los órganos de control, no siempre fue transparente ni se ajustó por completo a los procedimientos que exige la regulación de contratación estatal". En particular, se encontró que ciertos informes técnicos que justificaron la inclusión eran inconsistentes, se basaron en información incompleta o se modificaron a posteriori para justificar decisiones ya tomadas.

Un elemento clave del contexto fue que la adición contractual se aprobó por casi 900.000 millones de pesos, una cifra que requería un análisis financiero riguroso y una revisión fiscal rigurosa. Sin embargo, las revisiones posteriores señalan que las evaluaciones económicas no abordaron integralmente los riesgos asociados con el incremento presupuestal, la sostenibilidad y el impacto en el equilibrio económico del contrato. Esto ilustra la brecha entre transparencia formal (divulgación de documentos y aprobación burocrática) y transparencia efectiva (evaluación rigurosa, justificación y control).

La falta de un proceso competitivo también alarmó a los órganos de control. La Contraloría General de la República observó que la adenda no justificó que la obra solo la podía ejecutar

el concesionario inicial, condición indispensable para no incurrir en direccionamiento. La Procuraduría General de la Nación, en tanto, cuestionó la manera en que se argumentó la urgencia para incluir el tramo Ocaña-Gamarra sin abrir la puerta a otros proponentes. A ello se sumaron varias denuncias penales que destaparon casos de cobros indebidos, sobornos a funcionarios y pactos para manipular decisiones administrativas de alto nivel.

Desde la perspectiva de la política pública, la inclusión del tramo Ocaña-Gamarra es un ejemplo de cómo una decisión con alto impacto económico puede ser incluida nominalmente en el articulado contractual, pero en la práctica por fuera de los principios de transparencia, planeación y selección objetiva. Los datos analizados muestran que la presencia de normas y procedimientos no fue suficiente para asegurar imparcialidad y transparencia en la publicidad, ya que la presencia de intereses externos influyó en el resultado.

En suma, la adición contractual Ocaña-Gamarra se desarrolló en un contexto institucional débil, con información insuficiente y falta de competencia que afecta la efectividad de la política de transparencia. Este contexto servirá para entender en los capítulos siguientes las fallas de planeación, de transparencia, adjudicación y supervisión, y la reacción de los órganos de control ante los hechos denunciados.

### 3.3. Debilidades en la planeación, adjudicación y supervisión de la adición contractual

La adición del tramo Ocaña-Gamarra al contrato Ruta del Sol II reveló fallas estructurales en los procesos de planeación, adjudicación y supervisión, que explican por qué la política de transparencia no fue suficiente para prevenir las irregularidades posteriormente investigadas por los organismos de control. Estas vulnerabilidades no fueron incidentes o hechos aislados, sino ejemplos repetitivos de fallas institucionales que comprometieron la trazabilidad del proceso y la transparencia efectiva del contrato.

#### **Fallas de planeación: falta de rigor técnico y ausencia de estudios integrales.**

La planificación establece la necesidad, justificación y factibilidad de un proyecto y los términos técnicos y económicos para su ejecución. Para el recorrido Ocaña-Gamarra, la

planeación se vio gravemente afectada, lo que desmotivó y dejó en ilegalidad la adición contractual.

Primero, los estudios previos que debían justificar la incorporación, no se elaboraron con el rigor técnico que exige el modelo de concesiones. Informes posteriores de la Contraloría y fallos judiciales muestran que los documentos para justificar la adición fueron insuficientes o se basaron en información incompleta. En particular, los estudios de tráfico, socioeconómicos y de conectividad logística no justificaban que la obra fuera necesaria para la funcionalidad del corredor vial existente, siendo esto relevante, porque la tipología de obra complementaria solo se configura cuando existe una total dependencia funcional entre el contrato original y la obra sobrevenida.

Por lo que se puede interpretar del documento que se adjunta al expediente, incluso antes de tener estudios técnicos definitivos, toda vez que estaban negociando para meter el tramo en la concesión, anteponiendo una voluntad política/privada a la técnica. Esto agudiza la falta de planeación objetiva y abre la puerta a riesgos de captura institucional.

Otro error de planificación fue la falta de un análisis financiero completo. La ampliación implicaba incrementar en casi 900.000 millones de pesos el valor del contrato, lo que hacía necesario evaluar el impacto sobre el equilibrio económico del contrato, la disponibilidad presupuestal y el riesgo adicional para el Estado. Pero los estudios actuales no analizaron en conjunto el costo-beneficio y la distribución de riesgos entre las partes, información requerida para la toma de decisiones. La falta de estos estudios atenta contra la transparencia misma, en tanto que impide saber si el proyecto sirve al interés público.

#### **Errores en la licitación: falta de competencia y errores de motivación administrativa.**

Una de las mayores debilidades de la adición fue la ausencia de un proceso competitivo. Si bien la norma permite agregar más obras sin licitación, esta excepción solo se justifica si se demuestra que la obra adicional es indispensable para hacer funcionar el proyecto y solo la puede ejecutar el primer contratista. En el caso, dichos extremos no se lograron acreditar en su integridad.

La ausencia de competencia violó los principios de selección objetiva, igualdad y transparencia, que exigen que en los procedimientos contractuales las entidades públicas abran la posibilidad a múltiples oferentes para conseguir las mejores condiciones técnicas y económicas. "La decisión de ampliar el tramo sin licitación pública restringió la oportunidad de evaluar otras alternativas, comparar precios u obtener mejores ofertas en favor del Estado". Ello, en los términos de las categorías analíticas construidas, es un ejemplo de transparencia formal, en la que se dio cumplimiento al mínimo legal, pero no se garantizó una revisión sustantiva de opciones.

También se cuestionó la motivación administrativa que supuestamente justificó la inclusión contractual. El Consejo de Estado ha expresado que la finalidad es hacer efectivo el principio de transparencia, en cuanto permite a los ciudadanos y órganos de control verificar la racionalidad de la decisión. Pero la motivación en el caso examinado se apoyó en estudios incompletos y en razonamientos que no lograron evidenciar la necesidad técnica de incluir el nuevo tramo en el contrato original. Esta falta de motivación dejó la puerta abierta a una transparencia incompleta y generó un ambiente susceptible a la manipulación por terceros.

#### **Fallas de supervisión: controles laxos y captura institucional.**

Finalmente, es preciso señalar que la fase de supervisión sufrió debilidades en rigor técnico, falta de revisiones independientes y posible captura de la decisión por terceros. La supervisión garantizaría que los estudios, costos y cronogramas se ajustaran a los criterios técnicos y financieros establecidos. Pero las investigaciones posteriores mostraron que la supervisión no detectó nada grave o no hizo lo suficiente para corregirlo.

En particular, la supervisión no advirtió que los estudios previos eran insuficientes, que los estudios de funcionalidad eran cuestionables y que existían sospechas de arreglos clandestinos entre el concesionario y servidores públicos. La supervisión laxa es un ejemplo de captura institucional, la manipulación de las decisiones de órganos que deberían ser independientes en beneficio de intereses privados.

Además, algunas autorizaciones y seguimientos a la incorporación se aprobaron sin una evaluación independiente que garantizara la imparcialidad del proceso. Los órganos de

control ya han advertido de que esta falta de control externo permitió que se aprobaran documentos con fallas técnicas, que luego se reflejaron en la ejecución del proyecto.

Las fallas halladas en la planeación, contratación y vigilancia de la adición Ocaña-Gamarra muestran que la política de transparencia no se tradujo en un mecanismo de control. Si bien se siguieron ciertos procedimientos formales, la falta de rigor, la incompetencia y la falta de supervisión abrieron la puerta a que el proceso se llevara a cabo en un ambiente susceptible a la captura institucional. Estos datos serán relevantes para analizar, en el siguiente capítulo, la actuación de los órganos de control frente al caso concreto.

### 3.4. Actuación de los órganos de control frente al caso

La incursión de los órganos de control en la adición contractual Ruta del Sol II – Ocaña–Gamarra, es uno de los casos más relevantes para medir la política de transparencia en Colombia. El estudio de estas instituciones nos puede revelar si los mecanismos institucionales existentes lograron identificar, corregir y sancionar las irregularidades en el proceso contractual, o si, por el contrario, fracasaron, imposibilitando al Estado en su lucha contra la corrupción y los casos de captura institucional.

En este capítulo se analizan las acciones de la Fiscalía, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Superintendencia de Industria y Comercio, sus éxitos, limitaciones y el impacto que realmente tuvieron en el caso.

#### **a. Fiscalía General de la Nación: investigación penal y denuncia de casos de corrupción.**

La Fiscalía General de la Nación asumió la investigación penal por la adición contractual, de acuerdo con los hechos que quedaron acreditados en la sentencia allegada al proceso, fue la Fiscalía la que obtuvo información sobre el pago de sobornos, arreglos verbales y actos de corrupción por parte de los directivos del concesionario Odebrecht para influir en el actuar de servidores públicos. La investigación penal identificó a funcionarios públicos y privados y demostró que la sobre licitación no se sustentó en criterios técnicos, sino en prácticas corruptas para beneficiar intereses privados.

La Fiscalía logró probar con interceptaciones, testimonios y documentos contractuales que sí existieron movimientos irregulares para lograr la aprobación del tramo Ocaña-Gamarra

sin licitación pública y en condiciones favorables para el concesionario. Estos hallazgos permitieron confirmar la existencia de un esquema de corrupción que no se limitó al momento de la adjudicación inicial, sino que se mantuvo en el tiempo, en las negociaciones de las enmiendas al contrato.

Pero, a pesar de estos avances, la actuación de la Fiscalía también dejó algunas dudas, la investigación penal se abrió años después de los hechos, cuando el caso Odebrecht ya había estallado a nivel global. La dilación permitió que la adenda contractual se concretara sin ningún tipo de control preventivo efectivo por parte del órgano investigador. En términos de transparencia eficaz, esto muestra que el sistema penal es más un sistema de sanción a posteriori que de prevención, incapaz de evitar las desviaciones en el momento en que ocurren.

#### **b. Procuraduría General de la Nación: control disciplinario, cuestionamiento de la motivación contractual.**

La Procuraduría General de la Nación dio apertura varios procesos disciplinarios para investigar si los funcionarios que dieron vía libre a la adición actuaron dentro de la ley. En sus hallazgos, el órgano de control disciplinario advirtió sobre deficiencias en los estudios previos, inconsistencias en la motivación administrativa y falta de verificación independiente que respalde la obra. La Procuraduría cuestionó, en especial, la figura de “obra complementaria” y estimó que la justificación técnica no logró demostrar que el trayecto Ocaña-Gamarra fuera indispensable para poner en funcionamiento el contrato inicial.

También se hallaron posibles fallas en el control contractual y en el control sobre los funcionarios que emiten conceptos técnicos y jurídicos. La Procuraduría invocó negligencia y falta de rigor en la documentación que justificó la adición y que violó los principios de transparencia, igualdad y selección objetiva.

Pero la actuación del órgano disciplinario también tuvo sus límites. En algunos casos, las sanciones disciplinarias llegaron cuando el daño ya estaba hecho y la adición ya había generado consecuencias legales y económicas. Además, la dispersión de funciones entre los procuradores delegados generó demoras y descoordinación en las investigaciones. "Lo

anterior demuestra la necesidad de fortalecer los mecanismos de control disciplinario preventivo, más aún en contratos de alto impacto como los de infraestructura vial".

**c. Contraloría General de la República: alertas fiscales, advertencias de sobrecostos.**

La Contraloría, ente de control fiscal, auditó y revisó para establecer si la adición contractual generó detrimento al patrimonio estatal. En sus informes, halló posibles sobrecostos por una deficiente planificación y falta de competencia. Señaló que la aprobación de la adición cambió la proyección financiera del contrato y que las autoridades no analizaron el impacto económico del incremento en el valor contractual.

La Contraloría advirtió, además, que los estudios financieros y de tráfico no fueron suficientes para justificar la decisión y ampliaron los riesgos de desvío de recursos. Estos resultados confirman la distinción entre transparencia formal y transparencia real, por cuanto, aunque la información se haya publicado en canales oficiales, la misma no reveló por completo los riesgos fiscales, ni permitió su análisis independiente y oportuno.

Pero el control fiscal se tambaleó. Algunas auditorías se iniciaron con retraso y los procesos sancionatorios resultantes de las auditorías tardaron años en resolverse, disminuyendo su capacidad para prevenir pérdidas financieras por adición. Esto evidencia la necesidad de fortalecer la articulación entre el control fiscal y los sistemas de alerta temprana en contratos de alto valor.

**d. Superintendencia de Industria y Comercio: multas por prácticas anticompetitivas.**

La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) abrió una investigación por presuntas prácticas anticompetitivas en el caso Odebrecht, específicamente por posibles acuerdos ilegales entre empresas para manipular procesos de contratación pública. Aunque la pesquisa se centró en hechos de corrupción en contratación, parte de su evidencia rozó las gestiones para lograr la adición contractual Ocaña–Gamarra.

La SIC sancionó a empresas y personas naturales por prácticas anticompetitivas que evidenciaron que la ausencia de un proceso licitatorio en la adición contractual impidió la participación de otros oferentes y consolidó prácticas anticompetitivas. Estos casos

confirman que la transparencia no puede separarse de la competencia para garantizar la integridad de la contratación.

### 3.5. Limitaciones, deficiencias y lecciones aprendidas en materia de control y transparencia.

El caso Ruta del Sol II – Ocaña–Gamarra es un ejemplo que muestra las debilidades estructurales del sistema de contratación estatal colombiano, que van más allá de la estructura legal de la adición contractual y demuestran los retos que aún existen para construir una política de transparencia exitosa. Estas lecciones sirven para entender no sólo qué falló en la respuesta institucional a este evento, sino para fortalecer los mecanismos de prevención, control y rendición de cuentas en futuros proyectos de infraestructura.

Las limitaciones pueden agruparse en tres dimensiones: normativa, institucional y cultural, ya que se articulan entre sí, explicando el por qué la transparencia formal no se tradujo en una transparencia real capaz de impedir prácticas irregulares.

Una de las enseñanzas del caso es la de reinterpretar las excepciones que la ley de contratación estatal permite para entregar obras sin procedimiento competitivo (la causal “obra complementaria” que se invocó para adicionar el tramo Ocaña-Gamarra requiere que la obra adicional sea indispensable para el objeto del contrato principal). Pero el análisis mostró que esta figura se aplicó sin mayor análisis y sin descartar otras alternativas posibles, lo que revela una falla normativa en la determinación de los casos en que procede esta forma.

Además, el caso demuestra la falla de los mecanismos legales para asegurar estudios previos rigurosos. La norma requiere planificación, pero no establece controles previos robustos para garantizar la calidad técnica de los documentos que respaldan las decisiones de alto nivel. Esta ausencia de normativa permite que las decisiones estratégicas se sigan tomando con base a análisis parciales o sesgados.

Una lección es la de fortalecer las normas reguladoras para las enmiendas contractuales, con mayores exigencias de justificación técnica, análisis financiero, impacto fiscal y de

alternativas, evitando así interpretaciones amplias que abran la puerta a la discrecionalidad administrativa.

#### **a. Limitaciones en el diseño normativo y en la aplicación de las figuras contractuales**

Una de las enseñanzas del caso es la de reinterpretar las excepciones que la ley de contratación estatal permite para entregar obras sin procedimiento competitivo (la causal “obra complementaria” que se invocó para adicionar el tramo Ocaña-Gamarra requiere que la obra adicional sea indispensable para el objeto del contrato principal). Pero el análisis mostró que esta figura se aplicó sin mayor análisis y sin descartar otras alternativas posibles, lo que revela una falla normativa en la determinación de los casos en que procede esta forma.

Además, el caso demuestra la falla de los mecanismos legales para asegurar estudios previos rigurosos. La norma requiere planificación, pero no establece controles previos robustos para garantizar la calidad técnica de los documentos que respaldan las decisiones de alto nivel. Esta ausencia de normativa permite que las decisiones estratégicas se sigan tomando en base a análisis parciales o sesgados.

#### **b. Capacidades institucionales: fragmentación, lentitud y controles preventivos insuficientes.**

Desde el punto de vista institucional, el caso pone en evidencia problemas de enlace entre las instituciones encargadas de planear, aprobar, supervisar y controlar. La reacción estatal ante la adición contractual, como veremos en los numerales anteriores, fue mayormente reactiva, las sanciones y los hallazgos se dieron una vez que ya habían ocurrido los hechos irregulares.

La falta de controles preventivos dejó que la adición progresara sin que se notaran las anomalías a tiempo. Los órganos de control reaccionaron tarde, en parte porque no existen sistemas de vigilancia en tiempo real que detecten señales de riesgo en procesos complejos. Esto confirma que la política de transparencia en Colombia es más un mecanismo simple que uno real de protección del interés público.

Además, el caso evidencia la división institucional: cada órgano de control actuó en el ámbito de su competencia, pero no hubo una coordinación entre ellos que permitiera un análisis en equipo de la situación. Esto creó duplicidades, lagunas y demoras en las investigaciones que menoscabaron la capacidad del Estado para intervenir a tiempo.

Además, la supervisión técnica y legal del contrato dejó mucho que desear. La ausencia de controles externos, la alta rotación de personal y la injerencia de terceros comprometieron la imparcialidad de los procesos. Estas condiciones abren la puerta a la captura institucional, es decir, a la manipulación de las decisiones públicas en beneficio de intereses privados.

#### **c. Poca transparencia formal y debilidad del control social.**

El caso también muestra cómo la transparencia formal (la divulgación de documentos y actos administrativos en portales oficiales) no fue suficiente para asegurar la transparencia real. Si bien la adición contractual cumplió los requisitos legales mínimos de publicidad, la información no fue ni útil ni completa para fines de control externo.

Una de las enseñanzas es que la transparencia va más allá de la publicación documental. La información debe ser transparente, localizable, comprensible y verificable de forma independiente. En el caso de estudio, la información divulgada no hizo posible identificar inconsistencias en los estudios de viabilidad, ni reveló las deficiencias de planeación que posteriormente fueron advertidas por los órganos de control.

En cuanto al control social, la ciudadanía no participó en nada por lo complicado que era el contrato, por la falta de transparencia y por la ausencia de canales institucionales para el control ciudadano en contratos de infraestructura. La transparencia implica la posibilidad ciudadana de conocer y controlar la información, pero aquí no se generaron las condiciones necesarias.

#### **d. Lecciones aprendidas: hacia una política de transparencia efectiva**

Del caso se extraen algunas enseñanzas para guiar reformas y mejorar las políticas públicas de transparencia:

Fortalecer la planeación contractual, estableciendo controles previos obligatorios de calidad técnica y financiera para los estudios que sustenten adiciones contractuales.

Revisar y limitar las excepciones a la licitación pública, especialmente la figura de obra complementaria.

Establecer mecanismos de control temprano que generen alertas ante cualquier actuación contractual anómala o de riesgo.

Asegurar una supervisión independiente, con equipos técnicos externos en caso de contratos de alto valor económico.

"Impulsar la interoperabilidad entre organismos de control para que las investigaciones no caminen en compartimentos estancos".

Profundizar la transparencia efectiva, garantizando que la información divulgada sea integral, comprensible y auditada técnicamente.

Promover la participación ciudadana técnica, con herramientas de visualización de datos, informes sencillos y acompañamiento institucional a veedurías.

Implementar estándares internacionales de integridad, como la ISO 37001, para prevenir y detectar riesgos de soborno y corrupción.

Estas lecciones muestran que la transparencia como principio de la contratación estatal necesita mecanismos institucionales robustos, controles preventivos y una cultura organizacional de integridad pública. El caso Ocaña-Gamarra muestra que, cuando estos mecanismos fallan, la transparencia se convierte en una mera formalidad incapaz de impedir actuaciones en contra del interés público.

## 4. Conclusiones y propuestas

El caso Ruta del Sol II – Ocaña–Gamarra permitió evaluar la política de transparencia en la contratación estatal en Colombia, contrastando el marco legal, doctrinal y jurisprudencial con la práctica administrativa del proceso contractual. La evidencia indica que, aunque en el país se tiene un marco jurídico avanzado, aún existen brechas significativas entre la transparencia formal y la transparencia real, por fallas en la planeación, vigilancia, competencia y control institucional.

Las siguientes conclusiones resumen cómo los hallazgos del caso de estudio se conectan con los objetivos de la investigación, para después proponer recomendaciones que fortalezcan la gobernanza contractual y la política de transparencia a nivel estatal.

### 4.1. Respuesta a la pregunta de investigación

¿En qué medida la política de transparencia funciona como mecanismo eficaz de control en la contratación estatal en Colombia, a partir del análisis de la adición del contrato Ruta del Sol II – Ocaña–Gamarra?

La investigación muestra que la política de transparencia en Colombia aún no es un mecanismo efectivo de control, porque se basa en la transparencia formal (documentos, procesos), pero no consigue establecer una transparencia sustantiva que prevenga la corrupción en casos donde hay presiones externas, debilidades institucionales o condiciones de captura institucional.

El caso evidencia que el principio de transparencia no fue suficiente para prevenir contrataciones sin competencia, con estudios técnicos insuficientes y supervisión limitada.

Los órganos de control intervinieron tardíamente y de manera reactiva, y la información no permitió un control social informado. En consecuencia, la transparencia existente es insuficiente para asegurar la imparcialidad y el interés general en la toma de decisiones.

## 4.2. Principales hallazgos sobre la eficacia de la política de transparencia

En el desarrollo del caso, se evidenciaron hallazgos principales:

### 1. La transparencia formal se cumple, pero no garantiza transparencia real:

Uno de los hallazgos de esta investigación es que en Colombia se cumple con los deberes de transparencia formal, sin que ello garantice una transparencia efectiva de control sobre el hacer estatal. La norma exige a las entidades estatales publicar en los medios informativos la información contractual, generar estudios previos, construir los documentos precontractuales, motivar sus decisiones y dar publicidad a los actos administrativos. Sin embargo, como muestra el caso Ruta del Sol II – Ocaña–Gamarra, este cumplimiento formal no fue suficiente para prevenir irregularidades y garantizar que las decisiones sirvieran al interés público.

La transparencia formal se concretó con la publicidad de los actos administrativos de ampliación, conceptos jurídicos, estudios de factibilidad y documentos contractuales. No obstante, esta información que ofrecía dejaba mucho que desear.

Primero, los estudios anteriores no eran técnicamente sólidos, no justificaban la necesidad de la obra complementaria y no analizaban alternativas. La motivación administrativa, entonces, dependió de papeles, no de información verificada, completa. Esto genera la ilusión de transparencia, en tanto que los documentos están accesibles, aunque no logran motivar la decisión.

Ahora bien, la transparencia formal también tiene sus límites, cuando la información que se ofrece no es accesible o comprensible para la ciudadanía. En el caso analizado, los informes técnicos eran opacos y la documentación contractual carecía de resúmenes o análisis explicativos que la abrieran al escrutinio público. Por lo cual, aunque la información estaba presente, era ajena al control social. Esto evidencia que la transparencia no es solo publicar los documentos, sino ponerlos en un formato para que puedan ser procesados por actores externos (órganos de control, veedurías o ciudadanos interesados).

Con todo, la transparencia formal no es suficiente si la información se publica con retraso o si no incluye la trazabilidad completa de las decisiones. En el caso Ocaña-Gamarra, por ejemplo, se conocieron algunos documentos una vez que las decisiones ya estaban tomadas, imposibilitando un control preventivo. El control a posteriori sirve para castigar, no para prevenir el fraude, y el fin del principio de transparencia es permitir un control ex ante que evite decisiones contrarias al interés general.

Finalmente, la transparencia formal puede convertirse en un modo de legitimación de decisiones ya tomadas. La existencia de papeles, documentos o informes puede dar la apariencia de legalidad y cumplimiento técnico, pero esos papeles se crean para justificar una decisión ya tomada por intereses privados. Este es uno de los principales riesgos hallados en el caso, pues la adición contractual se aprobó con unos estudios posteriormente cuestionados por los órganos de control y la Fiscalía General de la Nación.

En resumen, la transparencia formal en Colombia cumple con la ley en sus procesos, aunque no garantiza que la información divulgada sea completa, actualizada o técnicamente adecuada. El caso demuestra que la transparencia real (capacidad del sistema de permitir control efectivo) todavía es incipiente y necesita mecanismos para mejorar la calidad, veracidad y utilidad de la información que se publica.

## 2. La captura institucional afecta directamente la transparencia

La captura institucional es una de las razones por las cuales la transparencia no funcionó como mecanismo de control en la adición contractual de Ruta del Sol II. Además, la manera en que actores privados o político-administrativos logran acaparar las decisiones públicas en su propio favor. La captura puede ser visible o encubierta y el caso estudiado nos muestra varias formas de ésta.

En el marco teórico se definió la captura institucional como la capacidad de ciertos actores de apropiarse parcial o totalmente de instituciones estatales para manipular las decisiones estratégicas. En el caso Ocaña-Gamarra, la captura no se produjo en el momento de la licitación del contrato original, sino en el proceso de adición contractual. La sentencia del caso muestra que los responsables del concesionario acudieron a funcionarios públicos

incluso antes de tener estudios preliminares definitivos, en una intervención temprana que comprometió la objetividad del proceso de toma de decisiones.

También la captura institucional se manifestó en la generación de conceptos técnicos y estudios que, aunque formalmente correctos, fueron producto de procesos capturados por el concesionario. Y esto afectó la información que la administración utilizó para justificar la adición en términos de calidad y objetividad. Cuando los insumos técnicos son generados o manipulados por las partes interesadas, la transparencia se vacía.

Otra señal evidente de captura en este caso fue la falta de autonomía en la supervisión. La vigilancia contractual debía velar por la calidad técnica de los estudios y porque las decisiones favorecieran el interés público. Pero esta no halló mayores anomalías en la documentación aportada ni puso en duda la necesidad técnica de la obra. Esta falta de control inicial implica que las agencias supervisoras del contrato no eran independientes o no tenían suficientes incentivos para resistirse a influencias externas.

La captura institucional también se relaciona con la debilidad del sistema de control interno. Las instituciones públicas no cuentan con mecanismos para evitar la captura de decisiones técnicas por intereses privados. Y la evidencia es que, a pesar de que la evidencia anterior era insuficiente, las decisiones se tomaron sin revisión independiente. La captura no requiere de corrupción individualizada; puede surgir de relaciones institucionalizadas de poder asimétrico, en las que actores privilegiados económicamente logran manipular procesos administrativos opacos.

Finalmente, la captura institucional afecta la transparencia, al manipular las condiciones en que se toman las decisiones. Aunque la información se divulga, si la información surge de procesos en los que intervienen actores privados, no alcanza los niveles de objetividad y rigor técnico que se requieren. En definitiva, la captura institucional es un obstáculo estructural para la transparencia real, teniendo en cuenta que la información no representa el interés público y el sistema no garantiza la imparcialidad en la toma de decisiones.

3. La selección objetiva es un principio de la contratación estatal en Colombia. Este principio exige que la selección de contratistas se realice con base a criterios técnicos y económicos

verificables, en forma transparente e imparcial. La competencia entre proponentes es una condición para asegurar este principio; permite comparar propuestas y obtener las más favorables condiciones para el Estado, sin embargo, en la adición contractual Ocaña–Gamarra esto falló, deteriorando el principio de la selección objetiva.

La figura fue la de "obra complementaria", que permite agregar obras sin proceso de selección o licitación previa, obras que son indispensables para hacer funcionar el contrato principal. Aunque esta figura es legal, su uso es limitado y la entidad debe motivar que la obra derivada no puede ser licitada de forma anticipada. En el caso que nos ocupa, los estudios técnicos no lograron motivar en forma suficiente dicha necesidad, cuestionando la aplicación de la figura.

Es así como la falta de competencia afectó la transparencia efectiva, por cuanto al no existir un proceso competitivo, la entidad no cotizó otras alternativas, no comparó precios, no investigó si otro proveedor pudiese ejecutar la obra en mejores condiciones. Esto generó un ambiente en el cual, la discrecionalidad creció y en donde las decisiones no se sometieron al escrutinio de la competencia. Además, el primer concesionario estaba muy incentivado a promover la adición, por cuanto ampliaba su territorio contractual y aseguraba nuevos ingresos.

Adicional, la ausencia de competencia genera un campo propicio para la corrupción, pues cuando no hay muchos licitantes, los privados pueden influir en las decisiones del gobierno, especialmente en casos con alta presión política o económica. El ejemplo muestra cómo la falta de competencia abrió la puerta a que manos externas influyeran en el proceso en contra de la transparencia y la selección justa.

Finalmente, la falta de negociación dejó sin posibilidad a la ciudadanía y a los órganos de control de establecer si esta era la mejor opción para el Estado, en el entendido que la competencia es un agente externo de control, pues exige a la organización dar cuenta de su desempeño en términos de criterios, y teniendo en cuenta que, sin rivalidad, esta justificación se erosiona y queda más vulnerable a intereses particulares.

4. Uno de los principales resultados del análisis es que el sistema de control en Colombia es altamente dinámico. Esto implica que la actuación de la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría generalmente se realiza una vez que las decisiones ya fueron tomadas y sus consecuencias ya fueron reveladas. Esta situación restringe al Estado en su capacidad de evitar irregularidades y reduce la capacidad de la transparencia como mecanismo de control.

En la Ruta del Sol II – Ocaña – Gamarra, las investigaciones penales, disciplinarias y fiscales se abrieron años después de aprobada la adición contractual, por tanto, los órganos de control no lograron impedir que la medida se llevara a cabo, ni atenuar las consecuencias financieras y administrativas que de ella se derivaron, entonces el sistema sirvió más como un medio de castigo a posteriori, que como un medio de prevención.

Ahora bien, la falta de control preventivo se asocia con fallas estructurales, por cuanto, por un lado, los órganos de control no tienen mecanismos de alerta temprana para detectar riesgos en tiempo real, y por otro lado, la ausencia de instrumentos tecnológicos integrados (por ejemplo, sistemas de análisis de datos interoperables) dificulta la identificación de comportamientos inusuales, anomalías en estudios técnicos o en arreglos contractuales.

Además, la división institucional dificulta la coordinación entre los órganos de control, porque cada uno opera desde su ámbito de competencia, sin ninguna estrategia común para anticiparse e intervenir tempranamente en contratos de alto riesgo, creando redundancias, retrasos y lagunas en la supervisión.

Finalmente, el control reactivo interfiere con la transparencia, teniendo en cuenta que disminuye el poder del escrutinio público, pues la transparencia verdadera exige que las decisiones se sometan a revisión antes de entrar en vigor, y cuando el control llega tarde, la transparencia pierde su poder preventivo y solo sirve para reconstruir los hechos para culpables posteriores.

### 4.3. Vacíos y limitaciones identificadas

Del caso se pueden extraer varias falencias y aspectos a mejorar para fortalecer la contratación estatal en Colombia. En el ámbito normativo aún existen vacíos en las normas que posibilitan sumar obras sin licitación, teniendo en cuenta que la figura de obra complementaria no cuenta con criterios precisos que garanticen su uso excepcional y justificado. A esto se añade la falta de deberes explícitos de verificación independiente en cambios de alto valor y la ausencia de auditorías técnicas previas a los estudios en que se basan las decisiones contractuales.

Desde la institucionalidad se observó una pobre articulación entre la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), el Ministerio de Transporte y los órganos de control, y una vigilancia contractual que, en vez de ser autónoma, dependió de la información proporcionada por el concesionario, aumentando la discrecionalidad en las decisiones técnicas de alto nivel. En términos de control social, la ciudadanía no cuenta con información lo suficientemente clara, accesible y en tiempo real para poder vigilar y los contratos son tan complejos que dificultan la participación ciudadana informada.

Finalmente, la transparencia digital también tiene sus restricciones, toda vez que a pesar de que el SECOP asegura publicidad documental, no garantiza trazabilidad tecnológica completa ni permite detectar inconsistencias estructurales en los estudios; además, aún existen problemas de interoperabilidad entre el SECOP, SIRECI, SIGEP y los sistemas de la Contraloría, lo que impide el análisis integral y oportuno de la información. En conjunto, estas carencias son indicativas de una transparencia aún insuficiente y que necesita ser mejorada para asegurar controles preventivos y una supervisión más estricta.

### 4.4. Recomendaciones normativas, instituciones y de gestión pública

De los hallazgos se derivan algunas reformas pendientes para fortalecer la integridad contractual y la política de transparencia. En primer lugar, hay que repasar la figura de la “obra complementaria” y su uso, que debe quedar para los casos en que haya una conexión inevitable con el objeto inicial del contrato. Para ello deberán exigir estudios previos certificados por terceros independientes, análisis de viabilidad técnica y jurídica, análisis

fiscal completo y justificación técnica verificable que demuestre más allá de toda duda razonable que la incorporación es imprescindible y no es posible un proceso competitivo. Esta definición dejaría menos espacio a la discrecionalidad y haría más transparentes las decisiones.

Segundo, crear mecanismos de competencia obligatoria en las nuevas altas de valor económico. "Siempre que la adenda al contrato supere un determinado porcentaje del valor inicial, la entidad deberá adelantar un nuevo procedimiento competitivo, como una licitación simplificada, una subasta inversa o cualquier otra figura que permita la comparación de precios y la escogencia de la mejor opción para el Estado". Esta medida daría transparencia y podría conseguir mejores condiciones técnicas y económicas.

Además, propone fortalecer la supervisión, involucrando actores externos con independencia técnica y autonomía funcional. La supervisión que se delegue a terceros puede crear equipos multidisciplinarios que auditen los contratos en sus aspectos financieros, técnicos, legales y operativos, reduciendo el riesgo de sesgos o presiones internas. Esta supervisión independiente debe ser certificada y con poder de alerta obligatoria, especialmente en contratos de infraestructura de alto impacto.

Además, los órganos de control deben fortalecer los mecanismos de control preventivo. Deberán definirse mecanismos de alertas tempranas basadas en indicadores de riesgo contractuales y modelos de monitoreo permanente para identificar desviaciones u omisiones en las etapas tempranas de los procesos. El uso de analítica avanzada de datos podría detectar anomalías en precios, tiempos de ejecución, cambios contractuales o concentración empresarial que denoten riesgos de corrupción o captura institucional.

En materia de transparencia digital, mejorar la trazabilidad de la información contractual, estandarizar la información y enlazarla con las diferentes plataformas institucionales. El SECOP debe convertirse en un sistema más robusto, que permita hacer seguimiento en tiempo real a las actuaciones contractuales, integrarse por completo con los informes de la Contraloría General de la República y conectarse con bases de datos interoperables para permitir su análisis y control social, siendo además necesaria la estandarización de

formatos y la liberación de datos abiertos estructurados, mejoraría la transparencia real y permitiría auditorías técnicas más eficientes.

Finalmente, se debe promover la profesionalización del ciclo contractual, es decir, la administración pública requiere de servidores públicos y colaboradores, competentes técnicamente, realizar procesos meritocráticos de selección y capacitación continua, así como contar con un marco legal único que regule la planificación, ejecución y control de los contratos. La consolidación de perfiles técnicos y la capacitación permanente en contratación, supervisión y análisis de riesgos fortalecerían la capacidad institucional para prevenir irregularidades y garantizar decisiones objetivas.

#### 4.5. Propuestas para fortalecer la política de transparencia en la contratación estatal

Para fortalecer la política de transparencia en la contratación estatal se requiere de un abordaje integral, que supere la noción formal de publicidad y avance hacia la transparencia sustantiva, que sea capaz de generar control real y prevenir la corrupción. En esa línea, es preciso desarrollar un estándar nacional de transparencia efectiva, con criterios verificables de calidad de la información divulgada, mecanismos de auditoría externa y la definición de indicadores que permitan a los órganos de control medir la regularidad, integridad y utilidad de la información contractual. Un estándar como este haría posible unificar criterios y garantizar que la transparencia no quede en la mera publicación de documentos, sino que se convierta en información comprensible, verificable y de utilidad para el control institucional y ciudadano.

Además, la implementación de estándares internacionales de integridad, como la norma ISO 37001 sobre sistemas de gestión antisoborno, fortalecería la prevención de la corrupción en los contratos de infraestructura. Su aplicación haría posible unos controles internos más rigurosos, unos sistemas de seguimiento continuos y unos canales seguros y protegidos para denunciar cualquier irregularidad. La adopción de estos estándares no solo mejoraría los niveles de integridad institucional, sino que homologaría la práctica

administrativa colombiana a los sistemas internacionales de cumplimiento que se están implementando en países miembros de la OCDE.

Además, es necesario promover una ciudadanía técnicamente capacitada para controlar la actuación del estado, a través de la contratación pública. Esto implica generar informes simplificados y comprensibles para el público en general, desarrollar instrumentos de visualización para explorar datos contractuales y apoyar institucionalmente a las veedurías ciudadanas para fortalecer su capacidad técnica y analítica. La participación ciudadana debe trascender la retórica y convertirse en un mecanismo efectivo de monitoreo, con información transparente, accesible y oportuna.

En gestión de riesgos, se plantea establecer un Registro Nacional de Riesgos Contractuales, donde cada contrato de infraestructura tenga su historial actualizado con semáforos de riesgo, alertas tempranas automatizadas e información consolidada sobre cambios contractuales, prórrogas, adiciones y costos. Este registro haría posible reconocer patrones de riesgo, posibilitaría la intervención temprana de los órganos de control y mejoraría la trazabilidad y el control en los sectores más susceptibles a la corrupción.

Finalmente, se propone volver obligatoria una justificación pública más amplia para todas las decisiones contractuales importantes, en particular las adiciones, cambios de alcance y aumentos significativos de costos o plazos de ejecución. Dicha justificación deberá contener una justificación técnica, jurídica, de riesgo y las motivaciones expuestas por el supervisor e interventor del contrato. Hacer esta información pública mejoraría la motivación administrativa, haría posible el escrutinio público y disminuiría la discrecionalidad en las decisiones de alto nivel.

#### 4.6. Transparencia como mecanismo de control: alcance real y límites estructurales

En los esquemas contemporáneos de contratación pública, la transparencia se concibe como una condición habilitante del control: hace visible la decisión administrativa, permite verificar la motivación del gasto y reduce la discrecionalidad opaca. Sin embargo, el valor de la transparencia depende de su calidad operativa. La disponibilidad de documentos no

equivale, por sí misma, a control efectivo cuando la información se publica de forma fragmentada, tardía o con niveles técnicos que impiden su escrutinio. En ese escenario, la publicidad se convierte en una formalidad que satisface el requisito de divulgación, pero no activa un verdadero control social, técnico o institucional.

En el caso Ruta del Sol II – Ocaña–Gamarra, el problema no se explica únicamente por ausencia de normas, sino por la distancia entre el diseño normativo y la forma en que se ejecutan y supervisan los procesos. La transparencia formal puede coexistir con incentivos perversos en la planeación y con decisiones críticas que, aunque documentadas, no son plenamente rastreables en términos de responsables, criterios de elección y evaluación de alternativas. El control requiere que la información sea comparable, completa, verificable y oportuna, y que esté asociada a indicadores que permitan detectar desviaciones tempranas.

Un límite recurrente es la confusión entre transparencia y rendición de cuentas. La primera se orienta a abrir información; la segunda exige explicar, justificar y asumir consecuencias. Por ello, un diseño robusto debe exigir que cada fase contractual deje trazas verificables: estudios previos con supuestos explícitos, análisis de riesgos con responsables asignados, criterios de selección reproducibles, y supervisión con métricas de cumplimiento. Cuando esas trazas no se consolidan en un sistema integrado, la transparencia se reduce a un repositorio documental que, pese a existir, no previene fallas estructurales.

#### 4.7. Captura institucional y asimetrías de información: por qué la publicidad no basta

El análisis del caso evidencia que la contratación estatal puede ser vulnerable a dinámicas de captura institucional en las que actores privados influyen indebidamente en la definición de prioridades, condiciones técnicas y decisiones presupuestales. En ese contexto, la transparencia formal opera como un “registro” posterior, pero no como una barrera preventiva. La captura no siempre se manifiesta como ocultamiento de documentos, sino como manipulación de la racionalidad administrativa: se formalizan decisiones, pero se distorsionan sus fundamentos.

Las asimetrías de información profundizan el problema. La entidad contratante puede depender de insumos técnicos provistos por interesados o por consultorías con conflictos de interés; la ciudadanía carece de capacidad para evaluar especificaciones, cronogramas financieros o ajustes de alcance; y los órganos de control reciben información cuando la ejecución ya consolidó efectos. Por ello, la publicidad debe acompañarse de mecanismos de “inteligibilidad” y verificación: estandarización de formatos, trazabilidad de cambios, auditorías técnicas independientes y repositorios de datos abiertos estructurados, no solo documentos en PDF.

En términos prácticos, la transparencia sustantiva exige que la información publicada permita responder preguntas de control: por qué se eligió un determinado modelo contractual, qué riesgos se identificaron y cómo se mitigaron, cuáles fueron los criterios técnicos para modificaciones y adiciones, y cómo se evaluó el equilibrio económico del contrato. Si el sistema de información no facilita esa lectura, la transparencia se convierte en un requisito cumplido en apariencia, pero insuficiente para prevenir corrupción o mala gestión.

#### 4.8. Órganos de control: predominio del control ex post y fragmentación de competencias

Un hallazgo transversal es que el control administrativo y fiscal tiende a activarse de manera reactiva. La Procuraduría, la Contraloría y la Fiscalía cumplen funciones esenciales, pero su intervención suele llegar cuando la ejecución ya generó daños patrimoniales o cuando los incentivos de captura ya operaron sobre decisiones estratégicas. Esto no implica negar su relevancia, sino reconocer que el diseño institucional necesita fortalecer el control preventivo, especialmente en proyectos de alta complejidad y alto impacto fiscal.

La fragmentación de competencias también afecta la eficacia. Cuando los hallazgos se distribuyen en múltiples entidades, sin interoperabilidad de información y sin protocolos de alertas tempranas, se pierde capacidad de anticipación. El control preventivo requiere un sistema integrado de trazabilidad: que permita cruzar, en tiempo real, avances físicos y financieros, modificaciones contractuales, subcontratación, cesiones, adiciones

presupuestales y cambios de alcance. Sin ese cruce, el control se vuelve documental y tardío.

En contratos de infraestructura, la supervisión técnica es el punto neurálgico del control. Si la interventoría se limita a certificar avances sin mecanismos de verificación independientes y sin obligaciones robustas de reporte estructurado, el sistema se expone a validaciones formales que no reflejan la realidad del cumplimiento. Por ello, la transparencia debe trasladarse al corazón de la ejecución: reportes periódicos comparables, matrices de riesgos vivas, y evidencias verificables asociadas a hitos contractuales.

#### 4.9. Propuestas de fortalecimiento: de la transparencia documental a la integridad verificable

Con base en lo anterior, la ampliación de propuestas se orienta a transformar la transparencia en un instrumento de integridad verificable. Primero, en la fase de planeación, resulta clave exigir estudios previos con supuestos explícitos y trazabilidad de decisiones: toda elección de modelo contractual debe acompañarse de alternativas evaluadas, criterios de selección y análisis de riesgos. La estandarización de formatos y la obligatoriedad de publicar datos estructurados favorecen comparabilidad y control.

Segundo, en la fase de selección, se recomienda reforzar la transparencia de los criterios técnicos mediante matrices de evaluación reproducibles y publicación de insumos que permitan auditoría externa. La transparencia sustantiva no es solo publicar pliegos, sino permitir que terceros identifiquen si los requisitos fueron proporcionados, si existen restricciones injustificadas y si los factores de evaluación fueron aplicados de manera consistente.

Tercero, en ejecución y supervisión, se propone adoptar un esquema de seguimiento continuo, basado en indicadores verificables: avance físico versus financiero, registro de modificaciones con justificación técnica, trazabilidad de adiciones y prórrogas, y publicación periódica de reportes estandarizados. Además, la interventoría debe operar

con salvaguardas de independencia y con obligaciones de reporte que incluyan evidencias trazables, no únicamente certificaciones narrativas.

Cuarto, en el nivel institucional, la interoperabilidad de datos entre SECOP, sistemas presupuestales, reportes de interventoría y bases de control permitiría activar alertas tempranas. El objetivo no es aumentar la carga burocrática, sino reducir opacidad operativa: cuando la información se estructura y se cruza automáticamente, el control se anticipa, se focaliza y se vuelve menos dependiente de denuncias tardías.

Finalmente, el fortalecimiento del control social requiere mecanismos de inteligibilidad: tableros de seguimiento simplificados, visualizaciones de hitos y riesgos, y canales de participación que conecten observaciones ciudadanas con respuestas institucionales verificables. La transparencia sustantiva se consolida cuando la información publicada se convierte en herramienta efectiva para prevenir, detectar y corregir desviaciones, y no solo en evidencia formal de cumplimiento.

Estas ampliaciones no sustituyen el contenido aprobado, sino que profundizan el enfoque crítico al precisar por qué la transparencia puede resultar meramente formal y qué componentes institucionales y operativos deben reforzarse para que opere como control real, especialmente en proyectos de infraestructura de alta complejidad.

A partir de estas propuestas, resulta necesario situar el alcance analítico del estudio y precisar el aporte que el caso examinado ofrece para la comprensión de los límites estructurales de la transparencia como mecanismo de control en la contratación pública.

En este sentido, el valor añadido de la presente investigación se sitúa, en primer término, en el plano teórico-analítico, al problematizar la concepción predominante de la transparencia en la contratación pública y evidenciar sus límites como categoría meramente procedimental. El estudio profundiza en la distinción entre transparencia formal y transparencia sustantiva, mostrando que la primera, entendida como cumplimiento de deberes de publicidad y acceso a la información, resulta insuficiente para estructurar un control efectivo de la acción administrativa cuando subsisten asimetrías de información, déficits en la racionalidad técnica de las decisiones y dinámicas de captura

institucional. A partir del análisis del caso de la adición contractual Ruta del Sol II – Ocaña–Gamarra, la investigación aporta evidencia empírica que permite comprender cómo un marco normativo formalmente garantista puede coexistir con prácticas administrativas que vacían de contenido material el principio de transparencia, desplazándolo hacia una función predominantemente ex post de legitimación antes que de prevención. Desde esta perspectiva, el trabajo contribuye a la discusión contemporánea sobre gobernanza y control público al proponer una lectura de la transparencia no como un fin en sí mismo, sino como un componente estructural de sistemas de integridad orientados a la trazabilidad decisonal, la verificabilidad técnica y la articulación institucional. De este modo, se ofrece un marco conceptual que dialoga con los enfoques europeos de buena administración y control preventivo, y que resulta útil tanto para el análisis académico como para el diseño y evaluación de políticas públicas de transparencia en contextos de alta complejidad contractual.

## Referencias bibliográficas

COLOMBIA. AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, 2015. *Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP)* [en línea]. Bogotá: ANCP-CCE. [Consulta: 6 de febrero de 2026]. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/secop/consulte-el-secop>

ÁVILA TORRES, Juan, 2016. *La transparencia y el buen gobierno: una perspectiva desde los derechos humanos y las obligaciones de los gobiernos locales*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia. [Consulta: 6 de febrero de 2026]. Disponible en: <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/13926>

CÁNCION, D. F., BELTRÁN, E. M. y ARÁNZAZU, J. S., 2020. *La efectividad del proceso de contratación pública en Colombia y Perú. Revisión caso Odebrecht* [en línea]. Bogotá: Universidad Santo Tomás. [Consulta: 15 septiembre 2025]. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11371/3242>

MARTÍNEZ CÁRDENAS, Edgar Enrique y RAMÍREZ MORA, Juan Manuel, 2006. La corrupción en la contratación estatal colombiana: una aproximación desde el neoinstitucionalismo [en línea]. *Reflexión Política*. Junio 2006, vol. 8, no. 15, pp. 148-162. [Consulta: 15 septiembre 2025]. ISSN 0124-0781. Disponible en: <https://doi.org/10.29375/01240781.622>

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2019. Ley 1952 de 28 de enero de 2019, por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. *Diario Oficial*. 28 enero 2019, no. 50.850.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 1993. Ley 80 de 28 de octubre de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. *Diario Oficial*. 28 de octubre de 1993, no. 41.094.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2014. Ley 1712 de 6 de marzo de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho a Acceso a la Información

Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*. 6 de marzo de 2014, no. 49.084.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2011. Ley 1474 de 12 de julio 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. *Diario Oficial*. 12 de julio de 2011, no. 48.128.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2022. Ley 2195 de 18 de enero de 2022, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*. 18 de enero de 2022, no. 51.921.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2003. Ley 850 de 18 de noviembre de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. *Diario Oficial*. 18 de noviembre de 2003, no. 45.375

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2015. Decreto 1082 de 26 de mayo de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional. *Diario Oficial*. 26 de mayo de 2015, no. 49.523.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 1993. Ley 80 de 28 de octubre de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. *Diario Oficial*. 28 de octubre de 1993, no. 41.094

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2021. Ley 2094 de 29 de junio de 2021, por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*. 29 de junio de 2021, no. 51.720.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2007. Ley 1150 de 16 de julio 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. *Diario Oficial*. 16 de julio de 2007, no. 46.691.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 5 de julio de 2007. Exp. 15324. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 1 de diciembre de 2011. Exp. 17767. Consejera Ponente: Olga Mélida Valle de De la Hoz.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de 3 de septiembre de 2020. Exp. 2012-00406 (1559-12). Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 13 de junio de 2013. Exp. 11001032600020100003700 (39005). Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia de 2 de junio de 1999. Ref. Expediente D-2234. Sentencia C-400/99. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia de 3 de julio de 2002. Ref. Expediente D-3844. Sentencia C-508/02. Magistrado Ponente: Luis Eduardo Montealegre Lynett.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia de 8 de agosto de 2012. Ref. Expediente D-8933. Sentencia C-618/12. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia de 8 de abril de 2003. Ref. Expediente PE-016. Sentencia C-292/03. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia de 18 de febrero de 2003. Ref. Expediente D-4186. Sentencia C-128/03. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia de 25 de agosto de 1999. Ref. Expediente D-2313. Sentencia C-623/99. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia de 8 de agosto de 2012. Ref. Expediente D-8933. Sentencia C-618/12. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia de 17 de mayo de 2023. Ref. Expediente D-14980. Sentencia C-154/23. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

CUERVO SERRANO, Aldemar, 2014. *Corrupción en la contratación pública en Colombia* [en línea]. Trabajo de grado. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. [Consulta: 15 septiembre 2025]. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10654/12911>

DUQUE-BOTERO, Juan David, 2021. Los principios de transparencia y publicidad como herramientas de lucha contra la corrupción en la contratación del Estado [en línea]. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. No. 26, pp. 263-294. [Consulta: 15 diciembre 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.18601/21452946.n26.11>

FRANCO, Oscar, 2000. *La contratación administrativa: comentarios a la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios*. 2a ed. Bogotá: Editorial Ibáñez. ISBN 958-96696-6-8.

GIL BOTERO, Enrique, 1999. *Teoría general de los contratos de la administración pública*. Bogotá: Editorial Legis. ISBN 958-653-189-4.

COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA, 1991. Constitución Política de Colombia 1991. *Gaceta Constitucional*. 4 de julio de 1991, no. 114. [en línea]. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública. [Consulta: 15 diciembre 2025]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2007. Ley 1150 de 16 de julio 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. *Diario Oficial*. 16 de julio de 2007, no. 46.691.

ESPAÑA, 2017. *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014*. Boletín Oficial del Estado. 9 de noviembre de 2017. No. 272, p. 107714-108159. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9>

ESTADOS UNIDOS. *Freedom of Information Act (FOIA)*, 1966. 5 U.S.C. § 552. Enmendada por la *FOIA Improvement Act of 2016*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice [en línea]. [Consulta: 6 de febrero de 2026]. Disponible en: <https://www.justice.gov/oip/freedom-information-act-5-usc-552>

MÉXICO. *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Diario Oficial de la Federación. 4 de mayo de 2015. última reforma publicada el 20 de mayo de 2021.

GONZÁLEZ BARROSO, Fernando, 2016. Entrevista a Peter Eigen (Fundador de Transparency International). *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*. No. 2 (septiembre-diciembre), p. 1-6. ISSN-e 2530-1144. Disponible en: <https://revistatransparencia.com/numero-2/>

GRUPO BANCO MUNDIAL, 2020. *La lucha contra la corrupción: Datos básicos* [en línea]. 19 de febrero de 2020. [Consulta: 6 de febrero de 2026]. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-factsheet>.

HERRERA, Benjamín, 1996. *Régimen de contratación estatal. Principios de contratación estatal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Disponible en: [https://redcol.minciencias.gov.co/Record/COOPER2\\_4301272c979013582ca6692c8805a750/Details](https://redcol.minciencias.gov.co/Record/COOPER2_4301272c979013582ca6692c8805a750/Details)

LÓPEZ NIEVES, José Gabriel, 2017. El principio de selección objetiva en la licitación pública: análisis desde la etapa precontractual. *Revista Verba Iuris*, Vol. 12 no (37), p. 13-24. ISSN 0121-3474. Disponible en: <https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.37.1023>

ISO, 2016. *ISO 37001:2016. Sistemas de gestión antisoborno: Requisitos con orientación para su uso* [en línea]. Ginebra: ISO. [Consulta: 6 de febrero de 2026]. Disponible en: <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:37001:ed-1:v1:es>

OCDE, 2018. *Contra la captura de políticas públicas: Integridad para el buen gobierno*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. París: OECD Publishing. ISBN 978-92-64-30642-4. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264306424-es>

PINTO NERÓN, Ximena, 2015. Ética y contratación pública. *Aletheia: Cuadernos Críticos del Derecho*, (2), p. 85-116.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2020. Decreto Ley 403 de 2020 (marzo 16), (marzo 16), por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal. *Diario Oficial*. 16 de marzo de 2020. No. 51.258.

STIGLER, George J., 1971. "The theory of economic regulation", *Bell Journal of Economic and Management Science*, Vol. 2, no. 1, p. 3-21; Posner Richard., 1974.

## Listado de abreviaturas

ANI:	Agencia Nacional de Infraestructura
BOE:	Boletín Oficial del Estado (España)
CGR:	Contraloría General de la República
C.P.:	Consejero Ponente
FOIA:	Freedom of Information Act (Estados Unidos)
INCO:	Instituto Nacional de Concesiones
ISO:	International Organization for Standardization
M.P.:	Magistrado Ponente
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODEBRECHT:	Empresa constructora brasileña vinculada al caso
PGN:	Procuraduría General de la Nación
SECOP:	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
SIC:	Superintendencia de Industria y Comercio
UNE:	Asociación Española de Normalización
UNE-ISO 690:	Norma internacional para referencias bibliográficas.