

**EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN EL CONTRATO DE CONCESIÓN DEL  
AEROPUERTO EL DORADO**



**MARY LUZ MORENO BERTOLETTI**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIZACION DERECHO ADMINISTRATIVO**

**Bogotá D.C., Colombia**

**2010**

## **INTRODUCCION**

En este trabajo podemos encontrar la problemática actual de la corrupción en la contratación estatal en general, pero más exactamente en el contrato de concesión del Aeropuerto Internacional El Dorado ya que han surgido una serie de diferencias, omisiones y tardanzas por parte del consorcio encargado de realizar la obra. Para ello haré de manera sucinta un recorrido por lo que se considera corrupción desde la perspectiva de varios autores nacionales y extranjeros, pasando por la definición de lo que en nuestra legislación se concibe como contrato de concesión así como su finalidad y características básicas, para así concluir con la situación fáctica y jurídica que se presentó en el contrato de concesión para la modernización del Aeropuerto Internacional El Dorado, el cual infortunadamente está afectado por vicios de corrupción.

De igual manera analizaré los diferentes factores que han conllevado a la ineficiencia por parte de algunos funcionarios dentro de ésta clase de contratos.

## DESARROLLO TEMATICO

Definamos el contrato de concesión para poder entrar a analizar el contrato objeto de estudio.

Ante todo puntualicemos que el Contrato de Concesión como contrato estatal que es regido y tipificado expresamente por la Ley 80 de 1993 y las modificaciones contenidas por la Ley 1150 de 2007, está sometido a los principios que rigen la contratación estatal, vale decir los de transparencia, selección objetiva del contratista, economía, responsabilidad, libertad de concurrencia, igualdad de oportunidades, carácter conmutativo del contrato, mantenimiento del equilibrio económico-financiero, etc.

El contrato de concesión otorga significativos poderes a la administración pues es el que mayor exorbitancia ostenta, al hacer imperativo que en su documento se consagren las cláusulas exorbitantes o excepcionales de terminación, modificación e interpretación unilaterales, caducidad y sometimiento a las leyes nacionales, disponiendo que ellas se entienden pactadas, aunque no se incluyan expresamente. (*Ley 80 de 1993, art. 14,*)

De la definición legal del contrato de concesión se evidencian los siguientes elementos:

1. La concesión es un contrato estatal regido en términos generales por la Ley 80 de 1993 junto con las modificaciones al respecto contenidas en la ley 1150 de 2007 y las normas especiales que para cada modalidad sean del caso.
2. El concedente siempre es una entidad estatal
3. El concesionario puede ser una persona natural o jurídica
4. Los objetos del contrato de concesión pueden ser uno de los siguientes:
  - a) Prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público y todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación del servicio.

- b) Construcción, explotación o conservación total o parcial, de un servicio público y todas aquellas actividades necesarias para el adecuado funcionamiento de la obra.
  - c) Explotación de un bien destinado al servicio o uso público.
  - d) De conformidad con pronunciamientos del Consejo de Estado, la enumeración contenida en el numeral 4 del artículo 32, no dice que las concesiones de otra especie como la explotación de bienes o actividades que le son propias a una entidad estatal para obtener rentas y destinarlas a un servicio público a que se refieren otras disposiciones legales como lo es en el caso concreto el monopolio sobre los juegos de suerte y azar, sean concesiones distintas aunque si específicas.
5. Los objetos contractuales se realizarán por cuenta y riesgo del concesionario.
  6. Igualmente tales objetos se realizarán bajo la vigilancia y control de la entidad concedente.
  7. El concesionario recibirá como contraprestación, un pago previamente acordado que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y , en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.

La finalidad del contrato de concesión no solo se celebra para la prestación de servicios públicos sino también para la explotación de bienes o actividades que constitucional o legalmente se hayan asignado al Estado o cualquiera de las entidades públicas, porque al fin y al cabo cualquiera que sea su naturaleza, siempre tendrá una finalidad de servicio público.

**Analicemos que la eficiencia no es un factor que hayan tenido en cuenta dentro del contrato de concesión adjudicado al consorcio OPAIN con respecto a las condiciones del contrato específicamente en el presupuesto.**

En el año 2004 como consecuencia del plan maestro realizado por aeropuertos de Paris en el 2000, los estructuradores del proyecto, bajo los criterios de tráfico, funcionalidad y capacidad, definieron que el nuevo Aeropuerto de Bogotá se debía hacer partiendo de la estructura existente de la terminal de pasajeros.

De igual manera los Asesores jurídicos del Ministerio de Transporte y de Aerocivil, establecieron que el contrato de concesión va a 20 años y que no podría ser modificado desconociendo que el mundo cambia cada vez y a más velocidad.

Entraré a hacer un breve comentario para determinar los factores de omisión o corrupción dentro del contrato de concesión cuya responsabilidad es de administrar la operación, explotación comercial, mantenimiento, modernización y expansión del Aeropuerto internacional el Dorado de la Ciudad de Bogotá:

Entre el Señor FERNANDO AUGUSTO SANCLEMENTE ALZATE, en su condición de Director General de LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONAUTICA CIVIL, y el Señor JUAN ALBERTO PULIDO ARANGO, en su condición de Gerente y Representante de la SOCIEDAD CONCESIONARIA OPERADORA AEROPORTUARIA INTERNACIONAL S.A OPAIN S.A, celebraron un contrato de concesión 6000169 OK del 12 de Septiembre de 2006 para la administración, operación, explotación comercial, mantenimiento y modernización y expansión del Aeropuerto el Dorado de Bogotá.

Que las partes suscribieron un otrosí No 03 el 24 de febrero de 2010, en el que establecieron en una cláusula que *“en lo que se refiere a las obras de modernización y expansión de la futura terminal y las obras que eventualmente resulten necesarias y que por razones de servicio público, se ejecuten en respuesta a la parte motiva del otrosí al contrato de concesión...”*

De igual manera durante varios meses las partes han realizado mesas de trabajo y aproximaciones conjuntas, respaldadas con sus respectivos asesores y consultores tendientes a surtir el proceso de negociación, sin

que a la fecha hayan podido concluir los ejercicios tendientes a definir y acordar el valor y la forma de pago del Delta.

**Por lo anterior las partes acuerdan ampliar el plazo establecido en la cláusula 3 del otrosí del 24 de febrero de 2010 por el término de 3 meses, contados desde la fecha de suscripción del documento, para que las partes determinen el valor y la forma de pago del Delta y para dar pleno conocimiento a las condiciones.**

Las necesidades de la Región son múltiples, pero con respecto al tema que nos ocupa el Plan de Desarrollo de Bogotá y su plan de Ordenamiento Territorial, requiere, la vinculación de las redes de ciudades a través de la integración del sistema aeroportuario internacional; la articulación del plan de modernización y ampliación del Aeropuerto con el plan zonal que ordena el POT.

El alcance de la concesión frente a las necesidades de la región es limitada por:

- ❖ Las inversiones previstas en los 15 años de concesión, por valor de US \$ 408 MILLONES, representan menos de la mitad de lo proyectado por el plan maestro del aeropuerto.
- ❖ Las nuevas obras aumentaran 2.5 veces el área de terminales de pasajeros.
- ❖ El área de bodegas se ampliará 1.9 veces y según el plan estratégico exportador, tendría que crecer al menos tres veces.

Cabe resaltar que por los anteriores ítems que menciono es necesario que se establezcan metas de eficiencia para la operación de carga, regulando el incumplimiento de las mismas.

La estructuración financiera de la concesión es de:

1. Plazo 15 años
2. Inversión obras: US \$ 408 MILLONES a desarrollarse en los 5 primeros años.

3. Ingresos de la concesión: tarifas reguladas (tasas aeroportuarias, derechos: uso de puentes de abordaje, expedición de carnets, circulación de vehículos, carros de bomberos y parqueo) e ingresos no regulados (explotación comercial de espacios)
4. Contraprestación Aerocivil: US \$ 800 mil cada dos meses, e ingresos brutos cada seis meses.

Analicemos la necesidad que tienen las demás naciones en cuanto a la contratación y los vicios que surgen dentro de ella siendo más específico la corrupción dentro de los diferentes contratos de la siguiente manera:

Existe un programa de las **Naciones Unidas** para el desarrollo, administración, organización, etc. En cuanto al tema general de la contratación estatal más exactamente en el cumplimiento de los diferentes contratos estatales esto con el fin de evitar la corrupción dentro de ellos y promover la buena gestión de los asuntos públicos.

En la **Unión Europea** sobre las adquisiciones públicas ha adoptado una serie de normas con disposiciones que permiten a las autoridades encargadas de los contratos excluir a empresas o compañías que exhiben comportamientos dolosos o aplican prácticas corruptas o fraudulentas. Aumentar la transparencia, iniciar la apertura de las adquisiciones públicas.

Encontramos la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, ya que ha dedicado gran parte de sus actividades a la cuestión del soborno de funcionarios extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, financiado con el **FMI** proyectos encaminados a crear y reformar instituciones y acompañado de esto la vigilancia en la corrupción dentro de la organización estatal y propiamente la contratación estatal. El Fondo Monetario Internacional ha trabajado con las normas de contrataciones vigentes en los organismos internacionales de créditos y han incluidos cláusulas vinculadas con la transparencia particularmente definiendo las figuras de fraude y corrupción, es en esa línea que como “práctica corrupta” incluyen al ofrecimiento, suministro, aceptación o solicitud, directa o indirecta de cualquier cosa de valor con el fin de influir en la actuación de un funcionario público con respecto al proceso de contrataciones o a la ejecución de los contratos y esto básicamente se encuentra en los contratos de concesión , y es así como el Fondo

Monetario tiene muchos objetivos y entre ellos encontramos el de fortalecer la gobernabilidad, crear un buen clima para la inversión, construir sistemas financieros, legales y transparentes y poder combatir la corrupción.

El **Banco Mundial** ha identificado a la corrupción como “el mayor obstáculo importante al desarrollo económico y social”, porque reduce la tasa de crecimiento 0,5 a 1 por ciento anualmente. Al admitir que la transparencia es un elemento esencial para el buen funcionamiento de las democracias y las economías de mercado, los líderes, urgidos por Estados Unidos, se comprometieron a reforzar la “cultura de la transparencia” en las Américas y “negarles refugio seguro a los funcionarios corruptos, a quienes los corrompen y a sus propiedades”; y promover la transparencia “en la administración de las finanzas públicas en las transacciones del gobierno y en el proceso de adquisiciones y contratos gubernamentales”.

Destaquemos que en el **Estado Peruano** tienen la percepción de los actos de corrupción como un perjuicio para el Estado que se direcciona entre otras actividades a las adquisiciones y contrataciones del Estado, siendo de conocimiento popular que en la Administración pública existen muchas denuncias al respecto. La falta de confianza y de credibilidad en la transparencia de los procesos de adquisiciones y contrataciones estatales, ha seguido siendo uno de los problemas centrales de la gestión pública, la corrupción afecta negativamente la eficiencia del Estado y, ambas la corrupción y la ineficiencia, están negativamente correlacionados con la inversión y el crecimiento económico, reduciendo la credibilidad en los sistemas administrativos y políticos.

En el Perú hay denuncias sobre la existencia de disposiciones complementarias inusuales, e incluso sospechosas, para remunerar a empleados públicos mediante honorarios y contratos de **concesión y consultoría**.

En conclusión lo que pierde el Estado Peruano por corrupción es aproximadamente un 15 por ciento del presupuesto de la Nación.

En **Argentina** encontramos las dificultades más destacadas las cuáles son:

- ❖ No hay disposiciones que establezcan específicamente auditorías internas de la entidad sobre los procesos de contratación que estas llevan a cabo. Los procesos de contratación son un rubro más a auditar, por lo que pueden ser objetos de control solo de manera aleatoria o ante la existencia de denuncias públicas.
- ❖ No hay programas de monitoreo a los niveles de cumplimiento de los contratos adjudicados (verificación de cantidad, calidad, plazos de entrega, etc.). Los mecanismos de control y fiscalización tanto internos como externos a la entidad, se accionan solo a partir de incumplimientos contractuales clamorosos o que son materia de denuncia pública por parte de los medios de prensa o de la ciudadanía.

2. La corrupción en la contratación estatal en Colombia, podemos relacionarla con la **ineficiencia** que se considera como el determinante más importante dentro de ella, ya que como producto de la negligencia y la debilidad de los sistemas de planeación y control, se reduce la calidad de los bienes y servicios prestados por las entidades públicas, estimulando a los clientes para que ofrezcan dinero a cambio de ellos y a los funcionarios para que se involucren en ese tipo de componendas.

Empecemos explicando la etimología de la palabra **CORRUPCIÓN** viene del latín corruptus, que significa descomposición, podredumbre o desintegración; igualmente, se identifica como el proceso degenerativo de las normas y de los valores que se establecen en la sociedad

La corrupción es un fenómeno universal, es por ello que existen varios factores como el narcotráfico, ausencia de una oposición política institucional tanto en el nivel nacional como en el Departamental y municipal, etc.

En el caso de Colombia la corrupción tiene un significado aún mayor que en otros países por la sencilla razón de que entre nosotros el buen gobierno esta afectado, por lo menos, por otros tres factores que nos son tan comunes o que no se dan con igual dramatismo en otros países. Tales como: El narcotráfico-corrupción- violencia y terrorismo, la violencia de los grupos al margen de la ley que no han querido incorporarse a la vida civil, y la ineficacia del sistema de administración de justicia

Narcotráfico, guerrillas e impunidad son factores que alimentan la corrupción, por decir lo menos. Y ellos mismos pueden ser agentes y objeto de corrupción. En otras palabras la guerrilla se ha ido involucrando en actividades que la han despojado de su aureola idealista para aparecer criminalizada, si es que le damos crédito a los informes que sobre fuentes de financiación se publican en Colombia y en el exterior.<sup>1</sup>

A nivel político, la corrupción genera ingobernabilidad en el sistema y pérdida de legitimidad de los entes gubernamentales. Esto lleva al detrimento de la credibilidad democrática, por cuanto aparece ante la opinión pública una asociación continua de algunos servidores públicos en actos que los comprometen directa y negativamente con hechos corruptos. El impacto social de la corrupción se presenta a nivel de la incapacidad estatal de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos, porque además de la escasez de recursos destinados a cumplir fines sociales.

La corrupción en general y en el más amplio sentido de la palabra significa cambiar la naturaleza de una cosa volviéndola mala, privarle de la naturaleza que le es propia, pervirtiéndola. Así cuando una actividad y las instituciones mediante las cuales se ejerce dejan de perseguir el fin por el que están socialmente legitimadas se desnaturalizan, se corrompen y obviamente se deslegitiman.

Veamos los diferentes logros o estrategias para llegar a combatir la corrupción en las diferentes situaciones de contratación estatal:

Las estrategias que tienen que ver con la reforma económica, la privatización y la modernización del Estado forman parte de la anticorrupción, porque todas ellas han significado reducción de trámites, límites a la discrecionalidad, promoción de la eficiencia, pautas de transparencia, fijación clara de responsabilidades; de igual modo la Constitución de 1991 introdujo mecanismos de participación ciudadana y modernas formas de control y auditoria que van a asegurar mayor transparencia.

---

<sup>1</sup> SAYAGUEZ LASO, Enrique. Tratado de derecho administrativo. T II 2 ed, Montevideo.

La corrupción se encuentra en varios sectores pero se da más en la adjudicación de contratos ya que no son adjudicados a quien ofrezca las mejores condiciones técnicas y los más bajos precios, sino a quien tenga mejores recomendaciones políticas (clientelismo) u ofrezca sobornos. En muchos Departamentos, la actividad de interventora es tan débil y de mala calidad, que los contratistas rara vez encuentran objeciones a las obras que entregan.

Tengamos en cuenta que el fenómeno de la corrupción es un flagelo que está presente en todos los países afectando la estabilidad de sus sistemas políticos y de sus instituciones, lesionando sus economías y la moral de sus sociedades, haciéndose cada vez más necesario, contar con análisis que permitan un mejor entendimiento del fenómeno para formular estrategias integrales enfocadas a su erradicación.

La corrupción puede ser la respuesta nacional de los agentes económicos a la existencia de oportunidades de obtener ingresos más elevados, pero es un mal desde luego para la sociedad y también para el individuo.

Sería interesante analizar algunas causas mayores que se aportaron y aportan en el origen y desarrollo de la corrupción en la contratación estatal., tales como:

El agente goza de arbitrio y tiene bajo nivel de responsabilidad.

Hay poca probabilidad de que el agente sea descubierto y sancionado rápida y eficientemente.

El agente posee poder monopólico sobre el cliente.

Escaso costo moral por aceptar sobornos.

El cliente beneficiado por las circunstancias anteriores ofrece un soborno lo suficientemente alto para persuadir al agente a costa del principal.

Hay seis causas principales que identifican la corrupción en Colombia, según Gómez y Gallón (2000:4):

- 1.La alta discrecionalidad en las decisiones de los funcionarios públicos, fundamentada en una cadena de actividades administrativas que terminan dispersando la responsabilidad de los mismos, haciendo difícil el establecimiento de los efectos de las acciones corruptas y obstaculizando, de esta forma, la imposición de sanciones justas y oportunas.

2. El monopolio que aun existe para la prestación de ciertos servicios por parte del Estado genera un acaparamiento del poder, debido a la falta de transparencia y disponibilidad en la información de ciertos procedimientos que contribuyen a dificultar la claridad y la acción objetiva de los funcionarios públicos y que, al mismo tiempo, facilita la extracción de sobornos de aquellos que necesitan hacer uso de algún servicio, debido a la implementación de excesivas regulaciones en los trámites.

3. La baja probabilidad de ser descubierto, así como las débiles sanciones o castigos, son los mejores incentivos para actuar de manera inescrupulosa. En Colombia el atraso y las fallas en la legislación penal se evidencian por la baja calidad de los mecanismos de control e los resultados de la gestión pública o, en su defecto, por el incumplimiento de los mismos, por el bajo nivel de prioridad dado al tema de la corrupción en todas sus manifestaciones por parte del sistema judicial y por la falta de mano dura en el momento de aplicar los castigos.

4. La existencia de bajos salarios públicos se constituye en un estímulo o invitación a incursionar y mantenerse en actividades corruptas en contra de los intereses de la institución para la que se trabaja, porque debido a esta deficiente remuneración el funcionario tiende a buscar beneficios económicos extras conseguidos por medio del abuso discrecional dentro de su actividad laboral, facilitado por la baja probabilidad de ser descubierto, y por la ineficiencia en la aplicación de los castigos y sanciones.

5. La baja sanción moral sobre las acciones corruptas se torna como un factor muy preocupante, como elemento casual, debido a que en la sociedad se ha puesto de moda obtener dinero sin importar los medios por los cuales este se obtiene.

Por último, la burocracia clientelista, entendida esta por la sistemática sustitución de empleados públicos elegidos meritocráticamente por otros escogidos clientelisticamente, como un elemento que degenera los principios de las burocracias estructuradas, permite una tolerancia que puede justificarla perpetuación de los funcionarios públicos (probablemente corruptos) en sus cargos y contribuye a la creación de

una burocracia desorganizada, que por obvias razones, propicia la corrupción.

No puede olvidarse, además, la influencia directa de algunos factores socio-políticos como las prácticas clientelistas, los monopolios partidistas, la falta de verdadera representatividad electoral y de legítima gobernabilidad entre otros, causados básicamente por la estrecha relación que existe entre las oportunidades políticas y económicas, los que se convierten en una importante fuente generadora de corrupción.

La corrupción y la contratación estatal, dentro de este tema encontramos que el fenómeno de la corrupción se halla inmerso en las diferentes funciones estatales. La planeación, el presupuesto, la gestión de recursos humanos, la administración de recursos físicos y el control fiscal, son entre otras aéreas de gestión en donde resulta evidente la desnaturalización de la función pública por este fenómeno. Sin embargo, es en la contratación estatal donde resulta más evidente la injerencia de estas prácticas, ya que a través de la misma se ejecutan los recursos públicos destinados a los diferentes cometidos del Estado.

Otro problema de corrupción identificado en el área de las contrataciones públicas es la utilización de excepcionalidades a los procesos licitatorios, aprovechándose del esquema de contratación del Estado para beneficiar intereses particulares. Adicionalmente, se encuentra que el sector empresarial tiende a buscar la realización de cambios a los términos contractuales a pesar de no existir suficiente justificación, con el único fin de lograr un incremento en el valor del contrato, dado que la ley permite ajustes del presupuesto hasta por un 50% del valor original del contrato. Los contratistas llegan incluso a manipular la información con el fin de presentar una oferta especialmente baja en precio que permita ganar la licitación.

La corrupción en la contratación pública ocasiona una serie de consecuencias que generan altos y graves costos con repercusiones no solo de carácter económico, sino político y social, debido a las diversas formas en que este fenómeno se puede manifestar.

A manera de resumir un poco lo que hemos estudiado anteriormente las secuelas negativas de la corrupción distorsiona la economía,

especialmente en sus variables macroeconómicas. De esta manera se reduce la inversión en razón de la incertidumbre que causa, y debido a la ineficiencia que se refleja en la baja productividad de la misma, generando sobrecostos que las empresas son incapaces de cubrir, como resultado de las acciones intermediarias de los agentes y del pago de sobornos, llevando esto, finalmente a un desestímulo generalizado tanto en la inversión doméstica y extranjera como en la aplicación de nuevas ideas e innovaciones tecnológicas y, por lo tanto disminuyendo el crecimiento económico; una consecuencia directa esta relacionada con los mayores costos de transacción originados en los pagos extraoficiales realizados por el mismo a funcionarios públicos en los procesos de compras estatales; **estas irregularidades en los procesos de contratación**, sumadas a las pérdidas por incumplimiento y a las condiciones de incertidumbre, generan extra costos que son trasladados a un mayor precio de los bienes y servicios transados.

La corrupción en los gastos públicos en el área de las contrataciones públicas es de alto riesgo con la utilización de excepciones a los procesos licitatorios, aprovechándose del esquema de contratación del Estado para beneficiar intereses particulares. Adicionalmente corrompe por el lado del proveedor cuando tiende a buscar la realización de cambios a los términos contractuales sin tener suficiente justificación, con el único fin de lograr un incremento en **el valor del contrato**, dado que la ley permite ajustes del presupuesto hasta por un porcentaje del valor original del contrato; los contratistas llegan incluso a manipular la información con el fin de presentar una oferta especialmente baja en precios que permita ganar la licitación. Estos contratistas son considerados como los únicos capaces de ofrecer productos o servicios al Estado, los que pasan a desempeñar una posición dominante en el mercado contractual del Estado, restringiendo la libre competencia.

A través de la no regularización de las contrataciones públicas se quiere evitar el incremento de actos de corrupción que ha justificado la intervención directa o indirecta del Estado, pero hay que advertir que así como el mercado puede alejar a la economía de situaciones óptimas, la acción del Estado promoviendo situaciones más eficientes, puede dar como resultado situaciones menos eficientes.

Debemos analizar que en la corrupción en la contratación estatal y en muchos campos surge el SOBORNO y debemos analizar este elemento negativo dentro de la contratación en Colombia:

Los sobornos conllevan una abierta complicidad por parte del sector empresarial. Es particularmente relevante que las empresas que tienen una mayor dependencia de la contratación pública confirman aun con mayor fuerza la incidencia de estas modalidades de corrupción en la contratación estatal.

El soborno provoca un alto nivel de abstinencia de empresarios para participar en procesos de contratación pública. Entre aquellos que si participan en dichos procesos un buen porcentaje asume como parte de sus costos el soborno, eliminando un marco de competencia imparcial.

Los funcionarios públicos tienen una visión benévola en torno a la competencia en las contrataciones y en torno a la frecuencia en que se dan las diversas modalidades de corrupción en los procesos de contratación.

Corrupción es un concepto más amplio que delito. Hay comportamientos que, en el plano ético social, pueden calificarse de reprobables sin que sean susceptibles, sin embargo, de castigo por los tribunales. En materia política esta disociación es aun más clara. Pueden existir responsabilidades derivadas de una actuación con trascendencia en este ámbito, sin que la tenga en el jurídico. Menos aun en el jurídico penal.

La corrupción es una tentación natural: de los particulares, de los servidores y organismos del Estado, de los partidos políticos. Si es mas conocida se debe a que en los regímenes dictatoriales la corrupción difícilmente salga a la luz pública. Se oculta por entero su existencia.<sup>2</sup>

Como objeto de análisis empírico, el estudio de la corrupción presenta obstáculos de importancia. El mayor de ellos es la dificultad para obtener información precisa sobre el tema, pues la información documental es escasa y la mayoría de las personas que cuentan con experiencia de

---

<sup>2</sup> BERCAITZ, Miguel Ángel, Teoría General de los Contratos Administrativos. 2 ed. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1990.

primera mano no tienen buena disposición para relevar sus conocimientos.<sup>3</sup>

Los remedios que se plantean, conforme a la sabiduría convencional, son del siguiente tenor:

Nuevas leyes

Reforzar las leyes existentes

Creación de agencias anticorrupción

Creación de comisiones anticorrupción

Aumento de penas

Códigos de ética

Para **Cepeda Ulloa** lo que debe ponerse en marcha, a parte de una estrategia de gobernabilidad, es una estrategia anticorrupción. Y a concepto de él una estrategia es mucho más que un estatuto anticorrupción y que cada uno de los remedios mencionados, o que todos ellos en conjunto. Una estrategia anticorrupción supone un diagnóstico serio del fenómeno.<sup>4</sup>

En un mundo caracterizado por la globalización, en el cual la libre competencia se ha convertido en la orden del día, todos los comportamientos que deformen las reglas del mercado y la transparencia del mismo son inadmisibles. Las distintas maneras de corrupción distorsionan el libre mercado, hacen nugatorias las reglas de competencia e inclinan la balanza, no a favor de los mejores o de los más eficientes, sino de los más corruptos.<sup>5</sup>

3. El contrato que se celebró con el aeropuerto el dorado cumple con los requisitos formales para su ejecución, cabe resaltar que los errores que se han cometido con ocasión al cumplimiento del contrato son lo que ameritan omisiones, corrupción y tardanza dentro del mismo.

---

<sup>3</sup> CEPEDA ULLOA, Fernando, La Corrupción en la Contratación estatal. T.M editores-Fedesarrollo.

<sup>4</sup> CEPEDA ULLOA, Fernando. Gestión local y ética pública T. M Editores.

<sup>5</sup> CEPEDA ULLOA, Fernando. Gestión local y ética pública T. M Editores pág. 177

La explicación a todo ello es que el consorcio OPAIN que es el encargado de ejecutar los cambios del aeropuerto ha venido comprometiéndose a hacer unos estudio al terreno para así mismo poder empezar a actuar, pero estos compromisos los han venido posponiendo cada vez que pueden por factores que quizá no ameritan la espera de la obra, la tardanza de la obra se debía a que el consorcio OPAIN no podía realizar los nuevos diseños con los estudios apropiados en poco tiempo, pues para ellos debían contar con un tiempo moderado para ello, porque según ellos era imposible cuantificar el valor de los trabajos y por eso decidieron ampliar el plazo.

Es claro que con estos cambio en el plazo queda en duda la demolición de la estructura y el valor de dicha obra.

Es importante tener en cuenta que esta decisión de construir y modernizar el aeropuerto el dorado es vital para Bogotá, pero así como es de gran importancia esta obra surgen bastantes errores, omisiones y demás que entraré a explicar:

Las decisiones en un Estado clientelista no se toman con fundamento en la razón ni en el beneficio colectivo. En efecto: a pesar de las advertencias, observaciones y propuestas para corregir a tiempo y rediseñar el proyecto de modernización de El Dorado, durante la última década se ha producido una cadena de tres falencias que hoy ponen en riesgo la competitividad del aeropuerto es decir, la de la ciudad y la de la región entera, una competitividad que tanto ha costado construir y que hoy tiene clasificada a Bogotá como la sexta entre las cincuenta principales ciudades latinoamericanas.

- ❖ Como primera falla, fue adoptar como lineamiento general el llamado "**Plan Maestro**" (**PM**) cuando éste en realidad era apenas una propuesta de distribución de equipamientos y amoblamientos *dentro* del predio del aeropuerto, sin referencia alguna al entorno y sin resolver su articulación con los sistemas generales de servicios públicos, movilidad, espacio público y demás, ni considerar los impactos del crecimiento de pasajeros y carga para las áreas de influencia de El Dorado.

- ❖ No menos grave es que el Plan Maestro fuera formulado sobre la base de proyecciones pesimistas: la información básica se recogió en 1999, justo en medio de la crisis económica, y apenas se empelaron proyecciones inerciales sobre el comportamiento de pasajeros o de carga. El Plan Maestro era apenas una estimación de tendencia, sin ningún esfuerzo de gestión adicional para aprovechar las oportunidades que brinda el aeropuerto. Y en cualquier caso, es obvio que para un proyecto de tal magnitud no se formula un solo escenario tendencial sino un conjunto de escenarios: deseable, probable, posible, en los que se pone de manifiesto si existe o no gestión estratégica y en qué sentido.
  
- ❖ Desde cuando el Plan Maestro fue adoptado en 2001, los representantes del Gobierno Distrital señalaron la inconveniencia del proyecto y formularon recomendaciones para mejorarlo, no sólo en cuanto a los ingresos que él podría generarle a la Nación sino además para la aeronavegación y el bienestar de la ciudad y la región. Con este propósito se llevaron a cabo numerosas reuniones, seminarios con expertos e interesados, presentaciones y debates con los gremios y sesiones de trabajo con los "técnicos" del nivel central. Pero nada de esto hizo mudar el rumbo de la Nación, que siempre adujo la urgencia de empezar las obras y la premura de entregarles en concesión. Aunque eran evidentes los problemas que se presentarían al momento de tratar de ejecutar el Plan Maestro, éste se tomó como base para la licitación y para luego adjudicar la concesión, sabiendo de antemano que una vez firmado el contrato, todo lo demás serían discusiones legales. A falta de un proceso transparente, efectivo, asertivo y serio, la concesión fue adjudicada mediante una licitación que con toda su parafernalia no pasó de ser un simulacro de lo que pudo ser la mejor operación aeroportuaria del subcontinente, pues siendo tan importantes la ciudad y su aeropuerto, sólo compitieron tres firmas, ninguna internacional de primera línea.

A título personal diría respecto a las anteriores falencias, que se hubiera adoptado en ese tiempo de la celebración del contrato ciertas medidas de control y seriedad y se habría evitado las demoras de la ejecución que siempre son más costosas, pues cada día que la ciudad y la región pasan

sin un aeropuerto de calidad mundial es un día de cuantiosas pérdidas económicas.

De igual manera La "modernización" insuficiente y defectuosa de El Dorado significa que más temprano que tarde parte de la carga y de los pasajeros tendrán que ser atendidos desde aeropuertos "alternos" y más distantes de la Capital. Aunque conviene contar con alternativas, pero su oportunidad no puede depender de que EL Dorado deje de ser competitivo, sino de que la dinámica regional se intensifique hasta al punto de generar más exportaciones de las que puede manejar aquel aeropuerto.

Otro fenómeno visible dentro del contrato de concesión y más exactamente con el Consorcio Opain que es el encargado de ejecutar dicho contrato tendría vinculación directa con el tema de aportes a la campaña de nuestro actual Presidente SANTOS, cabe resaltar que si el Estatuto Anticorrupción estuviese vigente podrían inhabilitar a OPAIN para que siga trabajando con todos los contratos que tengan incluyendo el del aeropuerto; pero es un tema que no vamos a entrar a estudiar a fondo.

## CONCLUSIONES

- ✓ Es importante que para garantizar que el aeropuerto El Dorado sea un elemento fundamental en el **desarrollo regional** propongan un comité interinstitucional permanente conformado por la Aerocivil, el concesionario, la Gobernación y la Alcaldía.
  
- ✓ Sugeriría definir unos **indicadores de gestión** y resultado para así mismo monitorear la calidad del servicio prestado y regular el incumplimiento de los mismos, esto con el fin de evitar lo que está pasando dentro del contrato objeto de estudio.
  
- ✓ Cabe resaltar que es importante que se eviten prácticas **monopolísticas** en carga y áreas comerciales ya que en este sentido convendría que la estructuración del contrato permita la mayor pluralidad y flexibilidad en los negocios aeroportuarios y no aeroportuarios.
  
- ✓ Debe existir un compromiso de todos, específicamente del Sector Privado, Sector Público y Organismos de Control para evitar los malos manejos y la mala administración de algunos entes y conformar así la Ética pública y privada en la contratación estatal.
  
- ✓ Actuar siempre en función del interés colectivo, excluyendo toda acción que pueda redundar en beneficio personal o de terceros.
  
- ✓ Realizar un seguimiento permanente, puntual y riguroso a la ejecución de los contratos estatales, evitando hacer concesiones que sean contrarias al interés público.

## BIBLIOGRAFÍAS

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA**, 1991.
- **DÁVILA VINUEZA**, Luis Guillermo, Régimen Jurídico de la Contratación Estatal. 2 ed. Editorial Legis, Bogotá, D.C, 2005.
- **ESCOBAR GIL**, Rodrigo. Teoría General de los contratos de la administración pública. Edit. Legis, 2001.
- **VÁSQUEZ FRANCO**, Gladys. La concesión administrativa de servicio público. Edit. Temis, Bogotá, 1998.
- **EDGAR E MARTÍNEZ, Juan M RAMÍREZ**. La corrupción en la contratación estatal colombiana.
- **CEPEDA ULLOA**, Fernando. La corrupción en la contratación estatal en Colombia. T.M Editores Fedesarrollo, facultad de administración U de los Andes.
- **GUECHÀ MEDINA**, Ciro Norberto. Contratos Administrativos. Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires 1980.
- **REGUEROS SWOKIN**, Sergio. El contrato de. Comentarios al nuevo Régimen de Contratación Administrativa. Ediciones Rosaristas. Bogotá 1998.