

DESARROLLO DEL CONTROL FISCAL CON RELACIÓN A LOS ELEFANTES
BLANCOS EN COLOMBIA, EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Gerley Nataly Pérez Peña

gerley-perezp@unilibre.edu.co

Henry Efraín Higuera Cepeda

henrye-higuerac@unilibre.edu.co

Resumen:

A través del presente artículo se investigan las consecuencias sociales, políticas y económicas que causan las obras civiles inconclusas o llamados elefantes blancos, que se dan en nuestro país por diversas causas que son objeto de análisis, entre ellas se encuentran la falta de planeación, de pluralidad de oferentes en la contratación y muchas otras que llevan a que se presenten este tipo de conductas que afectan directamente los recursos públicos y por ende la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Del mismo modo, se examinan los efectos o consecuencias de la existencia de elefantes blancos, así como la implementación del nuevo modelo de control fiscal materializado con el decreto 403 de marzo de 2020, en el que se analiza si ha sido efectivo para la vigilancia y la buena gestión de los recursos públicos, a través de la creación de la nueva dependencia del ente de control, denominado DIARI (Dirección de Información y Análisis de Reacción Inmediata), que con su

tecnología avanzada realiza hallazgos y detectan las inconsistencias presentes en los procesos contractuales en tiempo real, generando alertas tempranas que le permitan un control oportuno a la entidad ejecutora y a la CGR (Contraloría General de la República).

ABSTRACT:

Trought this article investigated the socials, politics and economics consequences caused by unfinished civil Works, called White elephants, which occur in our country for various causes that are the object of analysis among them are the lack of planning, plurality of bidders in contracting and many others that lead to this type of behavior that directly affects public resources and therefore the satisfaction of society's needs.

In the same way, the effects or consequences of the existence of white elephants are examined, as well as the implementation of the new fiscal control model materialized with Decree 403 of March 2020, in which it is analyzed whether it has been effective for surveillance and the good management of public resources, through the creation of the new unit of the control entity, called DIARI (Directorate of Information and Analysis of Immediate Reaction), which with its advanced technology makes findings and detects the inconsistencies present in the processes contracts in real time, generating early alerts that allow timely control to the executing entity and the CGR (Office of the Comptroller General of the Republic)..

INTRODUCCIÓN:

Como es sabido por la sociedad colombiana, lastimosamente el país en toda su historia, se ha caracterizado por tener altos índices de corrupción en la administración de los recursos públicos, teniendo los elefantes blancos u obras inconclusas como uno de los mayores focos de corrupción, y de ahí los problemas sobrevinientes como lo son los sobrecostos para la culminación de las

obras civiles o el abandono de las mismas, que conlleva a que las entidades contratantes tengan que incurrir en costos no previstos, ya que en muchas oportunidades se tiene que volver a contratar o como ocurre en la mayoría de las veces se dejan las obras en total abandono.

Dentro del contexto del presente artículo, se pretende documentar los antecedentes del fenómeno que se da en la contratación denominado Elefantes blancos, identificar las causas que conllevan a la existencia de estos, determinar las consecuencias que las obras inconclusas generan en los recursos públicos de la Nación y enunciar los resultados obtenidos por parte de la Contraloría General de República como garante de la buena utilización de los recursos públicos.

Para ello, se describen las causas y efectos de los elefantes blancos y los avances realizados por la CGR para la detección a tiempo de obras inconclusas para con esto evitar la mala administración de los recursos que se invierten en infraestructuras al servicio de la sociedad en general, debido a que se empieza a dar una transformación al modelo de control fiscal para hacerlo más eficaz y poder tener una pronta detección y la respectiva reacción por parte de las áreas encargadas en cabeza de la Contraloría General de la República (CGR), en la mitigación de posibles riesgos de corrupción en la ejecución de obras civiles.

Aunado a esto, la pregunta a responder en este artículo es ¿qué medidas ha tomado el Gobierno en cuanto al Control Fiscal para la detección a tiempo de los elefantes blancos en Colombia en la última década?, en específico se hará alusión a las modificaciones realizadas en la CGR para lograr identificar los detrimentos al patrimonio público y velar por la recuperación de los recursos inadecuadamente ejecutados.

Por otra parte, esta investigación tiene un enfoque cualitativo, en el cual, por medio de la recolección y análisis de datos de fuentes secundarias y terciarias como son investigaciones,

artículos, tesis, etc, enfocado en una perspectiva interpretativa se llega a los resultados. El estudio realizado es el explicativo que busca responder el por qué ocurre un fenómeno, en el caso concreto la causa de la existencia de los elefantes blancos y también descriptivo, al mostrar las medidas que se han tomado para contrarrestar la existencia de elefantes blancos en Colombia, adicionalmente, el método utilizado en este escrito es el Inductivo-Deductivo, que parte de premisas particulares para llegar a conclusiones generales y va dirigido a toda la población, por ser un tema de alta relevancia para la comunidad por tratarse de la mala administración de los recursos públicos.

PALABRAS CLAVES: Corrupción, fallas, control fiscal, detrimento patrimonial, estado, elefantes blancos, obras inconclusas.

KEY WORDS: Corruption, failures, fiscal control, patrimonial detriment, state, white elephants, unfinished works.

¿Qué son los elefantes blancos?

El término elefantes blancos tiene su origen en la antigua Siam, hoy Tailandia, en donde los elefantes eran considerados como animales sagrados por ser símbolo de poder, aumentando el prestigio de quien los poseía, sin embargo, no se obtenía ningún beneficio de ellos, al contrario, se invertían grandes cantidades de dinero en su manutención, situación que llevaba a la ruina de quien los tenía.

De ahí el símil que se realiza con las grandes obras que son contratadas con el fin de saciar las necesidades de la comunidad y que terminan en detrimento patrimonial para los recursos de la nación por los sobrecostos que generan su terminación, llevando a la ruina del proyecto en sí.

Gaona Aburto (2015) define como elefantes blancos “a toda propiedad que termina generando grandes gastos y no entrega beneficios en relación a *[sic]* su alto costo” (p.8).

Así mismo, Hernández y Ulldemolins (2015) definen los elefantes blancos como

Aquellos proyectos culturales, especialmente grandes infraestructuras, pero también grandes eventos o clústeres culturales que han centrado la acción pública de la cultura en una larga etapa desde mediados de los noventa hasta finales de los años dos mil- coincidiendo con la expansión económica- y que actualmente se han convertido en una problemática y un símbolo cultural de una época (p.1)

Se entiende entonces que, los elefantes blancos corresponden a infraestructuras de grandes dimensiones que son costosas en construir y que generan mayores gastos de los estimados al inicio del proyecto.

En Colombia existen elefantes blancos, basta con ver el documento “Grandes hallazgos”, expedido por la CGR en el año 2018, en el capítulo séptimo, en el que se estimó que, entre los años 2012 y 2017, en las auditorías realizadas por el ente encargado del control fiscal, el 40% de los hallazgos con presunta incidencia fiscal arrojaban un total de ochocientos cuarenta millones (\$840.000) correspondientes a obras inconclusas.

Otra investigación realizada por la Corporación Transparencia por Colombia arrojó que el 59% de los hechos de corrupción, afectan derechos económicos, sociales y culturales, en la mayoría de los casos por construcciones que terminan en elefantes blancos. En dicho documento, se observan los hechos de corrupción que oscilaron entre los años 2016 a 2018 en los cuales nuevamente se evidencia la afectación a los derechos fundamentales de la comunidad.

En esta misma línea, Scheller y Silva (2017) manifestaron que la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República en su informe emitido en junio de 2017 encontraron 54 posibles elefantes blancos, la mayoría en Bogotá y destacan el interés de la comunidad en la denuncia de estos hechos irregulares.

En dicho informe, se muestran estadísticas de la corrupción en el país, haciendo alusión a que Colombia para el año 2015 se ubicó en el tercer lugar en la tabla de Índice Global de Impunidad, siendo uno de los factores principales el abandono del Estado a los municipios con más bajos recursos.

Así mismo, en el informe de gestión presentado por la Contraloría General de la República, en los años 2011 a 2012, se determinó la existencia de elefantes blancos en los departamentos del Meta, César, Magdalena y Atlántico en el que se encontraron 66 hallazgos que arrojaron una cuantía de \$33,930 millones; igualmente, en el informe de gestión 2012 a 2013, se informa que en las auditorías desarrolladas se encontraron obras inconclusas cercanas a \$400,000 millones, los anteriores datos corresponden a recursos invertidos por regalías, los cuales no fueron bien administrados, motivo por el cual se reformó la ley de regalías.

Por otra parte, en el informe de gestión presentado por la CGR para los años 2015 a 2016, se resalta el propósito de evitar que los recursos de regalías se dilapiden terminando en elefantes blancos, razón por la que se prioriza el control fiscal para dichos recursos, el resultado de esta gestión se evidencia en las 13 auditorías a diferentes municipios que dieron como resultado 140 hallazgos fiscales por \$112,707 millones.

En cuanto a los informes rendidos en los años 2016 a 2017 y 2017 a 2018 la región de los llanos orientales se destaca por la existencia de obras inconclusas por ejemplo en la infraestructura

educativa en el municipio de Macarena en donde debido a obras sin funcionamiento y el deterioro de los inmuebles se valora un daño por la suma total de \$10.359 millones, lo mismo sucedió con el Centro de Atención Hospitalaria de Uribe Meta que por causa de la ineficiencia de sus gestores fiscales por la falta de planeación no entró en funcionamiento originando daños por valor de \$9.828 millones.

De lo anterior, se evidencia que muchos de los recursos dilapidados correspondían a dineros asignados por el Sistema General de Regalías, los cuales se pensaban invertir en grandes construcciones, pretendiendo salvaguardar las necesidades de la comunidad, en cuanto a educación, alcantarillado, recreación, etc, pero no fueron usados para este fin, en cambio sí conllevaron a la existencia de elefantes blancos, los cuales son un fenómeno latente que afecta de gran manera los recursos públicos de la Nación, motivo por el cual, a continuación, se abordan las causas y efectos que conllevan a su existencia.

Hallazgos y Resultados:

1. Causas

Dentro de las causas que pueden desencadenar la existencia de elefantes blancos, se encuentra la falta de un riguroso análisis Costo-Beneficio, en relación con esto Morín Maya (2017) manifiesta

El hecho de que se realicen proyectos que no tienen un beneficio neto positivo para la sociedad tiene implicaciones relevantes tanto en las finanzas públicas como en el bienestar de la población, porque se destinan recursos a proyectos innecesarios y se dejan de lado proyectos que podrían haber generado un beneficio social real, además de eso, los proyectos realizados requerirán de recursos a lo largo del tiempo para su operación y mantenimiento (p.3)

Prasser (2007) manifiesta, en la misma línea que

Muchos de estos proyectos "grandes", "icónicos" con demasiada frecuencia degeneran en lo que se ha descrito como proyectos de "elefante blanco" (Scott 1992). Los proyectos de 'elefante blanco' no solo son a menudo grandes y costosos de construir y toman más tiempo de lo estimado originalmente, sino que también la forma y el 'prestigio' dominan tanto la función que el proyecto nunca se desempeña satisfactoriamente en términos del rol declarado, poco claro como suele ser, o financieramente. Además, lo que realmente hace que estos proyectos sean 'elefantes blancos' es que su mantenimiento se vuelve caro debido a un diseño deficiente, un papel confuso y la falta de lo que podría describirse mejor como un 'estudio de mercadeo' para su inicio¹ (p.3).

Del mismo modo, Morin Maya (2017) reconoce los siguientes factores “la discrecionalidad en la asignación de recursos públicos, la corrupción y la escasa transparencia y la falta de procesos rigurosos de evaluación y selección de proyectos de inversión” (p.4) para explicar aquellos proyectos que generan obras inconclusas.

¹ Many of these ‘big,’ ‘iconic’ projects too frequently degenerate into what has been described as ‘white elephant’ projects (Scott 1992). ‘White elephant’ projects are not only often large and expensive to build and take longer than originally estimated, but also form and ‘prestige’ so dominate over function that the project never performs satisfactorily either in terms of stated role, unclear as it is often is, or financially. Moreover, what really make these projects ‘white elephants’ is that they become expensive to maintain because of poor design, confused role and lack of what may be best described as a ‘business case’ for their very initiation

Los anteriores autores, en sus apreciaciones tienen un común denominador en cuanto a las causas de la existencia de elefantes blancos en Colombia y dentro de estas la principal es la corrupción, siendo el punto de partida para que sea evidente la falta de planeación en los proyectos, la deficiencia en el análisis de los estudios previos y la ausencia de un riguroso análisis Costo-beneficio que permita valorar la inversión estatal y su utilidad frente a las necesidades de la comunidad.

Frente a los elefantes blancos más destacados en Colombia, se encuentran:

1. Hidroituango. Fue un proyecto muy importante para el país sobre generación de energía, en el cual sus fallas radicaron en especial en la falta de planeación y diseño técnico, debido a la falta de diligencia de sus directivos, así se manifestó en el reportaje realizado en el facebook live del ente de Control.
2. Reficar: Declarado como uno de los proyectos estratégicos para el país, ya que permitiría “duplicar el número de barriles de petróleo refinado por día al pasar de 80.000 a 165.000, disminuiría las importaciones de derivados del petróleo, aumentaría las divisas para el país y produciría combustibles más limpios” (Contraloría General de la República, 2018). No obstante, este proyecto nunca llegó a feliz término, razón por la que la Contraloría empezó su investigación hallando como resultados, la falta de planeación, compras innecesarias de materiales, gastos excesivos en la contratación y sobrecostos.
3. Bioenergy: Este proyecto consistió en la construcción de una planta de producción de etanol en el Departamento del Meta, la editorial Nuevo Siglo, señala que a pesar de conocer desde el inicio que el proyecto no era viable, se siguió desarrollando e invirtiendo dineros adicionales para la ejecución del proyecto, despilfarrando así los recursos públicos.

De estos tres proyectos que terminaron en elefantes blancos se destaca la falta de estudios previos en cuanto a los costos reales de las obras anteriormente mencionadas, por esta razón se evidencia la falta de planeación y la inversión de recursos adicionales, más los sobrecostos para su ejecución.

En relación con el principio de planeación Aponte I (2014), trae a referencia lo manifestado en sentencia del 15 de mayo de 1992 por el Consejo de Estado que estipula

Desde el enfoque jurídico, una revisión de orden normativo, doctrinal y jurisprudencial evidencia que la planeación no es solo un asunto preliminar a la contratación de obras públicas: también es liminar, entre los estudios previos que plantean los términos de referencia del contrato en su dimensión objetiva y el modo fáctico, correspondiente al cumplimiento del mismo, paralelo al desarrollo y entrega a satisfacción de las obras contratadas. Pero, a su vez, en una dimensión posliminar de todo contrato y toda obra pública terminada, la planeación plantea considerar la garantía de la durabilidad de la obra en condiciones de funcionamiento adecuado, sostenibilidad económica e incluso para minimizar el impacto ambiental y social.

Así mismo, arguye que el gasto público debe ser una inversión que se realice de conformidad con los principios aplicables a la actividad administrativa, además de mostrar la planeación dinámica para cada una de las etapas en el desarrollo de la obra, en la cual la entidad estatal tiene la posibilidad de conocer las posibles situaciones que pueden incidir en el objeto contractual.

Con base en los análisis del autor frente al tema en mención, se destaca que el principio de planeación debe ser dinámico, no basta con que esté presente solamente al inicio del proyecto, sino que debe manifestarse en cada una de sus etapas pre-contractual, contractual y pos-

contractual además, dicho principio debe ir de la mano con el plan de desarrollo vigente, lo que permite que se garantice la existencia de los recursos para su ejecución.

Adicional a esto, otro de los factores que llevan a la existencia de elefantes blancos es la falta de pluralidad de oferentes en la licitación que lleva a tener como mejor opción la contratación directa, de conformidad por lo reglado en el artículo 2 de la ley 1150 de 2007, literal g, que afirma que “esta modalidad de selección procederá cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado”, esta situación conlleva en varias ocasiones a que el único contratista contratado no tenga la idoneidad y experiencia suficientes para el desarrollo del proyecto.

Se evidencian debilidades en los procesos de contratación, vulnerando el principio de selección objetiva, puesto que en el país los procesos de contratación directa son los prevalentes, además sucede que aquellos procesos que son por concurso por lo general solo se presenta un único oferente, muchas veces por plantear en los procesos de selección requisitos que son inalcanzables, situación que conlleva a que sean elegidos los mismos, sin considerar otros oferentes.

Por otra parte, es mediante la contratación estatal que se celebran contratos que terminan en obras inconclusas, por esta razón es elemental conocer en qué consiste y cómo funciona en Colombia, Bahamón, L (2018) manifiesta que el contrato estatal no solo debe cumplir con requisitos de existencia y validez, sino con las siguientes particularidades, como (i) que su contraprestación este encaminada en la satisfacción de las necesidades de la población (ii) en el contrato debe participar algún ente de carácter público, (iii) El contrato por su naturaleza es adhesivo, debido a la elaboración unilateral de las cláusulas contractuales por parte de la administración y (iv) la existencia de prerrogativas especiales de la administración.

Adicionalmente, Arroyave Flórez (s.f.) define a los contratos estatales como

actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades estatales, previstos en el derecho privado o en normas de derecho público, como los que a título enunciativo se nombran a continuación: Contrato de obra, contrato de consultoría, contrato de prestación de servicios, contrato de concesión, encargos fiduciarios y de fiducia pública, entre otros (pag.2)-

Otra definición de contrato estatal es el siguiente:

aquel negocio jurídico que celebra una entidad pública con los particulares o éstos entre sí, o ciertos particulares en ejercicio de funciones administrativas, comprometiéndose una de las partes a ejecutar obras, prestar servicios o suministrar bienes a favor de la otra, sin que ésta última necesariamente deba pagar alguna remuneración o retribución (Barón, Uribe, et al, 2010, p. 36).

Por lo anterior, se observa que el contrato estatal consiste en un acto jurídico solemne celebrado por las entidades estatales entre ellas o con un particular con la finalidad principal de servir a la comunidad, de conformidad con los principios de la contratación estatal y los fines esenciales del estado, los cuales con la existencia de los elefantes blancos se ven relegados, puesto que se evidencia que al momento de contratar el fin esencial del estado de servir a la comunidad y los principios de planeación, economía, transparencia y responsabilidad no son tenidos en cuenta por los funcionarios encargados de su ejecución.

2. Efectos

En nuestro país la malversación de los recursos públicos es un tema que por falta de control a la inversión de los recursos, se pierde de una forma desafortunada el dinero de los colombianos en los

famosos “elefantes blancos”, que no pasan de ser obras que cuando se proyectaron tenían un fin social pero nunca llegó a su entrega o no tuvo alguna utilidad.

Según Maya Villazón (citado por Montiel et al.,2020)

La Contraloría entidad encontró 1.193 obras con un costo superior a 8.7 billones. De la categorización de las obras, se obtuvieron los siguientes resultados: el 15.14% son obras inútiles e inservibles; el 24.45% son obras que nunca se entregaron, quedaron a medio construir y no tienen ninguna utilidad; el 29.19% son obras consideradas críticas por retrasos de años o décadas.

La paradoja es que sectores básicos para el desarrollo de los pueblos como saneamiento básico (acueductos y alcantarillados), salud y educación, son los más afectados por la negligencia y la desidia de los gobiernos; y son los departamentos más pobres en donde predominan estos elefantes blancos, en Chocó, la Guajira, Guainía, Vaupés, San Andrés, y Amazonas.

Teniendo en cuenta que Colombia es un país tercermundista, los hechos de corrupción que causan los elefantes blancos afectan abismalmente los derechos económicos, sociales y culturales del país y especialmente a las regiones donde habita la población más vulnerable.

En cuanto a los derechos económicos afectados, se destaca la intervención del gobierno con la reforma al Sistema General de Regalías, mediante el cual se realiza una distribución equitativa de estos recursos promoviendo proyectos de interés regional. No obstante, la Contraloría en sus informes de gestión, demostró que no se han hecho grandes proyectos, puesto que los recursos se han malversado a razón de que no se realizó la debida planeación que exige la elaboración de proyectos estratégicos de mediana o gran envergadura.

Frente a los derechos sociales su afectación es integral en el desarrollo tanto de ciudades como de municipios, que por el incumplimiento de las obras civiles conlleva a un atraso social, ya que por lo general los derechos que se ven más afectados son; el derecho a la salud, con la ejecución incompleta de hospitales que dejaron de atender los pacientes de una comunidad y viéndose afectada directamente la cobertura de salud, porque se construye la infraestructura física y queda sin concluir o por la falta de los equipos necesarios para una adecuada atención de la población., cuando se abandonan obras de vivienda de interés social y que se convierten en elefantes blancos se afecta de forma directa la calidad de vida de las personas que por la corrupción no puedan acceder a una vivienda digna; las obras de acueductos, en las cuales debido a la mala planeación la ejecución no cumple los fines para lo cual estaba destinada y por ende la afectación directa es para la comunidad que no puede recibir agua potable y de calidad a sus hogares; las obras viales, cuando no se ejecutan se obstaculiza de manera importante la comunicación entre poblaciones, quedando rezagadas en su desarrollo; en cuanto al derecho a la educación, cuando se dejan escuelas y colegios sin construir o sin su respectivo equipamiento se está contribuyendo a que niños y jóvenes no tengan acceso a infraestructuras educativas de calidad que les permita recibir una buena educación.

Dentro de los derechos culturales, también se ve directamente afectado el derecho a la recreación plasmado en el art. 30 de la Constitución Política de Colombia, ya que debido a la falta de infraestructura para la realización de prácticas deportivas e infraestructura para eventos de carácter cultural como lo pueden ser el desarrollo de actividades artísticas y de diversidad cultural, afecta directamente a jóvenes y niños en edades vulnerables que al no tener este tipo de actividades recurren a actividades delictivas e inducción al mundo de las drogas, teniendo serias implicaciones negativas para el entorno social donde cohabitan.

3. Medidas adoptadas para la prevención de elefantes blancos

En Colombia el ente competente para realizar el control de los recursos públicos que se invierten en la construcción de obras públicas es la Contraloría General de la República, quien se encarga de realizar Control Fiscal definido como

Una función pública que tiene como objetivo fundamental vigilar o fiscalizar la ejecución del gasto de las entidades públicas centralizadas o descentralizadas del orden local, regional o nacional: ingresos, gastos y en general, operaciones relativas a los bienes públicos. También se ejerce a particulares o privados que manejen fondos o bienes públicos, en la medida en que el proceso de modernización del Estado ha llevado a ceder a particulares, funciones que en el Estado de Bienestar eran de resorte estatal. El Control Fiscal verifica la legalidad de las actuaciones financieras, pero también la eficacia, eficiencia y economía en la ejecución de políticas, programas y proyectos. Implica, no solamente cumplimiento de normas y procedimientos financieros, sino también un control basado en resultados y en el cumplimiento de las metas sociales propuestas (Young y Tovar, 2014, p.5)

De conformidad con esta importante función de la Contraloría y con la necesidad de disminuir la existencia de elefantes blancos en el país, se empieza a implementar el Registro Nacional de obras civiles inconclusas que permite realizar una mejor vigilancia de las obras públicas a través de la DIARI (dependencia perteneciente a la Contraloría General de la República) encargada de realizar seguimiento en tiempo real de dichas obras, a través de la realización de un inventario actualizado para las entidades Nacionales, municipales y distritales, dependencia que debe actuar en colaboración armónica con Colombia Compra Eficiente para la actualización de los datos.

El Registro Nacional de obras inconclusas fue creado por la ley 2020 de 2020 , esta herramienta jurídica, le permite a la Contraloría General de la República darle seguimiento a las obras civiles, de manera que, los contratistas de las mismas deban hacer reportes a la entidad de los avances y el respectivo cumplimiento en la ejecución y entrega de las obras, dicha ley da un año, después de la fecha de entrega para los contratiempos que se pudieron dar en la ejecución de la obra, luego de esa fecha se hace el respectivo reporte, so pena de que el incumplimiento por parte de los contratistas en la entrega de la obra conlleve a una baja significativa de puntuación para posteriores contrataciones de obras civiles.

Esta misma ley en su artículo 2 trae la definición de obra civil inconclusa que taxativamente dice:

Construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, que un (1) año después de vencido el término de liquidación contractual, no haya concluido de manera satisfactoria para el interés general o el definido por la entidad estatal contratante, o no esté prestando el servicio para el cual fue contratada (ley 2020, 2020).

Asimismo, mediante el decreto ley 403 de 2020 que modificó la ley 610 de 2000 y la ley 1474 de 2011, se creó la DIARI que como se expresó en párrafos anteriores, es la dependencia encargada del registro de obras inconclusas, esta ley trae el control preventivo y concomitante, el cual no implica coadministración, que permite de manera excepcional realizar un control previo en los contratos estatales.

María Rangel (2020) afirma que, en la DIARI se han creado herramientas para avanzar en el control en la contratación pública y manifiesta que

Entre las herramientas creadas se destaca un modelo para la automatización del cálculo y la publicación interna de alertas por contratos con presuntos sobrecostos. Este modelo involucra actividades analíticas intensivas en extracción, transformación y carga de datos. El algoritmo detecta la información de costos unitarios en los documentos de los procesos de contratación y los relaciona con precios de mercado. En especial, los del catálogo del mecanismo de agregación de demanda de grandes superficies de Colombia compra eficiente y los del Sistema de Información (Sipsa) del Dane para la semana y territorio en que se suscriben los contratos.

Se resalta que, con la creación de la DIARI se puede llegar a mitigar la existencia de obras inconclusas debido al alto estado de alerta en el que se encuentra esta dependencia del ente de Control.

Adicionalmente, se han tomado medidas para el control de la existencia de únicos oferentes dentro de la contratación, es así como, se han implementado documentos tipo, estrategia que ha permitido aumentar la pluralidad de oferentes y la optimización en la ejecución de dineros públicos, el diario *Ámbito Jurídico* (2021), manifiesta que “desde la reparación de la calle de cualquier barrio, hasta la construcción de puertos, aeropuertos y megaobras de infraestructura asociadas al transporte, deben ser contratadas aplicando documentos tipo”.

4. Conclusiones

La administración y gestión de los recursos públicos requiere seguimiento continuo en todas sus fases de desarrollo, esto es, en las etapas precontractual, contractual y poscontractual para garantizar que los recursos sean invertidos correctamente en los proyectos, de manera que sus

gestores están en el deber de realizar seguimiento constante a las obras, con el fin de evitar que estas se conviertan en elefantes blancos.

El modelo de control fiscal posterior y selectivo está debidamente complementado con la posibilidad de realizar control preventivo y concomitante, en procura de la optimización de los recursos en el desarrollo de las obras civiles y no al final en la etapa de terminación o liquidación cuando ya se ha ocasionado el detrimento al patrimonio público con la disminución de las posibilidades de recuperación de recursos

La coordinación y armonización para el desarrollo de actividades entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales son base fundamental para la vigilancia y control fiscal parcial y objetivo tanto en las finanzas públicas nacionales como en las territoriales.

La Contraloría General de la República a través de la DIARI ha demostrado importantes avances en la modernización de sus procesos, procedimientos y estructura organizacional; ya que con la creación de esta dependencia de la entidad es posible detectar irregularidades que se presenten en tiempo real con herramientas tecnológicas para su posible prevención, posterior seguimiento y adoptar los correctivos correspondientes contra la corrupción, con una amplia visión de cambio tanto a nivel institucional como en la intervención en procesos de orden nacional.

La contratación directa en vez de ser la modalidad de contratación excepcional, ha sido la regla general, cuando el tipo de contratación que debería prevalecer es la licitación, situación que ha generado la existencia de únicos oferentes que no cumplen con las características necesarias para el desarrollo de los proyectos, de manera que, para evitar la existencia de obras inconclusas, primero se debe regular esta inconsistencia en la contratación.

Bibliografía

- Contraloría General de la República de Colombia (2018). Grandes hallazgos. Recuperado de https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47d08180ff
- Transparencia por Colombia (2019). Así se mueve la corrupción Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia. Recuperado de https://www.monitorciudadano.co/docs/asi_se_mueve_la_corrupcion.pdf.
- Scheller D`Angelo, A. & Silva, Sh. (2017). La corrupción en la contratación pública: operatividad, tipificación, percepción, costos y beneficios. *Revista Via Iuris*, (Nº 23).
- Aponte Díaz, I (11 de enero-junio de 2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista digital de Derecho Administrativo*. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3831>
- Gaona Aburto, M (2015). Elefantes blancos “Hospitales concesionados y la profundización de la privatización de la salud pública” (Trabajo de grado). Universidad de Chile, Instituto de Comunicación e Imagen, Santiago, Chile.
- Hernández, G., Ulldemolins, J (2015). Políticas culturales, políticas urbanas y elefantes blancos: génesis, conceptualización, consecuencias y resistencias a la ciudad creativa. *Revista Arxius* 33.
- Prasser, S (2007), Overcoming the 'White Elephant' Syndrome in Big and Iconic Projects in the Public and Private Sectors. Faculty of Business, University of Sunshine Coast. Recuperado de <http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p118751/mobile/ch05.html>

Congreso de Colombia (28 de octubre de 1993) Estatuto General de Contratación. [Ley 80 de 1993].

Congreso de Colombia (17 de julio de 2020) por medio de la cual se crea el registro Nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones [ley 2020 de 2020].

Bahamón, L (2018), Elementos y presupuestos de la contratación estatal, Universidad de Católica de Colombia. Recuperado de:

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/23523/1/elementos-y-presupuestos-de-la-contratacion-estatal.pdf>.

Arroyave, J (s.f), ABCES sobre contratación pública o estatal, ABCES jurídico, recuperado de

<http://repository.ces.edu.co/bitstream/10946/3132/1/35-Contratacion%20Publica%20o%20Estatal.pdf>

Barón, L., Uribe, F., Morales, J & Palacio, J (2010) Cartilla para la contratación estatal, recuperado de

<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/17469/CARTILLA%20PARA%20LA%20CONTRATACION%20PUBLICA%20O%20ESTATAL.PDF?sequence=1&isAllowed=y>

Rangel M., (2021). DIARI, información y tecnología para proteger recursos públicos. Economía

Colombiana. Recuperado de: <https://www.economiacolombiana.co/actualidad-contraloria/diari-informacion-y-tecnologia-para-proteger-recursos-publicos-975>

Navarro J., (2021). Los pliegos tipo: transparencia contractual y optimización de los recursos públicos. Legis, Ámbito Jurídico. Recuperado de: <https://www-ambitojuridico->

com.sibulgem.unilibre.edu.co/noticias/informe/los-pliegos-tipo-transparencia-contractual-y-optimizacion-de-los-recursos-publicos

Transparencia por Colombia (2019). Brief de la Corrupción en Colombia. Recuperado de:

<https://transparenciacolombia.org.co/2019/01/18/brief-de-la-corrupcion-en-colombia/>

Mejia R., (2020). Cartagena y Bolivar en el TOP 10 de las ciudades con más elefantes blancos en

Colombia. Mundo Noticias. Recuperado de: [https://mundonoticias.com.co/cartagena-y-](https://mundonoticias.com.co/cartagena-y-bolivar-en-el-top-10-de-las-ciudades-con-mas-elefantes-blancos-en-colombia/)

[bolivar-en-el-top-10-de-las-ciudades-con-mas-elefantes-blancos-en-colombia/](https://mundonoticias.com.co/cartagena-y-bolivar-en-el-top-10-de-las-ciudades-con-mas-elefantes-blancos-en-colombia/)

Correa Young, R., & Freddyur Tovar, L. (2015). El Control Fiscal. Entre el Control Político y el

Control Social. *Perspectivas Internacionales*, 10(2). Recuperado a partir de

<https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/perspectivasinternacionales/article/view/12>