



La Corrupción Política en Colombia Caso “Reficar” y su Impacto en la Gobernanza

Juan Manuel Pérez Rodríguez

Edgar Gastón Restrepo Torres

Corporación Universitaria Minuto de Dios

Rectoría Antioquia y Chocó

Centro Universitario Bello (Antioquia)

Programa Especialización en Alto Gobierno

febrero de 2026

La Corrupción Política en Colombia Caso “Reficar” y su Impacto en la Gobernanza

Juan Manuel Pérez Rodríguez

Edgar Gastón Restrepo Torres

Presentado como requisito para optar al título de Especialista en Alto Gobierno

Asesor

David Fernando Rubio Quintero

Corporación Universitaria Minuto de Dios

Rectoría Antioquia y Chocó

Centro Universitario Bello (Antioquia)

Programa Especialización en Alto Gobierno

febrero de 2026

Tabla de Contenido

Introducción	7
Planteamiento del Problema	11
Pregunta de Investigación	12
Objetivo.....	13
Objetivo General	13
Objetivos Específicos.....	13
Justificación	14
Hipótesis, Delimitación y Alcance.....	17
Hipótesis	17
Delimitación.....	17
Alcance	19
Antecedentes	21
Contexto Histórico	21
Corrupción y Megaproyectos: Riesgos Estructurales y Antecedentes Sectoriales	22
Antecedentes del Proyecto Reficar y su Concepción Estratégica.....	23
Hallazgos de los Organismos de Control y Respuesta Institucional.....	24
Gobierno Corporativo, Supervisión y Responsabilidad Directiva.....	25
Caso Reficar, Gobernanza y Desarrollo Territorial.....	26
Ética Pública, Liderazgo y Cultura Institucional	26
Marco Teórico	28
La Corrupción como Fenómeno Estructural del Estado Contemporáneo	28

Corrupción Política y Administrativa	29
Neoinstitucionalismo y Análisis de la Corrupción.....	30
Gobernanza y Capacidad Estatal	31
Control Institucional, Rendición de Cuentas y Transparencia.....	32
Corrupción, Gobernanza y Desarrollo	33
Estado del Arte	34
Marco Conceptual	37
Marco Legal	39
Fundamento Constitucional	39
Régimen General de Contratación Estatal	40
Régimen de Responsabilidad Fiscal, Disciplinaria y Penal	40
Normativa de Transparencia y Acceso a la Información	40
Marco Metodológico.....	41
Enfoque y Diseño Metodológico de la Investigación	41
Técnicas, Instrumentos o Herramientas	41
Resultados	44
Conclusiones	49
Referencias.....	51

Resumen

El presente documento presenta un análisis sobre la corrupción política en Colombia a partir del caso de la Refinería de Cartagena (Reficar), con el fin de entender las causas, efectos e implicaciones en la gobernanza del Estado. La investigación tiene como punto de partida el reconocimiento de la corrupción como un fenómeno de tipo estructural que trasciende conductas individuales y se relaciona con debilidades institucionales en la planeación, el control y la gestión pública.

El caso de estudio es un referente reconocido y emblemático en Colombia en razón a los significativos sobrecostos del proyecto que superaron el 100% del valor que inicialmente se pactó acompañado de las interminables irregularidades en la ejecución. Luego de realizada la revisión documental se identificaron fallas contundentes en la estructuración del proyecto acompañadas de deficiencias en los mecanismos de supervisión al igual que en el control a nivel institucional y una limitada articulación entre los actores involucrados.

Los resultados apuntan a que el fenómeno de la corrupción no solo obedeció a decisiones administrativas deficientes sino a problemas de gobernanza como ausencia de liderazgo estratégico y de transparencia, además de una cultura organizacional permisiva frente a prácticas irregulares. De igual manera se identificó que los sistemas de control operaron de manera reactiva llevando a un daño patrimonial.

Como conclusión, el estudio demuestra que la corrupción en Colombia debe tener un abordaje desde un enfoque integral que robustezca la capacidad institucional del Estado, promueva mecanismos de control preventivo, garantice la transparencia en la gestión pública y fomente una cultura ética en el ejercicio del poder.

Abstract

This document presents an analysis of political corruption in Colombia based on the case of the Cartagena Refinery (Reficar), with the aim of understanding its causes, effects, and implications for state governance. The research begins with the recognition of corruption as a structural phenomenon that transcends individual behavior and is related to institutional weaknesses in planning, control, and public management.

The case study is a recognized and emblematic example in Colombia due to the significant cost overruns of the project, which exceeded 100% of the initially agreed-upon value, coupled with endless irregularities in its execution. After reviewing the documentation, significant flaws were identified in the project's structuring, along with deficiencies in oversight mechanisms and institutional control, as well as limited coordination among the actors involved.

The results indicate that the phenomenon of corruption stemmed not only from deficient administrative decisions but also from governance problems such as a lack of strategic leadership and transparency, in addition to an organizational culture that tolerated irregular practices. Similarly, it was identified that the control systems operated reactively, leading to financial losses.

In conclusion, the study demonstrates that corruption in Colombia must be addressed from a comprehensive perspective that strengthens the State's institutional capacity, promotes preventive control mechanisms, guarantees transparency in public administration, and fosters an ethical culture in the exercise of power.

Introducción

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2023, elaborado por Transparencia Internacional (2024)—organización global de la cual hace parte Transparencia por Colombia—, el país obtuvo una puntuación de 40 sobre 100, lo que representa un incremento de un punto frente al resultado registrado en 2022. Este avance, aunque modesto, resulta significativo en la medida en que pone fin a un periodo de estancamiento de cinco años consecutivos en esta medición, evidenciando una leve pero relevante variación en la percepción sobre los niveles de corrupción en el sector público.

Según la Organización Transparencia por Colombia (2026), la corrupción se entiende como el abuso de posiciones de poder o de confianza y ocurre cuando ciertos actores, ya sean legales o ilegales, buscan obtener un beneficio personal a expensas del interés colectivo, esto se manifiesta a través de la oferta, solicitud, entrega o recepción de bienes, servicios, beneficios o favores, a cambio de acciones, influencias en decisiones o simplemente por omisiones

Por su parte, el Banco Mundial (2026) define la corrupción como el “uso indebido del poder público en beneficio privado” (p.1). En esta misma línea, las Naciones Unidas (2021), indica que la corrupción incluye delitos tales como el soborno, la malversación de fondos, el tráfico de influencias y el abuso de funciones. Para el Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000), se entienden como actos de corrupción aquellos que están vinculados a delitos contra la administración pública, que incluyen el cohecho, la concusión, el peculado y el tráfico de influencias.

A partir de lo anterior, es importante señalar que el fenómeno de la corrupción en Colombia es complejo, engorroso, delicado y espinoso a la vez, ya que involucrar a muchos

actores del sistema político del país, desde el propio Estado, pasando por la sociedad civil y los privados, situación que genera incertidumbre y desconfianza de quienes gobiernan, afectando el desarrollo económico, institucional, político y social de la nación.

Ahora bien, el país ha enfrentado muchos casos de corrupción que han afectado la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado legalmente constituidas, entre ellos los más renombrados: Caso de la “Ñeñe política” (2019), “Cartel de la Toga” (2017), Desfalco en la Gobernación de Córdoba (2015), Escándalo del 'Carrusel de la Contratación' (2010), caso Odebrecht (2009-2014), entre otros.

Uno de los casos más emblemáticos de corrupción en Colombia, tanto en el ámbito empresarial como estatal, es el que tuvo lugar en la Refinería de Cartagena (Reficar). Este escándalo no solo reveló las prácticas y métodos irregulares en la gestión de recursos públicos, sino que también puso de manifiesto la ineptitud y la inseguridad de los organismos encargados de controlar, fiscalizar y supervisar el uso de dichos recursos en la nación. Todo esto ha generado un impacto adverso en la confianza que la sociedad civil deposita en la gobernanza.

En este sentido, se esperaba que Reficar se convirtiera en un modelo de modernización y autosuficiencia energética para el país, pero se transformó en un triste ejemplo de corrupción. Las investigaciones realizadas por expertos han revelado sobrecostos injustificados, contratos irregulares y una alarmante falta de transparencia en la administración de los recursos. La mala planificación y la inexperiencia en la ejecución de este tipo de proyectos llevaron a un incremento desmesurado del presupuesto inicial. Según datos de la Contraloría General de la República, los sobrecostos alcanzaron el doble de la inversión prevista para esta obra. (Sáenz, 2023)

El proyecto Reficar, que inicialmente tenía un presupuesto de 3.777 millones de dólares,

acabó costando más de 8. 000 millones, lo que representa un sobre costo superior al 100% del valor previsto. Diversas investigaciones han señalado presuntos actos de corrupción en los que se ven implicados agentes y organismos del Estado, altos funcionarios, así como empresas contratista y subcontratistas, entre otros.

Este problema de corrupción en Reficar ha generado un impacto negativo frente a la credibilidad del Estado, producto de las fallas, falta de control y supervisión del proyecto, debilitando así la gobernanza a través de los procesos y mecanismos de toma de decisiones y la falta de liderazgo y dirección de quienes están al frente de las instituciones.

Frente a este contexto es importante caracterizar las causas y efectos de la corrupción política en Colombia, caso Refinería de Cartagena (Reficar) y su impacto en la gobernanza del país para analizar los principales hechos de corrupción y proponer estrategias que permitan la prevención y mitigación de la corrupción fortaleciendo la gobernanza desde la rendición de cuentas en la administración pública y la transparencia en los procesos y mecanismos aplicados.

En este contexto, la realización de este estudio implicará llevar a cabo consultas, indagaciones y solicitudes, así como revisar la normativa vigente y toda la literatura disponible sobre corrupción en el país con un enfoque particular en el caso de Reficar. En este sentido, se accedió a información publicada por los mecanismos de control y fiscalización, entre ellos, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República donde se analizaron las causas de corrupción que se presentaron en la refinería de Cartagena, donde estos hechos de malversación de recursos económicos llevaron al país a incrementar la deuda interna como externa, perjudicando a millones de colombianos, especialmente la clase media y baja de país, porque se dejaron de invertir recursos en otros proyectos prioritarios de sectores como salud, educación, vivienda, vías, medio ambiente,

agropecuarios entre otros.

Con este estudio sobre la corrupción en la Refinería de Cartagena (Reficar), se abordarán aspectos legales, administrativos y éticos con el fin de ofrecer una comprensión profunda de este caso y sus repercusiones en la gobernanza y la gestión pública en el país.

Planteamiento del Problema

El fenómeno de la corrupción en Colombia es complejo, ya que involucra a muchos actores del sistema político del país, desde el propio Estado, la sociedad civil y los privados. Todo esto genera incertidumbre y desconfianza de quienes gobiernan, afectando el desarrollo económico, institucional, político y social de la nación. Durante muchas décadas Colombia se ha visto envuelta en varios casos de corrupción, donde se terminan perdiendo los recursos y no se identifica responsabilidad alguna entre los actores involucrados, situación que afecta la gobernanza institucional y la credibilidad de los ciudadanos frente a los gobernantes.

Uno de esos casos de corrupción es el ocurrido en la Refinería de Cartagena – Reficar- un proyecto que tenía como propósito la ampliación y modernización de sus instalaciones, pero termino convirtiéndose en uno de los hechos más grande de corrupción del país, el cual tenía una inversión inicial de 3.777 millones de dólares y termino costando más de 8.000 millones de dólares, algunos estudios e investigaciones realizados por los organismo de control señalan que la falta de planificación, de experiencia y la poca supervisión fueron algunas de las causas que llevaron al sobre costo de esta mega obra, donde involucran a funcionarios del Estado, empresas contratista, privados entre otros.

Este caso de corrupción ha impactado negativamente al país y sus instituciones, propiciando una crisis de gobernabilidad, falta de transparencia, ausencia de controles efectivos de los organismos encargados de impartir justicia y sanciones a quienes cometen este tipo de actos ilícitos; bajo este contexto se hace importante caracterizar las causas y efectos de la corrupción política en Colombia - caso Refinería de Cartagena (Reficar) y su impacto en la gobernanza del país, para poder analizar los principales hechos de corrupción y proponer

estrategias que permitan robustecer y prevenir posibles casos de corrupción.

Pregunta de Investigación

¿Cuáles fueron las principales causas y efectos de la corrupción política en Colombia evidenciadas en el caso de la Refinería de Cartagena (Reficar)?

Objetivo

Objetivo General

Analizar las principales causas y efectos de la corrupción política en Colombia a partir del caso de la Refinería de Cartagena (Reficar), y su impacto en la gobernanza del Estado colombiano.

Objetivos Específicos

- Identificar los principales hechos y decisiones asociadas a la corrupción política en el proyecto de la Refinería de Cartagena (Reficar)
- Relacionar las fallas institucionales, de supervisión y control estatal que contribuyeron a la materialización del caso Reficar y a sus efectos sobre la gestión pública.
- Establecer lineamientos estratégicos orientados a la prevención y mitigación de la corrupción política, con el fin de fortalecer la gobernanza en Colombia.

Justificación

La corrupción en el país se erige como el principal obstáculo para el crecimiento económico, social, institucional, ambiental y político. A lo largo de su historia, Colombia ha enfrentado numerosos casos de corrupción, siendo el escándalo de la refinería de Cartagena- conocida como Reficar-, uno de los más notorios. Este caso revela la falta de planeación y control por parte de los organismos competentes, lo que ha creado un vacío en el que la impunidad puede prosperar, afectando así la gobernanza y socavando la credibilidad de las instituciones legalmente establecidas.

En este sentido, los sobrecostos han superado el 100% de la inversión inicialmente programada, pasando de 3.777 millones de dólares a alcanzar un total de 8.000 millones de dólares. Este desvío ha puesto de manifiesto numerosas irregularidades en la ampliación y modernización de la refinería, lo que ha provocado un significativo detrimento patrimonial para la nación. Además, este aumento en los costos ha incrementado el endeudamiento público, debilitando la estructura del Estado debido a la falta de transparencia y controles efectivos por parte de las entidades gubernamentales. Todo ello tiene un impacto negativo en la estabilidad política del país, así como en la inversión social y pública, y en el desarrollo económico del Estado.

Ahora bien, desde una perspectiva académica, con este estudio se busca adquirir y generar conocimiento sobre los diversos temas relacionados con la corrupción política en Colombia y la gobernanza del país, donde se estudiarán y analizarán los diversos documentos realizados sobre los casos de corrupción, en especial los relacionados con la refinería de Cartagena - Reficar, tomando como base las creencias, hipótesis y teorías de administración

pública, como también las políticas anticorrupción establecidas en el país, en especial la ley 1471 del 2011 (Estatuto Anticorrupción). En este sentido, se espera que este trabajo sea útil o sirva de aporte para otros tipos de investigación que se realicen sobre este tema, generando procesos, mecanismos, y estrategias más afectivas en la gestión y recuperación de los recursos públicos.

Sumado a lo anterior, y desde la perspectiva científica, esta indagación busca contribuir sobre los impactos que genera la corrupción política en Colombia en relación a la eficiencia y eficacia que deben tener las entidades y organismo de control, para ello se empleará un enfoque de carácter metodológico, basado en el estudio y análisis de investigaciones realizadas, teorías, tesis, documentos académicos, informes emitidos por los organismos de control como la Contraloría, la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación y artículos publicados por expertos, donde se examinará los efectos que produce este tipo de ilícito como lo es la corrupción en el desarrollo económico, social y político del país, aportando información y datos empíricos que sirvan como soportes para otras investigaciones relacionadas con el tema.

Desde una perspectiva social, el presente trabajo reviste una especial relevancia, en la medida en que la corrupción asociada a proyectos estratégicos como la Refinería de Cartagena (Reficar) genera un impacto directo sobre las finanzas públicas de la Nación y, en consecuencia, una afectación significativa en los ámbitos económico y social. Estas prácticas inciden negativamente en la capacidad del Estado para promover el desarrollo al propiciar el uso ineficiente de los recursos públicos y limitar la posibilidad de inversión en sectores fundamentales como la salud, la educación, la infraestructura, las vías y puertos, la innovación, la tecnología, la seguridad, la construcción de paz, la inclusión social, la reducción de la desigualdad, la participación democrática y la sostenibilidad ambiental, entre otros. En este sentido, la investigación busca contribuir a la generación de conciencia tanto en la ciudadanía

como en los distintos actores políticos e institucionales frente a la importancia de fortalecer una cultura de prevención, mitigación y vigilancia del uso de los recursos públicos destinados a este tipo de proyectos, promoviendo escenarios de mayor transparencia, control y responsabilidad en la gestión pública.

Este tipo de estudios puede ser útil y práctico para otras instituciones, entidades, universidades, organizaciones civiles, medios de comunicación imparcial, organismo internacional, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, entre otros, para que a partir de allí se genere y se impulsen políticas que contribuyan al fortalecimiento de la institucionalidad a través de unos controles más efectivos y rigurosos.

Finalmente, este trabajo, no solo busca mirar los errores del pasado, sino también aportar ideas y propuestas valiosas para la construcción de una sociedad más activa en la toma de decisiones y menos permisiva que permita prevenir o evitar futuros actos de corrupción en los proyectos de infraestructura en el país, promoviendo una cultura de transparencia y buen gobierno.

Hipótesis, Delimitación y Alcance

Hipótesis

La corrupción política en la refinería de Cartagena - Reficar, dejó en evidencia deficiencias estructurales en los mecanismos de control estatal, así como fallas en planeación y supervisión institucional, lo cual contribuyó al debilitamiento de la gobernanza de las instituciones del Estado colombiano.

Delimitación

La presente investigación se delimita en términos temporales, espaciales, temáticos y metodológicos con el propósito de garantizar claridad analítica y rigor académico en el estudio del fenómeno de la corrupción política en Colombia, tomando como caso emblemático la Refinería de Cartagena (Reficar).

Con relación a la delimitación temporal, la presente investigación se encierra en el periodo comprendido entre el 2010 y el año 2016, periodo en el cual aparecieron las fases más críticas del proyecto de ampliación y modernización de la refinería. El periodo mencionado resulta sumamente importante debido a que coincide con la ejecución de los contratos, la aparición del incremento progresivo de los sobrecostos y la aparición de alertas institucionales frente a posibles irregularidades. De igual manera, durante estos años se consolidaron los hallazgos iniciales de los organismos de control, particularmente de la Contraloría General de la República cuyos informes dejaron ver fallas estructurales en la planeación y supervisión del

proyecto (Contraloría General de la República, 2016).

Ahora bien, desde una delimitación espacial, la presente investigación se desarrolla en el escenario colombiano y de manera puntual en la ciudad de Cartagena, pero con un alcance analítico a nivel nacional en razón a que las decisiones estratégicas, contractuales y administrativas involucran actores de orden central del Estado, así como empresas multinacionales y organismos de control nacionales. En este contexto, aunque el proyecto se ubica geográficamente en Cartagena, sus implicaciones trascienden el ámbito local e impactan directamente la gobernanza del Estado colombiano.

Sumado a lo anterior, en escenarios temáticos, la presente investigación se direcciona en la relación entre la corrupción política, fallas institucionales y gobernanza, excluyendo análisis técnicos profundos de ingeniería del proyecto o evaluaciones financieras detalladas que no estén directamente relacionadas con la corrupción y la gestión pública. En este sentido, se centra un enfoque desde las ciencias sociales y la administración pública abordando temáticas como: control institucional, transparencia, liderazgo, cultura organizacional y capacidad estatal.

Resulta importante resaltar que la investigación esta delimitada a la consulta y análisis de fuentes secundarias tales como informes de organismos de control, literatura académica, estudios previos sobre corrupción y gobernanza, además de documentos institucionales; en este sentido no se incluyen fuentes primarias como entrevistas o encuestas, debido a limitaciones de tiempo y acceso a actores clave, lo cual se reconoce como una restricción metodológica del estudio. Sin embargo, esta delimitación no afecta la validez del análisis, dado que se apoya en fuentes ampliamente reconocidas y verificables.

Finalmente, en términos analíticos, el estudio se delimita a identificar y comprender las causas estructurales y efectos de la corrupción en el caso Reficar, sin pretender establecer

responsabilidades jurídicas individuales, las cuales corresponden a las autoridades competentes.

En este sentido, el enfoque es interpretativo y explicativo, orientado a aportar al debate académico sobre la corrupción como fenómeno sistémico.

Alcance

La presente investigación, tiene un alcance explicativo y analítico, direccionado a entender las relaciones causales entre la corrupción política evidenciada en el caso de la Refinería de Cartagena (Reficar) y sus efectos sobre la gobernanza del Estado colombiano. A diferencia de investigaciones descriptivas, este trabajo tiene la finalidad de ir más allá de la simple identificación de hechos para analizar las dinámicas institucionales, administrativas y políticas que permitieron la materialización de las irregularidades.

Es por lo anterior que el alcance explicativo está fundamentado en la necesidad de identificar patrones estructurales de comportamiento institucional y así entender la corrupción como un fenómeno que aparece de la interacción entre actores, normas y debilidades de los sistemas de control.

Sumado a lo anterior, el estudio tiene un alcance direccionado al análisis de la capacidad estatal entendida ésta como la habilidad del estado para diseñar, implementar y supervisar políticas públicas de manera eficiente; en este sentido, el caso Reficar permite evaluar cómo la insuficiencia en la planeación, la desintegración institucional y la debilidad en los mecanismos de control impactaron negativamente la gestión de un megaproyecto estratégico.

Sumado a lo anterior es importante destacar otro componente del alcance y es precisamente el análisis de la gobernanza entendida como el conjunto de procesos mediante los

cuales se toman decisiones colectivas y se gestionan los recursos públicos. En este contexto, la presente investigación indaga en como la falta de articulación entre actores públicos y privados, la debilidad del gobierno corporativo y la ausencia de liderazgo estratégico contribuyeron a la generación de sobrecostos y a la pérdida de confianza institucional.

Adicional a lo expuesto, la presente investigación tiene un alcance propositivo en razón a que a partir del análisis de los hechos en Reficar, se identifican líneas estratégicas para la prevención de la corrupción, tales como el fortalecimiento del control preventivo, la mejora en la planeación de megaproyectos, la implementación de mecanismos de transparencia y la promoción de una cultura ética en la administración pública, componente sumamente importante desde una mirada de perspectiva del Alto Gobierno ya que aporta insumos para la formulación de políticas públicas orientadas a mejorar la gobernanza.

Finalmente, la investigación no busca abordar todos los aspectos del fenómeno de la corrupción en Colombia, sino proporcionar un enfoque holístico a través de un estudio de caso, que ayude a entender cómo las deficiencias en la gobernanza pueden resultar en efectos económicos, sociales e institucionales significativos. En esta línea, el objetivo del trabajo es crear conocimiento valioso para el ámbito académico, la gestión pública y el desarrollo de políticas contra la corrupción.

Antecedentes

Contexto Histórico

La corrupción política históricamente ha sido uno de los obstáculos más notorios que ha impedido el fortalecimiento del Estado colombiano, además del fortalecimiento de la democracia y la efectividad de la gestión pública; sin embargo, no se puede desconocer algunos avances de orden normativo y de lineamientos institucionales que se han creado orientados a combatir la corrupción, fenómeno que muestra que obedece a un problema estructural resultado de las debilidades en la planeación, la capacidad del Estado, la supervisión en las instituciones además de los mecanismos de control y la rendición de cuentas.

A partir de lo anterior, los megaproyectos, como es el caso de Reficar, han presentado escenarios vulnerables para la aplicación de prácticas de corrupción en razón a la magnitud de los recursos que se intervienen en la ejecución de estas obras, sumando la complejidad técnica y la variedad de actores tanto públicos como privados que intervienen en la ejecución.

Ahora bien, es importante señalar que el tema de la corrupción en Colombia es un escenario que se ha abordado desde varias décadas y diversos análisis desde las miradas institucionales y académicas en donde se identifican consensos en relación a que genera un impacto el ámbito financiero, la legitimidad institucional, la gobernanza y por ende la confianza de la ciudadanía; ejemplo de ello se refleja en los argumentos planeados por Newman y Ángel (2017), los cuales indican que no se puede desconocer que se han creado normas anticorrupción, pero que desafortunadamente los resultados han sido precarios por la falta de lineamientos para la implementación y falta de control preventivo.

En esta misma línea, estudios del Banco de la República evidencian que, durante el periodo comprendido entre 2010 y 2016 se evidenció un incremento en los indicadores relacionados con la corrupción que estaban directamente relacionados con la ejecución de megaproyectos, lo que permite inferir que estas obras son focos de alto riesgo cuando institucionalmente no se tiene las capacidades ni medidas suficientes para fiscalizar este tipo de actividades. (Ayala et al., 2022).

Por otra parte, y desde una mirada histórica, la corrupción en Colombia se ha visto beneficiada por la desintegración administrativa sumado a la limitante coordinación en las instituciones del Estado y las decisiones públicas que se toman para favorecer intereses particulares, eventos que han debilitado notoriamente la gobernanza del Estado entendida esta como : “Arreglos institucionales y procesos colectivos de toma de decisiones, donde actores estatales y no estatales interactúan y se articulan para gestionar el territorio, los recursos y los asuntos públicos, superando la visión vertical del gobierno tradicional” (Launay, 2005,p.3). Es por lo anterior, que los órganos de control desempeñan un rol importante en la identificación de ambivalencias, empero, su participación ha sido reactiva, por lo que ha sido difícil prevenir los daños materiales de grandes magnitudes.

Corrupción y Megaproyectos: Riesgos Estructurales y Antecedentes Sectoriales

En cuanto a la literatura internacional sobre el tema de corrupción en grandes proyectos de infraestructura y energía, el Banco Mundial (1997) en su documento “*Helping countries combat corruption: The role of the World Bank*” señaló que este tipo de proyectos generalmente están expuestos a sobrecostos, retrasos y desviación de recursos cuando no se han realizado de

manera acertada los procedimientos previos, como es el caso de una adecuada planeación estratégica e identificar debilidades en los sistemas de control y falta de mecanismos efectivos de rendición periódica de cuentas, situación que es de igual manera argumentada por una investigación más reciente hecha en el año 2021 por Abad y Castillo en su documento titulado: “Análisis, determinación de riesgos más significativos y de buenas prácticas en la ejecución de megaproyectos en Perú”. Los autores indican que los riesgos mencionados se aumentan en países con capacidades institucionales limitadas o en procesos de consolidación institucional.

Para el caso de Colombia, uno de los sectores que más ingresos genera y aporta al desarrollo del país es el energético; en ese sentido, Ecopetrol, como empresa estatal, ha desempeñado un papel fundamental en la ejecución de proyectos de gran envergadura, dentro de los que se encuentran la modernización y ampliación de la Refinería de Cartagena – Reficar, sin embargo, diversos análisis apuntan a que Colombia no contaba ni con la experiencia, ni con los mecanismos institucionales necesarios para sacar a flote un proyecto de tal magnitud, situación que generó un escenario propicio para materializar irregularidades tanto financieras como administrativas.

Es por lo anterior que el caso Reficar, es uno de los más emblemáticos en donde se puede analizar la relación entre corrupción política, gestión pública y gobernanza en donde se evidencia que asociar la alta inversión, complejidad técnica y débil supervisión puede llevar a impactos significativos sobre las finanzas públicas y la confianza institucional.

Antecedentes del Proyecto Reficar y su Concepción Estratégica

La Refinería de Cartagena fue adquirida por Ecopetrol en 1974 con el propósito de

fortalecer la capacidad de refinación del país. Varias décadas después y ante el incremento de producción y la insuficiencia de la infraestructura y con el objetivo de mejorar la calidad de los combustibles, además de cumplir con estándares ambientales internacionales y reducir la dependencia de importaciones, se generó el proyecto de ampliación y modernización de la refinería la cual contemplaba una inversión aproximada de 3.777 millones de dólares; sin embargo, durante su ejecución, los costos se incrementaron de manera sustancial, superando los 8.000 millones de dólares.

Ahora bien, se evidencian antecedentes de estudios de tipo académico y técnico que coinciden en afirmar que desde la misma fase de planeación del proyecto se detectaron deficiencias relacionadas con la subestimación de costos, la inadecuada evaluación de riesgos y la falta de controles sobre las firmas contratistas, eventos que fueron el camino para la materialización de problemas durante la ejecución del proyecto propiciando retrasos, sobrecostos y una ineficiente gestión de los recursos públicos

Hallazgos de los Organismos de Control y Respuesta Institucional

El Informe Especial de la Contraloría General de la República (2016) es considerado como uno de los antecedentes más importantes para el análisis del caso Reficar. En esta auditoría, la Contraloría identificó un detrimento patrimonial cercano a los 2,9 billones de pesos, el cual está asociado a sobrecostos injustificados, baja productividad, deficiencias en planeación y debilidades en la supervisión contractual. Sumado a lo anterior se evidenció que los mecanismos de control se generaron de manera tardía cuando el grave daño patrimonial ya se había finiquitado

En cuanto a evaluaciones académicas, se destaca la de la Sarmiento (2016) titulada: “Corrupción en Colombia caso la refinería de Cartagena” y otros estudios similares realizados desde la investigación académica en donde se resalta que la falta de experticia técnica, la deficiente gestión del proyecto y la ausencia de controles oportunos contribuyeron de manera significativa a las irregularidades. Dichos antecedentes dejan ver que la respuesta institucional frente al caso de Reficar fue de orden reactivo, evento que limitó la capacidad del Estado para prevenir la ocurrencia de los hechos y mitigar sus impactos.

Gobierno Corporativo, Supervisión y Responsabilidad Directiva

Uno de los aspectos más importantes en el tema de Reficar y que es clave en la literatura consultada es la responsabilidad del gobierno corporativo de las empresas involucradas; en este sentido, Martínez y Ayala (2018) evaluaron en su investigación la responsabilidad de la Junta Directiva de Reficar indicando fallas importantes en las actividades que les correspondían en la supervisión estratégica, el control de una correcta ejecución contractual y la gestión del riesgo. A partir de lo anterior, se deja en evidencia que el caso de Reficar muestra que la corrupción política y la falta de eficiencia administrativa no es solo una actividad de los niveles operativos sino también en los espacios de dirección con capacidad de toma de decisiones estratégicas.

Vale la pena resaltar los parámetros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2024) relacionados con el gobierno corporativo de empresas estatales los cuales indican que las juntas directivas deben ejercer un rol activo en la supervisión, la transparencia y la rendición de cuentas, aspectos que resultaron deficientes en el caso Reficar. Este antecedente es especialmente significativo para las investigaciones de Alto Gobierno, ya

que destaca la necesidad de consolidar los procedimientos de dirección y control estratégico en compañías estatales.

Caso Reficar, Gobernanza y Desarrollo Territorial

Para abordar el tema desde la gobernanza y el desarrollo territorial junto con las alianzas público-privadas, se destaca lo manifestado por Villanueva (2017) en su investigación: “Retos y Desafíos de las Alianzas Público – Privadas como estrategia de Desarrollo Territorial: una mirada analítica al caso de REFICAR y su impacto laboral” en la cual evalúa el proyecto de Reficar como una experiencia de cooperación público- privada, destacando los efectos del proyecto sobre el empleo, la formación de capacidades locales y la economía regional; en este sentido y desde una mirada crítica a la realidad de la refinería, el autor manifiesta que la corrupción y la pésima gestión de megaproyectos no solo genera pérdidas de tipo fiscal, sino que afecta el desarrollo local, la cohesión social y la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado.

A partir de lo anterior, el caso de Reficar se convierte en un antecedente importante para analizar la relación entre corrupción política, gobernanza territorial y desarrollo, evidenciando que las fallas sistemáticas en un proyecto como éste en donde es sumamente importante la gestión pública genera impactos importantes que trascienden al ámbito financiero.

Ética Pública, Liderazgo y Cultura Institucional

Otro antecedente importante para la presente investigación es el de la ética pública, el

liderazgo y la cultura institucional, en este sentido, Araujo (2024) indica que la persistencia de la corrupción en Colombia se asocia a una cultura organizacional permisiva, sumado a ello la debilidad de la formación ética y la impunidad alrededor de los delitos contra la administración pública; es por ello que el autor resalta la importancia del liderazgo ético y la integridad institucional como elementos importantes para la prevención de la corrupción.

Para el caso de Reficar, la ausencia de una cultura organizacional bien direccionada hacia la rendición de cuentas y la transparencia contribuyó a la ejecución de irregularidades y a la pérdida de confianza institucional, situación que refuerza la inminente necesidad de fortalecer los valores éticos en gestión pública y en la dirección estratégica del Estado.

Ahora bien, con todo el contexto expuesto en el presente capítulo y el abordaje desde la mirada jurídica, financiera, administrativa, corporativa, territorial y ética, es evidente la complejidad del fenómeno de la corrupción y los impactos en las instituciones tanto del Estado como las privadas; es por ello por lo que no se puede desconocer que existe un vacío de integración de análisis desde una perspectiva de corrupción política y gobernanza que permita entender como las fallas institucionales, de control y de dirección estratégica del Estado incidieron en la materialización del caso y en el debilitamiento de la capacidad estatal.

En este sentido, la presente monografía se fundamenta en estos antecedentes para aportar un análisis integrador que vincule el caso Reficar con los desafíos del Alto Gobierno en Colombia, contribuyendo al debate académico y a la reflexión sobre el fortalecimiento institucional, la prevención de la corrupción y la mejora de la gobernanza en proyectos estratégicos.

Marco Teórico

La Corrupción como Fenómeno Estructural del Estado Contemporáneo

La corrupción es entendida como uno de los principales problemas que afectan de manera directa la legitimidad del Estado, la transparencia en la democracia y la efectividad de las políticas públicas. En países como Colombia que se caracteriza por instituciones frágiles o en procesos de consolidación, la corrupción se inserta en las grandes estructuras mediante dinámicas de poderes políticos, administrativos y económicos. Para Restrepo (2024), la corrupción no solamente se relaciona con conductas individuales desviadas, sino de prácticas sistemáticas que se repiten en el tiempo en razón a vacíos institucionales y normativos, además de fallas en los mecanismos de control.

El Banco Mundial (1997) caracteriza la corrupción como el uso abusivo del poder público para el abordaje de intereses privados, y hace hincapié en cómo esta práctica impacta directamente sobre el crecimiento económico, aumenta los niveles de pobreza y menoscaba la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Esta definición enfatiza en los efectos que la corrupción causa en el ámbito estructural para el desarrollo, en especial en actividades estratégicas como son la infraestructura, la energía y la contratación pública.

Por su parte, Transparencia Internacional (2024) menciona que la corrupción es en gran medida un abuso del poder del que se dispone y que dicho abuso podría ser para beneficio no sólo de una persona sino de un colectivo. Esto implica entender la corrupción no sólo como el concepto de un delito, sino como una decadencia de los derechos de ejercicio legítimo del poder, en donde se produce un menoscabo de los principios que enmarcan la función pública, tales

como la legalidad, la moralidad, la eficiencia, la imparcialidad y la transparencia.

Ahora bien, el proceso de la corrupción en Colombia ha sido un fenómeno que ha estado presente en los diferentes niveles de Estado, dicho fenómeno ha tenido repercusiones en la puesta en marcha de las políticas públicas y la confianza de la ciudadanía. Ya los casos de corrupción como el “Carrusel de la Contratación”, Odebrecht y Reficar muestran que la corrupción no solo tiene repercusiones en las pequeñas irregularidades administrativas que han llegado a apropiarse de los recursos públicos, sino que la corrupción puede llegar a ser macroeconómica y esto afecta incluso la administración y la gobernanza del Estado.

Corrupción Política y Administrativa

La literatura especializada establece una diferenciación entre la corrupción administrativa y la corrupción política, aunque resulta de lo más habitual que ambas vayan asociadas y se retroalimenten, la corrupción política puede caracterizarse como el uso que hacen personas en posiciones con capacidad de decidir, en este caso, funcionarios públicos de alto nivel, dirigentes políticos o altos directivos de empresas estatales para manipular decisiones de gobierno en función de intereses específicos y particulares que alteran el giro legítimo de las políticas públicas.

La corrupción administrativa, por su parte, puede ser ópticamente más fácil de identificar ya que se desarrolla en los niveles operativos de la gestión pública a través de prácticas como el soborno, la manipulación de contratos, la desviación de recursos y los incumplimientos deliberados de normas y procedimientos. Sin embargo, en proyectos de gran envergadura como es el caso de Reficar, por ejemplo, la corrupción administrativa y la política pueden articularse,

dando lugar a esquemas operativos de desviación de recursos y decisiones irregulares. Desde el punto de vista jurídico, el Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000) establece una serie de tipos de conductas penalmente enmarcados en la corrupción (peculado, cohecho o concusión, tráfico de influencias, etc), los cuales se encuentran en relación con la tipificación de la corrupción y su estigmatización como comportamientos muy gravosos para la administración pública. Sin embargo, la permanencia de estos delitos deja ver que la sanción penal, por sí sola, resulta escasa para prevenir la corrupción si no se acompaña de reformas institucionales profundas. Para el caso de la presente investigación la corrupción no puede limitarse únicamente como la comisión de delitos individuales, sino como el resultado de decisiones políticas deficientes, ausencia de controles efectivos y una cultura organizacional permisiva frente a la ineficiencia y la falta de transparencia.

Neoinstitucionalismo y Análisis de la Corrupción

Boehm y Graf (2009) manifiestan que el enfoque neoinstitucionalista supone una herramienta teórica fundamental para estudiar la corrupción en la administración pública. En esta misma línea North (1990) indica que las instituciones son las reglas formales e informales que estructuran la interacción humana y condicionan el comportamiento de las personas; en este sentido, cuando las reglas son débiles, indefinidas o no se aplican pueden aparecer incentivos a la actuación oportunista. Desde esta perspectiva, la corrupción puede ser entendida como el fracaso de las instituciones para alinear los intereses individuales con el interés colectivo. En contextos donde los costos de incumplir la ley son bajos y los beneficios de la corrupción son altos, los actores tienden a aprovechar las debilidades institucionales para obtener ventajas personales.

Para el escenario colombiano, diferentes trabajos que han tratado la corrupción en la contratación estatal informan que este fenómeno está asociado a vacíos normativos, diferentes niveles de planeación y debilidad en la aplicación de los sistemas de control interno (Martínez & Ramírez, 2006). En el caso Reficar, las debilidades mencionadas se manifiestan en una deficiencia estructuración del proyecto, una supervisión técnica y financiera insuficiente y una fragmentación de las responsabilidades entre las entidades que intervinieron.

A partir de lo anterior, se infiere que el neoinstitucionalismo permite comprender que la corrupción en Reficar no fue un evento aislado, sino la consecuencia de un entramado institucional incapaz de gestionar de manera eficiente y transparente un megaproyecto estratégico para el país.

Gobernanza y Capacidad Estatal

El término gobernanza es clave en el análisis del impacto del caso Reficar en el desarrollo del Estado colombiano. La gobernanza se refiere al conjunto de procesos, mecanismos e instituciones por medio de los cuales se determinan decisiones colectivas y se orientan las acciones públicas. (Naciones Unidas, 2025), en tal sentido, Whittingham (2010) advierte que la gobernanza es liderazgo público, capacidad de gestión, coordinación interinstitucional y legitimidad democrática. Una buena gobernanza implica que el Estado cuente con la capacidad técnica, política y administrativa para formular, ejecutar y evaluar políticas públicas de manera efectiva: a menor capacidad, mayor riesgo de corrupción, ineficiencia y pérdida de recursos públicos.

En el caso Reficar, las fallas en términos de gobernanza se aprecian en la ausencia de

planeación de un proyecto integral, escasa supervisión de los contratos, intervención tardía de los organismos de control y escasa rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Las carencias en estas formas de gobernanza cuyos efectos trascienden el ámbito administrativo y tienen efectos políticos y sociales indican una crisis de gobernanza. Desde la mirada del Alto Gobierno, la gobernanza es más que la gestión técnica: es también el proceso de toma de decisiones estratégicas, el ejercicio ético del poder y la responsabilidad política; en este sentido, el caso Reficar pone de manifiesto una falla en la conducción del Estado en un sector estratégico como el energético.

Control Institucional, Rendición de Cuentas y Transparencia

El control institucional es un elemento fundamental en la lucha contra la corrupción; control que en Colombia se lleva a cabo por mecanismos fiscales, disciplinarios y penales a través de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación. Sin embargo, diversos autores afirman que el control estatal en Colombia ha sido más reactivo que proactivo, ejecutándose una vez los daños patrimoniales han sido generados.

En el caso de Reficar los hallazgos de la Contraloría se produjeron cuando los sobrecostos ya habían alcanzado niveles críticos, lo que evidencia la necesidad de fortalecer los controles preventivos y la gestión del riesgo en la administración pública, esto teniendo en cuenta que la rendición de cuentas y la transparencia son dos de los elementos más importantes que parten de la gobernanza democrática y es por ello que cuando la ciudadanía no cuenta con una información clara y oportuna sobre sus asuntos el resultado es la falta de confianza

institucional, además crece la percepción de impunidad. En Reficar, la opacidad en la información y la dificultad para establecer responsabilidades claras afectaron gravemente estos principios

Corrupción, Gobernanza y Desarrollo

La relación entre corrupción, gobernanza y desarrollo ha sido ampliamente estudiada en la literatura internacional; en este sentido, Garay y Salcedo (2018) manifiestan que la corrupción desfigura la asignación de recursos públicos, disminuye la eficiencia del gasto y profundiza las desigualdades sociales. Es por lo anterior que la corrupción no solo afecta la gobernanza institucional, sino que genera resultados directos sobre el bienestar de la población.

Como se ha dicho en el caso de Reficar, los recursos públicos comprometidos en sobrecostos corresponden a oportunidades de inversión no ejecutadas en sectores prioritarios como salud, educación, infraestructura social o reducción de la pobreza. Esto evidencia que la corrupción en megaproyectos no es sólo un problema técnico y distante, sino un evento con grandes implicaciones sociales y económicas.

Desde la óptica del Alto Gobierno, conocer esta relación es clave para poner en prácticas políticas públicas orientadas a fortalecer la institucionalidad, prevenir la corrupción y a cumplir con un uso eficiente y transparente de los recursos públicos que sirvan para lograr el desarrollo sostenible y la legitimidad del Estado.

Estado del Arte

De acuerdo con las indagaciones bibliográficas realizadas, se identificó que la producción académica y técnica en Colombia ha transitado de una aproximación centrada en la noción de corrupción entendida como fenómeno penal o administrativo a aproximaciones más amplias que la entienden como un fenómeno menos de institucionalidad, gobernanza, control público, captura de decisiones, rendición de cuentas entre otros.

Como uno de los referentes importantes para ubicar el campo de investigación, se encuentra el documento titulado: “Estado del arte sobre la corrupción en Colombia” (Newman & Ángel, 2017), el cual sistematiza definiciones, formas y condiciones que fomentan la reproducción del fenómeno y las políticas públicas

Bajo ese marco general, el caso Reficar se erige como un “caso bisagra” en tanto que combina: i) un megaproyecto estratégico, ii) contratación compleja con actores privados, iii) decisiones corporativas y estatales, y iv) debilidades de control y supervisión, de tal forma que se constituye en evidencia empírica para poner en discusión la capacidad estatal y la gobernanza de empresas del estado. A partir de lo anterior se identificaron algunas líneas de investigación:

La primera línea se orienta en los estudios centrados en el gobierno corporativo y responsabilidad directiva en empresas del Estado. En este escenario se analiza a Reficar desde el gobierno corporativo y la responsabilidad de los órganos de dirección; en este sentido, se destaca el trabajo de Martínez y Ayala (2018), titulado: “*Análisis, responsabilidad de la junta directiva, en las irregularidades presentadas durante la modernización y ampliación de la Refinería de Cartagena S.A – Reficar - Aplicación de método de estudio de caso simple*” en donde los autores

analizaron las falencias que tuvo la Junta Directiva en la toma de decisiones y control dentro del marco del gobierno corporativo.

Sumado a lo anterior, se destaca la investigación de Landinez y Roa (2022) titulada : “*Los Escándalos Financieros de Reficar e Interbolsa y la Regulación Existente en la Auditoría Financiera en Colombia*” cuya investigación se refiere a los escándalos financieros de Reficar e Interbolsa y la regulación existente en la auditoría financiera en Colombia, donde logra analizar el papel de la auditoría financiera en los escándalos a la luz de los requerimientos de las normas de la auditoría financiera en Colombia.

Otra investigación relevante para esta línea es la de Moyano y Bolívar (2018) titulada: “*Auditoría financiera en el caso Reficar*” cuyo contenido se direcciona a la auditoría financiera en el caso Reficar, el cual buscaba que se conocieran cual fue la gestión financiera en la refinería de Cartagena mediante los estados de situación financiera y los estados de resultados de los años 2015 a 2017 .

La segunda línea se orienta en los estudios jurídico–institucionales sobre contratación estatal y diseño normativo en donde se analiza a Reficar desde la contratación estatal identificando “factores jurídicos” que inciden en corrupción contractual y examinando el caso como evidencia de fallas en las etapas precontractual y contractual, eventos que se abordan en el documento de Newman y Ángel (2017) titulado : “*Estado del arte sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política*” documento que plantea como objetivo revisar el modelo de contratación estatal y factores que impiden reducir corrupción, tomando como punto de partida los sobrecostos de Reficar.

Otro documento importante para esta línea es el de Román & Ramírez (2023) titulado: “*La corrupción en la contratación estatal en Colombia: un estudio al caso – Reficar*”, en donde

se analizan los sobrecostos del proyecto de la refinería de Cartagena.

La tercera línea aborda el tema de los enfoques de desarrollo territorial, APP, gobernanza multinivel e impactos sociolaborales, para ello se analizan los impactos territoriales y socioeconómicos utilizando marcos de alianzas público–privadas (APP) y modelos de articulación. Lo anterior se refleja en el documento de Villanueva (2017) titulado : “*Retos y Desafíos de las Alianzas Público – Privadas como estrategia de Desarrollo Territorial: una mirada analítica al caso de REFICAR y su impacto laboral*” en dicho documento el autor posiciona a las APP como arreglos de gobernanza y resalta la relevancia de la gestión del riesgo y la incidencia de un tercer actor - La Academia- que en su quehacer advierte los riesgos y resalta el fortalecimiento de las capacidades en los territorios.

La cuarta línea se direcciona a la Ética pública, cultura organizacional y liderazgo como variables anticorrupción en donde se destacan temas de abordaje como la corrupción desde ética pública, formación en valores y liderazgo. Aquí se destaca el documento de Araujo (2024) titulado: “*La Ética del Contador Público en el Sector Público Colombiano*” en donde se destaca el abordaje de temas como el peso de la impunidad y la dificultad de llevar casos a condena, resaltando la complejidad cuando hay actores con poder político y económico.

Marco Conceptual

Corrupción: Para la Organización Transparencia por Colombia (2026), la corrupción se entiende como el abuso de posiciones de poder o de confianza y ocurre cuando ciertos actores, ya sean legales o ilegales, buscan obtener un beneficio personal a expensas del interés colectivo, esto se manifiesta a través de la oferta, solicitud, entrega o recepción de bienes, servicios, beneficios o favores, a cambio de acciones, influencias en decisiones o simplemente por omisiones.

El Banco Mundial (1997), manifiesta que la corrupción se define como el uso indebido del poder público en beneficio privado.

Para Naciones Unidas (2025), la corrupción incluye delitos tales como el soborno, la malversación de fondos, el tráfico de influencias y el abuso de funciones.

El Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000), se entienden como actos de corrupción aquellos que están vinculados a delitos contra la administración pública, que incluyen el cohecho, la concusión, el peculado y el tráfico de influencias.

Clases de corrupción: Según Ethan Nadelmann (1999, citado en Newman & Ángel, 2017) distingue la corrupción según su grado de estructuración, clasificándola en corrupción esporádica, sistémica e institucionalizada. La primera se caracteriza por la ausencia de patrones generales de corrupción, y depende de comportamientos individuales o de pequeños grupos. La corrupción sistémica, por su parte, se da cuando la corrupción ya está generalizada y puede ser desorganizada u organizada. Lo que caracteriza a la corrupción sistemática desorganizada es que, aunque es rampante, no todos en la jerarquía son corruptos. Por el contrario, la corrupción sistemática organizada se distingue por un arreglo jerárquico de pago en el que los funcionarios

de nivel inferior pasan la mayoría de sus ingresos a sus superiores. Por último, la corrupción institucionalizada sucede cuando esas distintas jerarquías de pago dependen de un único centro básico.

Gobernanza: Son todos aquellos procesos y mecanismo de gobierno, instituciones y prácticas mediante los cuales se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad. según Munévar (2010):

La gobernanza se puede entender como el arte del liderazgo público, donde el actor principal es el Estado. En este sentido, el régimen político, la gestión pública y la capacidad del gobierno se convierten en elementos fundamentales para alcanzar una buena gobernanza. Esta perspectiva resalta la importancia de contar con mecanismos que orienten y guíen a la sociedad, asignando de manera preferencial al Estado el papel de conducir esos procesos (p. 221).

Marco Legal

La finalidad u objetivo misional del proyecto integrador debe ser imperativamente el de proporcionar a los ciudadanos una comprensión detallada de las medidas que se implementan para prevenir y enfrentar posibles casos de corrupción relacionados con su objeto social. A partir de lo anterior, la legislación a tener en cuenta sería:

Fundamento Constitucional

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia (1991), se establece el marco estructural para la lucha contra la corrupción y la correcta administración de los recursos públicos en los siguientes artículos:

- **Artículo 2.** Fines esenciales del Estado, incluyendo garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes
- **Artículo 6:** Responsabilidad de los servidores públicos por infringir la Constitución y la ley.
- **Artículo 83:** Los principios de buena fe
- **Artículo 90:** Responsabilidad patrimonial del Estado
- **Artículo 209:** Principios de la función administrativa (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad).
- **Artículo 267:** Control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República (Constitución Política de Colombia, 1991)

Régimen General de Contratación Estatal

- **Ley 80 de 1993:** Establece el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

- **Ley 1150 de 2007.** Modifica la Ley 80 e introduce medidas para fortalecer la eficiencia y transparencia contractual.

Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). Fortalece mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción.

Régimen de Responsabilidad Fiscal, Disciplinaria y Penal

- **Responsabilidad Fiscal** - Ley 610 de 2000: Procedimiento de responsabilidad fiscal.

- **Responsabilidad Disciplinaria** - Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único)
Actualmente reemplazada por la Ley 1952 de 2019

- **Responsabilidad Penal.** Ley 599 de 2000 (Código Penal) y Ley 906 de 2004 (Sistema Penal Acusatorio)

Normativa de Transparencia y Acceso a la Información

- **Ley 1712 de 2014.** Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública.

Marco Metodológico

Enfoque y Diseño Metodológico de la Investigación

Este trabajo de investigación adopta un enfoque cualitativo, combinando métodos cualitativos y cuantitativos para luego integrar los resultados de ambos enfoques, establecer conclusiones e inferencias, aprovechando las fortalezas de cada enfoque para superar sus limitaciones, obtener una comprensión más completa del fenómeno corrupción, lograr mejores inferencias basadas en la información mixta, Además obtener puntos de vista variados sobre tal fenómeno. Se implementará un diseño explicativo con el objetivo de profundizar en el caso de corrupción de Reficar. Esto implicará un análisis exhaustivo de los estudios relacionados, así como la identificación de las causas y efectos asociados con dicho caso. Además, se explorará la relación entre el sistema político del país y los procesos o mecanismos de gobernanza institucional.

Técnicas, Instrumentos o Herramientas

Técnica de investigación: Para lograr conseguir los objetivos específicos de este trabajo y a la vez responder la pregunta de investigación se adoptan las siguientes técnicas de investigación.

- Revisión documental: En este componente se realizará lo siguiente.

- Revisión y análisis de los informes emitidos por los organismos de control, llámese, Contraloría, Procuraduría y La Fiscalía General de la Nación sobre las investigaciones llevadas a cabo en el caso de Reficar.

- Revisión de las leyes, normas, sentencias, doctrinas, jurisprudencias y tratados internacionales sobre la corrupción.
- Análisis y contextualización de artículos, libros, tesis, revistas, investigaciones académicas, reportajes investigativos y medios de comunicación sobre la corrupción política y la gobernanza del país.

Análisis de contenido y estadísticos. En este componente se realizará lo siguiente.

- Identificar hechos similares o que tengan relación con la corrupción política en Colombia en especial el caso Reficar.
- Analizar las denuncias, declaraciones y testimonio emitidas por medios de comunicación tanto escrito, hablado, audiovisuales, digitales entre otros e interpretar los diferentes discursos políticos sobre la corrupción en Colombia.

Entrevistas y encuestas. Para este estudio no se pudo elaborar entrevistas con expertos en corrupción política y gobernanza institucional, como tampoco a investigadores destacados en el caso Reficar, así mismo no se pudo realizar encuestas que midieran la percepción de los ciudadanos sobre la gobernanza y la credibilidad o confianza en sus instituciones después de lo ocurrido en este caso, porque el tiempo de investigación fue muy corto.

Recolección de la información. Los métodos de recolección de información son esenciales para analizar, interpretar y comprender fenómenos o hechos relacionados con la corrupción y la gobernanza; en este sentido, para la presente investigación se utilizan fuentes primarias y secundarias. Siendo las primarias los análisis y observación sobre la corrupción política en Colombia a través de medios de comunicación, e indagaciones directamente, mientras que las secundarias fue la revisión bibliográfica ya existente de los estudios, investigaciones, informes, artículos, libros, tesis, revistas, sobre la corrupción en Colombia, en especial el caso

Reficar.

Población y muestra. Para la definición de la población objeto de estudio se enfocaría en tres grupos, la población civil afectada por la corrupción, funcionarios y expertos en corrupción y gobernanza y la documentación ya existente sobre este caso.

Para la determinación del tamaño de la muestra, se tomará un ejemplar de la totalidad de cada grupo poblacional.

- Población civil afectada por la corrupción
- Funcionarios y expertos en corrupción y gobernanza
- Documentación ya existente

Esta investigación se fundamenta en un enfoque mixto que combina un diseño cuantitativo probabilístico, a través del cual se llevarán a cabo encuestas dirigidas a los ciudadanos, y un diseño cualitativo no probabilístico, el cual se basa en entrevistas y análisis de documentos

Resultados

Luego de realizar la revisión documental de informes de entidades estatales, literatura académica y normativa vigente sobre el análisis del caso de la Refinería de Cartagena – Reficar, se identificaron una serie de hallazgos que demuestran las causas estructurales de la corrupción política en Colombia y las consecuencias en la gobernanza del Estado. En este sentido, los resultados se organizan en cinco ejes analíticos para delimitar mejor los hallazgos:

Eje 1. Planeación del proyecto. Desde la fase inicial del proyecto Reficar fueron evidente las falencias relacionadas con la estimación de los costos, la estructura financiera y la evaluación de riesgos. Lo anterior con base en los hallazgos de la literatura en donde se indica que se subestimó el presupuesto inicial, el cual fue calculado en 3.777 millones de dólares y éste supero los 8.000 millones, situación que refleja una debilidad de tipo técnico del proyecto, así como la falta de mecanismos para ejecutar un análisis prospectivo.

Este hallazgo coincide con lo planteado por el Banco Mundial (1997), el cual manifiesta que los megaproyectos son susceptibles a desviaciones cuando no cuentan con procesos de planeación sólidos. En esta misma línea, los informes de la Contraloría General de la República (2016) muestran que los sobrecostos no solo fueron el resultado de factores técnicos, sino a decisiones de tipo administrativo ineficaces y a la falta de control en la ejecución contractual.

Eje 2. Control institucional. En este eje se vio debilidad en los controles que debieron ejercer como mecanismos de inspección institucional, pues fue una actuación tardía y notoriamente reactiva de los organismos de vigilancia; es por ello, que se identificó que la intervención de la Contraloría la efectuaron cuando el daño patrimonial ya se había ejecutado, situación que limitó la efectividad del control fiscal como una herramienta de prevención.

Lo anterior se alinea con los postulados de Newman y Ángel (2017), los cuales argumentan que en Colombia los sistemas de control no se han logrado afirmar como medios de anticipación, sino mas bien hacen presencia cuando se han identificado las irregularidades; es así que la falta de seguimiento en los controles, acompañado de un sistema de monitoreo en tiempo real permitió que las falencias en la ejecución del proyecto se extendieran sin una intervención oportuna por parte del Estado.

Eje 3. Gobernanza y articulación interinstitucional. Luego del análisis se identificó una notoria fragmentación en la gobernanza del proyecto debido a la amplia cantidad de actores privados y públicos los cuales no tenían una correcta articulación a nivel institucional. Lo anterior en razón a la participación de Ecopetrol, contratistas internacionales, subcontratistas, organismos de control y entidades gubernamentales sin que previo a dicha intervención se hubieran perfilado las responsabilidades de cada uno de ellos; en este sentido el resultado fue falta de coordinación en las acciones, en la toma de decisiones y en la asignación de roles frente a las irregularidades identificadas.

Todo lo anterior desde una mirada de gobernanza, evidencia una falla en los lineamientos institucionales que, según los argumentos de Launay (2005), deben garantizar una correcta interacción eficiente entre los actores estatales y no estatales en la gestión de lo público.

Eje 4. Liderazgo y gobierno corporativo. Se identificaron falencias muy significativas en el ejercicio del liderazgo estratégico y el gobierno a nivel corporativo. En la revisión de la literatura se identificó que la junta directiva de Reficar omitió realizar un control efectivo sobre la ejecución del proyecto lo cual se presentó por la falta de supervisión de los contratos y en la ausencia de mecanismos adecuados sobre la gestión de riesgo.

Sobre lo anterior, se resalta lo argumentado por Martínez y Ayala (2018) cuando

indicaron que las decisiones tomadas por la alta dirección no estuvieron acorde a los criterios técnicos rigurosos, sino que fueron evidentes las debilidades en la capacidad estratégica. Este resultado es notoriamente relevante desde la perspectiva del Alto Gobierno ya que pone sobre la mesa la necesidad de fortalecer el liderazgo público y la responsabilidad de los directivos en la gestión de proyectos de alto impacto.

Eje 5. Cultura organizacional permisiva. Sobre este eje es importante señalar que los hallazgos de la investigación mostraron la existencia de una cultura organizacional permisiva en relación con la falta de transparencia, situación que contribuyó a reproducir practicas malsanas; es por ello que la falta de controles efectivos de rendición de cuentas y la mínima transparencia en la información dificultaron notoriamente el control social y seguimiento ciudadano del proyecto.

Lo anterior, esta relacionado con el planteamiento de Araujo (2024), quien manifiesta que la corrupción en Colombia está asociada a notorias debilidades en la ética pública y en la cultura institucional; es por ello que consentir practicas inadecuadas propicia un entorno para la desviación de recursos y la toma de decisiones en contraposición al interés general.

Ahora bien, otros hallazgos de la investigación identificaron que el caso Reficar tuvo un impacto significativo en la confianza institucional y en la legitimidad del Estado en razón al alto detrimento patrimonial y la mediática visibilidad del escandalo generado, lo que aumento negativamente la percepción de la ciudadanía sobre la transparencia y la eficiencia y eficacia en el escenario de la gestión pública. Lo anterior soportado en los pronunciamientos de Transparencia Internacional (2024), la cual indica que la corrupción afecta de manera directa la confianza de los ciudadanos en la institucionalidad, situación que va debilitando la confianza de los ciudadanos en las instituciones, situación que va directamente relacionada a la afectación de

la gobernanza democrática. Es por lo argumentado que el caso Reficar es un ejemplo claro de cómo los actos de corrupción en megaproyectos pueden generar efectos sistémicos sobre la legitimidad del Estado.

Por otra parte, se evidenció que el proceso de corrupción en el proyecto generó efectos socioeconómicos negativos, pues los recursos públicos malversados, se podrían haber destinado a sectores con inmensas necesidades como la salud, educación, infraestructura y desarrollo social. Adicional, los sobrecostos presentados en el proyecto representan una pérdida de oportunidades de inversión que redundan en el bienestar de la población. Este hallazgo refuerza la relación entre corrupción, gobernanza y desarrollo planteada por Garay y Salcedo (2018), quienes argumentan que la corrupción desfigura la asignación de recursos y ahonda las desigualdades sociales.

Otro punto para tener en cuenta es la identificación de una débil capacidad estatal para gestionar megaproyectos de alta complejidad, situación que es evidente en la falta de experiencia técnica, precaria coordinación interinstitucional y la baja oportunidad de supervisión. Lo anterior va alineado con lo planteado por North (1990) desde el enfoque neoinstitucionalista que indica que las instituciones condicionan el comportamiento de los actores y determinan la eficiencia en la gestión pública.

Se identificó en otro apartado de la investigación que la información disponible sobre el proyecto presenta algunas limitaciones en cuanto al acceso, claridad y oportunidad, situación que dificultó el seguimiento por parte de la ciudadanía y de los demás actores interesados; en este sentido, la opacidad en la gestión de la información genera un factor de riesgo en el escenario de la administración pública en razón a que limita la transparencia y la rendición de cuentas; es por ello que este punto evidencia de manera amplia la inminente necesidad de fortalecer las políticas

de acceso a la información, además de promover la transparencia como una valiosa herramienta de prevención de la corrupción.

Finalmente, los resultados del estudio permiten afirmar que el caso de Reficar, constituye un ejemplo representativo de las fallas estructurales en la gobernanza del Estado colombiano en donde se encuentran debilidades en la planeación, el control, la coordinación institucional y la ética pública. Estos hallazgos dejan ver de manera clara y amplia que la corrupción en Colombia no puede abordarse solamente desde una perspectiva sancionatoria, sino que se necesita un enfoque integral que tenga inmersas reformas institucionales, fortalecimiento de capacidades y promoción de valores éticos en la gestión pública.

En síntesis, los resultados obtenidos no solo permiten comprender las causas y efectos del caso Reficar, sino que también ofrecen elementos clave para el diseño de estrategias orientadas a prevenir la corrupción y fortalecer la gobernanza en Colombia. Desde la perspectiva del Alto Gobierno, este análisis contribuye a la reflexión sobre la necesidad de consolidar un Estado más eficiente, transparente y orientado al interés general.

Conclusiones

Con el análisis del caso de la Refinería de Cartagena (Reficar) se concluye que un fenómeno como el de la corrupción política en Colombia no puede ser entendida y analizada únicamente como un fenómeno aislado, sino, mas bien, como un evidente resultado de falencias estructurales en la capacidad institucional del Estado y muy especialmente en materia de planeación, control y gobernanza.

Sumado a lo anterior, se resalta que la debilidad en la fase de planeación de megaproyectos establece uno de los mayores factores de riesgo para que se materialicen actos de corrupción; es por ello que la ausencia de estudios técnicos y de mecanismos de gestión del riesgo son favorables a la ocurrencia de sobrecostos y desviación de los recursos.

Por otra parte, se concluye que los sistemas de control en el país muestran una realidad predominante reactiva, situación que limita su efectividad en la prevención de daños patrimoniales; en este sentido, se hace necesario fortalecer los mecanismos de control preventivo y la supervisión en tiempo real de los proyectos estratégicos del Estado.

En esta misma línea, se concluye que la gobernanza en la ejecución de proyectos de alta complejidad merece una mayor articulación entre los entes públicos y privados, así como una implementación de modelos de gobierno corporativo que garanticen la transparencia, rendición de cuenta y clara responsabilidad directiva.

Por otra parte, desde la mirada del Alto Gobierno, el caso Reficar muestra la necesidad de fortalecer el liderazgo público, entendido no solo como capacidad de gestión, sino como ejercicio ético del poder orientado al interés general.

Es importante resaltar que la corrupción presenta efectos que afectan directamente el

desarrollo del país por el desvío de los recursos que se podrían destinar a sectores prioritarios y así contribuir a frenar las desigualdades sociales y la debilidad en la confianza de las instituciones.

Finalmente se genera la reflexión en relación a que la lucha contra la corrupción en Colombia debe abordarse desde un enfoque integral que incluya reformas institucionales, fortalecimiento del control, cultura ética y participación ciudadana, como elementos fundamentales para consolidar una gobernanza efectiva y transparente.

Referencias

- Abad, C., & Castillo, L. (2021). *Análisis, determinación de riesgos más significativos y de buenas prácticas en la ejecución de megaproyectos en Perú [Tesis Ingeniería Industrial]*. Universidad de Piura .
- Araujo, A. (2024). *La Ética del Contador Público en el Sector Público Colombiano [Trabajo de Grado]*. Universidad de Santander .
<https://repositorio.udes.edu.co/server/api/core/bitstreams/c67cb8f4-be90-4d3e-b6aa-3482c4811beb/content>.
- Ayala, J., Boneth, J., Pérez, G., Heilbron, E., & Suret, J. (2022). La corrupción en Colombia: un análisis integral. *Documentos de trabajo sobre economía regional - Banco de la República* , 307 (2), 3-30.
- Banco Mundial . (2026). *Hoja informativa anticorrupción*.
<https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-factsheet#:~:text=Corruption%E2%80%94the%20abuse%20of%20public,affected%20by%20fragility%20and%20conflict>.
- Banco Mundial. (1997). *Helping countries combat corruption: The role of the World Bank*.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/799831538245192753/pdf/Helping-Countries-Combat-Corruption-The-Role-of-the-World-Bank.pdf>.
- Boehm, F., & Graf, J. (2009). Corrupción y Anticorrupción: Una Perspectiva Neo-Institucional. *Revista de Economía Institucional*, 11 (21).
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/368/353>.

Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá: Centro de Documentación Judicial– CENDOJ.

Contraloría General de la República . (2016). *Informe de Auditoría - Reficar* .

https://www.supersociedades.gov.co/documents/guest/Servicio_Ciudadano/Transparencia-y-acceso-a-Informacion-Publica/Documentos/Informe%20de%20Contralor%C3%ADa.pdf.

Garay, L., & Salcedo, E. (2018). *El gran libro de la corrupción en Colombia*. Casa del Libro .

Landinez, J. & Roa, M. (2022). *Los Escándalos Financieros de Reficar e Interbolsa y la Regulación Existente en la Auditoría Financiera en Colombia [Tesis de grado]*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. <http://hdl.handle.net/10554/67586>.

Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. *Revista Política y Sociedad* , 185. <https://doi.org/10.54118/controver.v0i185.221>.

Ley 1150. (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*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Ley 1474. (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*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Ley 1712. (2014). *Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Congreso de la República.

Ley 1952. (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*. Bogotá: Congreso de la República .
- Ley 599. (2000). *Código Penal Colombiano*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Ley 610. (2000). *por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Bogotá: Congreso de Colombia .
- Ley 734. (2002). *Por la cuál se expide el Código Disciplinario Unico*. Bogotá: Congreso de la República.
- Ley 80. (1993). *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Bogotá: Congreso de la República.
- Martínez, A., & Ayala, L. (2018). *Análisis, responsabilidad de la junta directiva, en las irregularidades presentadas durante la modernización y ampliación de la Refinería de Cartagena S.A – Reficar* Aplicación de método de estudio de caso simple*.
https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria_publica/83?utm_source=ciencia.lasalle.edu.co%2Fcontaduria_publica%2F83&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages.
- Martínez, E., & Ramírez, J. (2006). La corrupción en la contratación estatal colombiana: una aproximación desde el neoinstitucionalismo. *Reflexión Política*, 8(15), 148–162.
<https://www.redalyc.org/pdf/110/11001512.pdf>.
- Moyano, Y., & Bolívar, C. (2018). *Auditoria financiera en el caso Reficar [Tesis de grado]* . Bogotá: Corporación universitaria Minuto de Dios.
- Munévar . (2010). *¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?* . Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Naciones Unidas . (2021). *¿Qué es la corrupción y cuál es la magnitud del problema?*
<https://news.un.org/es/story/2023/12/1526392#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20la%20corrupci%C3%B3n%20y,terrorismo%20y%20otras%20actividades%20ilegales>.

Naciones Unidas. (2025). *Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos*.

<https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>.

Newman, V., & Ángel, C. (2017). Estado del arte sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. *Cuadernos de Fedesarrollo No. 56*, 56 (2). <https://fedesarrollo.org.co/cuadernos/ca61995e-d5ac-4b0f-8e57-a7028bd923dd>.

North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Cambridge University Press.

OECD. (2024). *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*. <https://doi.org/10.1787/d9cdb4de-es>.

Restrepo, L. (2024). Percepción de la corrupción en Colombia en las últimas dos décadas (2001-2020). *Revista de Estudios Políticos*, <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/358061/20820219>.

Román, J., & Ramírez, D. (2023). *La corrupción en la contratación estatal en Colombia: un estudio al caso - Reficar [Trabajo de grado]*. Universidad de Caldas. <https://repositorio.ucaldas.edu.co/server/api/core/bitstreams/dbf20028-0dfb-4d31-a028-ce614e50ea3c/content>.

Saenz, H. (2023). *Contraloría aclaró que fallo en el caso Reficar, se dio por inversiones que no le agregaron valor al proyecto*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/06/11/contraloria-aclaro-que-fallo-en-el-caso-reficar-se-dio-por-inversiones-que-no-le-agregaron-valor-al-proyecto/>.

Sarmiento, L. (2016). *Corrupción en Colombia caso la refinería de Cartagena [Tesis de grado]*. Universidad Militar Nueva Granada.

Transparencia por Colombia . (2026). *Corrupción* . <https://transparenciacolombia.org.co/que-es-corrupcion-alac/>.

Transparency International . (2024). *Indice de la Percepción de la Corrupción 2023: El debilitamiento de los Sistemas de Justicia de la a la corrupción dsin controles* .
<https://www.transparency.org/es/press/cpi2023-corruption-perceptions-index-weakening-justice-systems-leave-corruption-unchecked>.

Villanueva, L. (2017). *Retos y Desafíos de las Alianzas Público – Privadas como estrategia de Desarrollo Territorial: una mirada analítica al caso de REFICAR y su impacto laboral [Trabajo de Grado]*.
<https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/c615bea8-4828-4613-b2a9-eea073ee42bf/content>: Universidad Externado de Colombia.

Whittingham, M . (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Analisis Internacional* , <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24/26>.