

**Revisión bibliográfica de los sistemas de gestión y la lucha contra la corrupción en el
Sector Público Colombiano***

**Bibliographic review of management systems and the fight against corruption in the
Colombian Public Sector**

*Julio Cesar Reyes Zuluaga***

Universidad Santo Tomás

Resumen

Este artículo consiste en una revisión bibliográfica de los sistemas de gestión y la lucha contra la corrupción en el sector público colombiano a través de los cuales las entidades buscan mejorar su gestión haciéndola más diáfana a la vista de los entes de control, la ciudadanía, las ONG y las organizaciones internacionales dedicadas a promover la lucha contra la corrupción, para garantizar una gestión pública transparente previniendo la corrupción y el soborno y de otro lado, fomentando la autorregulación del sector privado de acuerdo con las normatividad constitucional y legal vigente, para lo cual se realizó una revisión documental con el fin de observar el grado de evolución de los sistemas de gestión anticorrupción a partir de la promulgación de la Constitución Política de Colombia, hasta la política de transparencia, participación y servicio al ciudadano del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

*Artículo de resultado de revisión bibliográfica.

** Título de Maestría en Tecnología de la Información y la Comunicación. Título de especialización en Inteligencia de Negocios. Título de pregrado Administrador de Empresas. Línea de investigación o grupo de investigación, Universidad Santo Tomás. Bogotá D.C., Colombia. Correo electrónico: julioreyes@usantotomas.edu.co; zulurey@gmail.com

Palabras clave: Sistemas de gestión, Modelo Integrado de Planeación y Gestión, ISO 37001, ISO 9001, Corrupción, Soborno.

Abstract

This article consists of a bibliographic review of management systems and the fight against corruption in the Colombian public sector through which entities seek to improve their management by making it more transparent in the eyes of control entities, citizens, NGOs and international organizations dedicated to promoting the fight against corruption, to guarantee transparent public management, preventing corruption and bribery, and on the other hand, promoting self-regulation of the private sector in accordance with current constitutional and legal norms, for which A documentary review was carried out in order to observe the degree of evolution of the anti-corruption management systems from the promulgation of the Political Constitution of Colombia to the policy of transparency, participation and service to the citizen of the Integrated Planning and Management Model.

Keywords: Management systems, Integrated Planning and Management Model, Corruption, Bribery.

Introducción

Con este artículo se pretende demostrar el esfuerzo que desde el Estado se realiza con el fin de contar con instituciones dinámicas y modernas mediante modelos administrativos de gestión eficientes, teniendo en cuenta que la implementación de este tipo de herramientas son

fundamentales para el logro de los objetivos y la satisfacción de las necesidades de todos los ciudadanos. Sin embargo, aún la alta dirección y funcionarios de muchas de estas entidades no han dimensionado la importancia que los sistemas de gestión tiene para el éxito de su misión, por lo tanto, en este artículo se identifican los avances que en este sentido se viene realizando en el sector público colombiano, articulando el Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG con las diferentes normas ISO (sistemas de gestión), estableciendo los aspectos relacionados con su implementación, de igual manera se describen estrategias para la aplicación de las normas en busca del fortalecimiento de la gestión y las acciones para contribuir al logro de los objetivos institucionales, a la vez para hacer una gestión más transparente previniendo los actos de corrupción. (Calso Morales & Pardo Alvarez, 2018)

Para ello se revisaron diferentes bases de datos, las que permitieron identificar los sistemas de gestión que las entidades públicas han venido implementando a partir de la Constitución Política de 1991 y su evolución, partiendo desde el sistema de control interno, hasta llegar al actual Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG.

Con el desarrollo de este artículo se busca despertar el interés de directivos y funcionarios de las entidades públicas en la necesidad de implementar sistemas de gestión que permitan una gestión transparente, libre de corrupción y de igual manera mejorar los procesos, buscando al mismo tiempo el logro de los objetivos, reduciendo la posibilidad de que se presenten actos de corrupción que puedan empañar la gestión, lo que redundará en beneficio de las partes interesadas, los grupos de valor y la ciudadanía en general, satisfaciendo sus necesidades de forma oportuna, eficiente y con calidad.

Metodología

Para la realización de esta revisión bibliográfica se consultaron las bases de datos de Icontec, Scielo, Scopus, y Google Scholar, al igual que se consultó otras fuentes como literatura gris que recopilan experiencias de la corrupción en Colombia, para ello, se revisó la información y se resumieron los elementos necesarios dentro del contexto de la gestión pública colombiana a partir de la constitución de 1991. Como estrategias de búsqueda para la elección de artículos se realizaron consultas de palabras clave que estuvieran relacionadas con el tema principal del presente ejercicio académico, dentro de ellas, Sistemas de gestión en Colombia, Modelo Integrado de Planeación y Gestión, ISO 37001, Corrupción y Soborno, que brindaran un contexto y conocimiento amplio que pudiera ser aquí analizado.

Una vez obtenidos los resultados de esta búsqueda se seleccionó la literatura que presenta más semejanza con el objeto de exploración del presente artículo depurando únicamente artículos académicos de investigación y revisión, así como las publicaciones en revistas especializadas de índole gerencial, afines a las ciencias sociales, administrativas y económicas o similares, con el fin de descartar estudios correspondientes a disciplinas específicas como los servicios sociales y las ciencias de la salud, cuya gestión del conocimiento corresponde más a la misionalidad profesional que a las dinámicas institucionales generales aplicables al sector público colombiano.

Resultados y discusión

Para comprender íntegramente la finalidad y el alcance de este artículo se debe comenzar por conocer la definición o el concepto de las palabras corrupción y soborno ya que, en la revisión realizada, en algunos documentos estas dos palabras son utilizadas como sinónimos.

En el contexto jurídico colombiano, institucionalmente, no existe un concepto o definición de lo que significa corrupción. En Colombia, se apela a la definición de Transparencia Internacional, el cual se refiere al abuso del poder en la búsqueda de un beneficio particular.

Etimológicamente el término ‘CORRUPCIÓN’ recrea muy bien porque se usa tanto para definir todos los delitos contra la administración pública. En el latín se establece del vocablo ‘corruptio’, es decir, el prefijo ‘con’, sinónimo de ‘junto’, luego el verbo ‘rumpere’, que puede traducirse como “hacer pedazos” y finalmente, el sufijo ‘tio’, que es equivalente a ‘acción y efecto’, es decir, corrupción es la acción y efecto que hacen juntos particulares y funcionarios públicos, para hacer pedazos un país (Ojeda Segovia, 2017).

Según el Diccionario de la Lengua Española RAE, Corrupción: En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.

Soborno: Según la ISO 37001 Sistema de Gestión Anti-soborno define el soborno de la siguiente forma:

“3.1 Soborno. Oferta, promesa, entrega, aceptación o solicitud de una ventaja indebida de cualquier valor (que puede ser de naturaleza financiera o no financiera), directamente o indirectamente e independiente de su ubicación, en violación de la ley aplicable como

incentivo o recompensa para que una persona actúe o deje de actuar en relación con el desempeño de las obligaciones de esa persona.” (ICONTEC, 2020)

Implicaciones e impactos en América Latina

Según la edición 2019 del Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe, publicado por Transparency International (2019), revela que la mayoría de los ciudadanos encuestados (85%) consideran la corrupción como un problema grave que afrontan sus países debido a que sus gobiernos no hacen lo suficiente para abordarla, motivo por el cual demuestran una clara insatisfacción con las medidas tomadas.

Ciudadanos y expertos consideran que en Perú y Colombia la corrupción es el problema más grave que afrontan los gobiernos, países donde según la encuesta del Barómetro Global 2019, se presentan los mayores porcentajes de corrupción de la región con el 96% y 94% respectivamente.

En los últimos años en América Latina la corrupción política ha generado grandes escándalos que conmocionaron a la región y que se han convertido en un fenómeno generalizado y noticioso dentro de los medios, de otro lado los actos de corrupción más pequeños son numerosos y son vistos como situaciones normales (De la Calle, Robledo, & Morales, 2013).

El evento de observar la corrupción como algo normal puede llegar a generar que fracase el control ciudadano para evitar la corrupción, sin embargo, a pesar de las dificultades los ciudadanos están exigiendo respuestas institucionales y muestran gran interés en luchar contra este flagelo, denunciando y exigiendo a los funcionarios públicos y políticos que

actúen con integridad y transparencia a través de los diferentes espacios de participación y toma de decisiones en los procesos que los afectan. (Transparency International, 2019)

Según Jorge González, autor del libro “Odebrecht la Historia Completa”, escándalos de corrupción como el de Odebrecht han impactado en los países de Latino América, entre ellos Colombia, favoreciendo el debilitamiento de la confianza de la ciudadanía en sus Gobiernos. Los resultados indican que la confianza en el Gobierno, la justicia y las fuerzas militares y la policía es muy baja en América Latina y el Caribe (González, 2018).

En este sentido, la realidad de la corrupción y la percepción de los ciudadanos coinciden de una forma significativa, ya que el 51% de los latinoamericanos cree que los presidentes de los 18 países de la región están involucrados en corrupción y solamente el 21% de las personas tienen confianza en sus gobiernos. (Transparency International, 2019)

Existen razones que generan esa inquietud, teniendo en cuenta que la corrupción desgasta la capacidad del Estado en la calidad del suministro los bienes y servicios públicos, limitando el crecimiento de la economía. Pero lo más perjudicial para las organizaciones del estado son los efectos que se generan con la pérdida y deterioro de la confianza en la democracia (Fedesarrollo, 2018).

Ese fenómeno ha provocado la reacción de los gobiernos de Latinoamérica, implementando normas y fortaleciendo los órganos de justicia y, aplicando iniciativas como la rendición de cuentas con el fin de ser más transparentes frente a los ojos de la ciudadanía. Sin embargo, aún hace mucha falta tomar otro tipo de medidas legales y asegurar la efectividad de muchas de las que se están implementando. (Banco de Desarrollo de America Latina, 2019)

Marco general del estado colombiano frente a la corrupción.

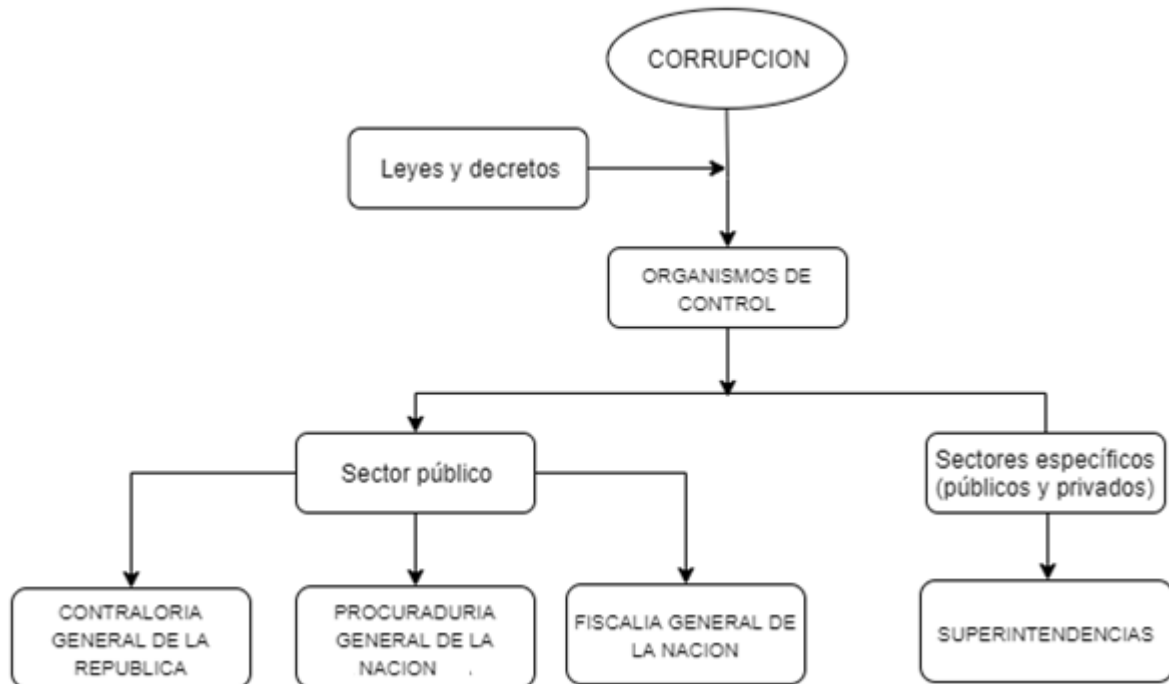


Gráfico No. 1 Fuente: elaboración propia.

En Colombia se han emitido extensas normas inclinadas a luchar contra la corrupción, entre las cuales se incluyen sistemas de control social, control político y control técnico. Desde la Presidencia de la República, en los últimos gobiernos se ha implementado el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. Igualmente, a partir de la sociedad civil se vienen impulsando iniciativas promoviendo propuestas novedosas, las cuales son referentes para evaluar el proceso de lucha contra la corrupción (Isaza E., 2011).

Un rápido recorrido por el marco jurídico nos ubica inicialmente con la Constitución de 1991, a partir de ahí encontramos una amplia legislación y normatividad que nos demuestra que ha existido una notoria preocupación entre los colombianos por acabar con la corrupción

pública, lo que ha originado que en la gestión pública hoy en día la lucha contra la corrupción ha sido bandera de los gobiernos, motivo por el cual se han implementado gran variedad de normas con el fin de prevenirla. (Secretaría de Transparencia, Presidencia de la República, 2020).

Así las cosas, en la Constitución Política de 1991 se incluyeron trece artículos específicos que se refieren directamente a como afrontar y prevenir la corrupción, los cuales contienen prohibiciones y obligaciones para los funcionarios públicos y particulares que ejercen funciones públicas.

En el ejercicio de la contratación pública, la Ley 80 de 1993 en el artículo 66 establece que todo contrato que realicen las entidades del estado será sujeto a la vigilancia y el control ciudadano, con la potestad de denunciar ante las autoridades competentes los hechos, omisiones o actuaciones de los servidores públicos o de los particulares implicados en el proceso de contratación (Colombia Compra Eficiente, 2020).

Posteriormente, el gobierno nacional para dar cumplimiento a los artículos 209 y 269 de la C.N. expide la Ley 87 de 1993 por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones, estos artículos relacionan las funciones de control de la alta dirección al ejercicio de la función pública; en ellos se plantea implícitamente la necesidad de darle los directivos de las organizaciones del sector público, el carácter de gerente público, quienes deben tener formación teórica en temas administrativos. También establece que ese director debe diseñar y desarrollar el control interno interiorizando su importancia, como un componente de su

actividad gerencial, adicional de las demás funciones gerenciales determinadas por la teoría administrativa como la planeación, la organización, la dirección y el control (González Bermudez, 2009).

Con la firme intención de fortalecer los mecanismos democráticos de participación ciudadana en el ejercicio del control social a la gestión pública, la Ley 489 de 1998, en sus artículos 34 y 35, establece que cuando los ciudadanos por iniciativa propia opten por constituir organizaciones de control social a las entidades públicas, tales como las veedurías ciudadanas, la administración está en la obligación de brindarles el apoyo que estas requieran con el fin de facilitarles el ejercicio del control social.

Continuando con ese gran propósito, se expide el Decreto 2405 de 1998 el cual crea el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción (PPLCC), responsable de definir las políticas a que hubiere lugar y de coordinar su implementación, así como de diseñar herramientas orientadas a combatir el fenómeno, entre ellas la de incentivar en los gobiernos territoriales prácticas que promovieran la modernización, la eficiencia y la transparencia con el fin de combatir la corrupción.

Para los casos en los que existe dolo o culpa grave de algún funcionario, o de un contratista, de un interventor o de un particular que ejerza funciones públicas, el gobierno nacional expidió la Ley 678 de 2001 a través de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado, a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.

Así mismo, mediante la Ley 850 de 2003 se reglamentaron las veedurías ciudadanas como mecanismo democrático de representación de los ciudadanos o de las organizaciones sociales para ejercer la vigilancia sobre la gestión pública, asignando responsabilidades en la conformación de la Red Institucional de Apoyo a las veedurías a las siguientes Entidades del Estado: Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Ministerio del Interior, Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública - ESAP- y organismos de Planeación de los diferentes niveles.

Desde el punto de vista de las instituciones del estado que manejan recursos del público, se debe garantizar un accionar transparente y efectivo. Por este motivo, a partir de la entrada en vigencia del Decreto 1599 de 2005 se adoptó el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 1000:2005, el cual determina las generalidades y la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Control Interno en las entidades y agentes obligados conforme al artículo 5° de la Ley 87 de 1993”.

Posteriormente mediante el Estatuto Anticorrupción, contenido en la Ley 1474 de 2011, se dan los lineamientos para la creación de la Secretaría de Transparencia, con la misión de asesorar y apoyar directamente al Presidente de la República en el diseño de una política integral de transparencia y lucha contra la corrupción, con la cual el gobierno nacional procura ponerle fin al flagelo de la corrupción, minimizando de algún modo el mal llamado corrupción, que viene inmerso en los innumerables contratos realizados por los diferentes entes públicos en Colombia. De igual manera, en el artículo 65 estableció que cada departamento instalaría una Comisión Regional de Moralización encargada de aplicar y

poner en marcha los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización y coordinar en el nivel territorial las acciones de prevención, investigación y sanción de la corrupción.

El Decreto 734 de 2012, reglamentó el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, señalando que la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia compra eficiente le establecerá la responsabilidad de generar los mecanismos para garantizar el respeto a la intimidad personal y familiar como derecho fundamental, a la información privada, al buen nombre y en general al Derecho constitucional del Habeas Data en el SECOP (Artículos 7.7.1)

El conocimiento de la información pública facilita la participación ciudadana, la vigilancia de los recursos públicos, el ejercicio de otros derechos, el control social, y permite saber cómo acceder a bienes y servicios, con este propósito el gobierno nacional expidió la Ley 1712 de 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.

Con la Ley 1778 del 2 de febrero de 2016, se establecen normas con el fin de evitar actos de corrupción transnacional por parte de las personas jurídicas y otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción, modificando los artículos 1, 2, 7 y 72 del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), con respecto a las inhabilidades para contratar de quienes incurran en delitos contra la administración pública, las inhabilidades para contratar de quienes financien campañas políticas, la responsabilidad de los revisores fiscales y las funciones adicionales del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

A finales de 2019, el gobierno nacional sancionó cuatro leyes que hacían parte del llamado paquete anticorrupción presentado al Congreso en septiembre de 2018, son ellas, (i) la Ley 1952 de 2019 por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario, con esta ley el gobierno nacional establece los deberes funcionales que le asisten al funcionario público o al particular que cumple funciones públicas, cuando sus faltas interfieran con las funciones que le han sido asignadas.

(ii) la Ley 2003 de 2019 por la cual se modifica parcialmente la ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, referentes al régimen de conflicto de interés de los congresistas; entre los temas importantes que incluye esta ley se encuentra la obligación a los congresistas de publicar copia del informe de ingresos y gastos consignado en el aplicativo "cuentas claras" de la campaña a la que fue elegido, la declaración de la información que sea susceptible de generar conflicto de intereses respecto de su cónyuge o compañero permanente y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil y la declaración de pertenencia y participación en juntas o consejos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección

(iii) la Ley 2013 de 2019 por medio de la cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés. De acuerdo con esta ley, no solo los altos funcionarios del Estado, sino también todas personas naturales y jurídicas, públicas o privadas que cumplan una función pública, que administren, celebren contratos y ejecuten

bienes o recursos públicos, tendrán que divulgar sus declaraciones de bienes y rentas, al igual que los conflictos de interés que tengan en el momento de posesionarse en el cargo.

(iv) la Ley 2014 de 2019, por medio de la cual se regulan las sanciones para condenados por corrupción y delitos contra la administración pública, así como la cesión unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción y se dictan otras disposiciones. En efecto, la nueva norma elimina beneficios penales y modifica el régimen de inhabilidades para contratar con el Estado cuando se demuestre la comisión de actos de corrupción, con el objeto de garantizar el principio constitucional de igualdad y transparencia; además declara inhábiles para celebrar contratos con las entidades públicas y participar en licitaciones, o en cualquier proceso de contratación privada en el que se comprometan recursos públicos, las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la administración pública, o de cualquiera de los delitos o faltas contempladas por la Ley 1474 del 2011

Finalmente, el 16 de marzo de 2020 se expide el Decreto Ley 403 por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal, la misma establece el control fiscal concomitante y preventivo, el cual tiene por finalidad advertir sobre la posible ocurrencia de daños al patrimonio público garantizando su defensa y protección. Con la expedición de este decreto, le otorga a la Contraloría General de la República ejercer una modalidad especial de control que es el concomitante y preventivo, permitiéndole actuar en forma inmediata frente a las actividades que desarrolla la administración.

Adicionalmente, hay gran variedad de artículos y disposiciones relacionados con este tema a lo largo y ancho del ordenamiento jurídico colombiano.

Organismos de Control en el Sector Público Colombiano

La constitución Política de 1991 promulgó la creación, naturaleza, funciones, independencia y autonomía de los entes de control, ampliando la fiscalización a todos los órganos y ramas del poder público, donde si bien cumplen función pública, no encajan en ninguna de las tres tradicionales ramas del poder público.

Contraloría General de la República

Como máximo órgano de control fiscal del Estado, es una organización de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuesto propio, no cuenta con funciones administrativas diferentes a las inherentes a su propia organización y no hace parte de ninguna de las ramas del poder público; en representación de la comunidad realiza la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de las entidades y particulares que manejan fondos públicos. Establece la responsabilidad fiscal de los servidores públicos (Art. 267 CP). Cuando encuentra manejos irregulares de los recursos públicos emite fallos de responsabilidad fiscal e impone las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal y procura el resarcimiento del patrimonio público. El control ejercido por esta entidad es posterior y selectivo a la ejecución de los hechos, es decir, le está prohibido coadministrar.

Durante los últimos años el control fiscal se encaminó a la lucha contra la corrupción, es así como la Contraloría entre 2018 y 2019 realizó 497 auditorías, 237 a nivel central y 230 de

nivel territorial. Del total de auditorías, 220 fueron financieras, 261 de cumplimiento, 9 auditorías de desempeño, 4 controles excepcionales y 3 actuaciones. Resultado de las anteriores auditorías, se establecieron 1.694 hallazgos administrativos, dentro de ellos 560 con incidencia disciplinaria, 35 con incidencia penal y 142 con incidencia fiscal, los que alcanzaron la suma de \$94.594 millones. Merece especial atención que en el sector agropecuario se encontraron 14 hallazgos fiscales por \$25.295 millones, entre ellos 4 en la Agencia de Desarrollo Rural, por \$13.212 millones y 4 en la auditoría a la Agencia Nacional de Tierras, por \$8.353 millones (Contraloría General de la República, 2019).

Procuraduría General de la Nación

Esta entidad tiene dentro de sus funciones, entre otras, la de investigar y sancionar disciplinariamente a todos los funcionarios públicos que en ejercicio de sus funciones cometen diferentes faltas, incurren en prohibiciones, en la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y en conflicto de intereses. Ejerce vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular. Ejerce preferentemente el poder disciplinario y adelanta las investigaciones correspondientes e impone las sanciones disciplinarias de acuerdo con la ley, además vela por la efectividad de los derechos y la defensa de los intereses de la sociedad (Art. 277 CP).

Consultado el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad de la procuraduría, se evidenció que en el período 2018 – 2019 en su lucha contra la corrupción, se sancionaron 380 funcionarios de elección popular y 10.578 se encontraban en proceso de investigación y en espera de fallo definitivo, entre ellos alcaldes, concejales, diputados,

gobernadores y senadores y representantes a la cámara (Procuraduría General de la Nación, 2019).

Fiscalía General de la Nación

De acuerdo con el Artículo 250 de la Constitución Política, la función de la Fiscalía General de la Nación es adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito y realizar las investigaciones de los asuntos que presenten las tipologías de un delito (Art. 250 de la C.P.), investigando y acusando a los presuntos responsables de la comisión de delitos, de acuerdo con lo establecido en la ley 906 de 2004.

La Fiscalía junto con la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, han unido esfuerzos a través del desarrollo de acciones para la prevención y lucha contra la corrupción, en el marco del Programa de Prevención del Delito y Fortalecimiento a la Justicia, con este propósito, la Fiscalía ha concentrado sus esfuerzos realizando investigaciones integrales con el fin de combatir la corrupción de mayor impacto, sobre aquellas conductas que presuntamente se constituyen en delitos contra la administración pública y los mecanismos de participación democrática.

Con respecto a los resultados de operatividad de la Dirección Especializada Contra la Corrupción, se puede evidenciar que durante 2019 se realizaron 1.041 actuaciones relevantes, entre ellas, 446 imputaciones, 252 acusaciones, 70 condenas, 65 preacuerdos, 44 preclusiones y 7 fallos absolutorios (Fiscalía General de la Nación, 2020).

Superintendencia de Sociedades

La Superintendencia de Sociedades es una entidad técnica, adscrita al Ministerio de Comercio, posee personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, es a través de ella que el Presidente de la República despliega la inspección, vigilancia y control de las sociedades mercantiles.

Con el propósito de luchar contra la corrupción, la Superintendencia de Sociedades tiene a disposición de la ciudadanía un canal de denuncias a través de la página web en la cual los interesados pueden reportar casos sospechosos de soborno transnacional, facultad que le asignó la Ley 1778 de 2016. Entre ellas, le confirió funciones preventivas, buscando promover en las organizaciones sujetas a su vigilancia la implementación en sus procesos de actividades de transparencia y ética empresarial, de iniciativas internas de anticorrupción, de procesos de auditoría, promoción de la transparencia y de herramientas de prevención de conductas de soborno internacional .

De acuerdo con lo anterior, la Superintendencia de Sociedades, expidió la Circular Externa No. 03 de 2016, por medio de la cual se obliga implementar la “Guía destinada a poner en marcha en las entidades vigiladas por la Superintendencia los programas de ética empresarial para la prevención de las conductas previstas en el artículo 2º de la Ley 1778 de 2016”, la cual contiene instrucciones administrativas relacionadas con la promoción de programas de transparencia y ética empresarial, así como los mecanismos internos de auditoría, anticorrupción y prevención del soborno transnacional (Supersociedades, 2019).

El Grupo de Análisis y Seguimiento Financiero, de la Supersociedades durante 2019 realizó seguimiento a 100 sociedades que presentaban alto riesgo correspondientes a los sectores de hidrocarburos y minería , obras de construcción residencial, 4G y textiles, resultado de ello, la superintendencia gestionó 56 casos especiales en los cuales se adoptaron decisiones en sociedades de alto impacto e influencia en el orden público colombiano (Supersociedades, 2019).

Superintendencia Nacional de Salud

La Superintendencia Nacional de Salud, como cabeza del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, es una entidad de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, encargada de ejercer la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las normas constitucionales y legales que reglamentan el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En los últimos años la Superintendencia Nacional de Salud bajo la coordinación de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República ha venido desarrollando actividades en el marco de la cooperación adelantada por el proyecto “Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia” (ACTÚE Colombia), en el que participan el Ministerio de Salud y de la Protección Social, la Universidad de Antioquia, y la Superintendencia Nacional de Salud. (Supersalud, 2014)

El año 2017 la Supersalud se adhirió al Pacto Global de la Naciones Unidas, alineando las estrategias y objetivos para apoyar y contribuir con el cumplimiento de los diez principios del Pacto Mundial en materia de derechos humanos, derechos laborales, medio ambiente y anticorrupción, acogiendo el primer Comunicado de Progreso de Pacto Global (COP) 2019 y apostándole permanentemente al logro de los componentes fundamentales y al involucramiento de la estrategia de cara a las iniciativas

de la Agenda 2030, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, adquiriendo el compromiso de enfocar su gestión al cumplimiento de los 10 principios de este pacto, y consecuentemente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Pacto Global - Red Colombia, 2018).

En este orden de ideas, la Superintendencia Nacional de Salud emitió la Circular No. 03 de 2018, a través de la cual se dan instrucciones generales a los vigilados para la aplicación de mejores prácticas administrativas y la implementación del código de conducta y de buen gobierno.

Con la Ley 1966 de 2019 por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia en el sistema de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones, se crea a través del artículo 2º el Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud, con el fin de robustecer la supervisión y ampliar las dimensiones de esta a partir de la acción especializada y coordinada entre la Superintendencia Financiera, Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Nacional de Salud, bajo la coordinación y dirección de ésta última quien será la encargada de adelantar el proceso sancionatorio.

En su propósito de luchar contra la corrupción, la Superintendencia firmó un acuerdo de cooperación liderado por la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF y con los representantes de las entidades de control del sector público colombiano, denominado “Pacto de Supervisores del Sector de las Actividades Profesionales no Financieras Designadas”, con el fin de garantizar el intercambio de información, y el cumplimiento de los estándares que requiere la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

Como iniciativa interna relacionada con la transparencia y la mejora de la gestión pública, la Superintendencia adoptó el Sistema Integrado de Gestión compuesto por siete (7) subsistemas, lo que le ha permitido realizar una operación integral de manera más organizada, logrando identificar retos y oportunidades para estar siempre en un camino de mejora continua.

Entre estos subsistemas implementados, la entidad fue certificada en la norma ISO 9001:2008 y se encuentra en transición para certificarse en la ISO 9001:2015.

De igual manera y consciente de la importancia y necesidad en el cuidado y protección del medio ambiente, la Entidad fue certificada en la norma NTC ISO 14001, con la cual contribuye a la precaución y prevención de la contaminación en el ambiente.

Asimismo, la Entidad cuenta con un Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo, certificado desde el año 2017 en la norma OHSAS 18001, con el fin de brindar todas las medidas de seguridad y confianza a los colaboradores; también cuenta con un Sistema de Seguridad de la Información certificado en la norma ISO 27001 desde el año 2016.

En el año 2019 ajustó el subsistema del Modelo de Responsabilidad Social y Sostenibilidad, norma ISO 26000, con el fin de contribuir a la protección de los derechos de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud y a fortalecer su relacionamiento con los grupos de interés y de valor pertenientes, mediante compromisos y acciones para gestionar sus riesgos e impactos; buscando así generar una cultura institucional socialmente responsable y consecuente con el desarrollo de la sociedad.

Con ese mismo propósito de luchar contra la corrupción, la Superintendencia Nacional de Salud adoptó la Política de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. La implementación y desarrollo de estas estrategias le ha permitido a la Entidad generar una mayor conciencia sobre la importancia de luchar contra esta mala práctica y así mismo fortalecer el sentido de pertenencia por el sector y por la entidad, interiorizando los principios y valores.

En este sentido, y de igual manera, la Superintendencia implementó el Manual de Ética y Buen Gobierno, con el fin de fortalecer la conducta ética en todos los servidores públicos que hacen parte de la entidad, aportando así a la lucha contra la corrupción.

Con las acciones adelantadas en temas anticorrupción la Entidad aporta al cumplimiento del Objetivo del Desarrollo Sostenible N0. 16, impulsando la estrategia de integridad, transparencia y lucha contra la corrupción, con el fin de promover el desarrollo de una cultura de integridad en defensa de lo público, el servicio a la ciudadanía y la apropiación institucional.

Dando cumplimiento a los anteriores propósitos, la Superintendencia Nacional de Salud aplica a sus vigilados acciones de inspección, vigilancia y control a través de auditoría y visitas que muchas veces llevan a imponer sanciones a los vigilados que incumplen con sus deberes como actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud. En lo que respecta al período comprendido entre agosto de 2018 y septiembre de 2019, la Supersalud realizó 158 acciones de Medidas Especiales, con el propósito de protección de los derechos de los usuarios, entre ellas 122 instituciones en liquidación voluntaria, 20 en vigilancia especial, 10 con intervención forzosa para administrar, 5 en intervención forzosa para liquidar y 1 en programa de recuperación. Además de las anteriores Medidas Especiales de control, la Supersalud impuso sanciones (multas) por valor de \$ 57.644 millones (Supersalud, 2019).

Conclusiones

En la bibliografía analizada se evidenció que la corrupción tiene costos altos sobre la eficiencia económica y el desarrollo, costos sociales injustos en la calidad de los bienes y servicios públicos y grandes costos políticos sobre la democracia y la legitimidad del Estado, afectando negativamente la confianza en las instituciones (Juan Carlos Henao & Izasa Espinosa, 2018).

Los entes de control como algunas organizaciones de la sociedad civil como guardianes del erario se encargan de velar por el buen uso de los recursos públicos, sin embargo, han fracasado en su empeño de reducir la corrupción en la ejecución del gasto público, siendo

capturadas por el clientelismo regional, permitiendo los sobornos y dádivas que dan lugar a acuerdos prohibidos por la ley para favorecer intereses particulares (Juan Carlos Henao & Izasa Espinosa, 2018).

Con el propósito de mejorar y combatir la corrupción, de mejorar la gestión y hacerla más transparente, las entidades del sector público han venido implementando diferentes sistemas de gestión, para ello aplicaron inicialmente la norma ISO 9001 versión 2000, posteriormente con la sanción de la Ley 872 del 30 de diciembre de 2003, se crea el Sistema de Gestión de Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras Entidades prestadoras de Servicios, luego con el decreto 4110 de 2004 se reglamenta la ley 872 y se adopta la Norma Técnica de calidad de la Gestión Pública, después, con el Decreto 4485 de 2009, se adopta la actualización de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública y finalmente, la norma ISO 9001:2015 que actualmente se encuentra vigente, la cual trae cambios muy importantes, aunque el más destacado es la incorporación de la gestión del riesgo o el enfoque basado en riesgos en los Sistemas de Gestión de la Calidad y la estructura de alto nivel.

Como parte de la gestión preventiva, gran número de entidades ya han venido implementando la norma ISO 26000 Responsabilidad Social y algunas de ellas están pensando en la implementación de la norma ISO 37001:2016 la cual fue aprobada el 15 de octubre del 2016, herramienta que permite a las empresas públicas demostrarle al mercado nacional e internacional que cuentan con sistemas de gestión que combaten el soborno y corrupción y promueven una cultura ética. (Deloitte, 2019).

En el proceso de prevención, merece mención aparte el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, a través del cual se articulan e integran los diferentes sistemas de gestión de las organizaciones del sector público, cuyo propósito es que las entidades del estado presten servicios a los ciudadanos proporcionando satisfacción y beneficio visibles y medibles. Con esta intención el Gobierno Nacional a través del DAFP implementó este modelo, el cual fue reglamentado por el decreto 1499 de 2015, convirtiéndose en el marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las organizaciones del estado, con la única intención de generar resultados que atiendan a los planes de desarrollo y que resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos con integridad y calidad en los servicios (DAFP, 2020).

De esta forma, este artículo cobra importancia en el aporte del conocimiento sobre el manejo que actualmente le está dando la Superintendencia Nacional de Salud a su sistema de inspección, vigilancia y control, y refleja la necesidad de promover la implementación de un sistema de gestión antisoborno (ISO 37001), donde se logre fomentar una cultura ética que permita obtener mayor control en la reducción de impactos, mejoras en la transparencia de los procesos y en la calidad de vida de sus partes interesadas pertinentes; además de generar iniciativas en los vigilados y demás organizaciones del sector salud, en acoger e implementar esta propuesta de manera satisfactoria dentro de su estructura interna.

Hemos aprendido que el Estado no puede luchar solo contra la corrupción, que se requieren compromisos y acciones conjuntas con el sector privado y con la sociedad civil. Que esas acciones conjuntas hagan parte de un proceso fundamental e importante de construcción

colectiva que garantice la efectividad en los resultados frente a la lucha contra la corrupción (Andrade Mendoza, 2019).

Si bien todas las anteriores herramientas como lo son los sistemas de gestión y las leyes no acabarán la corrupción, sí van a obligar a que todos aquellos que hacen parte de los estamentos del Estado a que realicen una gestión más transparente, no solo aquellos que fueron elegidos por el voto popular para las corporaciones públicas, si no también los ministros, los jefes de los entes de control, los magistrados, los jueces de las cortes, los embajadores, y, los demás funcionarios.

Para finalizar, Yarce (2016) llegó a la conclusión que la ética es el mejor negocio para una organización que procura la transparencia en su gestión, porque permite darle un horizonte al actuar bien de los funcionarios, indicándoles el camino correcto, el cumplimiento de políticas y las herramientas prácticas para proceder correctamente, alineando los objetivos personales a los de la institución, ejerciendo sus labores con honestidad y transparencia con el fin de lograr los objetivos buscados. Es muy provechoso para las organizaciones insistir en que la ética, mucho más que una teoría filosófica sobre cómo deben ser idealmente las cosas, es un conjunto de buenas prácticas a aplicar por los funcionarios en el quehacer diario de las organizaciones

Referencias:

Andrade Mendoza, M. F. (2019). Liderazgo Anticorrupción ISO y COSO. Columbia, SC: M Andrade.

Banco de Desarrollo de America Latina. (07 de Noviembre de 2019). Banco de Desarrollo de America Latina. Obtenido de <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2019/11/4-formas-de-reducir-la-corrupcion-en-america-latina/>

Calso Morales, N., & Pardo Alvarez, J. M. (2018). Guía Practica para la Integración de Sistemas de Gestión. Bogotá: Alfaomega.

Colombia Compra Eficiente. (12 de Abril de 2020). <https://www.colombiacompra.gov.co/>. Obtenido de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/norma/LEY%2080%20DE%201993/104>

Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Contraloría General de la República. (2019). Informe de Gestión al Congreso y al Presidente d la República 2018 - 2019. Bogotá: Contraloría General dela República.

DAFP. (25 de Mayo de 2019). Manual Operativo del modelo integrado de Planeación y Gestión - MIPG. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/>: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/Manual+Operativo+MIPG.pdf/ce5461b4-97b7-be3b-b243-781bbd1575f3>

DAFP. (25 de mayo de 2020). Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg>: <https://www.funcionpublica.gov.co/>

De la Calle, H., Robledo, J. E., & Morales, C. (2013). Perlas de la Corrupción. Bogotá D.C.: Debate.

Deloitte. (20 de Mayo de 2019). [www.deloitte.cl](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cl/Documents/finance/servicios-forensic/compliance-y-anticorrupci%C3%B3n-2019.pdf). Obtenido de <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cl/Documents/finance/servicios-forensic/compliance-y-anticorrupci%C3%B3n-2019.pdf>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2019). Manual Operativo del MIPG V3. Bogotá D.C.: DAFP.

Fedesarrollo. (2018). Lucha Integral Contra la Corrupción en Colombia. Bogotá D.C.: Editores S.A.

Fiscalía General de la Nación. (2018). Tipologías de Corrupcion en colombia. Bogotá: UNODC.

Fiscalía General de la Nación. (2020). Informe de Empalme de la Fiscalia General de la Nación 2020. Bogotá D.C.: Fiscalia General d la Nación.

Garay Salamanca, L. J., & Salcedo Albarán, E. (2018). El Gran Libro de la Corrupción en Colombia. Bogotá: Planeta.

González Bermudez, S. E. (2009). La Constitución colombiana y la Funciones gerenciales dl sector público. Revista Entramado de la Universidad Libre de Cali Vol.5 No. 2, 64-79.

González González, A., & Fernández, E. M. (2000). La cultura de la organización en la gestión total de la calidad. *Ensaio e Ciencia: Ciencias Biológicas, Agrarias e da Saúde*, IV(3), 99-114.

González, J. (2018). *Odebrecht La Historia Completa*. Bogotá D.C.: Aguilar.

Goodenough, W. H. (1957). The Componential Analysis of Kinship. *Language*, 132-167.

Henao, J. C., & Izasa Espinosa, C. (2018). *Corrupción en Colombia - Tomo I: Corrupción Política y Sociedad*. Bogotá: U. Externado de Colombia.

Ibáñez, J. (2000). *Perspectivas de la investigación social: el diseño en las tres perspectivas*. En F. M. García, J. Ibáñez, & F. Alvira, *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación* (3 edición ed.). Madrid: Alianza.

ICONTEC. (15 de Marzo de 2020). https://www.icontec.org/eval_conformidad/sistema-de-gestion-antisoborno-certificacion-de-sistema-de-gestion-iso-37001/. Obtenido de <https://www.icontec.org/>: https://www.icontec.org/eval_conformidad/sistema-de-gestion-antisoborno-certificacion-de-sistema-de-gestion-iso-37001/

Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC). (2017). *NTC-ISO 37001 "Sistema de Gestión Antisoborno"*. Bogotá D.C.: ICONTEC.

Isaza E., C. (2011). El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia. *Opera No. 11* Universidad Externado de Colombia, 221-239.

Juan Carlos Henao, C. I., Henao, J. C., & Izasa Espinosa, C. (2018). *Corrupción en Colombia - Tomo I: Corrupción Política y Sociedad*. Bogotá: U. Externado de Colombia.

Kuznik, A., Hurtado Albir, A., & Espinel Berenguer, A. (2010). El uso de la encuesta de tipo social en Traductología. Características metodológicas. Redalyc.(2), 6.

Lizarzaburu Bolaños, E. R., Barriga, G., Burneo, K., & Noriega, E. (2019). Gestión Integral de Riesgos y Antisoborno: Un enfoque operacional desde la perspectiva ISO 31000 e ISO 37001. Universidad & Empresa, vol. 21, núm. 36 - Universidad del Rosario, 79-118.

Morales Vallejo, P. (13 de Diciembre de 2012). Universidad Pontificia Comillas.

Recuperado el 07 de Octubre de 2013, de upcomillas:

<http://www.upcomillas.es/personal/peter/investigacion/Tama%F1Muestra.pdf>

Ojeda Segovia, L. (2017). Cinco factores que generan violencia en el Ecuador. Defensa y Justicia, 24-27.

Pacto Global - Red Colombia. (30 de Febrero de 2018). [https://www.pactoglobal-](https://www.pactoglobal-colombia.org/)

[colombia.org/](https://www.pactoglobal-colombia.org/). Obtenido de [\[colombia.org/boletines/boletin-general-febrero-de-2018.html\]\(https://www.pactoglobal-colombia.org/boletines/boletin-general-febrero-de-2018.html\)](https://www.pactoglobal-</p></div><div data-bbox=)

Procuraduría General de la Nación. (2019). Informe al Congreso de la República 2018 - 2019. Bogotá D.C.: Procuraduría General de la Nación.

Riaño, M. (2009). Gestión de la seguridad y salud en el trabajo en hospitales públicos bogotanos de alta complejidad: Una perspectiva estratégica. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Rodríguez Garay, R. (2009). La Cultura Organizacional, un potencial estratégico desde la perspectiva de la administración. Invenio, XII(22), 67-92.

Sánchez Manchola, I. D. (2008). Los estilos de dirección y liderazgo, propuesta de un modelo de caracterización y análisis. Pensamiento y Gestión(25), 1-39.

Secretaría de Transparencia, Presidencia de la República. (9 de Marzo de 2020).

Mecanismos Jurídicos Útiles para Combatir la Corrupción. Obtenido de

[http://www.secretariatransparencia.gov.co/:](http://www.secretariatransparencia.gov.co/)

<http://www.secretariatransparencia.gov.co/ejes/Paginas/Prevencion.aspx>

Supersalud. (2014). Monitor Estratégico. Modificación de la estructura de la Superintendencia nacional de salud, 17 - 28.

Supersalud. (2019). Informe de Gestión -Supersalud - Agosto 2018 - julio 2019. Bogotá D.C.: Supersalud.

Supersociedades. (2019). Informe de la Gestión de la Superintendencia de Sociedades Viegncia 2019. Bogotá D.C.: Supersociedades.

Transparency International. (23 de Septiembre de 2019). Transparency International.

Obtenido de

https://www.transparency.org/news/feature/que_piensan_las_personas_corrupcion_en_america_latina_y_el_caribe

Yarce, J. (2016). Empresas Éticas - Un Bien Negocio. Bogotá: Panamericana.

