

Laboratorio Latinoamericano
de Políticas de Probidad y Transparencia

Un Proyecto de
Cooperación Sur-Sur
ATN O/C 16465-RG

Macro-Corrupción y Cooptación Institucional en el departamento de Córdoba, Colombia.

Luis Jorge Garay Salamanca
Eduardo Salcedo-Albarán
Daphne Álvarez Villa

Abril 2020

Luis Jorge Garay Salamanca es Director Científico de la Fundación Vortex; Eduardo Salcedo-Albarán es Director Ejecutivo de la misma Fundación; Daphne Álvarez Villa es Investigadora de Fedesarrollo. En este estudio participaron de forma importante Diana Santos Cubides, Guillermo Macías Fernández, Nathalia Guerra y Estefanía López, como investigadores asistentes. Lo expresado en este documento es responsabilidad de los autores y no necesariamente refleja la posición de Fedesarrollo.

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Índice

ADVERTENCIA	5
1. INTRODUCCIÓN	6
2. MARCO METODOLÓGICO: EL ANÁLISIS DE REDES CRIMINALES	8
3. ESTRUCTURAS DE CORRUPCIÓN EN EL SECTOR SALUD DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA.	10
3.1. Contexto histórico reciente	10
3.2. Cartel del Bastón	13
Estructura y operación	14
3.3. Cartel del VIH	20
Estructura y operación	22
3.4. Cartel del Síndrome de Down	30
Estructura y operación	31
3.5. Cartel de la Hemofilia	41
Estructura y operación	45
4. MACRO-ESTRUCTURA DE CORRUPCIÓN Y COOPTACIÓN INSTITUCIONAL	50
5. REFLEXIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA.....	63
6. CONCLUSIONES.....	68
BIBLIOGRAFÍA.....	72

Advertencia

En el caso de los nombres mencionados, citados o referenciados en el texto, de personas acusadas pero que aún no han sido condenadas judicial, disciplinaria o fiscalmente, siempre se preserva la presunción de inocencia en garantía de los derechos individuales y del debido proceso. La verdad judicial es jurisdicción de las cortes, las cuales, por ley, decidirán si los acusados son inocentes o culpables, así como la verdad disciplinaria es jurisdicción de la Procuraduría General de la Nación y la fiscal de la Contraloría General de la República.

Por lo anterior, se aclara que aparecer en una interacción, *ser miembro de, estar conectado a o*, en general, aparecer en una red como las que se analizan en este documento, no implica haber cometido un acto ilegal o estar involucrado en una empresa criminal por agencia activa. Es siempre posible que un individuo, a pesar de promover actividades legales y lícitas, *pertenezca a, participe en, esté conectado a o* aparezca en una red ilícita como resultado de la coerción o el engaño, o por fallas en los procesos preliminares que enmarcan investigaciones judiciales, disciplinarias o fiscales, o por cualquier otro motivo no relacionado con la comisión de actos criminales.

Es de resaltar que los análisis desarrollados en este documento se sustentan fundamentalmente en (i) fuentes abiertas procedentes de medios de comunicación y de opinión, acerca del tema analizado, y (ii) documentos públicos de la Procuraduría General de la Nación, de la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de Nación, e informes de ministerios y de superintendencias, entre otros.

1. Introducción

Colombia ha sido escenario de complejos procesos de corrupción y cooptación institucional con graves efectos no sólo económicos, sino institucionales y de afectación de derechos humanos. La intervención de una variedad de agentes operando en sectores legales de la sociedad, como partidos políticos, empresas y organizaciones de la sociedad civil, frecuentemente con una eficiente coordinación con agentes operando desde organizaciones estrictamente criminales como narcotráfico, guerrilla o paramilitarismo, ha sido una de las características que distinguen la avanzada ilegalidad observada en Colombia durante las últimas décadas.

La elevada cantidad y variedad de agentes intervinientes y de interacciones sociales establecidas en procesos avanzados de corrupción sistémica requiere articular extensas redes, donde se coordinan agentes legales, ilegales y otros definidos como grises/opacos, caracterizados por un rol organizacional legal pero institucional ilegal, al promover por ejemplo el incumplimiento de las leyes (Garay y Salcedo, 2012).

Esta investigación parte de la idea que el estudio de casos de corrupción debe tener como propósito informar los procesos que operan detrás de ellos, para así aportar elementos de juicio en la formulación de políticas públicas. Con este fin, se requiere adoptar una nueva aproximación paradigmática que trascienda el enfoque tradicional del caso-por-caso individual y aislado, así como el modelo convencional de estructuras ilegales verticales, rígidas y jerarquizadas. Como ha sido ilustrado en diversos contextos (Garay y Salcedo, 2012; Garay et al., 2008; 2017; 2018), a medida que se complejiza y profundiza el proceso de corrupción, *ceteris paribus*, se tiende a adoptar estructuras más flexibles y horizontales que garanticen mayor efectividad de la operación ilícita en conjunto. De este modo, la evidencia muestra como las redes de corrupción han aumentado su complejidad, resiliencia y alcances a escala doméstica y transnacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dando continuidad a un programa de investigación sobre reconfiguración cooptada del Estado en Colombia que se inició en 2008, este trabajo es el primer esfuerzo por reconstruir y analizar una extensa red de corrupción, captura y cooptación institucional con efectos en diversos niveles - local, regional y nacional- a saber, la estructura de macro-corrupción que afectó recientemente al departamento colombiano de Córdoba. El sector salud fue el más afectado en dicho departamento, al punto que se estima que se podrían haber desviado, comprometido y defraudado recursos públicos por una cuantía superior a \$75,000

millones de pesos (\$25 millones USD¹) entre 2012 y 2018. El sector salud es el enfoque de este estudio y merece especial atención, no sólo por concentrar elevados recursos presupuestales, sino por las graves implicaciones de la corrupción en términos de daños colectivos e individuales. Adicionalmente, como aquí se discute, los casos de corrupción en el sector salud del departamento de Córdoba se relacionan con otros casos de corrupción en sectores como el de educación y el sector justicia del nivel nacional.

Para desarrollar la investigación empírica son aplicados protocolos y métodos referidos como Análisis de Redes Criminales (ARC), basados en el Análisis de Redes Sociales (ARS). El marco provisto por el ARC permite entender dinámicas ilícitas, incluyendo las de corrupción, en términos de las características de (i) los diferentes agentes -individuos, empresas y entidades- partícipes en la red criminal, (ii) las interacciones establecidas por dichos agentes, y (iii) las estructuras que emergen a partir de estas interacciones. En particular, se identifican agentes o roles con mayor capacidad de articulación en las redes analizadas, y aquellos con mayor poder para arbitrar en los recursos tramitados en la red. Esto es posible a través del cálculo de indicadores de centralidad directa y de potencial de intermediación –o *betweenness*. Como se verá, en cada nivel de descripción –en el individual de los agentes involucrados, o en el estructural– hay características que evidencian cómo se reproducen esquemas criminales o de corrupción.

En el proceso de análisis, primero se revisaron fuentes cualitativas abiertas de carácter secundario, correspondientes a medios de comunicación locales y nacionales que permitieron identificar casos de corrupción graves, discutidos por la opinión pública, así como entender el contexto de cada caso, en un sentido social amplio. Esta revisión se extendió a la reconstrucción y análisis contextual del caso de corrupción en el sector justicia del orden nacional, para entender dicho caso ante la ausencia de fuentes primarias que permitieran reconstruir detalladamente la estructura.

Luego, en una segunda etapa de análisis se aplicaron los protocolos que conforman el ARC a la información contenida en documentos públicos relacionados con procesos penales, administrativos y fiscales, siguiendo los pasos descritos en la sección metodológica. Con el ARC se pueden comprender a profundidad las estructuras de corrupción correspondientes a varios casos, que además de ser reseñados por los medios de comunicación, cuentan con investigaciones adelantadas por la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República. Como se verá, los casos de corrupción reconstruidos, modelados y analizados han sido popularmente denominados por los medios de comunicación como carteles: del Bastón, del VIH, del Síndrome de Down, y de la Hemofilia.

¹ Con el fin de tener una referencia en dólares, se utilizará normalmente una tasa de COP \$3000 por USD.

Este documento consta de 6 secciones, incluyendo la presente introducción. La siguiente sección es una exposición de los elementos metodológicos correspondientes al Análisis de Redes Criminales, que es el marco de análisis aplicado para entender las estructuras de corrupción establecidas en el sector de la salud del departamento de Córdoba. En la tercera sección se presenta el contexto histórico relevante de este departamento colombiano, y se modelan y analizan cuatro casos específicos de corrupción en el sector salud; cada uno aquí denominado como una sub-estructura de la macro-estructura que se analiza en la cuarta sección. La sección quinta expone algunas reflexiones sobre el funcionamiento de la corrupción con base en los análisis previos. En la sección sexta se concluye el estudio.

2. Marco metodológico: El Análisis de Redes Criminales

En el estudio son aplicados protocolos y métodos referidos como Análisis de Redes Criminales (ARC), basados en el Análisis de Redes Sociales (ARS), a la información contenida en documentos públicos relacionados con procesos penales, administrativos y fiscales.

El ARS reúne procedimientos que facilitan comprender interacciones sociales entre múltiples individuos o grupos, por lo que fundamentado en determinados protocolos permite analizar estructuras criminales dilucidando cómo determinados agentes sociales interactuaron durante un período de tiempo para lograr ciertos objetivos ilícitos o criminales.² Aplicando algoritmos complementarios, es posible identificar a los agentes relevantes que intervienen en la red, a las sub-redes mediante las cuales se estructura el funcionamiento de la red criminal, así como a los principales tipos de relaciones sociales.

En la estructura de un gráfico de ARS, cada “nodo/agente” se usa para identificar a cada individuo o corporación que participa en la red,³ y cada línea que conecta dos nodos/agentes para representar una interacción o vínculo social. Así, una red se define como un conjunto de “nodos conectados por enlaces”.⁴ ⁵ Para desarrollar el análisis en el caso de estructuras criminales y de corrupción, se utiliza el software y protocolos desarrollados por Fundación Vortex para procesar y

² Morselli, C. (2008). *Inside Criminal Networks*. Montreal: Springer; Garay Salamanca, L. J. & Salcedo-Albarán, E. (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados*. Bogotá: Debate, y Johnson, J. A., R. J., Norwood, B. F., McCoy, D. M., Cummings, B., & Tate, R. R. (2013). *Social Network Analysis: A Systematic Approach for Investigating*. FBI Law Enforcement Bulletin.

³ En la medida en que los nodos representan entidades con agencia moral, se usa el término “nodo/agente” para referirse a los individuos o empresas que participan en la estructura.

⁴ den Bossche & Segers (2013). “Transfer of training: Adding insight through social network analysis”. *Educational Research Review*. 37-47. p. 39.

⁵ Salcedo-Albarán, E., Goga, K., & Goredema, K. (2014). “Cape Town’s underworld mapping a protection racket in the central business district”. Petroria: Institute for Security Studies.

categorizar información, con la generación de una base de datos de los nodos/agentes intervinientes y de las interacciones desarrolladas por la red criminal.

El primer protocolo para analizar fuentes como las que se especifican en los casos de corrupción de la siguiente sección, consiste en identificar “relaciones” o “interacciones” entre nodos/agentes, según la siguiente estructura gramatical:

[[Nombre Nodo/Agente 1[Descripción Nodo/Agente 1]]
interacción[verbo/acción]
[[Nombre Nodo/Agente2[Descripción Nodo/Agente 2]]]

Cada sección sintáctica de esta estructura gramatical se incluye y procesa con la herramienta tecnológica, mediante protocolos específicos que permiten configurar la base de datos de interacciones. Dicha base de datos es luego procesada mediante protocolos adicionales para identificar nodos/agentes relevantes en la estructura y funcionamiento de la red, y generar gráficos de ARS en los que se visualiza la organización de la estructura de corrupción.

En el presente análisis, los nodos/agentes sociales “relevantes” se identifican mediante algunos indicadores de centralidad de la red, a saber: (i) el indicador de *centralidad directa*, que se refiere a la concentración de interacciones directas, específicamente, a la proporción de interacciones directas establecidas por cada nodo/agente con respecto al total de interacciones de la estructura; y (ii) el indicador de *betweenness*, que señala capacidad de cada nodo/agente para intervenir o arbitrar las rutas geodésicas de la red, que son los “caminos” que conectan de manera indirecta a los nodos/agentes de la red. Por ejemplo, un nodo/agente A puede proporcionar información al nodo/agente B y este último, a su vez, a un nodo/agente C. Así, aun sin que el nodo/agente A interactúe directamente con el nodo/agente C, hay un “camino” o ruta geodésica -indirecta- entre los agentes A y C. Considerando que las rutas geodésicas describen los flujos de recursos como el dinero o la información, el nodo/agente con la mayor capacidad para intervenir en las rutas geodésicas seguramente tendrá mayor capacidad para intervenir en el flujo de recursos, por ejemplo, dinero e información (Gómez, Figueira, & Eusébio, 2013). De esta manera, los nodos/agentes sociales más relevantes son entonces aquellos con mayor “centralidad” y/o aquellos que actúan como “puente estructural” de la red, según lo informa para este último el indicador de *betweenness*.

En el análisis específico de las estructuras de corrupción en el departamento de Córdoba, las interacciones de los agentes sociales se agruparon bajo las siguientes categorías de primer nivel: (i) Económico, (ii) Estructural y (iii) Logística, equiparables a las dimensiones de la estructura. En la

primera se registran contratos, pagos y flujos de dinero o capitales presuntamente ilícitos a través de la red; en la segunda se identifican relaciones de pertenencia o representación legal de empresas; y en la tercera se especifican interacciones logísticas como reuniones estratégicas, invitaciones para participar en licitaciones u ofertas de sobornos. Como se mencionó antes, estas categorías se construyen con base en la información contenida en documentos públicos - que se detallan en el Anexo 1 - relacionados con procesos penales, administrativos y fiscales.

3. Estructuras de corrupción en el sector Salud del departamento de Córdoba.

3.1. Contexto histórico reciente

Desde la década de los años 70 el departamento de Córdoba ha atravesado situaciones de inestabilidad social y política. Por un lado, la violencia en el marco del conflicto armado entre guerrillas de tendencia marxista-leninista, grupos de contrainsurgencia y fuerza pública, impactó el departamento con la presencia de grupos al margen de la ley como el Ejército Popular de Liberación (EPL) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), alcanzando su punto más álgido y sangriento con la llegada de los narcoparamilitares en la década del 80. La presencia de grupos al margen de la ley también favoreció el asentamiento del narcotráfico en Córdoba, provocando fuertes disputas por controlar el territorio y las rutas de tráfico. Una vez entregadas las armas por las Autodefensas Unidas de Colombia en 2002 continuó la violencia e inestabilidad con las posteriormente conformadas “bandas criminales”, agrupaciones ilegales dispuestas a mantener el control del departamento, entre ellos: Los Urabeños, Los Paisas, Las Águilas Negras y Los Rastrojos (El Espectador, 2018).

En efecto, entre 1967 y 2008, el departamento de Córdoba vivió el surgimiento y expansión de las guerrillas. El Ejército Popular de Liberación y posteriormente las FARC optaron por ubicarse al sur de Córdoba, aprovechando el corredor entre Antioquia y la costa Caribe, a través de la conexión con el Urabá, Occidente, Norte y el Bajo Cauca antioqueños. El EPL tuvo presencia en el departamento desde 1967 hasta algunos años después de su desmovilización en 1991. Las Farc, por su parte, incidieron en el departamento desde mediados de los años 70, coincidiendo con el surgimiento del 5to frente de las FARC en el Urabá antioqueño. En los 80 surgió el frente 18 y años después el 58, aumentando así el control territorial hasta entrados los 2000 (Observatorio de Derechos Humanos y DIH, 2009, pág. 57).

Durante la segunda mitad del 80 los grupos de contrainsurgencia, presentes en el departamento desde los años 60, se fortalecieron a partir de la disputa con las guerrillas. A principios de los 90 observaron un proceso formal de desmovilización, pero en 1994 resurgieron bajo la figura de Autodefensas Campesinas de Córdoba -ACCU, que, a su vez en 1997 muta en las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC.

A diferencia de los grupos insurgentes, ubicados en el sur del departamento, los paramilitares de las AUC expandieron su control del territorio en la mayoría del departamento, asentándose a través de la fuerza. Evidencia de esto fue el aumento en la tasa de homicidio en Córdoba desde de 1988 (que osciló en el rango entre 274 y 596 homicidios entre 1988 y el año 2000), atribuible a las masacres ejecutadas por este grupo al margen de la ley, contra dirigentes sociales, políticos de oposición y población civil (Observatorio de Derechos Humanos y DIH, 2009, pág. 63).

A comienzos de siglo la vocería de las autodefensas pasó a Salvatore Mancuso, luego de que Carlos Castaño fuera dado de baja o desapareciera. Carlos Castaño había sido comandante de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) desde su conformación, en 1997, cuando agrupó a múltiples organizaciones narco-paramilitares que operaban en Colombia. Sin embargo, a comienzos de siglo Castaño anunció su intención de desmovilizarse junto a las AUC y, sobre todo, de colaborar con la autoridades de Colombia y Estados Unidos. Al parecer, como resultado de esa intención de colaborar con las autoridades de Estados Unidos, miembros de las AUC orquestaron su asesinato (Semana, 2006).

Una vez posesionado Álvaro Uribe Vélez en 2002, se iniciaron los diálogos para la desmovilización de las AUC. Particularmente en Córdoba, entre enero y junio de 2005 se desmovilizaron los bloques Córdoba y Héroes de Tolová, y las Autodefensas de Córdoba, conformadas por los bloques Sinú y San Jorge y el bloque Sanidad (925 paramilitares en total). Sin embargo, fue una desmovilización fuertemente cuestionada no solo en el departamento de Córdoba, pues muchas de las personas que entregaron armas durante el proceso ni siquiera hacían parte de la organización, pero quienes sí pertenecían a las filas del grupo al margen de la ley, no cumplieron con el efectivo desmonte de sus estructuras (Observatorio de Derechos Humanos y DIH, 2009, pág. 157).

Paralelamente, desde la década del 80 el narcotráfico se asentó en el departamento, teniendo como antecedente las redes de contrabando de la época de la bonanza marimbera en la costa colombiana. Específicamente empezó a traficarse cocaína en los 90. Con la presencia de los grupos armados se activaron disputas por el territorio y los corredores de tráfico de la región entre las FARC y las autodefensas, siendo éstas últimas las que alcanzaron un mayor dominio territorial

y del negocio. Las autodefensas se convirtieron en el unificador del narcotráfico, mitigando las diferencias entre los diferentes agentes.

Una vez se desmovilizan a mediados de la década de los 2000, adquirieron protagonismo agrupaciones armadas al servicio del tráfico de drogas que empiezan a enfrentarse en búsqueda del control de los engranajes del negocio ilegal cuyo dominio era anteriormente articulado por las AUC. En 2006 surgieron los Héroes del San Jorge, vinculados a la Oficina de Envigado, en 2007 y 2008 nacieron nuevas organizaciones ligadas a alias Don Mario como las Águilas Negras, o Autodefensas Gaitanistas de Colombia (Observatorio de Derechos Humanos y DIH, 2009, pág. 164).

Una de las estrategias que utilizaron los grupos paramilitares y, sobre todo, las bandas criminales para perpetuar su poder y control sobre el departamento fue la cooptación de funcionarios públicos capaces de controlar los recursos del Estado e influir en la toma de decisiones que pudiesen poner en riesgo las operaciones criminales. Específicamente, los narcoparamilitares influyeron sobre algunas tendencias dentro del Partido Liberal, que mutaron en nuevas estructuras de poder después de 2002, así como sobre algunos candidatos al Congreso de la República del Partido Conservador como Julio Manzur, Carlos Ordosgoitia, y José de los Santos Negrete, investigados por participar en el Pacto de Ralito⁶, facilitando así el desarrollo de avanzados procesos de cooptación institucional conocidos como “parapolítica” (Garay-Salamanca L. , Salcedo-Albarán, De León, & Guerrero, 2008). Además de cooptar la representación política local, regional y nacional, los grupos narcoparamilitares establecieron veedurías locales, es decir, organizaciones para controlar y vigilar que las administraciones locales estuvieran a su servicio (Misión de Observación Electoral, 2008).

Entre las consecuencias administrativas e institucionales de la cooptación política por parte de agentes ilegales está el recrudecimiento del fenómeno de la corrupción en el departamento, como se verá en este estudio; fenómeno que no disminuyó como se esperaba, con la desmovilización de los grupos narcoparamilitares. Según investigaciones adelantadas por los distintos organismos de control, actualmente hay más de 50 funcionarios, abogados, jueces, contratistas y dirigentes políticos del departamento de Córdoba condenados, presos o investigados por delitos de corrupción. En general, los procesos de cooptación institucional más sofisticados y con mayor alcance registrados en Colombia, como la “parapolítica”, se originaron y tuvieron su epicentro militar e ideológico en el departamento de Córdoba (Garay Salamanca & Salcedo-Albarán,

⁶ El “Pacto de Ralito” fue un documento secreto firmado el 23 de junio de 2001 entre representantes de grupos narcoparamilitares y más de cincuenta políticos y funcionarios públicos de diferentes regiones de Colombia para ejecutar un proyecto político para refundar el Estado colombiano con intereses contrainsurgentes.

Narcotráfico, Corrupción y Estados: Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones de Colombia, Guatemala y México, 2012; Garay-Salamanca, Salcedo-Albarán, & Beltrán, 2010).

Dentro de los numerosos casos de corrupción que involucran a las dos últimas administraciones departamentales (2012-2018) en Córdoba, tal vez los más relevantes son los desfalcos al sector de la salud en el departamento, al punto que se estima que se podrían haber desviado, comprometido y defraudado recursos públicos por una cuantía superior a \$75,000 millones (aprox. \$25 millones USD) en el periodo en referencia. En particular, el caso conocido como el «Cartel de la hemofilia» ha resultado en la imputación de cargos por concierto para delinquir y peculado por apropiación a los ex gobernadores Alejandro Lyons (2012-2015) y Edwin Besaile (2016, destituido en 2018).

3.2. Cartel del Bastón

El “Cartel del Bastón” consistió en un desfalco al departamento de Córdoba sustentado en proyectos de supuesta inversión social a adultos mayores y personas con discapacidad física. Cerca de \$4,000 millones (USD 1.3 millones) del presupuesto destinado a estos programas sociales habrían sido apropiados por los involucrados en el esquema de corrupción, quienes presentaron nombres de pacientes fallecidos o no elegibles –por ejemplo, ubicados en otros departamentos o no pertenecientes al Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) – para poder justificar el uso de dicho presupuesto (El Tiempo – Redacción Caribe, 2018).

Las irregularidades ocurrieron en 2016 durante la administración del gobernador Edwin Besaile, suspendido por la Procuraduría General de la Nación e investigado por la Fiscalía General de la Nación, acusado por ambas instituciones de haber participado en el caso del “cartel de la hemofilia” (El Colombiano, 2018). Al igual que los otros casos de corrupción en el sector de la salud del departamento de Córdoba, en el “cartel del bastón” se identificaron irregularidades en el control administrativo de los recursos departamentales, así como estrategias de falsificación de documentos y firmas para justificar pacientes fallecidos o inexistentes.

El esquema fue denunciado en marzo de 2018 ante las autoridades por la Veeduría Ciudadana “Córdoba Posible”. Además de las inconsistencias en el listado de los supuestos beneficiarios y la falta de autenticidad de algunas de sus firmas, se detectaron irregularidades en la calidad de la prestación de los servicios y en el cumplimiento de licencias o requisitos para ejecutar los recursos.

La fundación “Gotitas de Prosperidad”, cuyo representante legal es Natalia Gómez Mendoza, ha sido la principal implicada en este caso de corrupción, al haber establecido alianzas con la gobernación de Córdoba (Sahagún Noticias, 2018). Dichas alianzas se materializaron a través de

contratos suscritos directamente por diferentes municipios del departamento, bajo la administración de Edwin Besaile (ex gobernador elegido en 2016), con la fundación “Gotitas de Prosperidad”. Concretamente, en 2016 tres contratos por más de \$1,800 millones le fueron atribuidos a la mencionada fundación, a pesar de su incapacidad para demostrar experiencia en la prestación del servicio. Asimismo, la dirección suministrada al momento de registrar la fundación, corresponde a una tienda de peces ornamentales que lleva funcionando desde hace varios años en el mismo lugar.

El municipio de Pueblo Nuevo es ejemplo de irregularidades en la prestación de los servicios contratados: se encontró que a 54 adultos mayores beneficiarios de programas de alimentación que cubrían las tres comidas diarias y dos meriendas, se les brindaron mercados en reemplazo de la atención integral pactada.

Por su parte, en el municipio de Planeta Rica se encontró abandonado un centro para la atención de adultos mayores, para el cual se habían desembolsado \$488 millones. Sin embargo, según los hallazgos, la sede no cuenta con licencia de funcionamiento, por lo que el programa supuestamente destinado para acoger a 64 ancianos, que justificó la inversión del contrato 082 de 2016, no se llevó a cabo.

Para este caso de corrupción se adelantaron investigaciones contra siete alcaldes: Juan Carlos Yances Padilla, alcalde del municipio de Los Córdoba; Ovidio Miguel Hoyos Paternina, de Pueblo Nuevo; José Ignacio Gómez Ramos, de Valencia; Gilberto Ramírez Montes, de Planeta Rica; Teresa María Salamanca, de Chinú; Alejandro Javier Mejía, de Ciénaga de Oro, y Baldomero José Villadiego, mandatario local de Sahagún. Para evitar intervenciones que entorpecieran el proceso de investigación, la Procuraduría General de la Nación suspendió y abrió investigación a los siete supervisores de los convenios que se celebraron entre municipios y entidades sin ánimo de lucro involucradas.

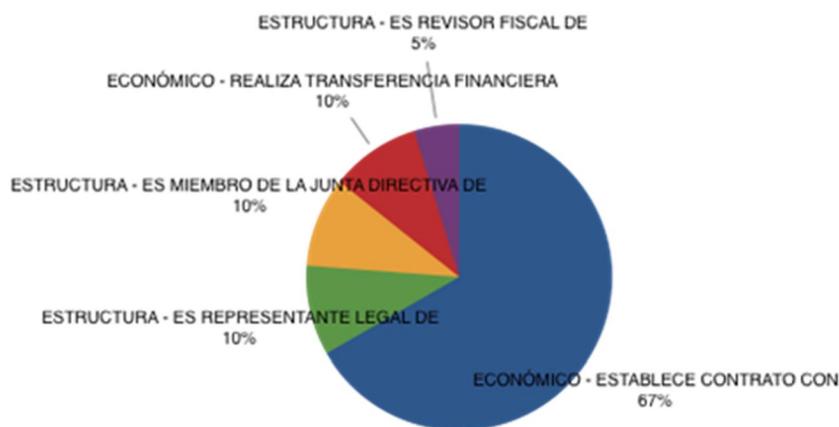
Para modelar y analizar las características de la estructura en términos de los agentes intervinientes e interacciones establecidas, así como su operación, se procesaron las fuentes que se detallan en el Anexo 1A, según el procedimiento metodológico descrito en la anterior sección.

Estructura y operación

Tras modelar y analizar la estructura aquí referida como “Cartel del Bastón” se identificaron 15 nodos/agentes y 21 interacciones que ilustran el esquema de contratación que sustentó esta estructura de corrupción. Las 21 interacciones están agrupadas principalmente en interacciones económicas que informan acerca del establecimiento de contratos y transacciones financieras, y en

interacciones de estructura, es decir, aquellas que indican relaciones de pertenencia o participación en empresas. Como se observa en la Figura 1, las interacciones de contratación son las más relevantes en términos de la operación del esquema de corrupción.

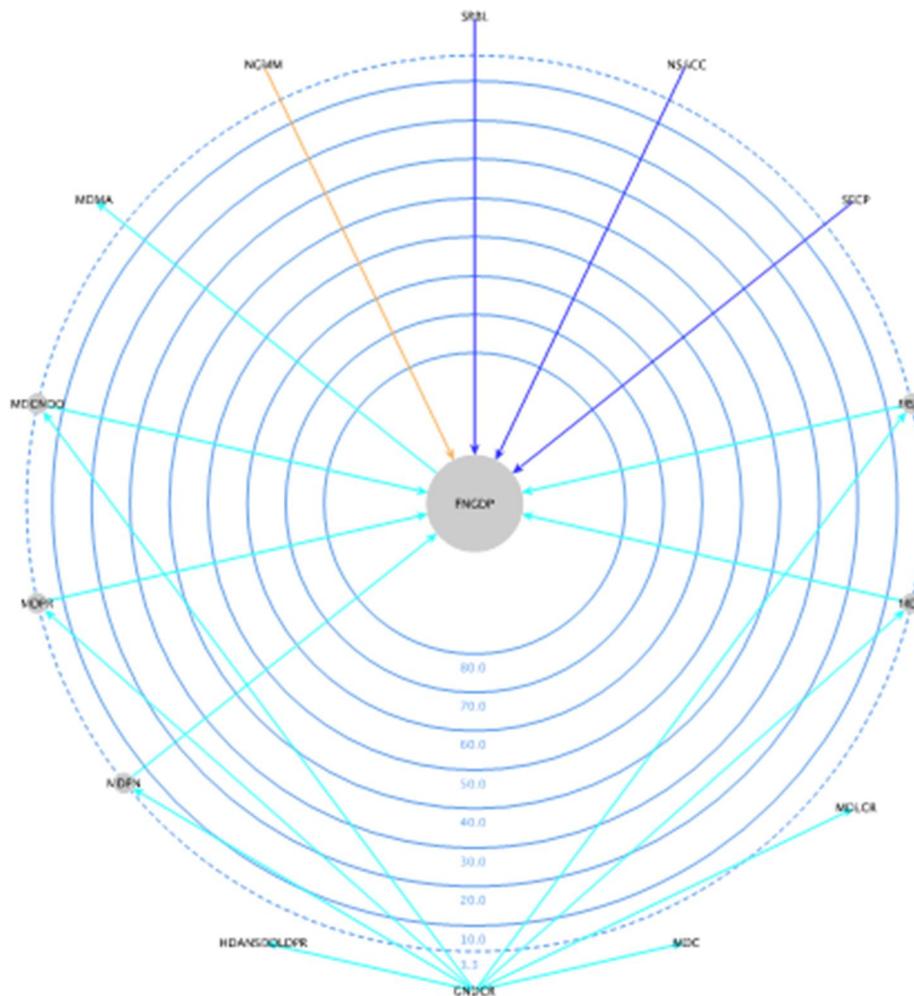
Figura 1. Concentraciones de interacciones. Estructura “Cartel del Bastón”.



Los 15 nodos/agentes corresponden a la Gobernación de Córdoba, ocho municipios del mismo departamento, dos entidades privadas sin ánimo de lucro, y cuatro personas naturales. Se trata entonces de una estructura en la que interactúan agentes públicos y privados en un entorno de instituciones legalmente constituidas.

Tras calcular el indicador de *betweenness* para identificar la capacidad de intervención en las rutas geodésicas de la red, se registró a la “Fundación Gotitas de Prosperidad” (FNGDP) como el nodo/agente con la mayor capacidad para intervenir en los flujos de recursos de la red – como información y dinero, entre otros–, específicamente interviniendo en el 83.3% de las rutas geodésicas. Este indicador, superior a lo usualmente observado en otras sub-estructuras, se refleja en el tamaño y ubicación nuclear del nodo/agente en la Figura 2. A su vez, esta característica permite inferir el carácter indispensable de la fundación FNGDP como principal nodo/agente interviniente en la sub-estructura –incluso por encima de la entidad pública más relevante– con una distancia de 80 puntos porcentuales respecto a los 5 nodos/agentes que le suceden en términos de mayor indicador de *betweenness* –a saber: los municipios de Ciénaga de Oro, Pueblo Nuevo, Planeta Rica, Valencia y San José de Uré, cada uno con 3.3 puntos porcentuales, y representados con los códigos que comienzan con la letra M.

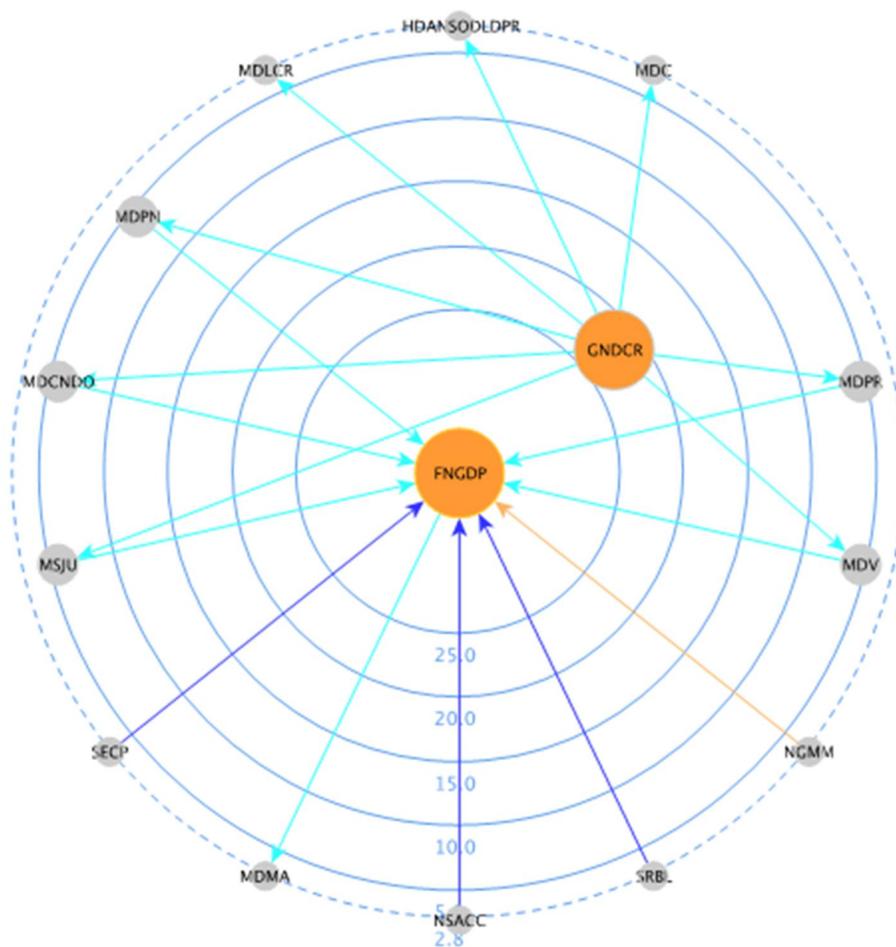
Figura 2. Estructura “Cartel del Bastón”. Indicador de Betweenness representado por ubicación y tamaño de los nodos/agentes



(Las líneas color azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la operación, agrupando interacciones de pertenencia y representación de empresas. Las líneas color azul claro representan interacciones de carácter económico, agrupando la celebración de contratos. La línea naranja representa dos interacciones simultáneas entre la persona natural NGMM y la Fundación Gotitas de Prosperidad (FNGDP): pertenecer a la junta directiva y ser representante legal.)

Por otra parte, tras calcular y analizar el indicador de centralidad directa, que informa acerca de la proporción porcentual de interacciones directas establecidas por cada nodo/agente con respecto al total de interacciones de la estructura, se encuentra que el nodo/agente “Fundación Gotitas de Prosperidad” (FNGDP) registra la mayor concentración de interacciones directas, específicamente el 27.8%, seguido por la Gobernación de Córdoba (GNDCR) con el 22.2%. De esta manera, la fundación y la Gobernación concentran la mitad de las interacciones directas de la estructura, lo cual se refleja en el tamaño de los nodos/agentes resaltados en las Figuras 3 y 4.

Figura 3. Estructura “Cartel del Bastón”. Indicador de centralidad directa representado por ubicación y tamaño de los nodos/agentes.



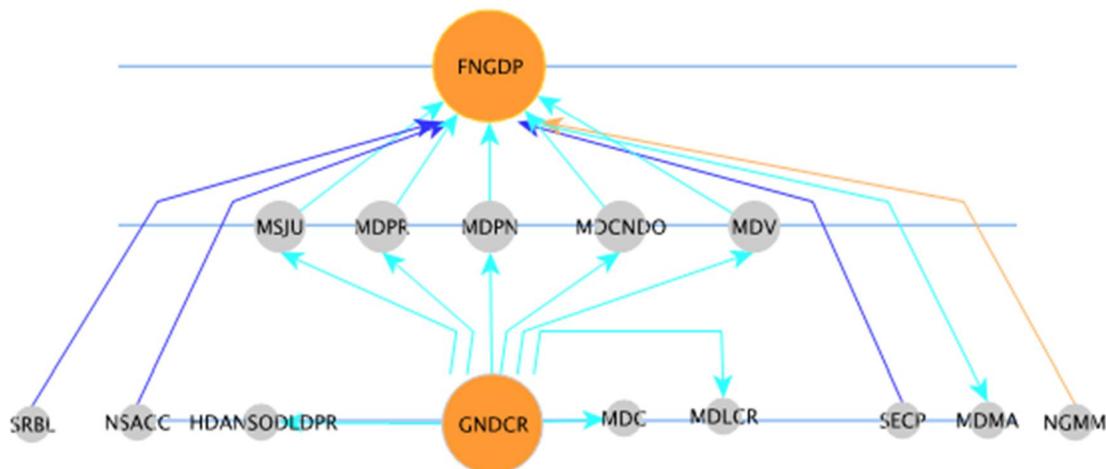
(Las líneas color azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la operación, agrupando interacciones de pertenencia y representación de empresas. Las líneas color azul claro representan interacciones de carácter económico, agrupando la celebración de contratos. La línea naranja representa dos interacciones simultáneas entre la persona natural NGMM y la Fundación Gotitas de Prosperidad (FNGDP): pertenecer a la junta directiva y ser representante legal.)

Así, a la fundación FNGDP se canalizaron recursos de la Gobernación de Córdoba a través de cinco municipios. Otro municipio, a saber, la capital del departamento de Córdoba, Montería, recibió de la fundación \$38 millones por concepto de asesorías y capacitaciones en modistería para mujeres cabeza de hogar.⁷

La operación de la estructura se ilustra más claramente en la Figura 4.

⁷ Estos recursos de capacitación fueron para mujeres cabeza de hogar de los barrios Villa Paz, Canta Claro, Villa Jiménez y Playa Brígida.

Figura 4. Estructura “Cartel del Bastón”. Indicadores de centralidad directa y betweenness.



(La ubicación representa el indicador de betweenness con niveles decrecientes de arriba a abajo, y el tamaño de los nodos/agentes representa el indicador de centralidad directa. Las líneas color azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la operación. Las líneas color azul claro representan interacciones de carácter económico. La línea naranja representa dos interacciones simultáneas entre la persona natural NGMM y FNGDP: pertenecer a la junta directiva y ser representante legal.)

En esta figura se observa la estrategia empleada por los miembros de la sub-estructura para encubrir las elevadas cantidades de dinero que fluyeron, así como la concentración de contratos establecidos con la “Fundación Gotitas de Prosperidad”, especialmente durante la vigencia 2015-2016. En el primer nivel, la Gobernación de Córdoba (GNDCR) establece convenios interadministrativos con los municipios (con códigos que inician con la letra M), los cuales se encuentran en distintos niveles en la gráfica según su capacidad de intervención (o indicador de *betweenness*). Luego, cinco de estos municipios establecen contratos con la “Fundación Gotitas de Prosperidad” (FNGDP). Por último, se observa cómo las rutas geodésicas de color azul oscuro ilustran las relaciones entre personas naturales y dichas empresas contratadas, ya sea como representante legal, miembro de la junta directiva, gerente o revisor fiscal.

La operación descrita tomó como precedente el Decreto 0545 de 2015, expedido el 15 de julio de ese año por el gobernador de Córdoba, Alejandro José Lyons Muskus, a través del cual certificó la presencia de adultos mayores en centros de bienestar y centros de vida para los siguientes municipios de Córdoba:

- Centro de bienestar, en Planeta Rica, con 30 adultos mayores.
- Centro de vida, en Ciénaga de Oro, con 70 adultos mayores.
- Centro de vida, en Valencia, con 60 adultos mayores.
- Centro de vida, en Pueblo Nuevo, con 70 adultos mayores.

Posteriormente en 2016, el entonces gobernador, Edwin José Besaile Fayad, expidió el Decreto 0713 de 2016 con el que nuevamente certificó la presencia de adultos mayores en los mencionados centros, registrando un aumento significativo de personas asistidas:

- Centro de bienestar, en Planeta Rica, con 64 adultos mayores.
- Centro de vida, en Ciénaga de Oro, con 135 adultos mayores.
- Centro de vida, en Valencia, con 160 adultos mayores.
- Centro de vida, en Pueblo Nuevo, con 106 adultos mayores.

Este incremento en el número de adultos mayores asistidos desencadenó la posterior concentración de contratos y servicios supuestamente prestados a los centros de vida y bienestar por parte de la “Fundación Gotitas de Prosperidad”, registrando durante la vigencia 2015-2016 un total contratado por \$3,431.5 millones (USD 1.14 millones) en los municipios Los Córdoba, Chinú, Sahagún, Pueblo Nuevo, Ciénaga de Oro, San José de Are, Valencia, Planeta Rica y Montería.

En la práctica, el esquema de corrupción se concretó mediante la manipulación del mecanismo de verificación de los servicios, pues para dicha verificación los adultos mayores debían registrar su firma o su huella digital. Es así como se identificó la similitud en las secuencias de firmas en una misma planilla de registro, dando indicios de que dichos registros hubieran sido elaborados por una misma persona. En otros casos se observa únicamente el nombre del beneficiario sin firma ni huella, todos los nombres escritos con rasgos caligráficos muy similares en los registros consecutivos.

Adicionalmente, en varios casos el mecanismo de verificación permitió incluir en el registro a usuarios fallecidos o de otros departamentos, inexistentes o que no cumplían con los requisitos para ser beneficiarios del programa de asistencia a adultos mayores. Por ejemplo, de una muestra de 150 adultos atendidos por la “Fundación Gotitas de Prosperidad”, se encontró que en 37 casos (24.6%) los usuarios no estaban registrados en el SISBEN –que es la base de datos usada para validar que el adulto mayor susceptible de recibir un servicio o beneficio cumple con los requisitos de la Ley 1276 de 2009–, pese a que éste es un requisito indispensable para ser parte del programa de beneficios del adulto mayor.

A su vez, de la misma muestra se observó que en 10 casos (6.6%) los adultos registrados en la base de datos de la Fundación habían fallecido cuando supuestamente recibieron la asistencia; en otros 10 casos (6.6%) los adultos mayores pertenecían al Régimen Contributivo, lo cual es una condición excluyente para pertenecer al programa del adulto mayor. Además, hubo 29 casos (19.3%) en que los documentos de identidad de los usuarios pertenecían a una persona distinta a la registrada en la base de datos. En otros 14 casos (19.3%) se identificó que los usuarios no vivían en el departamento de Córdoba y, por lo tanto, no eran objeto del subsidio. En resumen, el

76.4% de los usuarios de la muestra analizada por la Procuraduría General de la Nación presentan alguna anomalía que los excluye como beneficiarios del programa en cuestión.

Las anteriores anomalías debieran haber sido detectadas oportunamente por la Secretaría de la Mujer, Género y Desarrollo Social de la Gobernación, la cual, según los convenios firmados entre la Fundación y los municipios, era encargada de supervisar el desarrollo de los contratos. Sin embargo, esta institución no se percató de ninguna anomalía, pese a las diligencias de revisión a la Fundación realizadas entre el 1 y el 9 de junio del 2016. Al respecto, se observan inconsistencias en el registro de supervisión, en el que se señala que en un mismo día y a la misma hora se desarrollaron las revisiones en los municipios de Valencia y Planeta Rica, aunque la distancia entre ambos es de más de 100 kilómetros.

Lo anterior evidenciaría la confabulación entre empleados de la “Fundación Gotitas de Prosperidad”, y funcionarios de la Gobernación de Córdoba, en particular, de la Secretaría de la Mujer, Género y Desarrollo Social. Estas dos últimas entidades públicas, al no haber cumplido a cabalidad los procedimientos de supervisión, permitieron un detrimento de gran parte de los recursos públicos destinados al programa del adulto mayor –del orden de \$3,431.5 millones (USD 1.14 millones) – durante la vigencia 2015-2016.

3.3. Cartel del VIH

Otro caso emblemático de corrupción en el sector de la salud en el departamento de Córdoba se relaciona con tratamientos ficticios a pacientes diagnosticados con VIH/SIDA. La Superintendencia de Subsidio Familiar advirtió las posibles irregularidades que posteriormente impulsaron el caso en 2017, cuando el déficit de la Caja de Compensación Familiar de Córdoba –Comfacor– pasó de \$50,000 millones en 2015 a \$270,000 millones (USD 90 millones) en 2017 (Bolívar, 2019).

Aunque las inconsistencias se denunciaron e investigaron en 2017, la Procuraduría General de la Nación había identificado irregularidades en la contratación de servicios de salud para pacientes con esta enfermedad desde 2004. El secretario de Salud en Córdoba de ese momento, Manuel Troncoso Álvarez (2003-2006), había sido presuntamente elegido como cuota política de los paramilitares después de haber cumplido algunas condenas por irregularidades de contratación y por el asesinato de Clodomiro Castilla, periodista que había denunciado irregularidades en el contrato de \$835 millones para la vacunación de gatos y perros que involucraba a Troncoso Álvarez y al entonces gobernador, Libardo López. También era cuñado del jefe paramilitar Salvatore Mancuso, conexión que posiblemente habría impedido que se adelantaran acciones en contra del “Cartel del VIH/SIDA” durante su administración.

Según la Procuraduría General de la Nación, este esquema de desfalco al Estado continuó en las siguientes administraciones. Como lo advirtió la Superintendencia de Subsidio Familiar, el esquema operó especialmente a través de la Caja de Compensación Familiar –Comfacor, entidad de salud que reportó un aumento exagerado del 126% en el número de pacientes diagnosticados con VIH/SIDA, aparentemente justificados mediante contratos con otras entidades que no prestaban ningún servicio en absoluto como, por ejemplo, “Oportunidad y Vida”, “Medifuturo”, “IPS de la Costa”, “Mediser” y “Oncovihda” (Semana, 2018b). Tras intervenir Comfacor el 7 de marzo de 2017, se responsabilizó administrativamente a su entonces director, Luis Alfonso Hoyos Cartagena, retirándolo de su cargo.

Comfacor operaba como una Entidad Promotora de Salud -EPS- del régimen subsidiado, por lo que la entidad recibía recursos por aproximadamente \$33,000 millones mensuales de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES); valor del cual se descontaba el 8% por concepto de administración, y el restante se destinaba a cubrir los cuatro niveles de atención médica.

La auditoría adelantada por la Procuraduría General de la Nación empezó a mostrar las irregularidades en este segundo aspecto. Se encontró que la Caja desembolsaba dinero a las IPS (Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud) –varias de ellas hospitales públicos de Montería– por tratamientos ficticios a pacientes que ya habían fallecido, y a otros que no existían o que no eran portadores del virus. Mientras tanto, los pacientes reales diagnosticados, que padecían la enfermedad, recibían un pésimo servicio. Adicionalmente, varios de los pacientes y sus familiares declararon a las autoridades que las IPS involucradas les ofrecían mercados, dinero para transporte o medicamentos que no se encontraban en óptimas condiciones, para así evitar que se denunciara la precaria atención. Otros pacientes denunciaron que no se les practicaba el examen de carga viral, esencial en el tratamiento del VIH/SIDA.

El costo del desfalco, según investigadores de la Procuraduría General de la Nación, ascendería a \$200,000 millones (USD 66.7 millones), correspondiente a más de 800 casos de usuarios fraudulentos o ficticios. Sin embargo, a causa del sospechoso robo de 60 bultos con facturas a comienzos de 2018, y demás documentos relacionados con el caso en las instalaciones de Comfacor, una cantidad considerable de material probatorio se vio comprometido, lo cual afectó el desarrollo normal de las investigaciones.

Luis Alfonso Hoyos Cartagena y Emiro Darío Márquez Martínez, directores administrativos de la Caja de Compensación Familiar de Córdoba (Comfacor), fueron citados a juicio disciplinario por la Procuraduría General de la Nación el 19 de noviembre de 2018. Hoyos Cartagena habría desempeñado el cargo de director entre el 18 de marzo de 2005 y el 9 de marzo de 2017, mientras que Márquez Martínez, lo habría ocupado del 9 de marzo hasta el 13 de septiembre de 2017.

Según la Procuraduría, ambos habrían vulnerado el principio de moralidad y desconocido el de economía, al haber permitido que el esquema de corrupción se desarrollara bajo su vigilancia. Ambas faltas fueron catalogadas como gravísimas, lo que podría derivar en destitución e inhabilidad política. Por ahora, el proceso se remitió a la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República, para avanzar en las investigaciones pertinentes.

A partir de las investigaciones a Comfacor por parte de la Contraloría General de la República, se identificaron también serias irregularidades en el manejo presupuestal de recursos provenientes de la Unidad de Pago por Capitación –U.P.C.–, es decir, recursos parafiscales que le corresponden al Sistema de Seguridad Social en Salud, por haber sido gastados en asuntos ajenos a la seguridad social. Específicamente, se determinó que entre 2015 y 2017 la entidad realizó gastos publicitarios y patrocinios con esos recursos por aproximadamente \$218 millones. También se registraron pagos anómalos de \$150 millones al Club Profesional de Fútbol de Montería, “Jaguars Fútbol Club S.A.”, \$247 millones a la Academia de Béisbol, “Hermanos Rentería”, y \$45 millones al Reinado Nacional de la Ganadería, que generaron un hallazgo fiscal por más de \$660 millones. Todo lo anterior se sumó a los \$14,450 millones gastados en pagos irregulares de nómina, entre estos, beneficios y auxilios extralegales por más de \$2,044 millones. Se estima entonces que el detrimento patrimonial de los recursos del sector salud del departamento, en el contexto de la operación del “Cartel del VIH”, ascendería a los \$15,110 millones (USD 5.03 millones) que incluían el cobro de tratamientos a pacientes inexistentes (Consultorsalud, 2018).

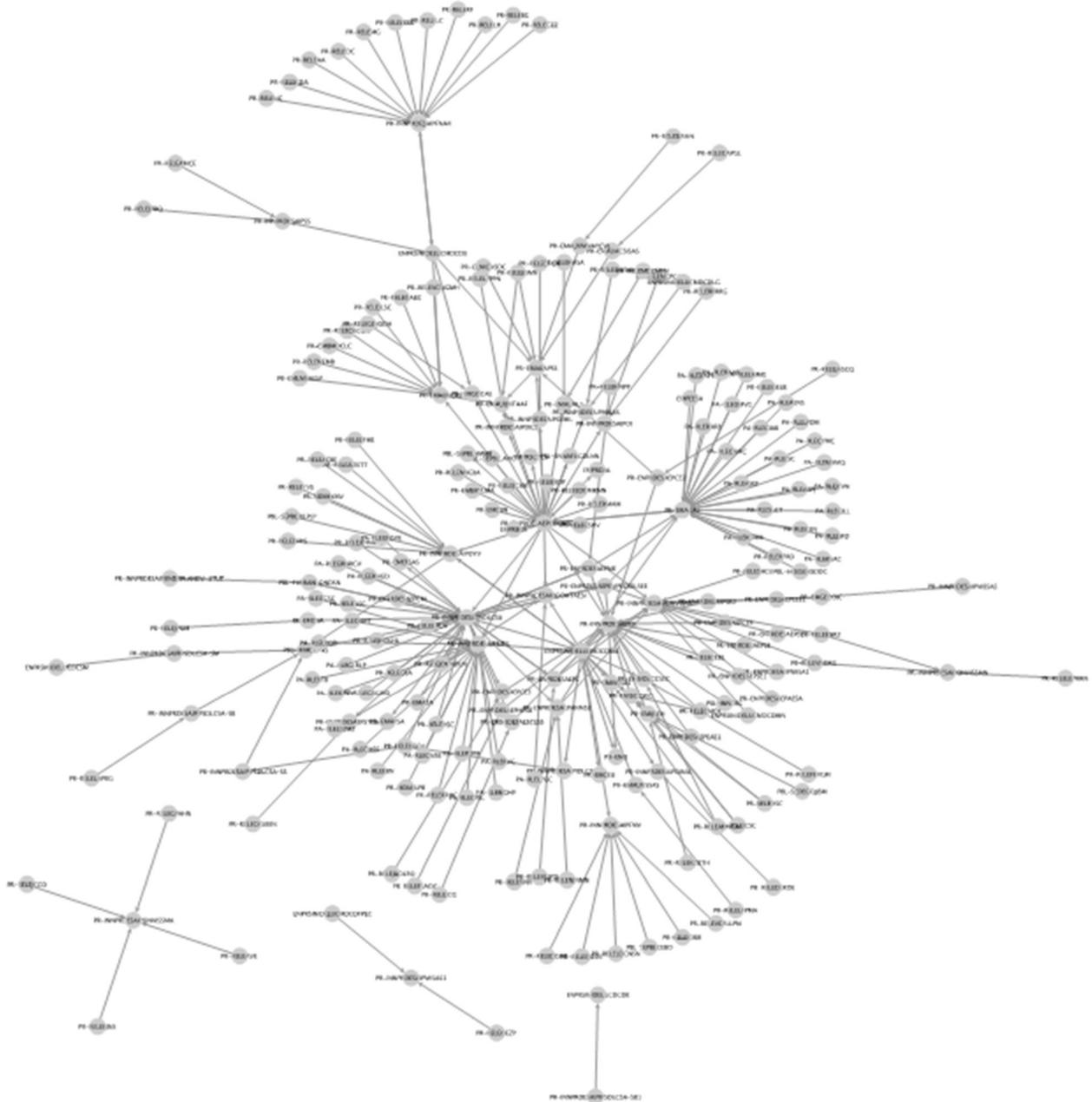
Para modelar y analizar las características de la sub-estructura en términos de las cantidades y tipos de agentes intervinientes e interacciones establecidas, así como su operación, se procesaron fuentes de información según el procedimiento metodológico descrito en la anterior sección. Estas fuentes se detallan en el Anexo 1B.

Estructura y operación

Tras analizar las fuentes descritas, se consolidó una base de datos que describe las interacciones y los nodos/agentes que conforman la sub-estructura de corrupción y cooptación institucional correspondiente al “Cartel de VIH”. En total, se identificaron y analizaron 479 interacciones y 215 nodos/agentes, ilustrados en la Figura 5. Cabe mencionar que del total de interacciones de la sub-estructura se encuentra que: (i) 50 % corresponden a transacciones de carácter económico, celebración de contratos principalmente, (ii) 48% obedecen a relaciones de tipo estructural: representación legal, inscripción de empresa y pertenencia, mientras que (iii) 2% del total de

interacciones responde a intercambios de orden logístico, puntualmente invitaciones privadas a ofertar.

Figura 5. Estructura “Cartel de VIH”.



Respecto a la tipología de los nodos/agentes más importantes en el funcionamiento de la subestructura se encuentra que: (i) 77% de los nodos/agentes son de carácter privado, a saber: IPS y

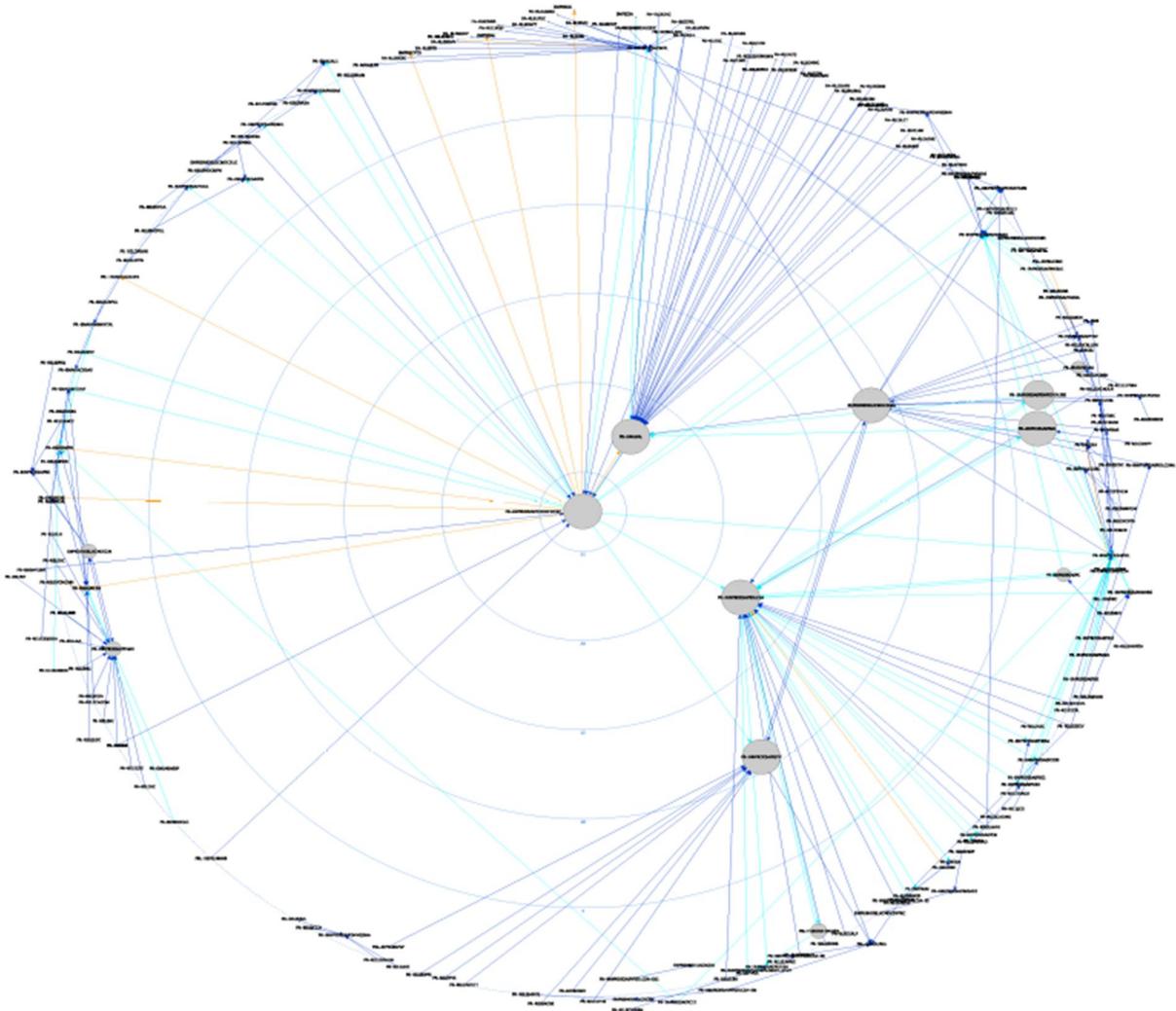
EPS en su gran mayoría, (ii) 18% corresponde a nodos/agentes de carácter particular, representantes legales principalmente y (iii) el 4,6% restante corresponde a nodos/agentes de carácter público, servidores públicos en gran parte.

El análisis del indicador de *betweenness*, que determina la capacidad de intervención en las rutas geodésicas de la red, permitió identificar a 5 nodos/agentes con mayor capacidad para intervenir en los flujos de recursos de la red, a saber: (i) la Caja de Compensación Familiar de Córdoba– Comfacor– (ii) la empresa auditora “Acad Ltda.”, (iii) la “IPS de la Costa S.A.”, (iv) la Cámara de Comercio de Montería y (v) la “IPS Oportunidad y Vida”.

La capacidad de intervención de estos 5 nodos/agentes se traduce concretamente en el establecimiento de contratos cuya estructura se ilustra en la Figura 6, lo cual se refleja en los siguientes indicadores: (i) la Caja de Compensación Comfacor interviniendo en 27,2% de las rutas geodésicas, (ii) la auditora “Acad Ltda.” en 22,4%, (iii) la “IPS de la Costa” en 17,8%, (iv) la Cámara de Comercio en 11,3% y (v) la IPS “Oportunidad y Vida” en 10,7%. En conjunto, se revela una gran concentración de la circulación total de recursos de la red en cabeza de estos 5 nodos/agentes.

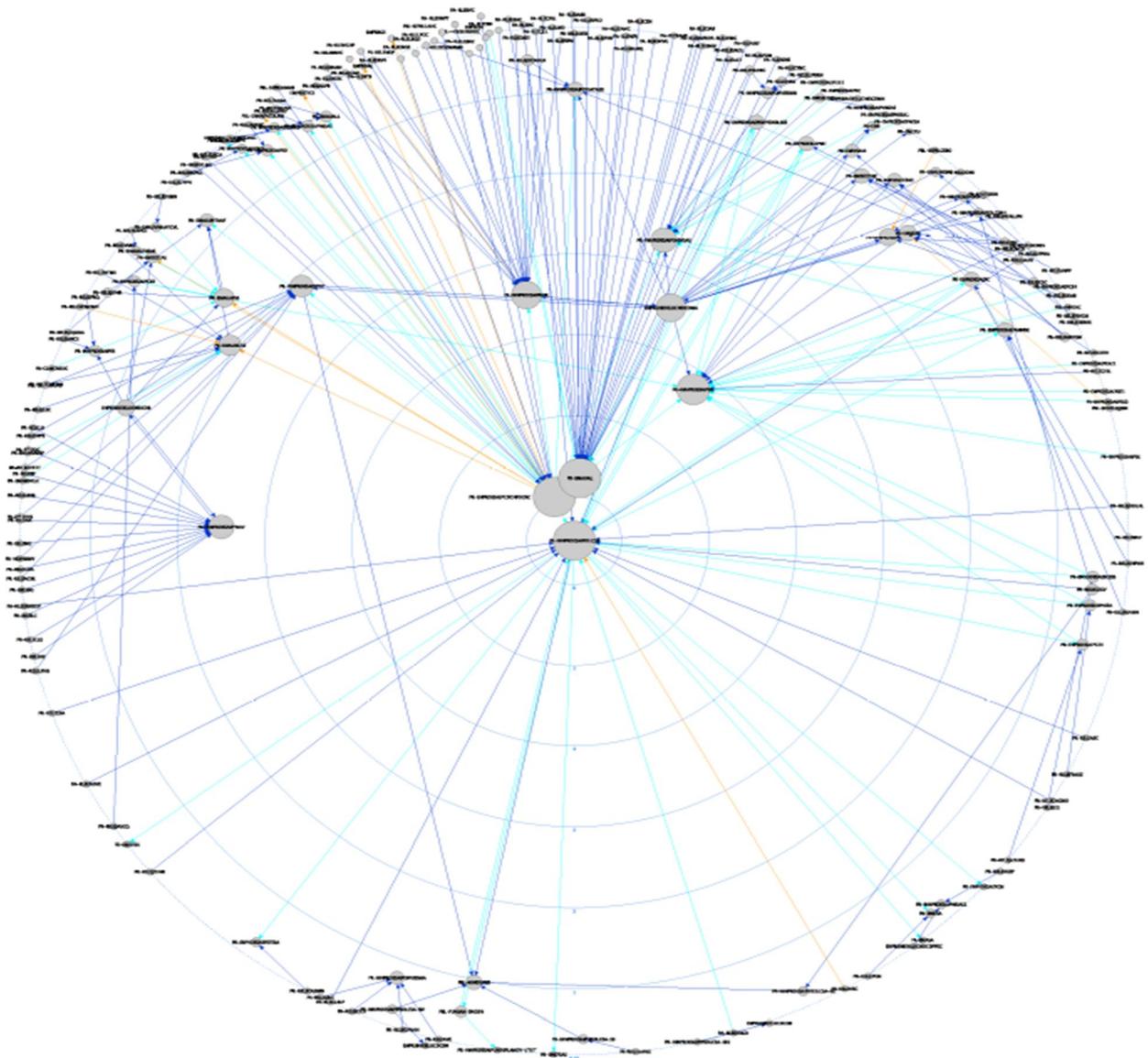
Por otra parte, tras calcular y analizar el indicador de centralidad directa, que informa acerca de la proporción porcentual de interacciones directas establecidas por cada nodo/agente con respecto al total de interacciones de la sub-estructura, se encuentra que 6 nodos/agentes concentran 29,5% de las interacciones directas, siendo (i) la “IPS de la Costa S.A.” el nodo/agente que registra la mayor concentración de interacciones directas, específicamente el 6,5%, (ii) seguido por la Caja de Compensación Familiar de Córdoba –Comfacor– con el 6%, (iii) la auditora “Acad Ltda.” con el 5,8%, (iv) “Evaluamos IPS Limitada” (W Radio, 2018f) con el 4,2%, (v) “Medifuturo Fun. Ltda.” con el 3.5 %, y (vi) la “Organización Vihonco IPS” con 3.5 %. Esta concentración relativa de interacciones se ve reflejada en el tamaño de los nodos/agentes resaltados en la Figura 7.

Figura 6. Estructura "Cartel de VIH". Ubicación cercana al núcleo y tamaño representan mayor Indicador de betweenness.



(Las líneas color azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la red: representante legal, inscripción de empresas y miembro de la junta directiva. Las líneas color azul claro representan interacciones de carácter económico: celebración de contratos. Las líneas color naranja representan interacciones de carácter logístico: invitación privada a ofertar.)

Figura 7. Estructura “Cartel de VIH”. Indicador de centralidad directa representado por ubicación y tamaño de los nodos/agentes.

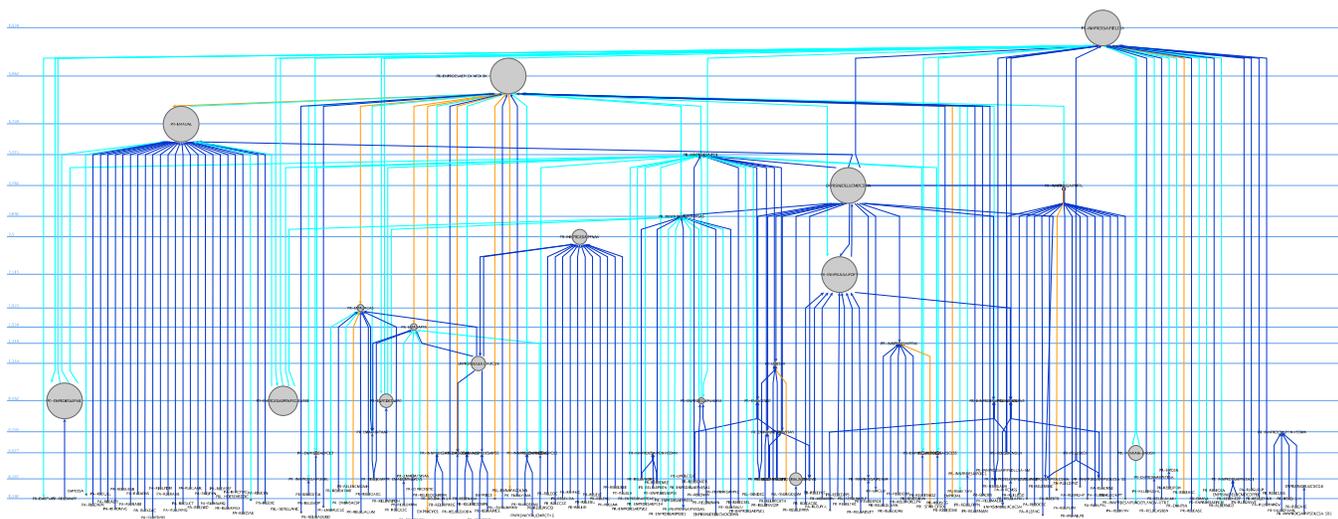


(Las líneas color azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la operación: representante legal, inscripción de empresas y miembro de la junta directiva. Las líneas color azul claro representan interacciones de carácter económico: celebración de contratos. Las líneas color naranja representan interacciones de carácter logístico; por ejemplo, invitación privada a ofertar.)

En términos operativos, la Figura 8 ilustra la estrategia empleada por los miembros de la subestructura para disimular los flujos de dinero, así como la concentración de contratos establecidos con la “IPS de la Costa S.A.” ubicada en el nivel superior de la figura, la Caja de Compensación

Familiar de Córdoba –Comfacor–ubicada en el segundo nivel, la auditora “Acad Ltda.” y “Evaluamos IPS Limitada”.

Figura 8. Estructura “Cartel de VIH”. Indicadores de centralidad directa y betweenness. Ubicación representa indicador de centralidad directa, con niveles decrecientes de arriba a abajo.



(Tamaño de los nodos/agentes representa el indicador de betweenness. Las líneas color azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la operación. Las líneas color azul claro representan interacciones de carácter económico. Las líneas naranjas representan interacciones de carácter logístico.)

De ese modo, las rutas geodésicas de color azul oscuro representan interacciones mayoritariamente de articulación a la sub-estructura mediante la pertenencia o vinculación a una empresa o entidad, por ejemplo, al ser representante legal, al inscribir o crear empresas, ser accionista de, y ser miembro de junta directiva, que constituyen el 40% del total de interacciones. Las rutas geodésicas de color naranja representan acciones de carácter logístico como reuniones, invitaciones para participar en licitación, o notificar que se licitó y entregó el contrato. Sin embargo, el hecho de que la categoría de interacciones más relevante sea la “Económica – Establecimiento de contrato con”, demuestra la reiterada importancia de la contratación administrativa como el principal procedimiento para ejecutar el esquema de corrupción a gran escala.

De igual manera, en la Figura 8 se observa cómo “IPS de la Costa S.A.” y Comfacor centralizaron los pagos a las IPS involucradas en el esquema, siendo así los dos nodos/agentes con mayor cantidad de interacciones directas en la estructura. Cabe destacar que Comfacor es el nodo/agente generador de todos los contratos y que la “IPS de la Costa” es una de las principales instituciones prestadoras de servicios de salud. De este modo, la mayoría de las interacciones de color azul claro –en este caso establecimiento de contratos– surgen de dichos nodos/agentes, y culminan en

otros organismos prestadores de salud, en su mayoría IPS, que también hacen parte de la estructura criminal “Cartel del VIH”.

Respecto a “Acad Ltda”, tercer nodo/agente con mayor concentración de interacciones, cabe resaltar que la mencionada auditora ha sido señalada por las irregularidades en las auditorías ejecutadas a Comfacor y a las IPS asociadas, prestadoras de servicios en salud a pacientes con VIH: “Evaluamos IPS Ltda”, “Medifuturo Fun. IPS Ltda.” y “Organización Vihonco IPS”. Estos últimos tres nodos/agentes representan a las IPS que participaron más activamente en la generación de facturas por recobros a Comfacor a cargo de servicios que nunca se prestaron.

Ahora bien, desde 2015 se decretaron varias medidas de vigilancia a Comfacor. A partir de la evolución observada de dicha entidad, se decidió finalmente en 2017 su intervención total.

Se decidió que, en el caso de intervenir, la Superintendencia del Subsidio Familiar asumiría la administración de Comfacor y, por lo tanto, las funciones del Consejo Directivo mediante el agente especial de intervención designado, quien debería permanecer con su equipo de apoyo en la Caja, para vigilar la situación y designar a un director administrativo; lo anterior bajo las restricciones legales existentes de modo que se protegiera a Comfacor de posibles acciones judiciales posteriores.

Considerando esta opción, se recomendó a la Superintendencia del Subsidio Familiar adoptar dicha medida de intervención total a la Caja de Compensación, con fundamento en el informe financiero emitido por la Dirección de Gestión Financiera y Contable de la Superintendencia Delegada de Gestión, los informes de la Agencia de Vigilancia Especial, y los reportes del revisor fiscal de la Corporación. Además, se estableció la necesidad de notificar y trasladar ante los órganos competentes la falta de un reporte veraz relacionado con información financiera, ya que no fueron reportados los estados financieros reales y se ocultó información a la Superintendencia del Subsidio Familiar, y presuntamente también a la Superintendencia Nacional de Salud.

En marzo de 2017 el Despacho de la Superintendencia de Subsidio adoptó medida cautelar de intervención administrativa de Comfacor, ordenando, entre otras acciones, la separación del director administrativo. Posteriormente se dispuso un plan de mejoramiento, visitas y seguimientos. A partir de esta administración, se observó que Comfacor celebró contratos para atender y ofrecer tratamientos y otros servicios de salud a sus usuarios afiliados, con las siguientes IPS: (i) “Fundación Oportunidad y Vida”, que atendió pacientes hasta diciembre de 2017; (ii) “IPS de la Costa S.A.”, entidad a la que presuntamente se le redujeron pacientes en enero de 2018 para enviarlos a la “IPS Fundación Adriana Villalba”; (iii) “Medifuturo Fun IPS”, que atendió pacientes hasta diciembre de 2017; (iv) “Centro Integral de Alta Tecnología en Salud IPS en Liquidación – CIATS”, que sostuvo contrato con Comfacor entre agosto de 2013 hasta junio de 2016, y (v) en

enero de 2018, el director de Comfacor trasladó pacientes con VIH de otras IPS a la “IPS Fundación Adriana Villalba”: de la “IPS Medifuturo”, 285 pacientes; de la “IPS Oportunidad y Vida”, 236 pacientes, y de la “IPS de la Costa”, 95 pacientes.

Otras IPS que establecieron vínculos con Comfacor fueron: (i) “Organización Vihonco IPS S.A.S.”, con la cual no se encontraron registros de contratos; (ii) “Evaluamos IPS Limitada”, con la cual tampoco se encontraron registros de contratos aunque atendieron pacientes con VIH por servicios de urgencias; (iii) “Ciruplast E.U.”, que declaró que no tuvo contrato alguno con Comfacor ni atendió pacientes con VIH; (iv) “Fundación Unidos por la Vida FUNVIDA IPS”, la cual no existía legalmente porque no cumplió con la renovación de inscripción en Cámara de Comercio desde el 11 de agosto de 2005; (v) “IPS Oncohvida”, cuya personería jurídica fue cancelada desde el 3 de abril de 2006 y aun así celebró 6 contratos entre 2015 y 2016 con Comfacor por \$3,339.5 millones y (vi) “Fundación para el Servicio Integral de Atención Médica Fundación SIAM”, la cual se constató que no funcionaba.

Del reporte de afiliados a Comfacor desde 2013 a enero de 2018, se encontró que:

- En la “IPS Oportunidad y Vida” hay un reporte sobre 240 casos, de los cuales 100 no se encuentran registrados en la base de datos de Comfacor.
- En “Medifuturo” hay un reporte de 1358 casos, de los cuales 294 no se encuentran registrados.
- En “IPS de la Costa” hay un reporte de 470 casos, de los cuales 83 no están registrados.

Cabe mencionar que gracias al análisis ulterior de la Base de Datos Única de Población Afiliada (BDUA), se encontraron 477 casos que no fueron registrados en las bases de datos de Comfacor, lo cual coincide con los 477 casos omitidos por las IPS en cuestión, a saber: 294 casos no registrados por Medifuturo, 100 por IPS Oportunidad y Vida y 83 por IPS de la Costa.

De este primer análisis, se encontró que fueron cobrados \$139,820,000 a cargo de pacientes no registrados. Posteriormente, se realizó un segundo análisis que consistió en contrastar información con la BDUA, en el cual se analizaron 3,975 facturas de “Oportunidad y Vida”, 11,126 de “Medifuturo”, y 3,543 de “IPS de la Costa”. Se observó que 649 casos no se encuentran en la BDUA, para los cuales se generaron facturas por cada una de las IPS mencionadas. Según lo anterior, se calculó la cuantía de cada factura emitida por las IPS y que fueron radicadas ante la EPS Comfacor, alcanzando un cobro de \$530,790,000, de los cuales \$185,400,000 correspondieron a “Oportunidad y Vida”, \$256,780,000 a “Medifuturo”, y \$88,610,000 a “IPS de la Costa”. Además, se identificó que otras 131 personas fueron atendidas por las IPSs pero no se encontraban registradas en la BDUA. En consecuencia, se habría cobrado un total cercano a \$1,061,580,000 con cargo a pacientes no registrados.

3.4. Cartel del Síndrome de Down

Un esquema similar de simulación de usuarios como el observado en los casos de pacientes de VIH, ocurrió con terapias fraudulentas a pacientes con síndrome de Down. En este caso, referido en los medios de comunicación como el “Cartel del Síndrome de Down”, se habrían defraudado, al menos, \$10,000 millones del presupuesto del Estado, destinados a la IPS “Funtierra Rehabilitación”, a la IPS “Unidad Integral de Terapias de la Costa” y a la IPS “Crecer y Sonreír”, supuestos ejecutantes de terapias médicas a menores de edad con síndrome de Down, que nunca se realizaron (RCN Radio, 2016).

Según lo establecido por la auditoría adelantada por la Contraloría General de la República, la IPS “Funtierra” recibió pagos que alcanzaron los \$6,262 millones y que fueron autorizados por la secretaria de Salud de Córdoba por tratamientos que incluían terapias de tipo ocupacional, fonoaudiológicas, integración sensoriomotriz y miofuncional, que no fueron debidamente justificadas con estudios económicos ni con análisis de valores unitarios que respaldaran las cantidades de terapias realizadas y los exagerados precios pagados. De acuerdo con la Contraloría General de la República, estas terapias se pagaban por paquetes de 50 o 100 tratamientos por paciente, así fueran ordenados y practicados menos procedimientos.

Por estos hechos se abrió un proceso de responsabilidad fiscal contra el ex gobernador de Córdoba, Alejandro Lyons. También fueron vinculados al proceso Edwin Preciado Lorduy, ex secretario de Salud de Córdoba, actualmente en la cárcel por su presunta participación en el “Cartel de la Hemofilia”; Tania Margareth Otero, representante legal de la IPS “Funtierra Rehabilitación”, y Juan David Náder, ex auditor procesado por desvíos presupuestales en el sector de la salud del departamento de Córdoba (RCN Radio, 2016).

Ana Karina Elías, esposa del ex secretario de salud Alfredo Aruachán (preso por la investigación del “Cartel de la Hemofilia”), fue la principal señalada al vincularla con la IPS “Unidad Integral de Terapias de la Costa”, que contrató por más de \$10,000 millones justificados en supuestas terapias de neurodesarrollo que nunca se realizaron (El Heraldo, 2017). La representante legal de la IPS en su momento –entre mayo y septiembre de 2015– era Diana Carolina Spath Espinosa, prima de Sami Spath Storino, abogado y asesor jurídico de Alejandro Lyons, señalado como el coordinador financiero del “Cartel de la Hemofilia”.

Durante 2016 el contrato para desarrollar las terapias a menores de edad con Síndrome de Down fue adjudicado a la IPS “Crecer y Sonreír”, cuya representante legal era Yolima Rangel, asesora de la secretaria de Salud de Córdoba. Sin embargo, la Contraloría General encontró que la gobernación pagó por las terapias a la IPS desde 2014, con anterioridad a la celebración del contrato y con el agravante de que fueron facturadas con precios unitarios sustancialmente diferentes durante los años 2014, 2015 y 2016. Es así como durante noviembre de 2014 a la IPS “Crecer y Sonreír” le pagaron \$865 millones por terapias prestadas a 243 pacientes, es decir a \$3.560.000 por paciente. Para el 2015, le pagaron \$695,9 millones por terapias practicadas a 348 pacientes durante los meses de noviembre y diciembre, es decir, a \$999.907 por paciente. Para 2016 durante los meses de enero, febrero y marzo se le depositaron \$822,5 millones, equivalente a \$535.483 por paciente.

El abogado Leonardo Pinilla, implicado en el “Cartel de la Toga”⁸, declaró contra Yolima Rangel, representante legal de la IPS “Crecer y Sonreír”, asegurando su participación en el “Cartel del Síndrome de Down”. Como resultado de estas declaraciones, la Fiscalía General de la Nación ordenó captura contra Rangel el 25 de noviembre de 2018.

Para entender las características de los agentes, las interacciones y los flujos de recursos en los que se sustentó el “Cartel del Síndrome de Down”, así como su operación, se recopilaron y analizaron fuentes públicas según los protocolos descritos en el marco metodológico. Estas fuentes se detallan en el Anexo 1C.

Estructura y operación

Tras analizar las fuentes descritas se consolidó una base de datos que describe las interacciones y los nodos/agentes que conforman la estructura de corrupción y cooptación institucional correspondiente al “Cartel de Síndrome de Down”. En total, de las fuentes se identificaron y analizaron 126 interacciones y 59 nodos/agentes, distribuidos en sub-redes en la Figura 9.

Del total de interacciones de la sub-estructura se encuentra que: 46% corresponden a transacciones de carácter económico, concretamente pagos y órdenes de pago, 38% obedecen a relaciones de tipo estructural: representación legal, inscripción de empresa y pertenencia, mientras que el 16% restante del total de interacciones corresponde a intercambios de orden logístico, en su mayoría reuniones.

⁸ El Cartel de la Toga es el nombre con que se ha denominado una importante estructura de corrupción en la rama judicial colombiana, la cual se encuentra actualmente en investigación, y se articula con las estructuras modeladas en este trabajo como se explica al final del Capítulo 4.

El análisis del indicador de *betweenness*, que informa la capacidad de intervenir en las rutas geodésicas de la red y, por lo tanto, en los flujos de recursos de la red, permitió identificar los principales 5 nodos/agentes con dicha capacidad, representados con mayor tamaño en la Figura 10, a saber: (i) Secretaría de Salud de Córdoba interviniendo en 30.6% de las rutas geodésicas y ubicado en el núcleo de la figura, (ii) “Funtierra Rehabilitación IPS” con un indicador de 12.8%, (iii) “Crecer y Sonreír Unidad Integral de Rehabilitación SAS” con 11.1%, (iv) “Fundación Gotitas de Amor y Fe” con 7.6%, y (v) “Unidad Integral de Terapias de la Costa IPS” con 6.3%. La capacidad de intervención de estos 5 nodos/agentes, que en conjunto intervienen en el 68.4% de los flujos de recursos de la sub-estructura, se refleja principalmente en pagos efectuados por terapias médicas a menores de edad con Síndrome de Down, que en realidad nunca se realizaron.

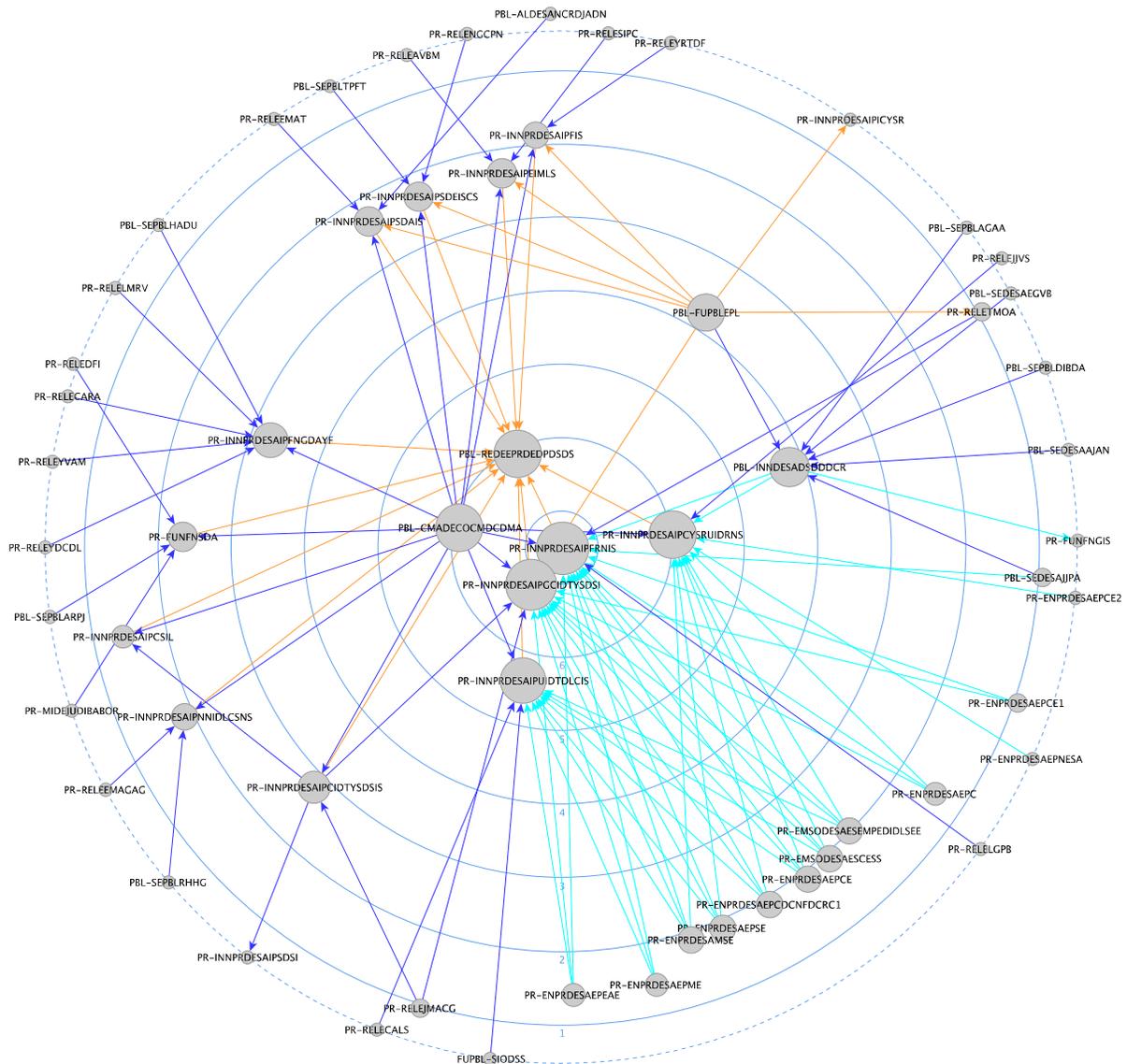
De esta manera, se observa la reiterada relevancia de la secretaría de Salud del departamento de Córdoba como principal nodo/agente interviniente en la sub-estructura del Cartel de Síndrome de Down. De hecho, la distancia de 17.8 puntos porcentuales entre el primer nodo/agente y el segundo con mayor indicador de *betweenness*, demuestra el carácter indispensable de la secretaría de Salud de Córdoba en la intermediación de recursos de la sub-estructura. Dado que 4 IPS fueron identificadas como las instituciones prestadoras de servicios con mayor capacidad de intervención en las rutas geodésicas de la sub-estructura –en orden decreciente: “Funtierra Rehabilitación IPS” (12.8%), “Crecer y Sonreír Unidad Integral de Rehabilitación IPS” (11.1%), “Fundación Gotitas de Amor” (7.6%) y “Unidad Integral de Terapias de La Costa IPS SAS” (6.3%)–, se infiere que dichas instituciones tuvieron un carácter relevante pero no necesariamente insustituible, como sí lo fue el caso de la Secretaría de Salud.

En la Figura 10 también se observan las acciones realizadas por las entidades prestadoras de salud, EPS e IPS, así como por la secretaría de Salud del departamento de Córdoba. Las rutas geodésicas de color azul claro representan los pagos realizados tanto de las EPS a las IPS como de la secretaría de Salud del departamento de Córdoba a ciertas IPS. En razón de que la secretaría de Salud de Córdoba es la entidad pública que formalizó la mayoría de contratos con los que se estableció el presente esquema de corrupción, dicha entidad se ubica en el centro de la Figura 10. Adicionalmente, en el extremo inferior aparecen las principales IPS receptoras de recursos bajo este esquema, así como las personas naturales que fueron beneficiarias finales. Por otra parte, las líneas de color azul oscuro representan la pertenencia a una institución o empresa, ya sea como representante legal, miembro de la junta directiva, gerente, revisor fiscal o director de salud.

reportan ganancias económicas mutuas a los nodos/agentes internos y externos al Estado que participan en el esquema.

Por otra parte, tras calcular y analizar el indicador de centralidad directa, que informa acerca de la proporción porcentual de interacciones directas establecidas por cada nodo/agente con respecto al total de interacciones de la sub-estructura, se encuentra que 4 nodos/agentes concentran 26.2% de las interacciones directas, siendo “Funtierra Rehabilitación IPS” el nodo/agente con mayor indicador, específicamente 7.5%, seguido por “Girasoles Centro Integral de Terapias y Servicios de Salud IPS” con 7%, “Crecer y Sonreír Unidad Integral de Rehabilitación IPS” con 6.1%, y “Unidad Integral de Terapias de la Costa IPS” con 5.6%. En la Figura 11 se ilustra la relevancia de estas IPS que aparecen ubicadas alrededor del núcleo.

Figura 11. Estructura “Cartel de Síndrome de Down”. Ubicación y tamaño de los nodos/agentes que representan el indicador de centralidad directa.



(Las líneas color azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la red: representante legal, inscripción de empresas y miembro de la junta directiva. Las líneas color azul claro representan interacciones de carácter económico: celebración de contratos. Las líneas naranjas representan interacciones de carácter logístico: invitación privada a ofertar.)

Así, la mayoría de pagos se concentran en estas 4 IPS, que en el caso de la Figura 12 se visualizan como los nodos/agentes ubicados en la parte superior. Cabe resaltar que cada una de las 4 IPS mencionadas (aquellas con mayor centralidad directa) está involucrada en los cobros solicitados a la secretaría de Salud por servicios que no fueron prestados y, como se señala en la

Anomalías con las que operó el esquema de corrupción

Según documentos de análisis elaborados por la Procuraduría General de la Nación (PGN) e informes de auditoría de la Contraloría General de la República (CGR), se encontró que durante la vigencia 2016 la secretaría de Salud del departamento de Córdoba, mediante Resolución No. 002 del 13 de abril de 2016, pagó \$1,194,750,000.00 a la “IPS Funtierra Rehabilitación Ltda” por los servicios prestados durante febrero, marzo y abril de 2015, como consecuencia de fallos de tutela que ordenaban a la secretaría de Salud Departamental de Córdoba autorizar tratamientos médicos recomendados por los médicos tratantes, los cuales incluían terapia física, terapia ocupacional, terapia fonoaudiológica, terapia de integración sensoriomotriz y terapia miofuncional, todas ellas basadas en neurodesarrollo.

Al respecto, se identificó que no existía acuerdo o documento alguno en el que la secretaría de Salud Departamental especificara el estudio económico ni los valores unitarios de referencia que sustentaran el valor pagado, ni soporte alguno en el que constara la relación contractual entre las IPS y la Gobernación, como requisito para fundamentar los pagos realizados, tal como lo documentó la CGR en su Informe de Auditoría No. 40.

También se encontraron documentos en los que se observaba que la IPS “Funtierra Rehabilitación Ltda” contrató a dos neurólogos tanto para realizar la valoración y el diagnóstico de los pacientes, como para determinar el tratamiento a seguir, actividad que se debía realizar mediante diligenciamiento de un formato preestablecido que en una sección denominada «conducta» especifica el nombre de las terapias a ordenar: Tratamiento Completo de Neurorehabilitación –bien sea Terapia Física, Terapia Ocupacional, Terapia Fonoaudiológica, Terapia de Integración Sensoriomotriz y Terapia Miofuncional–, además de otras terapias no basadas en neurodesarrollo. Sin embargo, en la factura mensual presentada por la IPS “Funtierra Rehabilitación Ltda”, correspondiente a los servicios prestados para los cobros de los meses de febrero, marzo y abril de 2015, se evidenció que en 175 facturas no se especifica el tratamiento recomendado por el neurólogo, por lo que no existe el debido soporte para cobrar el valor de dichas facturas y podría haber sido menor el número de terapias efectuadas a los pacientes. Sin embargo, aun así, la Gobernación de Córdoba efectuó los pagos a la IPS como si hubiera prestado todos los servicios facturados, según lo ordenado por el fallo de tutela.

Las irregularidades observadas en el reconocimiento y pago de la Resolución 002 de 2016 evidencia que la secretaría de Salud del departamento de Córdoba no había aplicado los procedimientos establecidos para el reconocimiento de servicios no cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud, es decir, procedimientos “No POS”. Respecto a los afiliados y beneficiarios del Régimen Subsidiado, tampoco se habían implementado los controles necesarios para detectar

deficiencias y cobros inconsistentes o improcedentes para garantizar la correcta inversión de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados para el Sector Salud – PPNA.

El pago de terapias que nunca fueron prestadas a los pacientes implica que el Estado no recibió la debida contraprestación, lo que generó un detrimento al patrimonio del Estado por \$174,577,500. Adicionalmente, esta situación estaba ya extendida y fue documentada también en las Resoluciones No. 2429 (28 de julio de 2015), No. 2765 (06 de octubre de 2015), No. 5223 (04 de noviembre de 2015), No. 5806 (11 de noviembre de 2015) y No. 8320 (15 de diciembre de 2015), totalizando 1,426 facturas correspondientes a 1,175 pacientes con tratamiento incompleto, implicando un detrimento al Estado por cerca de \$1,345,987,500.

De manera similar, la secretaría de Salud del departamento de Córdoba pagó \$772,947,500 a la “Fundación Girasoles IPS SAS” por concepto de prestación de servicios terapéuticos no quirúrgicos, paquete integral de neurorehabilitación a pacientes pertenecientes a la población pobre no cubierta con subsidios a la demanda y al régimen subsidiado del departamento de Córdoba, mediante las siguientes resoluciones:

1. Resolución No. 000766-2015, servicios prestados en noviembre de 2014 a 158 pacientes por \$628,600,000, pagados mediante comprobante de egreso 1870 del 26 de marzo de 2015.
2. Resolución No. 002178-2015, servicios prestados en enero de 2015 a 6 pacientes por \$6,895,000, sufragados mediante comprobante de egreso 7087 de 14 del agosto de 2015.
3. Resolución No. 002555-2015, servicios prestados durante febrero, marzo, abril y mayo de 2015 a 5 pacientes por \$42,862,500, pagados mediante el comprobante de egreso 9009 de 25 del septiembre de 2015.
4. Resolución No. 004986-2015, servicios prestados durante enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2015 a 9 pacientes por \$94,590,000, sufragados mediante comprobante de egreso 11,682 del 6 de noviembre de 2015.

Los paquetes de neurorehabilitación fueron autorizados por el neurólogo infantil pediatra en un plan de tratamiento de 20 sesiones mensuales para cada terapia (100 en total), por un periodo de 3 meses a cada paciente. Sin embargo, una vez analizadas las facturas presentadas por “Fundación Girasoles IPS SAS” se identificaron irregularidades en las que, por ejemplo, en 2014 se facturaron, cobraron y pagaron más terapias que las efectivamente prestadas, configurándose así un daño patrimonial al Estado por más de \$73 millones. Respecto a esto, las auditorías médicas aparentemente no detectaron, llamaron la atención o glosaron dichas irregularidades.

En otro caso, entre enero y mayo de 2015, la misma “Fundación Girasoles IPS SAS” presentó facturación que reflejaba una variación de los precios de las facturas sin justificación técnica

alguna. Es decir, una misma terapia cuyo precio nominal en la práctica tiende a ser relativamente invariable al menos en el corto plazo, podía algunas veces cobrarse a \$22,500 o \$28,500, según la cantidad que se necesitara facturar para totalizar siempre el mismo monto total cobrado. De esta manera, considerando \$20,500 como precio unitario real por sesión de terapia, tomando en cuenta las terapias que no se realizaron y se facturaron, y ajustando las facturas en las que se observaron irregularidades, la Procuraduría General de la Nación estableció un detrimento al patrimonio del Estado por \$12,892,500.

Igualmente, se encontró que en el contexto de la operación de esta sub-estructura de corrupción, la secretaría de Salud del departamento de Córdoba pagó mediante 6 resoluciones entre enero y septiembre de 2015, más de \$1,800 millones a la IPS “Crecer y Sonreír Unidad Integral de Rehabilitación SAS” por prestar servicios terapéuticos no quirúrgicos del paquete integral de neurorehabilitación a pacientes pertenecientes a la población pobre no cubierta con subsidios a la demanda y al régimen subsidiado del departamento de Córdoba.

En estos casos, aunque cada factura tiene el correspondiente Anexo Técnico de Autorización de Servicios de Salud firmado por el secretario de Salud –en el que se detalla el prestador, el usuario, la atención y el servicio autorizado–, se registraron anomalías como el cobro de terapias no prestadas, terapias supuestamente prestadas simultáneamente en varios municipios por una misma terapeuta, y terapias prestadas a 32 beneficiarios que no se encontraban registrados en el Sistema de Seguridad Social en Salud.

Adicionalmente, la Contraloría General de la República documentó reuniones entre el secretario de Salud del departamento de Córdoba y representantes de las IPS “Fundenal IPS SAS”, “Semillas de Esperanza IPS SAS”, “Motivar Lórica IPS SAS”, “Girasoles Centro Integral de Terapias y Servicios de Salud IPS SAS”, “Semillas de Amor IPS SAS” (Pinto, 2017) y “Crecer y Sonreír”, para acordar el precio de \$2,250,000 por paquete integral de terapias de neurodesarrollo de 100 sesiones por paciente, que financiaría la secretaría de Salud del departamento mediante fallos de tutela. Una reunión similar sucedió el 30 de julio de 2015 con representantes de la IPS “Fundación Funtierra Rehabilitación” para acordar los precios de paquetes de neurodesarrollo a \$2,250,000 para 2015.

En otro caso, por ejemplo, aunque se especifica que la Gobernación del departamento sólo debe asumir los costos adicionales de componentes tecnológicos y de terapia que no están incluidos en el POS –como es el componente de neurodesarrollo–, la Gobernación pagó los precios totales de las terapias y no únicamente la diferencia entre lo cubierto y no cubierto por el POS. Como resultado, la Gobernación de Córdoba pagó \$10,160,737,967 a las diferentes IPS relacionadas y hasta la fecha de la auditoría de la CGR, en junio de 2017 –cuyo día exacto no se especifica–, no

se registró gestión alguna por parte de la administración departamental para recuperar los montos pagados que no correspondían, los cuales ascenderían a la suma de \$3,626,134,860.

3.5. Cartel de la Hemofilia

La operación del denominado «Cartel de la Hemofilia» se asemeja al esquema de funcionamiento de las estructuras criminales que desfalcaron el Estado colombiano a través de falsos diagnósticos y tratamientos a pacientes inexistentes con Síndrome de Down y VIH. Entre resultados de laboratorio fraudulentos, tratamientos a 120 pacientes inexistentes, falsos diagnósticos e incremento injustificado de pacientes hemofílicos en el departamento de Córdoba, el «Cartel de la Hemofilia» habría malversado \$40.000 millones. Las mencionadas irregularidades comenzaron en 2013, cuando la IPS “Unidos por su Bienestar”, en ese entonces de creación reciente, recibió de la Gobernación de Córdoba más de \$17.000 millones por presuntos medicamentos para el tratamiento de 47 pacientes con hemofilia.

Las irregularidades continuaron en 2014, año en el que se constató un incremento injustificado de 81 pacientes, así como el surgimiento de una nueva institución prestadora de salud (IPS): “San José de la Sábana”, la cual habría recibido \$18.000 millones para supuestos medicamentos, Von Willebrand con factor VIII, destinados al tratamiento de pacientes con hemofilia. Cabe resaltar que el Plan Obligatorio de Salud (POS) no cubre dichos medicamentos, razón por la que su correspondiente atribución debe ser previamente aprobada por un comité médico. No obstante, dicha atribución no contó con la autorización previamente requerida, según lo señalado por las investigaciones preliminares de la Contraloría General de la República, que adicionalmente comprobó el uso de falsos justificativos: facturas, exámenes de laboratorio y comprobantes de tratamientos carentes de autenticidad (Sarralde, 2016).

Según la auditoría adelantada por la Contraloría, pacientes con hemofilia realizaron en distintas notarías de Córdoba declaraciones juramentadas en las que aseguraban haber recibido tratamiento. Igualmente, dicha auditoría arrojó que 8 declaraciones del 17 mayo de 2016 fueron realizadas en la notaría de Luz Muskus García, madre del ex gobernador Alejandro Lyon Muskus (Sarralde, 2016), quien denunció penalmente a los funcionarios de la Secretaría de Salud del departamento que trabajaron entre 2013 y 2015, así como a las IPS involucradas en este caso de corrupción.

En enero de 2017, el Cuerpo Técnico Investigación de la Fiscalía (CTI) procedió a capturar al ex secretario de Salud de Córdoba, Alfredo Aruachán Narváez, por presuntamente haber recibido un

pago de \$50 mil millones derivados de su participación en el “Cartel de la Hemofilia”. Fueron igualmente capturados: Edwin Preciado, ex secretario de Salud de Córdoba, Alexis Gaines, antiguo Referente de Salud Pública de Córdoba, Alfredo Ceballos, ex director de epidemiología de Córdoba, Juan David Náder y Marcela Suárez, médicos auditores (W Radio, 2017).

La Contraloría General de la República igualmente investigó las IPS involucradas en el desfalco, lo cual permitió dilucidar que la IPS “Unidos por su Bienestar” inició actividades en el año 2012 con un capital de \$900 millones, capital que un año después incrementó significativamente, registrando ingresos aproximados de \$40,000 millones provenientes del suministro de tratamientos a falsos pacientes con hemofilia. De la misma manera, se observó que en 2016 la IPS en cuestión, “Unidos por su bienestar”, cambió de razón social, registrando “IPS Comunidad Sana” como su nueva denominación legal, la cual habría sido embargada en varias oportunidades. Este cambio de nombre se representa como una interacción estructural en la Figura 13, entre los nodos/agentes ICS (IPS Comunidad Sana) e IUPSBS (IPS Unidos por su bienestar).

La IPS “Comunidad Sana”, señalada de realizar exámenes fraudulentos por la Contraloría, respondió a las acusaciones del ente de control con una certificación de la Clínica Santa Lucía del Sinú que acreditaba sus actividades. Sin embargo, la certificación no se interpretó como convincente pues, según los registros de la Cámara de Comercio de la ciudad de Montería, Éder Antonio Pérez Ardila fungía como representante legal de la clínica que expidió la certificación (Sarralde, 2016). En 2016, Éder Antonio Pérez Ardila compareció por los presuntos actos de corrupción cometidos por la IPS “Unidos por su bienestar” (Caracol Radio, 2016); luego, en 2017, representado por el abogado Leonardo Pinilla, se legalizó su captura, así como la respectiva imputación de cargos por los delitos de concierto para delinquir y peculado por apropiación, en la que el juez le concedió prisión domiciliaria, argumentando ausencia de riesgos para el proceso (Avendaño, 2017).

El 11 de mayo de 2017, el ex gobernador de Córdoba, Alejandro Lyons Muskus, fue citado a imputación de cargos ante el Tribunal Superior de Bogotá por concierto para delinquir agravado, interés indebido en la celebración de contratos, celebración de contratos sin cumplimiento de requisitos legales, peculado por apropiación, falsedad en documento público y falsedad en documento privado. Finalmente, le fue concedido principio de oportunidad y fue sometido a cumplir una condena de cinco años, tres meses y un día por su participación en diferentes casos de corrupción, entre ellos el “Cartel de Hemofilia”.

Se presume que el costo del desfalco bajo la administración de Alejandro Lyons Muskus asciende a \$87,000 millones. No obstante, el monto de la reparación asignado difícilmente supera los \$4,000 millones, suma que según la Fiscalía General de la Nación corresponde a los bienes presuntamente adquiridos por Lyons con el dinero del Cartel. Adicionalmente, el acusado se

comprometió a colaborar con las autoridades en el desmantelamiento del “Cartel de la Toga”, el cual involucra a importantes funcionarios de la rama judicial (El Espectador, 2018).

En septiembre de 2017, Guillermo José Pérez, uno de los mayores contratistas durante la administración de Lyons, se convirtió en el testigo clave de la investigación adelantada por la Contraloría General de la República. Según las declaraciones de Pérez, el ex gobernador era el eje central del “Cartel de la Hemofilia”. Concretamente, el testigo afirmó que el ex gobernador obtenía una comisión del 30% del monto de cada acuerdo entre las IPS y la Secretaría de Salud del departamento, mientras que el Secretario de Salud, bajo órdenes de Sami Spath, se beneficiaba de una retribución del 3% (Noticias Caracol, 10 de septiembre de 2018). Spath es un empresario señalado por Pérez de haber movilizado y entregado sobornos para el ex gobernador Lyons, así como para otras personas asociadas a los hechos de corrupción; fue capturado en marzo de 2018 tras un intento de evasión en Italia, gracias a la emisión de una circular roja de la Interpol (El Tiempo, 2018) y luego fue condenado a 27 meses de cárcel (El Tiempo, 2018d).

Por otra parte, Guillermo José Pérez igualmente incriminó al contratista Cristóbal Cabrales de ser el intermediario entre las IPS y la Gobernación de Córdoba. Pérez distribuía a los empleados de las entidades privadas prestadores de salud una serie de incentivos económicos, concretamente sobornos, con el fin de reclutar pacientes que se hicieran pasar por hemofílicos. Según el testigo, diferentes políticos se habrían beneficiado del dinero del “Cartel de la Hemofilia”, entre ellos Sara Piedrahíta, quien habría presuntamente recibido \$11,000 millones, y Daniel Cabrales, entonces senador por el partido Centro Democrático y hermano de Cristóbal Cabrales, quien habría aceptado \$90 millones para extender este esquema de corrupción a otros departamentos (Noticias Caracol, 2018). De hecho, desde el principio de su colaboración con la justicia, el abogado Leonardo Pinilla mencionó a los hermanos Daniel y Cristóbal Cabrales como actores políticos que facilitaron la operación del Cartel (La W, 2018).

El 3 de octubre de 2017, la Fiscalía General de la Nación capturó al fiscal encargado de la investigación del caso, Daniel Fernando Díaz Torres, adscrito a la Dirección Especializada contra la Corrupción, por haber recibido presuntas comisiones a cambio de favorecer, entre otros, al ex secretario de Salud de Córdoba, Alfredo Aruachán Narváez (El Tiempo, 2017). Meses después, mientras se adelantaba el proceso contra el ex fiscal anticorrupción Gustavo Moreno, cumpliendo con su derecho de oportunidad Alejandro Lyons declaró desde los Estados Unidos que el contratista Guillermo Pérez le habría pagado un soborno de \$4,000 millones para que se convirtiese en el “zar” de los contratos de la hemofilia. De acuerdo con sus declaraciones, el senador Musa Besaile habría igualmente recibido parte de ese soborno, financiando con este dinero ilícito la campaña de su hermano, el ex gobernador de Córdoba, Edwin Besaile (W Radio, 2017).

Al respecto, la Fiscalía aseguró que a mediados de 2015 Alejandro Lyons, Musa Besaile y su hermano Edwin, se reunieron y concertaron cuotas burocráticas, así como comisiones ilegales, en contrapartida por el apoyo económico a la campaña de Edwin Besaile. Como garantía del acuerdo, Lyons entregó a Edwin Besaile \$2,100 millones en efectivo, firmando dos letras de cambio por un valor de \$2,200 millones y \$1,900 millones, respectivamente (El Espectador, 2018).

Las investigaciones adelantadas por la Contraloría General de la República en el caso del “Cartel de la Hemofilia” evidenciaron que Edwin Besaile no solamente habría recibido dinero para financiar su campaña, sino que también habría seguido pagando a las IPS involucradas en la suplantación de pacientes con hemofilia. También se hallaron pruebas de que, a través del capturado fiscal Daniel Díaz, se habría intentado desviar la investigación a favor del secretario de Salud y del mandatario (El Tiempo, 2017).

En este contexto, la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa procedió con la investigación de un pago de más de \$1,500 millones a la IPS “San José de La Sabana S.A.S.” cuyo objetivo era suministrar atención médica a 14 falsos pacientes presuntamente diagnosticados con hemofilia durante la administración de Edwin Besaile, quien en 2016 habría aprobado la cuenta de cobro para dicho pago. Los hechos fueron conocidos por las autoridades el 19 de abril de 2016, cuando una empleada anónima informó la situación interponiendo una denuncia formal ante la Contraloría General de la República. A pesar de la denuncia, un pago de \$3,156 millones fue realizado a la IPS “Unidos por su Bienestar” por supuestos tratamientos de pacientes con hemofilia. Del mismo modo, el 23 de mayo de 2016 se constató un tercer pago, autorizado por Besaile, por el orden de \$1,525 millones a favor de la IPS “San José de la Sabana”, esta vez con expresa participación del secretario de Salud de Córdoba, José Jaime Pareja, encargado de corroborar que la prestación del servicio se había llevado a cabo correctamente (El Espectador, 2018).

Aunque Edwin Besaile continuaba negando su participación en el Cartel, se le suspendió de su cargo durante tres meses y se le imputaron el 22 de marzo de 2018 cargos por los delitos de peculado y concierto para delinquir. También fueron vinculados al proceso: Ruby Esther Durante Ramos, representante legal de la IPS “San José de la Sabana S.A.S.”, Claudia Silva Ramos, gerente general de la IPS “San José de La Sabana S.A.S.”, Juan David Nader Chejne, Adalberto Carrascal Barón, Eberto Sáenz Vega, Julio Hernández López, Marcela Suárez Luna, Cely Carriazo Díaz y Mayda Gómez Ochoa, médicos auditores, quienes fueron parte del Comité Técnico Científico que en 2014 autorizó la atención a falsos pacientes con hemofilia (El País, 2018).

Con relación a este y otros casos similares de corrupción en el sector de la salud, la Procuraduría General de la Nación sancionó a Edwin Besaile Fayad y Alejandro Lyons Muskus con destitución e

inhabilidad política por 10 años. Específicamente, la Procuraduría afirmó que ambos funcionarios no ejercieron debidamente su obligación de vigilancia y control de las funciones de los secretarios de Salud, Edwin Preciado Lorduy y José Jaime Pareja, quienes fueron a su vez destituidos e inhabilitados durante 11 años por actos relacionados con los carteles aquí analizados. Por ejemplo, Preciado Lorduy y Pareja habrían permitido la malversación de \$4,988 millones destinados a terapias de rehabilitación de 2,181 menores de edad en condición de discapacidad, entre diciembre de 2014 y agosto de 2015, sin que hubiese relación contractual entre el ente territorial y la IPS “Funtierra Rehabilitación”; es decir, acciones adicionales a las sucedidas en el contexto del Cartel de la Hemofilia (El Tiempo, 2018).

Estructura y operación

Tras analizar las fuentes descritas en el Anexo 1D se consolidó una base de datos que describe las interacciones y los nodos/agentes que conforman la estructura de corrupción y cooptación institucional correspondiente al “Cartel de la Hemofilia”. Aunque esta estructura es la de menor tamaño en términos de la cantidad de nodos/agentes intervinientes, el monto de recursos económicos comprometidos la hace tan relevante como las tres sub-estructuras previamente analizadas.

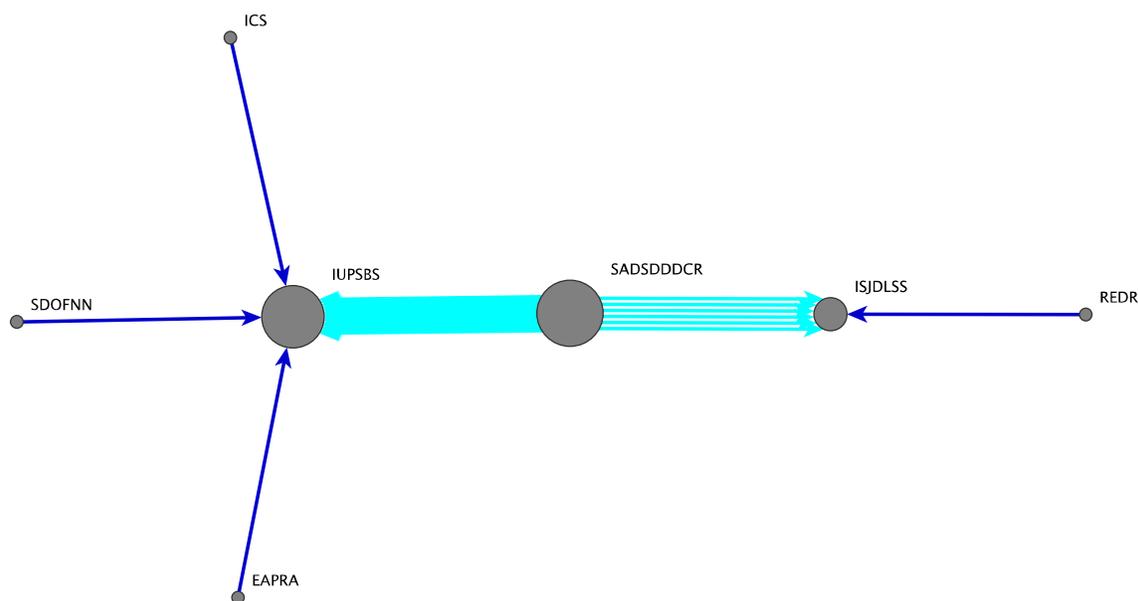
En total, de las fuentes se identificaron y analizaron 7 nodos/agentes; 6 son de carácter privado –a saber: 3 instituciones prestadoras de salud IPS y 3 personas naturales–, mientras que el nodo/agente restante corresponde a uno de carácter público, a saber, la Secretaría de Salud del departamento de Córdoba (SADSDDDCR), que es la entidad pública que formalizó la mayoría de contratos con los que se estableció el presente esquema de corrupción. Dicha entidad se ubica en el centro de la Figura 13.

Específicamente, los nodos/agentes privados son: (i) IPS “Unidos por su Bienestar S.A.S.” (IUPSBS), (ii) IPS “San José de la Sabana S.A.S.” (ISJDLSS), (iii) IPS “Comunidad Sana” (ICS); y personas naturales categorizadas como: representantes legales –a saber: Éder Antonio Pérez Ardila (EAPRA), Ruby Esther Durante Ramos (REDR)- y el revisor fiscal SDOFNN.

En cuanto a los intercambios entre los distintos agentes, se encontraron 32 interacciones distribuidas así: 87% de las interacciones son de carácter económico, de las cuales 78% corresponde a transferencias bancarias, 6% a pagos por servicios y 3% a pagos por recobros, y el 13% restante de interacciones corresponde a interacciones de carácter estructural, de pertenencia en su gran mayoría, a saber: representación legal y revisoría fiscal.

El análisis de la estructura expuesto en la Figura 13 evidencia los pagos de la secretaría de Salud del departamento de Córdoba (SADSDDDCR) a las IPS “Unidos por su Bienestar S.A.S.” y “San José de la Sabana S.A.S.” por concepto de medicamentos NO POS (no cubiertos por el plan obligatorio) para el tratamiento de pacientes con hemofilia. Las rutas geodésicas de color azul claro representan así los intercambios de carácter económico.

Figura 13. Estructura del “Cartel de la Hemofilia”. Tamaño de los nodos/agentes representa indicador de centralidad directa.



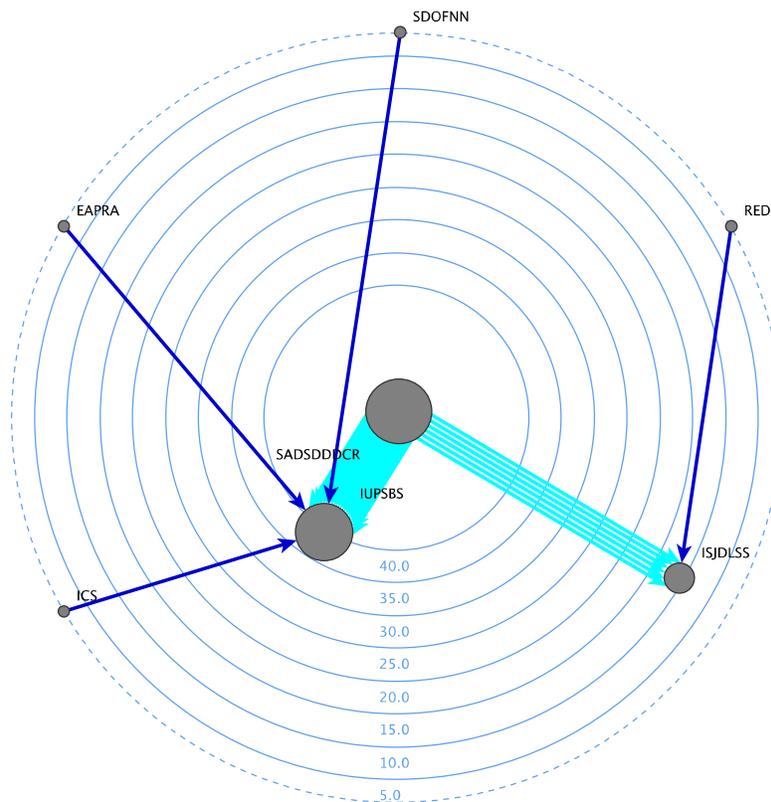
(Las líneas azul claro representan las interacciones de carácter económico: los pagos de la secretaría de Salud del departamento de Córdoba (SADSDDDCR) a las IPS “Unidos por su Bienestar S.A.S.” (IUPSBS) y “San José de la Sabana S.A.S.” (ISJDLSS) por suministro de medicamentos NO POS para el tratamiento de pacientes con hemofilia. Las líneas de color azul oscuro representan las interacciones de carácter estructural, en su mayoría de pertenencia: representación legal y revisoría fiscal.)

Cabe destacar que las IPS en las que se centran los pagos, IUPSBS y ISJDLSS, emplean el mismo modo operativo con el cual ocasionaron un detrimento a la Gobernación de Córdoba de \$ 44,812,8 millones durante las administraciones de los gobernadores Edwin Besaile y Alejandro Lyons.

Por otra parte, tras calcular y analizar el indicador de centralidad directa, que informa acerca de la proporción porcentual de interacciones directas establecidas por cada nodo/agente con respecto al total de interacciones de la sub-estructura, se encuentra que 3 nodos/agentes concentran el 93,74% de las interacciones directas: (i) La Secretaría de Salud del Departamento de Córdoba, (SADSDDDCR), con 43,75%, (ii) la “IPS Unidos por su Bienestar S.A.S.” (IUPSBS), con 39%, (iii)

seguida por la “IPS San José de la Sabana S.A.S.” (ISJDLSS) con el 10,93%,. Esta concentración relativa de interacciones directas se refleja en el tamaño y ubicación de los nodos/agentes resaltados en la Figura 14. Por otra parte, en la presente estructura no se analiza el indicador de betweenness porque no hay nodo/agente alguno que arbitre o intervenga en el flujo de recursos, de manera que todos los nodos/agentes identificados registran un indicador de betweenness de cero.

Figura 14. Estructura del “Cartel de la Hemofilia”. Indicador de centralidad directa representado por ubicación y tamaño de los nodos/agentes.

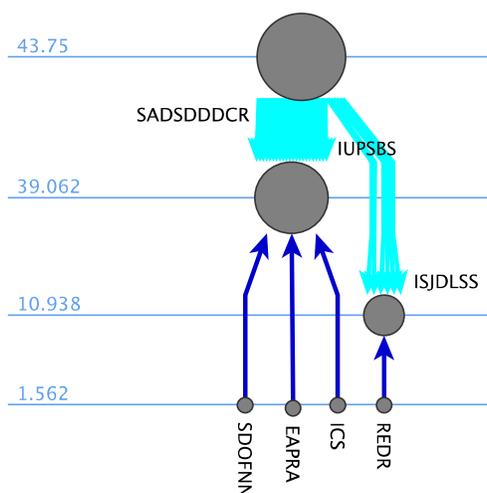


En términos operativos, la Figura 15 ilustra la estrategia empleada por los miembros de la sub-estructura para disimular los flujos de dinero, así como la concentración de contratos celebrados por la Secretaría de Salud del departamento de Córdoba, ubicada en el nivel superior de la Figura, con las instituciones prestadoras de salud IPS “Unidos por su Bienestar S.A.S.”, ubicada en el segundo nivel, e IPS “San José de la Sabana S.A.S.”, ubicada en el tercer nivel de la Figura. De ese modo, las rutas geodésicas de color azul oscuro representan interacciones mayoritariamente de articulación de la sub-estructura mediante la pertenencia o vinculación a una IPS, por ejemplo, al ser representante legal o desempeñar el cargo de revisor fiscal. Sin embargo, el hecho de que la

categoría de interacciones más relevante sea “Económica – Transferencia económica”, demuestra la reiterada importancia de la contratación administrativa como el principal procedimiento para ejecutar este esquema de corrupción.

Así, en la Figura 15 se observa cómo las interacciones de color azul claro –en este caso, establecimiento de contratos– surgen del nodo/agente “Secretaría de Salud del departamento de Córdoba” (SADSDDDCR), así como del nodo/agente IPS “Unidos por su Bienestar S.A.S.” e “IPS San José de la Sabana S.A.S.”, principales IPS involucradas en este caso de corrupción. Cabe destacar que la Secretaría de Salud del departamento de Córdoba es el nodo/agente generador de todos los contratos y que la IPS “Unidos por su Bienestar S.A.S.” es una de las principales instituciones prestadoras de servicios de salud, si no la más importante, con mayor presencia en el departamento de Córdoba, de ahí que tenga una mayor capacidad de contratación y arbitraje de recursos.

Figura 15. Estructura del “Cartel de la Hemofilia”. Indicador de centralidad directa representado por ubicación y tamaño de los nodos/agentes.



IPS “San José de la Sabana S.A.S.”

En 2014, la Gobernación de Córdoba pagó a la IPS “San José de la Sabana S.A.S.” \$5,750,105,200.00 por suministro de medicamentos Von Willebrand para el tratamiento de 26 pacientes con hemofilia. Sin embargo, no se hallaron soportes de dicha operación, dado que las personas vinculadas a los pagos realizados a dicha IPS pertenecían al régimen subsidiado de salud, lo que quiere decir que para efectos de dicho suministro de medicamentos una autorización

previa debería haber sido presentada mediante: (i) acta del Comité Técnico Científico (CTC) o (ii) fallo de tutela.

De esta manera, los funcionarios de la Secretaría de Salud Departamental de Córdoba no aplicaron los debidos procedimientos para reconocer servicios NO POS (no cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud) a los pacientes afiliados al Régimen Subsidiado de Salud. Además, los respectivos controles de irregularidades, garantes de la correcta inversión de los recursos del Sistema General de Participaciones, destinados al sector Salud – PPNA, fueron omitidos. Por ende, se deduce que la IPS “San José de la Sabana S.A.S.” incurrió en malversación de fondos de la Gobernación de Córdoba por un monto cercano a \$5,750.1 millones.

IPS “Unidos por su Bienestar S.A.S.”

El 27 marzo de 2015, mediante resolución No.000775, el secretario Seccional de Salud del departamento de Córdoba pagó a la IPS “Unidos por su Bienestar S.A.S.” por el suministro de medicamentos NO POS para 28 pacientes con diagnóstico principal de enfermedad de Von Willebrand, así como para una mujer con diagnóstico principal de Hemofilia Tipo A y enfermedad de Von Willebrand, señalando que serían: “(...) administradas a los pacientes en forma trimestral con una aplicación mensual a cada paciente tal y como se detalla en cada acta de recibo y de entrega suscritas por el Coordinador del PAI Departamental y el Representante Legal de la IPS”. Posteriormente, dicha IPS presentó ante la Procuraduría General de la Nación facturación y documentación de soporte correspondientes a los 28 pacientes, por un monto total de \$3,156,930,350.27.

Dicha información proporcionada evidenció que el medicamento en cuestión no fue prescrito por el médico tratante, ni autorizado por la EPS a la que se encuentran afiliados los beneficiarios del régimen subsidiado de salud por quienes la Gobernación efectuó el correspondiente pago.

Adicionalmente, se observaron 87 casos entre 2013 y 2014 con lo que se habría ocasionado un detrimento al Estado de \$35,905,8 millones, suma presuntamente justificada a través de exámenes de laboratorio falsos. La Contraloría General de la República, mediante acta de visita fiscal de fecha 13 y 14 de abril de 2016 al municipio de Montelíbano, procedió a verificar los pacientes a quienes pertenecía el código de barras que aparece en los 87 exámenes, manifestando “que les hicieron los exámenes en el año 2013 y 2014, pero que nunca les entregaron los resultados y, en consecuencia, nunca les han dado los medicamentos para dicho tratamiento”. Así, a pesar de las irregularidades observadas, en un Informe de Auditoría Médica del 27 de marzo de 2015 se observa que el auditor médico contratado por la Secretaría de Salud Departamental avaló el pago por suministro de Factor Von Willebrand, medicamento no cubierto por el POS, sin verificar dicho

suministro del medicamento a los debidos pacientes; esto quiere decir que la auditoría médica contratada facilitó parte del esquema de corrupción. De esta manera, la malversación de fondos de la Secretaría de Salud del Departamento de Córdoba alcanzaría un monto de \$3,156,930,350.00 en 28 casos adicionales de falsos diagnósticos.

Dichos casos no han sido confirmados por la EPS a la que se encuentran afiliados los presuntos pacientes con enfermedad de Von Willebrand. De la misma manera, los mencionados pacientes tampoco habrían recibido tratamiento por parte de la IPS involucrada en el escándalo, que a su vez habría presentado resultados de exámenes de laboratorio fraudulentos con el fin de proceder con recobros injustificados.

La Secretaría de Salud Departamental de Córdoba certificó la cantidad de pacientes diagnosticados con hemofilia durante los años 2013, 2014, y 2015, a saber: 44, 117 y 31, respectivamente. Sin embargo, los mencionados pacientes no aparecen registrados como pacientes hemofílicos en las bases de datos de la Administradora del Régimen Subsidiario (ARS).

Así, aparentemente la Secretaría de Salud Departamental de Córdoba no aplicó los procedimientos establecidos para reconocer servicios NO POS de afiliados al Régimen Subsidiado de Salud, así como tampoco estableció controles para detectar deficiencias y cobros inconsistentes o improcedentes con el fin de verificar la correcta inversión de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados para el sector Salud – PPNA.

4. Macro-Estructura de corrupción y cooptación institucional

En el capítulo anterior se consolidó una base de datos de interacciones para cada sub-estructura, que posteriormente fue reprocesada para configurar una base de datos consolidada que permite centralizar dichas sub-estructuras. Así, en el presente capítulo se describen las interacciones y los nodos/agentes que conformaron la estructura de macro-corrupción y cooptación institucional en el sector salud del departamento de Córdoba, conformada por las sub-estructuras analizadas en el anterior capítulo. En total, se identificaron y analizaron 597 interacciones y 274 nodos/agentes ilustrados en la Figura 16, en la que también se observa la mayor intensidad de algunas interacciones representadas con líneas de mayor grosor.⁹

⁹ Vale la pena aclarar que la cantidad total de nodos/agentes y de interacciones de la macro-estructura no equivale a la sumatoria de los nodos/agentes y de las interacciones de las sub-estructuras analizadas en las secciones anteriores pues hay nodos/agentes comunes a varias sub-estructuras. Adicionalmente, la matriz adyacente generada y analizada en el presente modelo de macro-red es la de *tipo de categoría* y no la de *cantidad de interacciones*. En la matriz de *tipo de categoría*, la celda que relaciona el nodo X_1 con el nodo Y_1 no registra la cantidad total de interacciones sucedidas entre X_1 y Y_1 , sino el hecho que interactuaron, mostrando la interacción predominante.

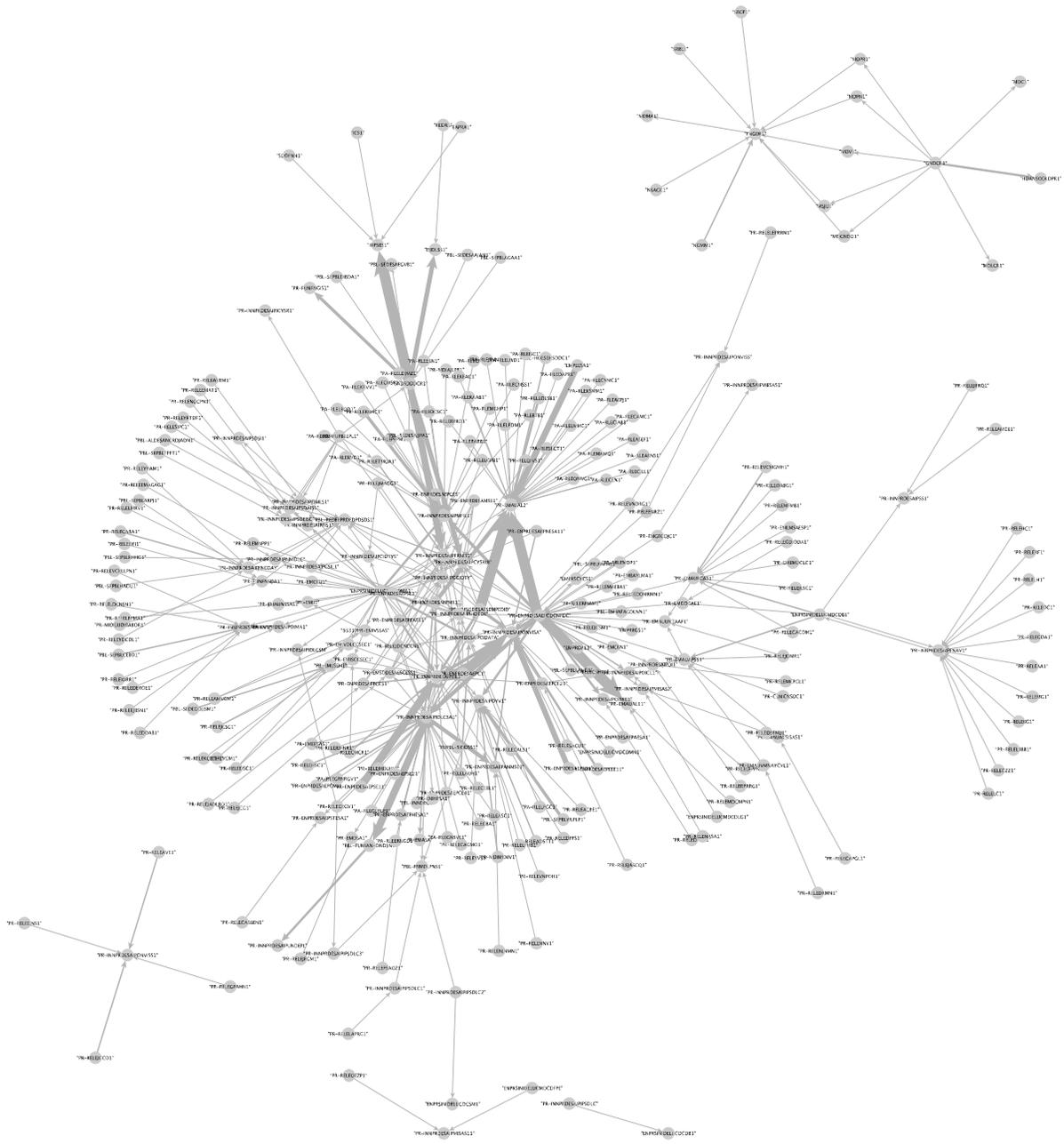
Por su parte, del total de interacciones de la macro-estructura se encuentra que más de la mitad corresponden a transacciones de carácter económico, principalmente celebración de contratos, un 40% obedece a interacciones que definen la estructura de la red en términos de relaciones de representación legal, inscripción de empresa y pertenencia, mientras que apenas un 4% del total de interacciones responde a intercambios de orden logístico, puntualmente reuniones con representantes legales e invitaciones privadas a ofertar en licitaciones públicas.

Debe notarse que este último tipo de interacciones son las menos sujetas a registro, en particular, las correspondientes a reuniones estratégicas y ofertas de sobornos. Dado que las estructuras aquí presentadas se reconstruyen con base en documentos oficiales, es posible que las numerosas interacciones económicas y de estructura de la red sean el resultado de un mayor número de interacciones de logística no observadas. De hecho, fuentes cualitativas no formalizadas indican el rol indispensable del Gobernador del departamento de Córdoba y su Secretaría de Salud en la concepción e implementación del esquema de corrupción. Sin embargo, el uso de capital político y social que implicó para estos funcionarios el establecimiento del esquema, no es observado por completo y por tanto no se refleja en el número de interacciones de logística que fue utilizado para la reconstrucción de la macro-estructura.

Los nodos/agentes involucrados en la operación del esquema de corrupción son en su mayoría (84,3%) de carácter privado, a saber: representantes legales, IPS, EPS y empresas privadas, en tanto que un 15,7% corresponde a nodos/agentes de carácter público, principalmente servidores públicos y secretarios de salud del departamento.

Como se puede inferir del capítulo anterior, la subestructura del Cartel del VIH es la de mayor tamaño en términos de nodos/agentes e interacciones dentro de la macro-estructura. Esto se refleja al identificar para la estructura completa los nodos/agentes más relevantes de acuerdo a los indicadores de centralidad directa y *betweenness*; no obstante, su valor cambia en consideración al comportamiento de toda la red.

Figura 16. Estructura de macro-corrupción y cooptación institucional del sector salud en Córdoba.

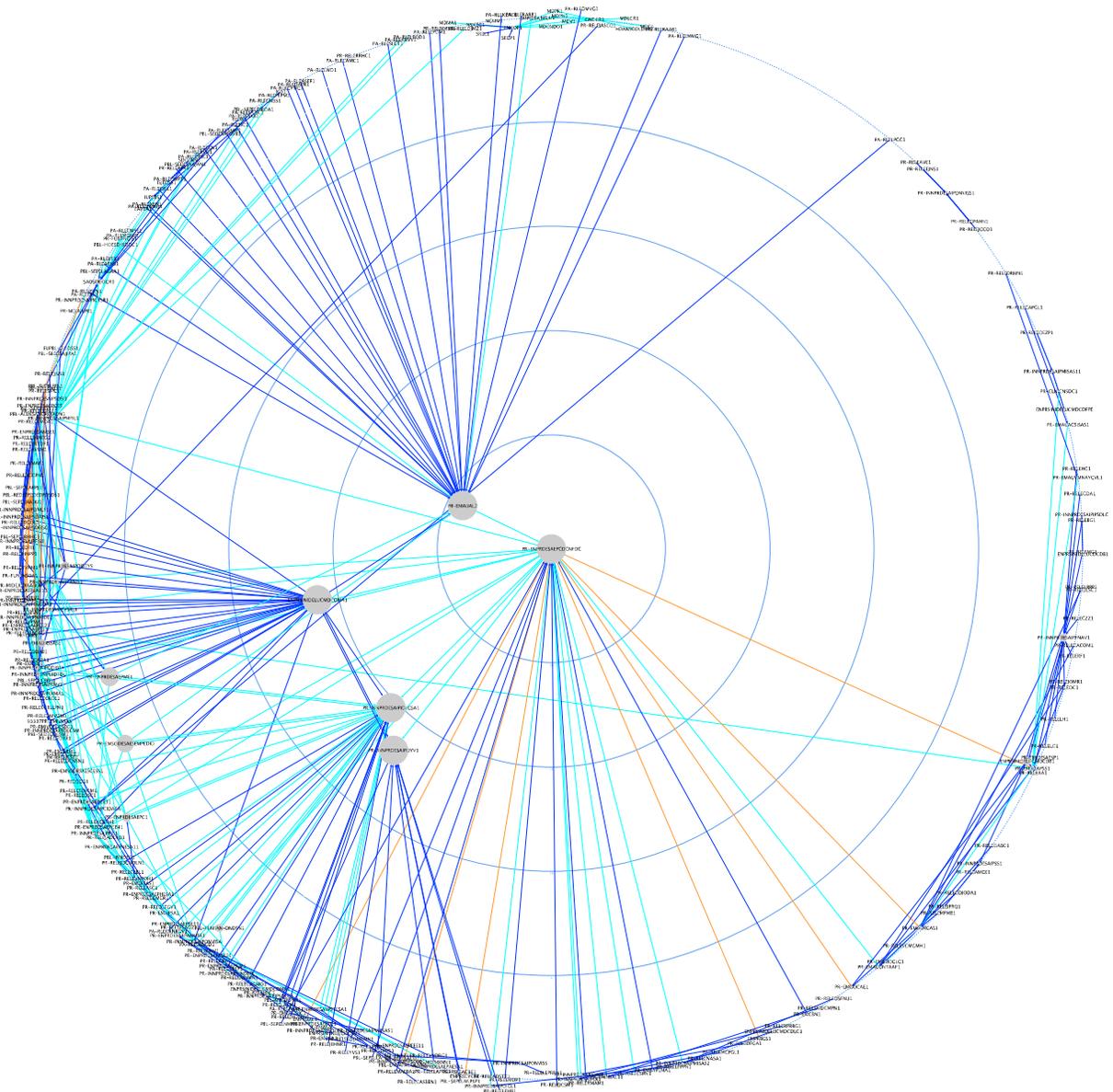


(El grosor de las líneas representa la intensidad de la interacción, medida como la cantidad de veces que se repite una categoría específica de interacción.)

El análisis del indicador de *betweenness* permitió identificar a los 7 principales nodos/agentes con capacidad para arbitrar recursos en la red correspondiente a la estructura de macro-corrupción, a saber: (i) la Caja de Compensación Familiar de Córdoba –Comfactor– interviniendo en el 25,5% de las rutas geodésicas (ii) la empresa auditora “Acad Ltda.”, en 20,7%; (iii) la “IPS de la Costa S.A.S.”, en 14,6%; (iv) la Cámara de Comercio de Montería, en 14%; (v) la “IPS Oportunidad y Vida”, en 13,2%; (vi) la “EPS Manexka”, en 3,4%; y (vii) la EPS “Empresa Mutual para el Desarrollo Integral de la Salud, Emdisalud”, en un 3%. Dicha capacidad de intervención de estos 7 nodos/agentes se traduce concretamente en el establecimiento de contratos, pagos y transferencias bancarias cuya estructura se ilustra en la Figura 17.

A su vez, esta característica permite inferir que la Caja de Compensación –Comfactor– como principal nodo/agente en términos de la intervención en las rutas geodésicas, tuvo sólo una importancia relativa. De hecho, la distancia de tan sólo 4,8 puntos porcentuales entre dicho nodo/agente y el segundo con mayor indicador de *betweenness* –a saber: la empresa auditora “Acad Ltda.”– demuestra el papel decisivo, pero no necesariamente exclusivo de Comfactor en la macro-estructura.

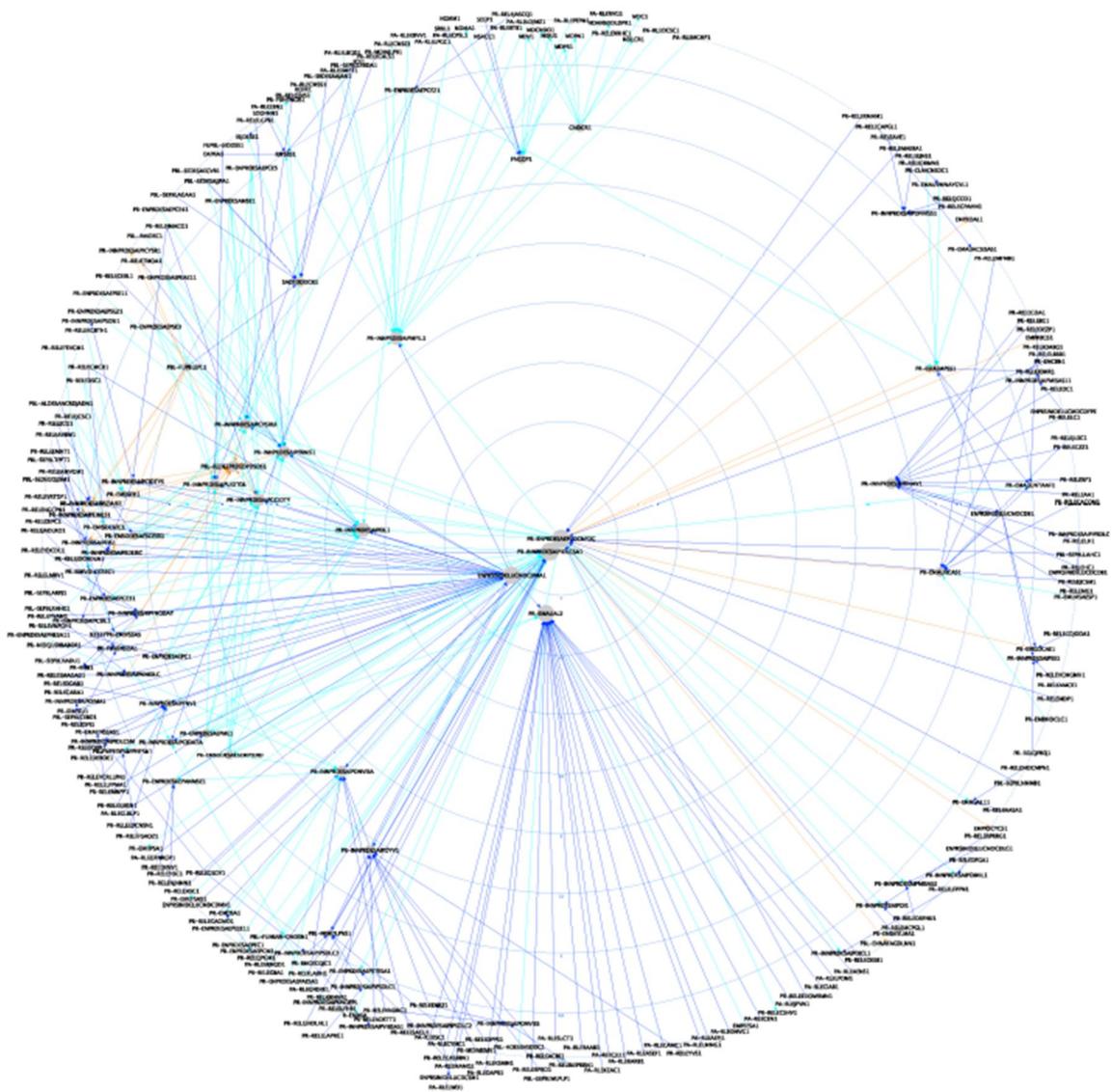
Figura 17. Estructura de macro-corrupción y cooptación institucional del sector salud en Córdoba. Indicador de betweenness.



(Las líneas color azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la red: representante legal, inscripción de empresas y miembro de la junta directiva. Las líneas color azul claro representan interacciones de carácter económico: celebración de contratos, pagos y transferencias financieras. Las líneas naranjas representan interacciones de carácter logístico: reuniones e invitación privada a ofertar.)

Por otra parte, tras calcular y analizar el indicador de centralidad directa, que informa acerca de la proporción porcentual de interacciones directas establecidas por cada nodo/agente con respecto al total de interacciones de la macro-estructura, se encuentra que 8 nodos/agentes concentran el 25,6% de las interacciones directas, siendo (i) la Caja de Compensación Familiar de Córdoba – Comfacor– el nodo/agente que registra la mayor concentración de interacciones directas, específicamente el 4,5%, (ii) seguido por la “IPS de la Costa S.A.S.” con el 4,3%, (iii) la Cámara de Comercio de Montería con el 4%, (iv) la auditora “Acad Ltda.” con el 3,8%, (v) “Evaluamos IPS Limitada” con el 2,8%, (vi) “Medifuturo Fun. Ltda.” con el 2,3 %, (vii) la IPS “Funtierra Rehabilitación S.A.S.” con el 2%, y (viii) la IPS “Girasoles Centro Integral de Terapias y Servicios de Salud” con el 1,9%. Esta concentración relativa de interacciones se ve reflejada en el tamaño de los nodos/agentes resaltados en la Figura 18.

Figura 18. Estructura de macro-corrupción y cooptación institucional del sector salud en Córdoba. Indicador de centralidad directa representado por ubicación y tamaño de los nodos/agentes.

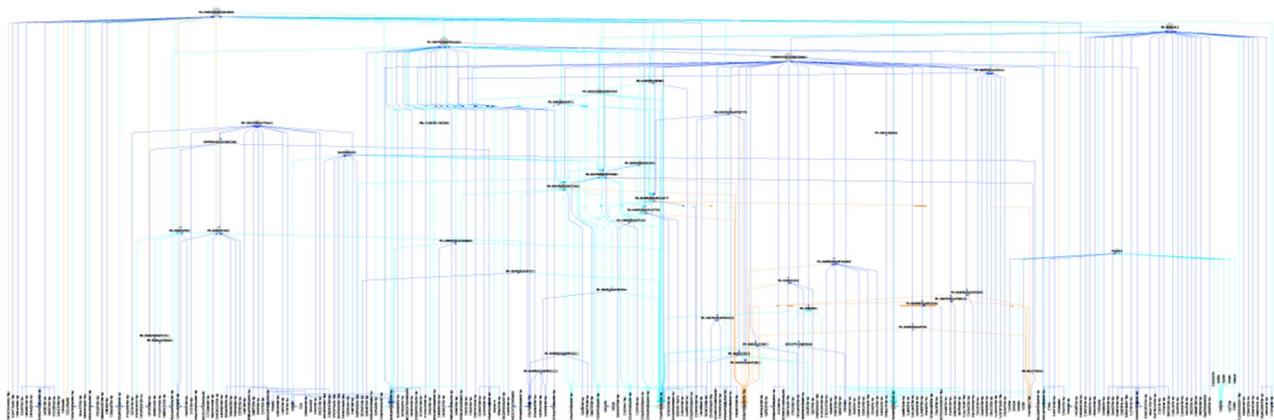


(Las líneas color azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la operación: representante legal, inscripción de empresas y miembro de la junta directiva. Las líneas color azul claro representan interacciones de carácter económico: celebración de contratos. Las líneas naranjas representan interacciones de carácter logístico: invitación privada a ofertar.)

En términos operativos, la Figura 19 ilustra interacciones para, entre otros objetivos, disimular los flujos de dinero y ejecutar contratos establecidos entre (i) la Caja de Compensación Familiar de Córdoba, Comfacor, (ii) la auditora Acad Ltda. (iii) la “IPS de la Costa S.A.S.”, (iv) la Cámara de

Comercio de Montería, y (v) la IPS Oportunidad y Vida en los cinco primeros niveles, y concentrando *clusters* de operación de la estructura, ilustrados con las líneas azules oscuras.

Figura 19. Estructura de macro-corrupción y cooptación institucional del sector salud en Córdoba.



(La ubicación de los nodos/agentes representa el indicador de *betweenness*, decreciente de arriba a abajo. El tamaño de los nodos/agentes representa el indicador de *centralidad directa*. Las líneas color azul oscuro representan interacciones que definen la estructura de la operación. Las líneas color azul claro representan interacciones de carácter económico. Las líneas naranjas representan interacciones de carácter logístico.)

Siendo la categoría de interacciones más relevante la “Económica – Establecimiento de contrato con”, es clara la reiterada importancia de la contratación administrativa como el principal procedimiento para ejecutar el esquema de macro-corrupción y cooptación institucional. En la Figura 19 se observa cómo la mayoría de estas interacciones (color azul claro) –en este caso, establecimiento de contratos– surge del nodo/agente Caja de Compensación –Comfacor– y de “IPS de la Costa S.A.”, núcleo de la macro-estructura de corrupción. Cabe destacar que Comfacor es el nodo/agente generador de todos los contratos y que la “IPS de la Costa S.A.S,” es una de las principales instituciones prestadoras de servicios de salud, con mayor presencia no sólo en el departamento de Córdoba, de ahí que tenga una mayor capacidad de contratación y arbitraje de recursos.¹⁰ Así, las rutas geodésicas emergentes de dichos nodos/agentes culminan en otros organismos prestadores de salud, en su mayoría IPS, que también hacen parte de la macro-estructura de corrupción.

¹⁰ De hecho, en la estructura se registra la operación de la IPS de la Costa S.A. en las siguientes ciudades, como nodos/agentes independientes: IPS de la Costa S.A. Sede Barranquilla (PR-INNPRDESAIIPSDLC), IPS de la Costa S.A. Sede Bolívar (PR-INNPRDESAIIPSDLC1), IPS de la costa S.A. Sede Magdalena (PR-INNPRDESAIIPSDLC2), IPS de la costa S.A. Sede Sucre (PR-INNPRDESAIIPSDLC3), y la IPS de la Costa – Sede Montería (PR-INNPRDESAIIPDLCSM).

Respecto a “Acad Ltda”, cabe resaltar que la mencionada auditora ha sido señalada por las irregularidades en las auditorías ejecutadas a Comfacor y a tres IPS que debían atender a pacientes con VIH, las cuales participaron más activamente en la generación de facturas por cobros a Comfacor a cargo de servicios que nunca prestaron.

Por supuesto, la secretaría de Salud del departamento de Córdoba, aunque no por el número de interacciones directas e indirectas que pueden reconstruirse de los documentos oficiales, sí ejerció un papel crucial e insustituible en la configuración de la macro-red, al ser la institución pública que promovió la instrumentación del esquema mediante el establecimiento de acuerdos con las EPS e IPS, aparte de las conexiones funcionales y de índole política y familiar con gerentes y altos funcionarios de un buen número de dichos entes e incluso de empresas de auditoría externa. En efecto, aunque la cantidad de interacciones modeladas y analizadas en la sección de la macro-estructura no necesariamente refleja dicho carácter crucial de la Secretaría de Salud, capturas e investigaciones reportadas por los medios de comunicación después del procesamiento de fuentes adelantado en este análisis, permite inferir el rol relevante de la Secretaría de Salud. Por ejemplo, el secretario de salud durante la administración de Lyons, Alfredo Arauchán Narváez, fue recientemente capturado en el presente año 2019 (Judicial - RCN Radio, 2019).

Claro está, la conducción de dicha secretaría departamental no sólo no era autónoma de las políticas rectoras de la Gobernación, sino que por el contrario, respondía con el conocimiento, el visto bueno y la instructiva directa del máximo mandatario en el departamento de Córdoba, al menos en los dos periodos consecutivos en la última década.

Antes de concluir conviene recalcar que las estructuras de macro-corrupción como las aquí analizadas no operan comúnmente en un único nivel de la administración pública sino que, por el contrario, son transversales a niveles, así como a sectores legales e ilegales. De hecho, ya desde cuando se propuso el concepto de *Reconfiguración Cooptada del Estado* (Garay Salamanca & Salcedo-Albarán, Narcotráfico, Corrupción y Estados: Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones de Colombia, Guatemala y México, 2012), incluso antes de introducirse el concepto de *macro-corrupción*, se llamaba la atención sobre cómo los procesos de cooptación institucional por lo general involucran a variados sectores y niveles de la administración pública y, en general, de la sociedad. Así, es de esperar que las sub-estructuras de corrupción analizadas hasta ahora, las cuales operaron principalmente en el nivel municipal y en el departamental de Córdoba, se hubieran también articulado con funcionarios públicos y entidades del nivel nacional. Un caso de corrupción que así lo constata es el denominado por los medios de comunicación como “Cartel de la Toga”, cuya estructura operó principalmente en entidades del nivel nacional en la rama judicial, pero en articulación con funcionarios públicos departamentales que se beneficiaron de su

operación. Específicamente, el ex gobernador del departamento de Córdoba Alejandro Lyons, colaboró en 2017 con la agencia antinarcoóticos de Estados Unidos, DEA, para facilitar la captura del entonces director de la Fiscalía Nacional Anticorrupción, Luis Gustavo Moreno, en una operación conjunta con la Fiscalía General de la Nación de Colombia.

El 12 de mayo de 2017, Lyons contactó a Leonardo Pinilla, colaborador cercano al fiscal Moreno, para pedirle obstaculizar el normal desarrollo de las investigaciones por corrupción que se adelantaban contra él por los “carteles” analizados como sub-estructuras en las anteriores secciones de este documento (Redacción Judicial - El Espectador, 2019). Tras la captura del ex fiscal Moreno, éste ha dejado al descubierto un esquema de corrupción y cooptación institucional en el núcleo de las altas cortes, específicamente de la Corte Suprema de Justicia, que ha evidenciado una crisis institucional al interior del sector justicia de Colombia. Dicho esquema, como se explica a continuación, a pesar de que se dinamiza mediante el tradicional soborno, está orientado a manipular decisiones judiciales de aforados enjuiciados por la Corte Suprema, principalmente congresistas, involucrados con otras subestructuras de corrupción. De esta manera, el “Cartel de la Toga” sería en sí mismo una sub-estructura de corrupción en el nivel nacional articulada con funcionarios públicos que interactúan directamente con el nivel departamental de Córdoba. Aunque la sub-estructura del “Cartel de la Toga” no se modela en este documento por la falta de fuentes cualitativas formalizadas, específicamente judiciales, que informen acerca de las interacciones establecidas, sí se explica su operación.

Cartel de la Toga

A medida que han avanzado las investigaciones del “Cartel de la Toga”, los medios de comunicación colombianos han informado acerca de una red de corrupción en la justicia del nivel nacional, gracias a la cual se manipularon procesos contra aforados y se pagaron millonarios sobornos. Siguiendo lo reportado por los medios, el ex gobernador de Córdoba, Alejandro Lyons, aseguró que el acercamiento al ex fiscal anticorrupción Gustavo Moreno fue posible luego de que Moreno y Pinilla le plantearon la posibilidad de ayudarlo a obstaculizar los procesos en su contra (Redacción Judicial - El Espectador, 2019). De esta manera, el primer contacto entre Pinilla y Lyons sucedió en Miami, en mayo de 2016, como preámbulo a otras reuniones desarrolladas durante junio de ese mismo año, a las que asistió personalmente el fiscal anticorrupción para definir con Lyons estrategias para neutralizar a los medios de comunicación que denunciaban los “carteles” de corrupción en Córdoba (Redacción Judicial - El Espectador, 2019). Según medios de comunicación colombianos, Moreno acudió a una de estas reuniones en Miami con Lyons, en el marco de una invitación que una agencia federal de Estados Unidos le extendió para hablar “de

todo el problema de corrupción (*risas*)” (Redacción Judicial - El Espectador, 2019). Durante estas reuniones, Moreno acordó favorecer a Lyons saturando con carga laboral a los fiscales encargados de los casos que lo involucraban, evitando así que pudieran avanzar en las investigaciones y diligencias pertinentes (Redacción Judicial - El Espectador, 2017).

Además, durante las reuniones, el fiscal anticorrupción Gustavo Moreno informó a Alejandro Lyons de manera detallada sobre el estado y los procedimientos adelantados por la Fiscalía General en las investigaciones relacionadas con el Cartel del Sida, el Cartel de Síndrome de Down, el Cartel de la Hemofilia, y los convenios de ciencia y tecnología con los que se afectó el presupuesto del departamento de Córdoba (Redacción Judicial - El Espectador, 2019). Durante la última reunión entre Gustavo Moreno y Alejandro Lyons en Miami, el ex gobernador entregó un sobre con \$10,000 dólares marcados por la DEA a Pinilla, intermediario del acuerdo, quien luego entregó el dinero a Gustavo Moreno en el parqueadero del centro comercial donde se reunieron (Redacción Judicial - El Espectador, 2019). El monto entregado serviría de adelanto del pago acordado que, según informaron los medios de comunicación tras la captura de Moreno, ascendería a \$400 millones (Redacción Judicial - El Espectador, 2017; Justicia - El Tiempo, 2017).

Luego de estos hechos, y después de su captura, el ex fiscal anticorrupción Gustavo Moreno estableció un acuerdo de colaboración con la justicia colombiana y proporcionó nombres de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, congresistas, abogados y otros funcionarios públicos del nivel nacional vinculados o beneficiados por el esquema de corrupción. Esta información fue el origen de lo que medios de comunicación luego denominarían como el “Cartel de la Toga” (Justicia - Revista Semana, 2019).

Moreno fue extraditado a Estados Unidos el 17 de mayo de 2018 para enfrentar los cargos de conspiración para lavar dinero, conspiración para cometer fraude en giros bancarios y fraude bancario; proceso que resultó en una condena de 48 meses no conmutables con la pena dictada por la justicia colombiana (Judicial - El Espectador, 2019a). La sentencia en Estados Unidos fue dictada después de que Moreno y Pinilla se declararan culpables en agosto de 2018, lo cual, a su vez, sucedió luego de que en marzo de 2018 la Corte Suprema de Justicia condenara a Moreno a cuatro años, diez meses y quince días de prisión por sus acciones para obstaculizar las investigaciones contra Alejandro Lyons (Judicial - El Espectador, 2019a). Adicionalmente, en mayo de 2018 un juez colombiano avaló el acuerdo entre Moreno y la Fiscalía General de la Nación de Colombia, correspondiente a los actos de corrupción que cometió siendo abogado litigante de los beneficiados del “Cartel de la Toga”, antes de ser fiscal nacional anticorrupción (Judicial - El Espectador, 2019a).

En el documento de acusación presentado por la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, que es el ente encargado de investigar a los magistrados involucrados en el “Cartel de la Toga”, y que publicaron medios colombianos, se señaló al ex magistrado Leonidas Bustos de ser el líder de la estructura definida como una “empresa criminal” que funcionaba para “conseguir decisiones contrarias a derecho, a cambio de coimas y dádivas” (Redacción W Radio, 2019). Específicamente, en su acusación, la Comisión de Acusaciones llamó la atención en la reconstrucción de una línea de tiempo que ilustraba la emisión de fallos favorables a magistrados y senadores luego del pago de sobornos (Redacción W Radio, 2019).

En este mismo documento se señala a Gustavo Moreno y a Leonardo Pinilla de ser miembros de la “organización delictual”, primero como abogados encargados de representar a aforados acusados, y luego como encargados de “acercamientos” cuando ya Moreno era fiscal nacional anticorrupción. Entre los beneficiados del Cartel de la Toga gracias al acercamiento y representación por parte de Gustavo Moreno, la Comisión de Acusaciones señaló al senador Abraham Musa Besaile Fayad, beneficiado con manipulación de su proceso para evitar apertura formal de investigación y orden de captura, luego de pagar \$2,000 millones, así como al también senador Álvaro Ashton, en cuyo caso Gustavo Moreno recibió \$600 millones y entregó \$200 millones al ex magistrado Bustos Martínez también para modificar acciones judiciales (Redacción W Radio, 2019).

En general, la Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes ha señalado que “se cuenta con testimonios y documentos que permiten inferir que en procesos de única instancia hubo entrega de dineros y bienes a Leonidas Bustos”, por lo que este magistrado ha sido identificado como uno de los líderes de la estructura (El Tiempo, 2019). Otros congresistas beneficiados del esquema de corrupción habrían sido Julio Manzur, Nilton Córdoba, Argenis Velásquez, Julio Eugenio Gallardo, Juan Carlos Abadía, Lucas Gnecco, Oscar Arboleda Palacio, Alberto Velásquez Echeverri y Franklin Chaparro (Judicial - El Espectador, 2019a).

Otro ex magistrado involucrado en el “Cartel de la Toga” es Gustavo Malo, quien fue apartado de su cargo el 2 de abril de 2018, y a quien la Corte Suprema de Justicia le ordenó captura en plena diligencia de audiencia preparatoria de su juicio, el 15 de mayo de 2019, luego de que la Comisión de Acusaciones encontrara méritos para señalar su participación “dentro de una organización criminal encaminada a favorecer a aforados” (Redacción Judicial - El Espectador, 2019b).

La decisión de la Corte Suprema de Justicia de que Malo permaneciera en prisión, obedeció a la consideración de que podría afectar el desarrollo del proceso en curso, como resultado del extravío de interceptaciones telefónicas entre el senador Álvaro Ashton y el ex magistrado Francisco Ricaurte, ex presidente de la Corte Suprema de Justicia y cuya participación en el Cartel se explica adelante (Redacción Judicial - El Espectador, 2019b). El proceso contra Malo se relaciona con

actos de corrupción en los que benefició al ex senador Musa Besaile y a Álvaro Ashton (Justicia - El Tiempo, 2019b); actos que presuntamente configuraron los delitos de cohecho propio, prevaricato por omisión y utilización de asunto sometido a secreto o reserva (Barragán, 2019). Adicionalmente, Camilo Ruiz, quien fuera el magistrado auxiliar de Gustavo Malo, ha sido también acusado de asistir a Malo en la tarea de frenar los procesos contra congresistas, gracias al testimonio de otro ex magistrado auxiliar (Justicia - Revista Semana, 2019a).

Por su parte, Francisco Javier Ricaurte, ex magistrado cuyas conversaciones con Álvaro Ashton resultaron extraviadas, ha sido igualmente señalado de liderar la estructura del Cartel, luego de que el ex senador Musa Besaile lo acusara de favorecerlo para obstaculizar una orden de captura; información que fue corroborada por Gustavo Moreno (Justicia - El Tiempo, 2019c). A Ricaurte se le imputaron los delitos de cohecho, concierto para delinquir, tráfico de influencias, y utilización indebida de información privilegiada (Justicia - El Tiempo, 2019c) y fue enviado a prisión el 25 de septiembre de 2017 (Colprensa, 2017). En su caso, la Fiscalía General de la Nación señaló en su escrito de acusación que José Leonidas Bustos, el magistrado Gustavo Malo, Luis Gustavo Moreno y Leonardo Pinilla, en calidad de abogados, "dirigieron una organización criminal (...) dedicada a cometer delitos indeterminados que afectaron la seguridad pública y la administración pública" (Judicial - El Espectador, 2018b); específicamente, según lo han informado los medios de comunicación, la Fiscalía General de la Nación tiene pruebas suficientes de que el ex senador Ashton se comunicó con Ricaurte en 2013 para acordar el pago de \$1.200 millones a cambio de que se archivara una investigación contra Ashton. Adicionalmente, la Fiscalía General de la Nación ha señalado que Ricaurte instruyó a Moreno para recibir dinero correspondiente al pago del soborno para que el caso contra Ashton permaneciera en etapa preliminar, situación que se repitió en el favorecimiento al ex senador Musa Besaile (Judicial - El Espectador, 2018b).

Por último, el ex presidente de la Corte Suprema de Justicia en 2011, Camilo Tarquino (El Heraldo, 2011), también ha sido investigado por la Fiscalía General de la Nación por solicitarle \$20 mil millones a Lyons en calidad de abogado litigante, para gestionar favorecimiento en las investigaciones por los casos de corrupción departamental (RCN Radio, 2017). Sin embargo, el acercamiento entre Tarquino y Lyons no se concretó y, al contrario, desencadenó en enemistad, porque según Lyons, no contaba con el dinero suficiente para pagar esa suma, como se lo explicó a Moreno durante sus reuniones en Miami (Redacción Judicial - El Espectador, 2019b). De hecho, durante los encuentros entre Lyons y Moreno, éste último le informó a Lyons que el Fiscal General de la Nación de ese momento, Néstor Humberto Martínez, tenía contacto permanente con Camilo Tarquino, motivo por el que era importante aclarar cualquier malentendido entre Lyons y Tarquino para evitar que la cercanía entre Tarquino y el Fiscal General precipitara las investigaciones adelantadas contra Lyons.

De esta manera, aunque se conoce principalmente la información divulgada por medios de comunicación y algunos documentos institucionales, se ha podido identificar un esquema de corrupción al interior de la justicia de Colombia; una forma de corrupción cuyos efectos institucionales son particularmente graves por la manera como afecta el funcionamiento de otras instituciones del Estado (Bai, Liu, & Kou, 2014). De esta manera, aunque la falta de sentencias y documentos judiciales públicos obstaculizan el modelaje y análisis de la estructura, el “Cartel de la Toga” es sin duda un componente determinante en los procesos de macro-corrupción y cooptación institucional reproducidos en Colombia en las últimas décadas.

5. Reflexiones sobre el funcionamiento de la corrupción en Colombia

En la medida que la macro-estructura de corrupción acá analizada es representativa de la corrupción en muchas regiones de Colombia, y considerando que es bastante exhaustiva en términos del tipo de actores y niveles del poder público involucrados, el análisis de este estudio ayuda a entender aspectos importantes de cómo funciona la corrupción en el país.

En los capítulos anteriores, el análisis de redes caracterizó la macro-estructura de corrupción y cooptación institucional que afectó al sector salud del departamento colombiano de Córdoba, indicando el tipo de interacciones y agentes más relevantes. El análisis permite, en particular, identificar nodos/agentes comunes a sub-estructuras, y relaciones entre las mismas, que de otro modo podrían ser vistos como inconexos. La Secretaría de Salud del departamento, mediante funcionarios específicos, es un agente relevante en la articulación de sub-estructuras en torno a la macro-estructura: Por ejemplo, como entidad, identificada con el código SADSDDDCR en el Cartel de la Hemofilia, y como funcionario público, Alfredo José Aruachan Narvaez, identificado con el código PBL-SEDESAAJAN en el Cartel del Síndrome de Down. Adicionalmente, en las sub-estructuras más extensas, “Cartel de VIH” y “Cartel del Síndrome de Down”, aparecen otros nodos/agentes comunes: Cafesalud EPS, la Caja de Compensación Familiar de Córdoba Comfacor, la Cámara de Comercio de Montería, Coosalud E.S.S., EPS AMBUQ E.S.S, Manexka EPS, y Saludvida EPS.

La estructura de corrupción se muestra relativamente resiliente, teniendo en cuenta que los ocho agentes con mayor centralidad concentran sólo alrededor de un 25% de las interacciones directas, y que únicamente dos agentes (incluidos en los ocho anteriores) intervienen en más del 20% de las

rutas de la red. Es decir, la ausencia de estos *hubs* y puentes estructurales más relevantes impactaría, en efecto, el funcionamiento de la estructura de corrupción, pero ella estaría en capacidad de reacomodarse y seguir operando en cierta medida bajo estas circunstancias. Esto indica una red de agentes con interacciones bien distribuidas, lo cual obedece seguramente a procesos previos de captura institucional ya establecidos en el departamento de Córdoba, como los liderados por grupos armados ilegales (ver sección 3.1.).

No obstante, debe tenerse en cuenta que las interacciones observadas podrían conducir a una subestimación de la importancia real de las interacciones de logística, las cuales habrían sido probablemente muy relevantes dentro del rol de la Gobernación de Córdoba, desde donde se promovió este esquema de corrupción. Las interacciones de logística son las menos sujetas a registro, en particular las correspondientes a reuniones estratégicas y ofertas de sobornos. Dado que las estructuras aquí analizadas se reconstruyen con base en documentos oficiales, es posible que las numerosas interacciones económicas y de articulación de la red reflejen interacciones logísticas no observadas por los órganos de control. Siendo así, se esperaría que la Gobernación de Córdoba y su Secretaría de Salud tuvieran un papel más decisivo que el que ya es evidente dentro de la estructura, y que ésta fuera entonces más dependiente de la participación de la Gobernación.

El análisis estructural permitió identificar el uso de personas jurídicas prestadoras de salud como un método importante para perfeccionar los desfalcos. En términos de la imposición de sanciones, esto implica la complejidad adicional de tener que reconstruir las estructuras de personas naturales que operan detrás de dichas personas jurídicas, en la medida en que buena parte de los códigos vigentes de sanción administrativa-disciplinaria, penal y fiscal-tributaria se enfocan en sancionar los actos ilícitos realizados por parte de personas naturales.

De otro lado, considerando las interacciones observadas, podría decirse que la macro-estructura se soporta en mayor medida en interacciones de tipo económico. Dentro de ellas, las transacciones más relevantes corresponden sin duda al establecimiento de contratos con las empresas prestadoras de salud y entre ellas mismas. Ahora, para el esquema de corrupción en el departamento de Córdoba, esto no sólo implicó la presencia de corrupción en la adjudicación de los contratos, que ya es un fenómeno bastante expandido en la compra pública -en la medida en que, por ejemplo, se crearon IPS fachada para acaparar contratos-, sino que hubo corrupción en su ejecución; no hubo la debida auditoría y control, en varios casos no hubo prestación de los servicios contratados, o su ejecución fue parcial, y sin embargo se generaron los cobros.

Las modalidades de fraude en la ejecución de los contratos son recurrentes a lo largo de las distintas sub-estructuras modeladas, más aún, son modalidades bastante burdas, que indican el alcance de la captura institucional; no hubo mayor esfuerzo en ocultar el fraude, y a pesar de ser visible a los ojos de quien debería controlar y auditar los contratos, no fue denunciado.

Existen mecanismos de verificación de cumplimiento de los contratos – que siempre pueden estar sujetos a mejora-, pero la estructura los incorporó a su funcionamiento. En otras palabras, las modalidades de fraude en esta macro-estructura de corrupción no indican la ausencia de controles en el nivel institucional, sino un entramado complejo que llega a corromper los mecanismos mismos de control, desde las auditorías contratadas, hasta la incorrecta aplicación de controles que exigen documentos de soporte.

El uso de pacientes fallecidos o inexistentes, la falsificación de firmas por una misma persona, la entrega de mercados o dinero para transporte a los pacientes a cambio de tratamientos médicos, las auditorías simultáneas en municipios distantes, la no implementación de los procesos de control, entre otros, son anomalías fácilmente verificables, pero aquellos encargados de la verificación participaron igualmente del esquema de corrupción. Es el caso de empresas privadas de auditoría y la Secretaría de Salud de la Gobernación, la cual debería haber implementado los procedimientos requeridos para verificar los servicios prestados por los contratistas y detectar cobros improcedentes.

Considerando que la Gobernación de un departamento es una entidad pública que debe vigilar por el buen uso de sus recursos, tiene sentido que uno de los organismos encargados de la verificación de los contratos pertenezca a la Gobernación. Sin embargo, en contextos de captura institucional y macro-corrupción, la inoperancia de estos mecanismos de control es obvia. En este escenario, los organismos de control autónomos e independientes de las ramas del poder público tienen un papel central. No obstante, esta independencia no está siempre garantizada, y la captura institucional puede reproducirse hasta afectar a dichos organismos, como ha sido el caso de las Contralorías territoriales en Colombia.

Entonces, surgen varias preguntas: ¿quién verifica a quienes deberían verificar el uso de los recursos públicos en un contexto de captura institucional? ¿Cómo eliminar de entrada la posibilidad que este tipo de redes de corrupción se formen? A continuación se presentan brevemente algunas reflexiones, que han sido o podrían ser objeto de otros estudios, y que se derivan del análisis de la estructura de corrupción en este trabajo.

Sobre quién vigila a quienes deberían velar por los recursos públicos, el primer candidato para hacerlo es la ciudadanía. Podría decirse que ésta tiene un rol de vigilancia que no es fácilmente capturable. Un control ciudadano amplio, descentralizado y con mecanismos de supervisión y denuncia bien establecidos, es difícil de sobornar. No obstante, existen condiciones que actualmente permiten la captura del rol de la ciudadanía.

En primer lugar, la falta de entendimiento sobre el problema de la corrupción. La sociedad usualmente no dimensiona los efectos que la corrupción tiene sobre el bienestar de la población. Esto incluye tanto a las personas que dependen en gran medida de los recursos públicos, como a las que dependen en menor medida, y que también resultan afectadas directa e indirectamente a través de diversos mecanismos.¹¹

Algunas de las subestructuras analizadas en este estudio se basaron en una distribución amplia de sobornos para el reclutamiento de pacientes falsos. Este es un ejemplo de cómo las personas pueden entender muy poco el valor de lo público, y por esta razón no ven que esos pequeños ‘regalos’ implican una gran pérdida en el mediano y largo plazo, a una escala mucho más extensa que la estrictamente individual. Esta falta de entendimiento tiene entonces un origen más profundo, en el cual la corrupción del pasado tiene a su vez un papel central. La persistencia de la corrupción hace que para muchas personas el poco beneficio privado que implica un soborno pueda parecer mayor al beneficio que han percibido de lo público. Romper el círculo es el mayor reto.

Al respecto, la protección a denunciantes es un complemento necesario a la construcción de entendimiento sobre las consecuencias de la corrupción. La macro-estructura de corrupción que afectó al sector salud del departamento de Córdoba indica la participación de tantos actores que, además de las víctimas, involucraron a tantas personas – por ejemplo, empleados de las diferentes entidades públicas o privadas que constituyen nodos de la red- que es sorprendente que el esquema de corrupción llegara a estar impune por tanto tiempo. De hecho, la sentencia de Alejandro Lyons, exgobernador de Córdoba y uno de los principales gestores del esquema de macro-corrupción, se restringió a cargos por concierto para delinquir agravado, después de que la Corte Suprema de Justicia avalara un preacuerdo entre el funcionario y la Fiscalía General de la Nación. Esto podría significar que, a pesar de la extensa información acumulada por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación no articuló una acusación lo suficientemente robusta, sino que se limitó a establecer un preacuerdo con Lyons (El Espectador, 2018). Bajo una protección efectiva de denunciantes, con mecanismos

¹¹ Adicional a los efectos directos, resultado de la malversación de los recursos públicos, la corrupción tiene efectos indirectos, por ejemplo, a través de la pérdida de legitimidad de las instituciones y el aumento de la ilegalidad en la sociedad o de los incentivos para operar fuera del entorno legal (Alvarez, 2018).

claros y confiables, el esquema de corrupción podría ser efectivamente sancionado en sus dimensiones reales, y nunca habría llegado tan lejos; de hecho, tendría el desincentivo a hacerlo, considerando una probabilidad de denuncia alta y además creciente en el número de personas involucradas.

Que este tipo de estructuras de corrupción sofisticadas, complejas y horizontales sean posibles, es un claro indicador de la ausencia de denuncia. En el caso del departamento de Córdoba, como en el de otras regiones de Colombia, la violencia como forma de disuasión sigue presente. La ciudadanía necesita protección para ejercer sus deberes y derechos, e incentivos que vengzan el miedo a la denuncia. Sin embargo, los mecanismos legales e institucionales para una efectiva protección de denunciantes son todavía un tema pendiente en el país.¹²

Parte importante del funcionamiento de la estructura estuvo basado en la vinculación de actores con un rol de vigilancia de los contratos públicos, que constituyeron, a su vez, la principal modalidad de transacciones económicas dentro del esquema de corrupción. En este tipo de estructuras opera la idea que para cada control de los recursos públicos puede existir un soborno respectivo que lo neutralice. De esta forma, el origen de la corrupción, y en particular de las redes de corrupción, no está probablemente en la ausencia de controles formales a los contratos, aunque estos deberían mejorar y aumentar su efectividad en contener el problema. El origen parecería estar en la ‘falta de controles’ al proceso político,¹³ en la forma como se llega al poder político y a ocupar cargos de todos los niveles, tanto en el sector público como en el privado.

El control a la corrupción debe empezar con la meritocracia y la verificación de los incentivos que pueden tener los postulantes para ocupar sus cargos. Un ejemplo obvio asociado a la estructura analizada en este trabajo es la deficiente declaración de intereses e inhabilidades para ocupar cargos públicos. Esto fue evidente en el caso de Gustavo Moreno, quien ocupó el cargo de Fiscal Anticorrupción, habiendo sido abogado encargado de representar a aforados acusados, a quienes luego favoreció entorpeciendo las investigaciones en su contra.

Así, la necesidad de establecer ‘controles’ al proceso político se refiere a la necesidad de modificar incentivos en dicho proceso.¹⁴ Existen actualmente, por ejemplo, controles a los recursos que financian las campañas electorales. No obstante, mientras los recursos estatales para la financiación de la política no sean efectivos y predominantes, el incentivo privado de financiar la

¹² Ver Cepeda (2018) para una revisión de los antecedentes e intentos de introducción de una legislación sobre delación premiada en Colombia.

¹³ Ver, entre otros, Pachón (2018).

¹⁴ Ver Alvarez et al. (2019) para una discusión de algunos de estos incentivos, con base en evidencia empírica sobre factores asociados a la corrupción subnacional en Colombia.

política como forma de inversión lucrativa no desaparece, independientemente de dichos controles. La primera medida para eliminar la corrupción en la adjudicación y ejecución de los contratos públicos debe ser garantizar la competencia política a través de la financiación pública predominante o total, donde los candidatos no tengan más incentivo que cumplirle a sus votantes, contrario a retribuir favores a quienes financian sus campañas. Los ‘controles’ necesarios al proceso político no tienen que ver entonces con requisitos puramente burocráticos para dificultarle el trabajo a los corruptos o fomentar su creatividad en evadir nuevos controles, tienen que ver con un cambio en los incentivos dentro del proceso que lleva a los individuos al poder político.

Mientras el entorno institucional no busque eliminar las oportunidades que señalan al poder político como medio para el enriquecimiento privado, las personas equivocadas llegarán a instancias con dicho poder. Y partiendo de ahí, la lucha por evadir múltiples controles se traduce en la formación de complejas redes de corrupción, que como se muestra en este estudio, involucran agentes de todo tipo: públicos, privados, instituciones ‘sin ánimo de lucro’, empresas auditoras, entre otros. Como fue el caso de varias administraciones en el departamento de Córdoba, una vez establecidos estos esquemas de corrupción, su funcionamiento persiste en el tiempo a menos que se identifiquen y sean combatidos correctamente.

6. Conclusiones

Desde hace al menos 3 décadas el departamento de Córdoba ha sido escenario de una combinación de dinámicas políticas, económicas y criminales que han derivado en escenarios propicios a la corrupción, donde se articulan agentes públicos y privados a través de instancias legales e ilegales en la sociedad. Con el tiempo, algunas de esas dinámicas se han profundizado hasta formar procesos complejos de carácter perdurable, ya no sólo con efectos locales, sino también departamentales y aún nacionales. Se ha articulado una cantidad tan elevada de agentes - incluyendo individuos y empresas-, que las estructuras resultantes no han sido oportunamente comprendidas e identificadas por parte de las entidades de control, investigación, juzgamiento y sanción. En términos prácticos, cuando una estructura ilícita alcanza la complejidad aquí identificada en términos de su cantidad y diversidad de nodos/agentes e interacciones, la mayoría de procedimientos de investigación y control dispuestos tradicionalmente por el Estado resultan claramente insuficientes para entender su impacto.

En tanto antecede, la parapolítica en el departamento ilustra la eficiente y perversa cooptación mutua entre agentes públicos y privados, simultáneamente de los espectros legales e ilegales de la sociedad, para obtener objetivos políticos, económicos y sociales no sólo excluyentes y egoístas

sino abiertamente criminales. En este sentido, dicho antecedente permite entender los sofisticados acuerdos en virtud de los cuales, agentes disímiles no sólo se han apropiado de cuantiosos recursos del presupuesto público –lo cual ya es en sí una consecuencia socialmente indeseable y dañina de la corrupción, especialmente en un sector prioritario como el de la salud–, sino que adicionalmente han cooptado instituciones para garantizar la perdurabilidad y profundidad de los esquemas de corrupción. Por este motivo, al haber sido escenario de uno de los procesos de cooptación más profundos observados en la historia reciente de Colombia, no es de extrañar que el departamento de Córdoba continuara siendo escenario de corrupción sistémica, ante el potencial de aprovechamiento de graves vacíos y deficiencias institucionales como las tradicionalmente reproducidas en el mismo departamento. Tanto investigaciones periodísticas como aquellas adelantadas por los organismos de control e investigación en Colombia, constatan que la realidad del departamento, en efecto, continúa caracterizada por procesos de corrupción transversales a prácticamente todos los sectores de la administración pública; procesos de corrupción que, como se expuso con el Cartel de la Toga, se extienden al nivel nacional de la justicia de Colombia.

Ahora bien, más allá de las elevadas –y ya usuales- estadísticas acerca de las cuantías de presupuesto público que han sido desviadas o apropiadas ilícitamente en el departamento de Córdoba, es evidente la ausencia de información acerca de las estructuras que sustentan los procesos de corrupción. Esto, para entender cómo se perpetúa y evoluciona la convergencia de los distintos agentes. En este sentido, el Análisis de Redes Criminales (ARC) ha permitido aquí entender las formas de operación de aquellas estructuras que algunas veces pasan desapercibidas por ser interpretadas bajo la óptica tradicional de la corrupción administrativa, en la que se asume la participación esporádica de agentes privados que sobornan a agentes públicos, los cuales venden sus servicios con el incumplimiento de sus funciones institucionales.

Al aplicar estos enfoques conceptuales y metodológicos tradicionales, los organismos de control, investigación, juzgamiento y sanción adelantan investigaciones con expedientes concentrados en “casos” que usualmente están aislados y mutuamente inconexos, creándose así la ilusión de que cada uno de estos casos se agota en sí mismo. En últimas, esta ilusión, en la que se omite el carácter sistémico y complejo de las estructuras involucradas, se traduce en una incorrecta formulación de políticas públicas y aplicación de procedimientos administrativos, penales y fiscales, en los que se llegan a sanciones igualmente parciales e inconexas que, al no evaluar las acciones ilícitas en su conjunto, reproducen impunidad.

Por este motivo, el principal objetivo de este estudio ha sido identificar, modelar y analizar la sistematicidad y complejidad de la estructura de macro-corrupción y cooptación institucional que afecta al departamento de Córdoba. Aunque las sub-estructuras de macro-corrupción en el sector salud aquí analizadas ilustran la convergencia de agentes públicos que abusan de sus posiciones

privilegiadas para desviar y apropiarse recursos públicos por medio de la manipulación de millonarios contratos, es indispensable entender que el proceso surge y se reproduce gracias a la estrecha coordinación mutua entre agentes públicos y privados con poder económico y, sobre todo, político; poder político (*politics*) que aunque se traduce en los tradicionales “cacicazgos” clientelares, también se manifiesta en capacidad de injerencia en la política pública (*policies*) a nivel departamental. En esta colaboración es prácticamente imposible identificar una relación unívoca de subordinación estricta por parte de uno o unos pocos de los agentes intervinientes, como la que se asume bajo la óptica tradicional sobre la corrupción administrativa, cuando el agente privado *compra* o *captura*, y subordina *desde fuera* la capacidad de decisión del agente público.

En los casos analizados, los nodos/agentes más relevantes de cada sub-estructura –en términos del establecimiento de interacciones directas y de la capacidad para intervenir– son en su mayoría IPS y EPS que establecieron contratos con la Secretaría de Salud del departamento de Córdoba. Así, a medida que las sub-estructuras se analizan en conjunto, se evidencia una estructura de macro-corrupción y cooptación institucional que operó en el departamento gracias a la intervención de nodos/agentes estratégicos con poder económico, político y social. Por este motivo, aunque la mitad del total de interacciones identificadas son de carácter económico, otro 40% describe la pertenencia a empresas, lo cual coincide con que la principal categoría identificada de nodos/agentes es la de representante legal, con la mitad de interacciones, mientras que en términos de poder de decisión, se registraron tres secretarios de Salud del departamento.

Dichos contratos no resultaron únicamente del pago esporádico de sobornos por parte de los representantes de esas IPS a los funcionarios públicos de la Secretaría de Salud. Por el contrario, la manipulación de los contratos se adelantó mediante procedimientos de cobros irregulares con sobrecostos, pacientes inexistentes, tratamientos no cubiertos, o prestados simultáneamente en municipios distintos por un mismo profesional de salud. Estos procedimientos únicamente fueron posibles gracias a la estrecha cooptación no subordinada de los funcionarios públicos, de los representantes de las IPS y de líderes políticos como el ya investigado gobernador de Córdoba, quien aparece de manera reiterada en la mayoría de los casos analizados. La estructura ilícita conformada en el departamento de Córdoba, por lo tanto, se sustenta en una articulación de recursos políticos y económicos coincidente con las definiciones de macro-corrupción y cooptación institucional observadas, incluso, a escala transnacional.

En esta medida, es indispensable que medios de comunicación, analistas y especialmente las entidades de control, investigación, juzgamiento y sanción de la corrupción en Colombia, adopten una aproximación sistémica que les permita identificar y entender los complejos entramados de corrupción que se han desarrollado en el país. La estructura para el departamento de Córdoba que

busca reconstruirse en este estudio, si bien es ejemplo de este esfuerzo, seguramente no está aislada de estructuras aún más complejas a escala nacional, como puede registrarse de manera preliminar con los casos de corrupción que afectan a la justicia colombiana.

Bibliografía

- Abel Mariano Vásquez, SP914-2106 (Corte Suprema de Justicia - Sala de casación Penal 3 de Febrero de 2016).
- Alvarez, D. (2018). *Explaining Informality: Extractive States and the Persistent Incentives for Being Lawless*, unpublished.
- Alvarez, D., Caputo, J., Quintana, A., Sánchez, F. (2019). *Factores políticos e institucionales asociados a la corrupción en gobiernos subnacionales en Colombia*. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia.
- Ángel, M.P., Dávila, M. X., & Newman, V. (2018). *Recomendaciones para Investigar y Sancionar la Corrupción*. En: Villar, L. y Alvarez, D. (editores), *Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y Propuestas*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Asuntos Legales. (18 de Octubre de 2017). El carrusel de la Educación en Córdoba tiene en líos a Benedetti. *Asuntos Legales*. Obtenido de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-carrusel-de-la-educacion-en-cordoba-tiene-en-lios-a-benedetti-2560473>
- Asuntos Legales. (18 de Octubre de 2017). El carrusel de la Educación en Córdoba tiene en líos a Benedetti. *Asuntos Legales*. Obtenido de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-carrusel-de-la-educacion-en-cordoba-tiene-en-lios-a-benedetti-2560473>
- Auditoría a los resguardos indígenas, m. d.-C. (16 de Diciembre de 2011). *Contraloría General de la República*. Obtenido de Contraloría General de la República: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479317/RESGUARDOS+INDIGENAS+MUNICIPIO+DE+SAN+ANDRES+DE+SOTAVENTO%C2%BFC%C3%93RDOBA-VIGENCIAS+2009+A+2011+%28SEPTIEMBRE%29.pdf/9f7dcecc-c5fb-4f1e-8f78-19e821310d61?version=1.0>
- Avendaño, G. (39 de Abril de 2017). Cerebro de cártel de la hemofilia en Córdoba se entregó. *El Tiempo*.
- Bai, B.-y., Liu, X.-x., & Kou, Y. (2014). Belief in a Just World Lowers Perceived Intention of Corruption: The Mediating Role of Perceived Punishment. *PLOS ONE*, 9(5).
- Barragán, J. (15 de May. de 2019). *Corte Suprema envió a la cárcel al exmagistrado Gustavo Malo por 'cartel de la toga*. Recuperado el Jul. de 2019, de RCN Radio: <https://www.rcnradio.com/judicial/corte-suprema-envio-la-carcel-al-exmagistrado-gustavo-malo-por-cartel-de-la-toga>
- Becker, G. (1974). Crime and Punishment: An Economic Approach. *National Bureau of Economic Research*.

- Bolívar, P. (2019, Febrero 19). W Radio. Retrieved from *Supersalud ordena cierre total de Comfacor EPS*: <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/supersalud-ordena-cierre-total-de-comfacor-eps/20190219/nota/3866038.aspx>
- Caracol Radio. (12 de 12 de 2016). *Así operaba el cartel de la hemofilia en Córdoba*. Obtenido de Caracol Radio.com: https://caracol.com.co/emisora/2016/12/12/monteria/1481575001_614617.html
- Caracol Radio. (9 de Mayo de 2017). *Otras perlas de la corrupción en Córdoba*. Obtenido de http://caracol.com.co/radio/2017/05/09/judicial/1494350800_745175.html
- Caracol Radio. (05 de Junio de 2018). Investigan a siete alcaldes de Córdoba por el 'Cartel del Bastón'. *Caracol Radio*. Obtenido de http://caracol.com.co/radio/2018/06/05/judicial/1528233568_459116.html
- Caracol, N. (21 de Noviembre de 2018). Confirman 17 años de cárcel a Rhenals Nova por cartel de pensiones de educación en Córdoba. *Noticias Caracol*. doi:<https://noticias.caracoltv.com/colombia/confirman-17-anos-de-carcel-rhenals-nova-por-cartel-de-pensiones-de-educacion-en-cordoba>
- Cepeda, F. (2018). La eventual adopción del whistleblower en Colombia. En: Villar, L. y Alvarez, D. (editores), *Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y Propuestas*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Colprensa. (26 de Sep. de 2017). *Francisco Javier Ricaurte ya fue recluso en La Picota*. Recuperado el Jul. de 2019., de El Universal: <https://www.eluniversal.com.co/colombia/francisco-javier-ricaurte-ya-fue-recluso-en-la-picota-262866-OUEU375496>
- Consultorsalud. (24 de Ene de 2018). *Cartel del VIH-SIDA - Córdoba, el epicentro del robo*. Obtenido de consultorsalud.com: <https://consultorsalud.com/cartel-del-vih-sida-cordoba-el-epicentro-del-robo-otra-vez/>
- Corte Constitucional de Colombia. (12 de Junio de 2014). *Corte Constitucional de Colombia*. Obtenido de SENTENCIA SU-377 DE 2014. CASO TELECOM: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/SU-377-14.pdf>
- Córdoba-Rentería, C. A. (2017). La nueva democracia y el control de agencia para la eficacia en la gestión. *Ciudades, Estados y Política*, 37-61.
- De Graaf, G. (2007). Causes of corruption: Towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Review* .

- Durkheim, E. (1893). *De la division du travail social. Livre premier.* . : <http://classiques.uqac.ca/classiques/Durkheim_emile/division_du_travail/division_travail_1.pdf>.
- El Colombiano. (09 de Marzo de 2018). Corte condenó a 58 meses al exfiscal anticorrupción Gustavo Moreno. *El Colombiano*. Obtenido de <http://www.elcolombiano.com/colombia/condena-a-gustavo-moreno-LF8337049>
- El Espectador. (11 de Noviembre de 2017). Los 26 señalados por el exfiscal Gustavo Moreno. *El Espectador*.
- El Espectador. (11 de Noviembre de 2017). Nilton Córdoba, Argenis Velásquez y Alberto Velásquez, salpicados en el cartel de la toga. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/nilton-cordoba-argenis-velasquez-y-alberto-velasquez-salpicados-en-el-cartel-de-la-toga-articulo-722675>
- El Espectador. (06 de Abril de 2018). Alejandro Lyons fue condenado a 5 años y 3 meses de cárcel. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/asi-se-robaron-la-plata-del-cartel-de-la-hemofilia-en-cordoba-articulo-8009991>
- El Espectador. (18 de Julio de 2018). Así se robaron la plata del Cartel de la Hemofilia en Córdoba. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/asi-se-robaron-la-plata-del-cartel-de-la-hemofilia-en-cordoba-articulo-800991>
- El Espectador. (01 de Marzo de 2018). Contraloría identificó Cartel de la Hemofilia en Caquetá y Bolívar. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/contraloria-identifico-cartel-de-la-hemofilia-en-caqueta-y-bolivar-articulo-741940>
- El Espectador. (15 de 01 de 2018). Las guerras de Córdoba. *El Espectador*.
- El Heraldo. (27 de Ene. de 2011). *Camilo Tarquino, presidente de la Corte Suprema*. Recuperado el Jul. de 2017, de El Heraldo: <https://www.elheraldo.co/nacional/camilo-tarquino-presidente-de-la-corte-suprema>
- El Heraldo. (17 de Junio de 2017). *Alcalde de Montería y el alto consejero para las Regiones se entregan a la justicia*. Obtenido de El Heraldo: <https://www.elheraldo.co/politica/alcalde-de-monteria-y-el-alto-consejero-para-las-regiones-se-entregan-la-justicia-373261>
- El Heraldo. (20 de El Heraldo de 2017). Fiscalía prioriza 15 casos de corrupción en Córdoba. *El Heraldo*. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/cordoba/fiscalia-prioriza-15-casos-de-corrupcion-en-cordoba-321238>
- El Heraldo. (19 de Mayo de 2017). Por estudiantes “fantasmas” juez otorga prisión domiciliaria a exalcalde de Lorica. *El Heraldo*. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/cordoba/por-estudiantes-fantasmas-juez-otorga-prision-domiciliaria-exalcalde-de-lorica-363495>

El Heraldó. (24 de Ene de 2017). *Prima del senador 'Ñoño' Elías haría parte del 'cartel del síndrome de Down'*. Obtenido de El Heraldó.com: <https://www.elheraldo.co/cordoba/prima-del-senador-nono-elias-haria-parte-del-cartel-del-sindrome-de-down-322553>

El Heraldó. (18 de Julio de 2018). Denuncian presunto carruselito de la educación en Montería. *El Heraldó*. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/cordoba/denuncian-presunto-carruselito-de-la-educacion-en-monteria-519668>

El Heraldó. (03 de Marzo de 2018). El del bastón, nuevo cartel en Córdoba que ya deja sanciones. *El Heraldó*. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/cordoba/el-del-baston-nuevo-cartel-en-cordoba-que-ya-deja-sanciones-465312>

El Heraldó. (26 de Septiembre de 2018). *Valencia por fin tendría puente*. Obtenido de EL Heraldó: <https://www.elheraldo.co/cordoba/valencia-por-fin-tendria-puente-546408>

El Meridiano. (2 de Mayo de 2016). Cartel de las Tucson. *El Meridiano*.

El Meridiano. (26 de Diciembre de 2017). Cartel de las Tucson: 17 jueces condenados. *El Meridiano*.

El Meridiano. (9 de Junio de 2017). Daza y Bader Condenados por Cartel de las Tucson. *El Meridiano*.

El Meridiano. (1 de Febrero de 2018). Ex Juez Alfonso Hoyos Condenado a ocho años. *El Meridiano*.

El Meridiano. (12 de Julio de 2018). Nuevas Condenas en el Cartel de las Tucson. *El Meridiano*.

El Meridiano. (19 de Febrero de 2018). Otra Condena Contra Juez Francisco Daza Ramírez. *El Meridiano*.

El País. (18 de Enero de 2018). El gobernador de Córdoba, Edwin Besaile, fue suspendido por tres meses de su cargo. *El País*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/capturan-al-fiscal-del-caso-del-cartel-de-la-hemofilia-137432>

El Tiempo. (04 de Octubre de 2017). Acusaciones en mi contra son una venganza de Lyons: Edwin Besaile. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/edwin-besaile-habla-sobre-acusaciones-de-alejandro-lyons-en-caso-de-corrupcion-137952>

El Tiempo. (03 de Octubre de 2017). Capturan al fiscal del caso del "Cartel de la hemofilia". *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/capturan-al-fiscal-del-caso-del-cartel-de-la-hemofilia-1374232>

El Tiempo. (27 de Junio de 2017). Jefe anticorrupción de la Fiscalía le pidió 500 millones a Lyons. *El Tiempo*.

- El Tiempo. (26 de Enero de 2018). De Comfacor sacaron 60 bultos con facturas que probarían cartel de VIH. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/desaparecieron-facturas-de-cartel-del-sida-en-comfacor-175596>
- El Tiempo. (27 de Septiembre de 2018). Procuraduría destituye y deshabilita a Edwin Besaile y Alejandro Lyons. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/juticia/investigacion/procuraduria-destituye-e-inhabiita-a-edwin-besaile-y-alejandro-lyons-274202>
- El Tiempo. (2017 de Octubre de 2018). Se inicia trámite de deportación de Sami Spath desde Italia. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (20 de Nov. de 2018d). Condenado a 27 meses de cárcel Sami Spath. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/condenan-a-sami-spath-a-27-anos-de-carcel-295588>
- El Tiempo. (2018h, Enero 18). Córdoba, sin gobernador por suspensión de tres meses a Edwin Besaile. Obtenido de *El Tiempo*: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/procuraduria-general-suspende-por-tres-meses-al-gobernador-edwin-besaile-por-cartel-de-la-hemofilia-172636>
- El Tiempo - Redacción Caribe. (17 de 06 de 2018). El Tiempo. Obtenido de Los 'carteles' que han desangrado al departamento de Córdoba: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/la-corrupcion-que-desangra-al-departamento-de-cordoba-231610>
- El Tiempo. (14 de May. de 2019). *El Tiempo*. Recuperado el Jul. de 2019, de Se conoce escrito de acusación contra exmagistrado Leonidas Bustos: <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/acusaran-al-exmagistrado-leonidas-bustos-por-el-cartel-de-la-toga-361430>
- El Universal. (9 de Mayo de 2017). En Lorica cobraron por 1.459 alumnos inexistentes. *El Universal*. Obtenido de <http://www.eluniversal.com.co/regional/en-lorica-cobraron-por-1459-alumnos-inexistentes-252717-GVEU363498>
- El Universal. (17 de Mayo de 2017). Se entregó exalcalde de Lorica por caso de alumnos fantasmas. *El Universal*. Obtenido de <http://www.eluniversal.com.co/regional/se-entrego-exalcalde-de-lorica-por-caso-de-alumnos-fantasmas-253337-DVEU364241>
- El Universal. (17 de Mayo de 2017). Se entregó exalcalde de Lorica por caso de alumnos fantasmas. *El Universal*. Obtenido de <http://www.eluniversal.com.co/regional/se-entrego-exalcalde-de-lorica-por-caso-de-alumnos-fantasmas-253337-DVEU364241>
- Escallón-Arango, D. (2014). Reacción del Estado colombiano frente al carrusel de la contratación en Bogotá: ¿eficacia o discurso? *Revista de Derecho Público*.

Fiscalía General de la Nación. (26 de Abril de 2018). Condenado juez que falló tutelas irregularmente contra Telecom por más de \$5.000'000.000. *Fiscalía General de la Nación*. Obtenido de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/bolsillos-de-cristal/condenado-juez-que-fallo-tutelas-irregularmente-contratelecom-por-mas-de-5-000000-000/>

Fonseca, C. (09 de 03 de 2018). Corte Suprema condena a exdirector de Fiscalía Anticorrupción. *Corte Suprema de Justicia*. Obtenido de <http://www.cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2018/03/09/corte-suprema-condena-a-exdirector-de-fiscalia-anticorrupcion/>

Gamarra-Vergara, J. (2006). Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*.

Garay Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., & Macías, G. (2018d). *Macro-Corrupción and Institutional Co-optation: The "Lava Jato" Criminal Network*. Bogotá, Colombia: Fundación Vortex.

Garay Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados*. Bogotá: Debate.

Garay Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2012). *Narcotráfico, Corrupción y Estados: Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones de Colombia, Guatemala y México*. Ciudad de México: Random House Mondadori.

Garay-Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (March de 2012a). Institutional impact of criminal networks in Colombia and Mexico. *Crime, Law and Social Change*, 57(2), 177-194.

Garay-Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2010). Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. En *25 Años de la Descentralización en Colombia* (págs. 89-139). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Garay-Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2010). Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. En *25 años de la descentralización en Colombia* (págs. 89-138). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Garay-Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., & Beltrán, I. (2010). Redes de poder en Casanare y la Costa Atlántica. En C. López, *Y Refundaron la Patria: De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el estado colombiano* (págs. 251 - 302). Bogotá: Random House Mondadori.

Garay-Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., De León, I., & Guerrero, B. (2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.

- García, A. C. (30 de Abril de 2017). El golpe al corazón del imperio de 'El Indio' Pestana. *La Silla Vacía*. Obtenido de <https://lasillavacia.com/historia/el-golpe-al-corazon-del-imperio-de-el-indio-pestana-60758>
- Gault, D. A. (2017). Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Contaduría y Administración UNAM*.
- González, E. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia La relación entre corrupción y proceso de descentralización en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Gómez-Calderón, D. J. (2018). "Redes de Corrupción Política: una revisión para el caso colombiano". *Análisis Político*, 180-201.
- Gómez, D., Figueira, J. R., & Eusébio, A. (2013). Modeling centrality measures in social network analysis using bi-criteria network flow optimization problems. *European Journal of Operational Research*, 226, 354–365.
- Gutiérrez-Ruiz, R. L., & Católico-Segura, D. F. (2015). E-control en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional en Colombia. *Cuadernos de Contabilidad*, 553-578.
- Gutiérrez-Sanín, F., Barberena, V., Garay, L., & Ospina, J. (2010). *25 Años de la Descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Haller, D. &. (2005). *Corruption. Anthropological perspectives*. Londres: Pluto Press.
- Hardin, R. (2001). Rational Choice Explanation: Philosophical Aspects. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*.
- Hellman, J., & Kaufmann, J. D. (Sept. de 2001). La Captura del Estado en las economías de Transición. *Finanzas & Desarrollo*, 31-35.
- Hellman, J., & Kaufmann, D. (2000). *Intervention, Corruption and Capture: The Nexus Between Enterprises and the State*. European Bank for Reconstruction and Development. European Bank for Reconstruction and Development.
- Hellman, J., Jones, G., & Kaufmann, D. (2000). *Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*. World Bank. Washington, D.C.: World Bank.
- Isaza, C. (2011). El Fracaso de la Lucha Anticorrupción en Colombia. *Revista Opera*, 221-239.
- Johnson, J. A., Reitzel, J. D., Norwood, B. F., McCoy, D. M., Cummings, B., & Tate, R. R. (2013). *Social Network Analysis: A Systematic Approach for Investigating*. FBI Law Enforcement Bulletin.
- Judicial - El Espectador. (16 de Mar. de 2018b). *Fiscalía acusó a Francisco Javier Ricaurte, exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia*. Recuperado el Jul. de 2017, de El

Espectador: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/fiscalia-acuso-francisco-javier-ricaurte-exmagistrado-de-la-corte-suprema-de-justicia-articulo-744783>

Judicial - El Espectador. (2 de Ene. de 2019a). *Gustavo Moreno, condenado a 48 meses de cárcel en Estados Unidos*. Recuperado el Jul. de 2019, de El Espectador:

<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/gustavo-moreno-condenado-48-meses-en-estados-unidos-articulo-825809>

Judicial - RCN Radio. (27 de Jun de 2019). *Capturan a exsecretario de salud de Córdoba por millonario desfalco*. Obtenido de RCN Radio: <https://www.rcnradio.com/judicial/capturan-exsecretario-de-salud-de-cordoba-por-millonario-desfalco>

Justicia - El Tiempo. (27 de Jun. de 2017). *US \$1 millón, el soborno que pedía jefe de Unidad Anticorrupción*. Recuperado el Jul. de 2019, de El Tiempo:

<https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/gustavo-moreno-jefe-de-unidad-anticorrupcion-capturado-por-pedir-soborno-103384>

Justicia - El Tiempo. (15 de May. de 2019b). *Corte Suprema ordena captura del exmagistrado Gustavo Malo*. Recuperado el Jul. de 2019, de El Tiempo:

<https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/cartel-de-la-toga-juicio-del-exmagistrado-gustavo-malo-en-la-corte-suprema-15-de-mayo-361936>

Justicia - El Tiempo. (22 de Apr. de 2019c). *Exmagistrado Ricaurte, del 'Cartel de la Toga', podría quedar libre*. Recuperado el Jul. de 2019, de El Tiempo:

<https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/exmagistrado-francisco-ricaurte-investigado-por-cartel-de-la-toga-pedira-su-libertad-352234>

Justicia - Revista Semana. (24 de Abril de 2019). *Revista Semana*. Recuperado el Jul. de 2019, de El lento avance del cartel de la toga después del ventilador de Gustavo Moreno:

<https://www.semana.com/nacion/articulo/el-lento-avance-del-cartel-de-la-toga-despues-del-ventilador-de-moreno/610540>

Justicia - Revista Semana. (4 de Jul. de 2019a). *Revive el cartel de la toga en la Fiscalía*.

Recuperado el Jul. de 2019, de Semana: <https://www.semana.com/nacion/articulo/revive-el-cartel-de-la-toga-en-la-fiscalia/621910>

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (24 de Sep. de 2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *World Bank Policy Research Working Paper No. 5430*.

Kien y Ke. (16 de Junio de 2017). *Corrupción con el coliseo en honor al 'Happy Lora'*. *Kien y Ke*.

Obtenido de <https://www.kienyke.com/krimen/corrupcion-con-el-coliseo-en-honor-al-happy-lora>

La Lengua Caribe . (17 de Junio de 2017). *Captura a secretario de Infraestructura de Córdoba por obras en puente de Valencia*. Obtenido de La Lengua Caribe :

<http://www.lalenguacaribe.co/capturan-a-secretario-de-infraestructura-de-cordoba-por-obras-en-puente-de-valencia/>

La Lengua Caribe. (8 de Junio de 2017). *Villa Olímpica de Montería no tendría director de obra desde 2015*. Obtenido de La Lengua Caribe: <http://www.lalenguacaribe.co/villa-olimpica-de-monteria-no-tendria-director-de-obra-desde-2015/>

La Otra Cara. (18 de Julio de 2018). Los vínculos de corrupción entre exfiscal Días y Yolima Rangel en el Cartel del Down. *La Otra Cara*. Obtenido de <https://laotracara.co/actualidad/hay-vinculos-de-corrupcion-entre-exfiscal-diaz-y-yolima-rangel-en-el-cartel-de-down/>

La Otra Cara. (25 de Enero de 2018). Orden de captura contra Yolima Rangel, ficha clave de la corrupción de la salud en Córdoba. *La Otra Cara*. Obtenido de <https://laotracara.co/destacados/orden-de-captura-contra-yolima-rangel-ficha-clave-de-la-corrupcion-de-la-salud-en-cordoba/>

La Razón. (9 de Mayo de 2017). Por irregularidades en construcción de acueducto, capturan a exalcalde de Tuchín. *La Razón*. Obtenido de <https://larazon.co/actualidad/una-presunta-contratacion-irregular-fue-capturado-exalcalde-tuchin/>

La Razón. (3 de Mayo de 2018). Condenado ex Juez de Lorica, por Desfalco a Telecom. *La Razón*.

La Ventana de Córdoba. (9 de Mayo de 2017). *Fiscalía entrega resultados de la primera fase de investigación por corrupción en Córdoba*. Obtenido de <http://laventanadecordoba.com/fiscalia-entrega-resultados-de-la-primera-fase-de-investigacion-por-corrupcion-en-cordoba/>

La Ventana de Córdoba. (9 de Mayo de 2017). *Fiscalía entrega resultados de la primera fase de investigación por corrupción en Córdoba*. Obtenido de <http://laventanadecordoba.com/fiscalia-entrega-resultados-de-la-primera-fase-de-investigacion-por-corrupcion-en-cordoba/>

La W. (24 de Ene de 2018). *El senador Daniel Cabrales y su hermano Cristóbal vinculados al cartel de la hemofilia*. Obtenido de La W.com: <https://www.wradio.com.co/noticias/judicial/el-senador-daniel-cabrales-y-su-hermano-cristobal-vinculados-al-cartel-de-la-hemofilia/20180124/nota/3698857.aspx>

La W Radio. (21 de Marzo de 2018). Cinco condenas en casa pagará exjueza en Montería. *La W Radio*. Obtenido de <http://www.wradio.com.co/noticias/regionales/cinco-condenas-en-casa-pagara-exjueza-en-monteria/20180321/nota/3726961.aspx>

La W Radio. (26 de Abril de 2018). Condenan a juez en Córdoba por el Cartel de las Tucson. *La W Radio*. Obtenido de <http://www.wradio.com.co/noticias/judicial/condenan-a-juez-en-cordoba-por-el-cartel-de-las-tucson/20180426/nota/3742708.aspx>

- La W Radio. (26 de Abril de 2018). Condenan a juez en Córdoba por el Cartel de las Tucson. *La W Radio*.
- Leiva-Ramírez, E. (2015). 1. Las paradojas de las políticas centralistas en relación con la autonomía de las entidades territoriales en Colombia. *Derecho del Estado n.º 35, Universidad Externado de Colombia*, 41-63.
- López, C. (. (2010). *Y Refundaron la Patria: De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano*. 2010: Debate.
- Maldonado-Copello, A. (2011). La Lucha Contra la Corrupción en Colombia: la carencia de una política integral. *Friedrich Ebert Stiftung*, 2-20.
- Mellers, B. A. (2001). Decision research: Behavioral. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*.
- Misión de Observación Electoral. (2008). *Monografía Político Electoral del Departamento de Córdoba (1997-2007)*. Bogotá. Obtenido de https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/cordoba.pdf
- Morselli, C. (2008). *Inside Criminal Networks*. Montreal: Springer.
- Muntanyola-Saura, D. (2014). A cognitive account of expertise: Why Rational Choice Theory is (often) a fiction. *Theory and Psychology*.
- Newman Pont, V., & Ángel Arango, M. (2017). *ESTADO DEL ARTE SOBRE LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA*. Bogotá: Dejusticia para FEDESARROLLO. Obtenido de [https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/visorPDF%20\(19\).pdf](https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/visorPDF%20(19).pdf)
- Noticias Caracol. (30 de Noviembre de 2018). Cayó 'el hombre de la tula', clave en el caso de corrupción en Córdoba durante gobierno de Lyons. *Noticias Caracol*. Obtenido de <https://noticias.caracoltv.com/colombia/cayo-el-hombre-de-la-tula-clave-en-el-caso-de-corrupcion-en-cordoba-durante-gobierno-de-lyons>
- Noticias Caracol. (10 de Septiembre de 2018). Lyons no pagaba sin antes garantizar lo que le correspondía: testigo del cartel de la hemofilia. *Noticias Caracol*. Obtenido de <https://noticias.caracoltv.com/colombia/lyons-no-pagaba-sin-antes-garantizar-lo-que-le-correspondia-testigo-del-cartel-de-la-hemofilia>
- Observatorio de Derechos Humanos y DIH. (2009). *Dinámica de la violencia en el departamento de Córdoba (1967-2008)*. Bogotá: Observatorio de Derechos Humanos y DIH, Presidencia de la República. Obtenido de http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/DinamicaViolecia_Cordoba.pdf

- Ortiz-Benavides, E. (2012). "Efectos de la corrupción sobre la calidad de la salud y la educación en Colombia 2004-2010". *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño*, 9-35.
- Ospina-Garzón, A. (2016). Instrumentos contra la Lucha de la Corrupción en Colombia:. *Revista de Derecho ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL A&C*, 67-91.
- Pachón, M. (2018). Recomendaciones para Mejorar la Representación Política y Disminuir los Incentivos al Abuso del Poder Político. En: Villar, L. y Alvarez, D. (editores), *Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y Propuestas*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Perry, G., & Olivera, M. (2009). *El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia*. CAF - Banco de Desarrollo de América Latina.
- Philip, M. (1991). Defining political corruption. *Political Studies*, 436-462.
- Pinto, S. A. (2017, Mayo 6). *La telaraña de Lyons, Carrascal y Rangel en el Cartel del Síndrome de Down*. Obtenido de La Otra Cara: <https://laotracara.co/destacados/la-telarana-de-lyons-y-carrascal-en-el-cartel-del-sindrome-de-down/>
- Platt, M. L., & Plassman, H. (2014). Miltistage Valuation Signal and Common Neural Currencies. *Neiroeconomics*.
- Portafolio. (3 de Agosto de 2016). *Irregularidades presupuestales por \$12.3 billones en 34 entidades del Estado: Contraloría General*. Obtenido de Portafolio: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/irregularidades-presupuestales-por-12-billones-en-34-entidades-del-estado-contraloria-general-499301>
- RCN Radio. (11 de Noviembre de 2014). Seis jueces suspendidos en Córdoba por el caso 'Cartel de las Tucson'. *RCN Radio*.
- RCN Radio. (3 de Agosto de 2017). Denuncian que "cartel de alumnos fantasmas" de Córdoba habría migrado a Boyacá. *RCN Radio*. Obtenido de <https://www.rcnradio.com/colombia/region-central/denuncian-que-cartel-de-alumnos-fantasmas-de-cordoba-habria-migrado-a-boyaca>
- RCN Radio. (2016, Julio 23). RCN Radio. Retrieved from Revelan nuevo fraude a la salud en Córdoba por atención a niños con Síndrome de Down: <https://www.rcnradio.com/colombia/caribe/revelan-nuevo-fraude-a-la-salud-en-cordoba-por-atencion-a-ninos-con-sindrome-de-down>
- RCN Radio. (25 de Sep. de 2017). *Top 10 de los implicados en el 'Cartel de la Toga'*. Recuperado el Jul. de 2019, de RCN Radio: <https://www.rcnradio.com/colombia/top-10-de-los-implicados-en-el-cartel-de-la-toga>
- Red Más Noticias. (26 de Febrero de 2018). *Red Más Noticias*. Obtenido de <http://www.redmas.com.co/colombia/exclusivo-cartel-baston-cordoba/>

Redacción Judicial - El Espectador. (27 de Jun. de 2017). *Arresto de jefe anticorrupción, escándalo mayor en la Fiscalía*. Recuperado el Jul de 2019, de El Espectador: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/escandalo-mayor-en-la-fiscalia-articulo-700331>

Redacción Judicial - El Espectador. (08 de 07 de 2019). *Así destapó la DEA el cartel de la toga: detalles de los encuentros de Lyons, Moreno y Pinilla*. Recuperado el 07 de 2019, de El Espectador: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/asi-destapo-la-dea-el-cartel-de-la-toga-detalles-de-los-encuentros-de-lyons-moreno-y-pinilla-articulo-869802>

Redacción Judicial - El Espectador. (21 de May. de 2019b). *Corte Suprema tiene en la mira a Gustavo Malo por desaparición de pruebas en caso Ashton*. Recuperado el Jul. de 2019, de El Espectador: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-suprema-tiene-en-la-mira-gustavo-malo-por-desaparicion-de-pruebas-en-caso-ashton-articulo-861791>

Redacción W Radio. (14 de May. de 2019). *W Radio*. Recuperado el 07 de 2019, de "Leonidas Bustos era el jefe del Cartel de la Toga": Comisión de Acusaciones: <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/leonidas-bustos-era-el-jefe-del-cartel-de-la-toga-comision-de-acusaciones/20190514/nota/3902605.aspx>

Rincón-Salcedo, J. (2012). Del descontrol de la producción normativa en materia de contratación pública en Colombia. *125 Vniversitas*, 319-337.

Rose-Ackerman. (1978). *Corruption: A study in political economy*. New York: Academic Press.

Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: a study in political economy*. New York: Academic Press.

Saavedra, V., & Conde, F. (2018). *Descentralización y Corrupción en Colombia*. En: Villar, L. y Alvarez, D. (editores), *Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y Propuestas*. Bogotá: Fedesarrollo.

Salcedo-Albarán, E., & Garay-Salamanca, L. (2016). *Macro-Criminalidad: Complejidad y Resiliencia de las Redes Criminales*. Bloomington: iUniverse, Vortex Foundation, Small Wars Journal.

Salcedo-Albarán, E., Goga, K., & Goredema, K. (2014). *Cape Town's underworld mapping a protection racket in the central business district*. Petronia: Institute for Security Studies.

Salcedo-Albaran, E., Zuleta, M. M., de Leon, I., & Rubio, M. (2008). Feelings, Brain and Prevention of Corruption. *International Journal of Psychology Research*, 3(3), 173-190.

Sahagún Noticias. (2018, Febrero 28). *Nuevo escándalo de corrupción en Córdoba, El "Cartel del Bastón"*. Obtenido de Sahagún Noticias: <http://sahaguncordoba.com/noticias/?p=15620>

- Sarralde, M. (02 de Julio de 2016). "Cartel" de la hemofilia desangró en \$50.000 millones a la salud. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16635689>
- Segers, d. B. (2013). Transfer of training: Adding insight through social network analysis. *Educational Research Review*, 37-47.
- Semana. (11 de Noviembre de 2016). Los abusos de la EPS del 'Indio' Pestana con la plata de los indígenas. *Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/irregularidades-en-la-eps-de-pedro-pestana-en-cordoba-y-sucre/507175>
- Semana. (25 de Ago. de 2006). "Soy el responsable de la muerte de Carlos Castaño". Obtenido de Revista Semana: <https://www.semana.com/on-line/articulo/soy-responsable-muerte-carlos-castano/80635-3>
- Semana. (16 de 07 de 2017). Corrupción: El gran robo de Córdoba. *Semana*.
- Semana. (26 de enero de 2018). El del sida, otro cartel que ataca la salud en Córdoba. *Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/cartel-del-sida-corrupcion-en-cordoba/554910>
- Semana. (27 de Enero de 2018b). Un cartel del sida, ¡Lo que faltaba! *Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/cartel-del-sida-en-cordoba-descubierto-por-procuraduria/554918>
- Serrano, N. (25 de Enero de 2017). Nuevo escándalo de corrupción en Córdoba: cartel del síndrome de Down. *El Universal*. Obtenido de <http://www.eluniversal.com.co/regional/nuevo-escandalo-de-corrupcion-en-cordoba-cartel-del-sindrome-de-down-245263>
- Shleifer, A., & Vishny, R. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 599-617.
- Siglo XXI. (26 de Diciembre de 2017). 17 exjueces condenados por el 'Cartel de las Tucson'. *Siglo XXI*.
- Sissener, T. (2001). *Antropologic Perspectives on Corruption*. Bergen: Milchelsen Institute.
- Solarte-Vanegas, N. C., Serrano-Guzman, M. F., & Pérez-Ruiz, D. D. (2014). La investigación "Compromiso Deontológico en los procesos contractuales: caso concesiones viales en Colombia". *Reflexiones. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*.
- Tiempo, E. (19 de Noviembre de 2018). Comienza etapa de juicio disciplinario por cartel de sida en Córdoba. Disponible en: *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/llaman-a-juicio-disciplinario-a-directivos-de-comfacor-por-cartel-del-sida-en-cordoba-295114>

- Universal, E. (25 de Enero de 2017). Nuevo escándalo de corrupción en Córdoba: cartel del síndrome de Down. *El Universal*. Obtenido de <http://www.eluniversal.com.co/regional/nuevo-escandalo-de-corrupcion-en-cordoba-cartel-del-sindrome-de-down-245263-KWEU354583>
- Viloria de la Hoz, J. (2002). Riqueza y Despilfarro: La paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*.
- W Radio. (16 de Junio de 2017). *Carlos Eduardo Correa y Marcos Daniel Pineda capturados por corrupción en Córdoba*. Obtenido de W Radio: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/carlos-eduardo-correa-y-marcos-daniel-pineda-capturados-por-corrupcion-en-cordoba/20170616/nota/3495054.aspx>
- W Radio. (16 de Mayo de 2017). Contraloría abre proceso de responsabilidad fiscal contra el gobernador de Córdoba. *W Radio*. Obtenido de <http://www.wradio.com.co/noticias/regionales/contraloria-abre-proceso-de-responsabilidad-fiscal-contra-el-gobernador-de-cordoba/20170516/nota/3465191.aspx>
- W Radio. (11 de Enero de 2017). Córdoba: Seis capturados por el cartel de la hemofilia. *W Radio*. Obtenido de <http://www.wradio.com.co/noticias/regionales/cordoba-seis-capturados-por-el-cartel-de-la-hemofilia/20170111/nota/3353443.aspx>
- W Radio. (9 de Septiembre de 2017). Por corrupción, condenan a exsecretaria de Educación en Córdoba. *W Radio*. Obtenido de <http://www.wradio.com.co/noticias/regionales/por-corrupcion-condenan-a-exsecretaria-de-educacion-de-cordoba/20170909/nota/3574865.aspx>
- W Radio. (30 de Agosto de 2018). Casa por cárcel para exjuez vinculada con el “carrusel de la educación” en Córdoba. *W Radio*. Obtenido de <http://www.wradio.com.co/noticias/judicial/casa-por-carcel-para-exjuez-vinculada-con-el-carrusel-de-la-educacion-en-cordoba/20180830/nota/3792919.aspx>
- W Radio. (29 de Octubre de 2018). Segundo capítulo de corrupción en Córdoba. *W Radio*. Obtenido de <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/segundo-capitulo-de-corrupcion-en-la%2%A0salud-de-cordoba/20181029/nota/3817767.aspx>
- W Radio. (2018f, 01 23). *W Radio. Conozca el caso del “cartel del sida” en la Fiscalía*. Obtenido de <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/conozca-el-caso-del-cartel-del-sida-en-la-fiscalia/20180123/nota/3697843.aspx>
- W Radio. (29 de Noviembre de 2018). Segundo capítulo de corrupción en Córdoba. *W Radio*. Obtenido de <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/segundo-capitulo-de-corrupcion-en-la%2%A0salud-de-cordoba/20181029/nota/3817767.aspx>
- Zapata, O. L., & Agudelo-Cano, M. F. (2014). La nueva democracia y el control de agencia para la eficacia en la gestión.

Zenú Radio. (1 de Noviembre de 2017). Fiscalía relata irregularidades en el caso Coliseo 'Happy' Lora. *Zenú Radio*. Obtenido de <https://www.zenuradio.com/monteria/fiscalia-relata-irregularidades-en-el-caso-coliseo-happy-lora/>

Zey, M. (2011). Rational Choice and Organization Theory. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*.

Anexo

Anexo 1. Fuentes consultadas para modelar las estructuras.

1A. Cartel del Bastón

Cuaderno No.1 IUS E-2018-089564, Procuraduría General de la Nación.

1. Foja 06:

- Orden de pago N°. 4994 mediante la cual el 25 de julio de 2016 la Gobernación de Córdoba desembolsó \$36,710,080.00 al “Hogar de Ancianos de Nuestra Señora de Lourdes” de Planeta Rica.
- Orden de pago N°. 7034 mediante la cual el 06 de septiembre de 2016 la Gobernación de Córdoba desembolsó \$72,565,687.00 al “Hogar de Ancianos de Nuestra Señora de Lourdes” de Planeta Rica.

2. Foja 13:

- Suscripción del convenio el 09 de agosto de 2016 entre el municipio de Ciénaga de Oro, a través del entonces alcalde Alejandro Javier Mejía Castaño, y la “Fundación Gotitas de Prosperidad” por un valor de \$605,288,744.00.
- Suscripción del convenio el 09 de agosto de 2016 entre el municipio de Valencia, a través del entonces alcalde José Ignacio Gómez Ramos, y la “Fundación Gotitas de Prosperidad” por un valor de \$807,000,000,000.00.
- Suscripción del convenio el 17 de agosto de 2016 entre el municipio de Pueblo Nuevo, a través del entonces alcalde Ovidio Miguel Hoyos Paternina, y la “Fundación Gotitas de Prosperidad” por un valor de \$588,500,000.00.

- Suscripción del convenio el 05 de septiembre de 2016 entre el municipio de Planeta Rica, a través del entonces alcalde Gilberto Ramiro Montes Villalba, y la “Fundación Gotitas de Prosperidad” por un valor de \$1,253,918,833.00.
3. Foja 14. De acuerdo con el Registro Único Empresarial, RUES:
 - Natalia Gómez Mendoza funge como representante legal y miembro de la junta directiva de la “Fundación Gotitas de Prosperidad”, Nelis Sofía Cuadrado Cuadro hace parte de la junta directiva y Shair Rafael Barreto Leguia se desempeña como revisor fiscal de la fundación.
 4. Foja 163: Convenio interadministrativo N°. 317-2016 mediante el cual el departamento de Córdoba celebró un contrato por un monto variable (en función del nivel de recaudos por concepto de estampilla pro-dotación) con el municipio de Pueblo Nuevo con el fin de fortalecer el “Centro de Vida para la Tercera Edad”.
 5. Foja 168: Convenio interadministrativo N°. 318-2016 mediante el cual el departamento de Córdoba celebró un contrato por un monto variable (en función del nivel de recaudos por concepto de estampilla pro-dotación) con el municipio de Ciénaga de Oro con el fin de fortalecer el “Centro de Vida para la Tercera Edad”.
 6. Foja 173: Convenio interadministrativo N°. 319-2016 mediante el cual el departamento de Córdoba celebró un contrato por un monto variable (en función del nivel de recaudos por concepto de estampilla pro-dotación) con el municipio de Los Córdoba con el fin de fortalecer el “Centro de Vida para la Tercera Edad”.
 7. Foja 178: Convenio interadministrativo N°. 323-2016 mediante el cual el departamento de Córdoba celebró un contrato por un monto variable (en función del nivel de recaudos por concepto de estampilla pro-dotación) con el municipio de Chinú con el fin de fortalecer el “Centro de Vida para la Tercera Edad”.
 8. Foja 183: Convenio interadministrativo N°. 326-2016 mediante el cual el departamento de Córdoba celebró un contrato por un monto variable (en función del nivel de recaudos por concepto de estampilla pro-dotación) con el municipio de San José de Uré con el fin de fortalecer el “Centro de Vida para la Tercera Edad”.
 9. Foja 188: Convenio interadministrativo N°. 327-2016 mediante el cual el departamento de Córdoba celebró un contrato por un monto variable (en función del nivel de recaudos por concepto de estampilla pro-dotación) con el municipio de Planeta Rica con el fin de fortalecer el “Centro de Vida para la Tercera Edad”.
 10. Foja 193: Convenio interadministrativo N°. 328-2016 mediante el cual el departamento de Córdoba celebró un contrato por un monto variable (en función del nivel de recaudos por concepto de estampilla pro-dotación) con el municipio de Valencia con el fin de fortalecer el “Centro de Vida para la Tercera Edad”.

11. Foja 347: Celebración de un contrato de prestación de servicios por valor de \$38,000,000.00, entre la “Fundación Gotitas de Prosperidad” y el municipio de Montería, con el fin de asesorar y capacitar en modistería a mujeres cabeza de hogar de los barrios de Villa Paz, Canta Claro, Villa Jiménez y Playa Brígida de la ciudad de Montería.
12. Foja 349:
 - Celebración de un contrato por valor de \$540,000,000.00, entre el municipio de San José de Uré y la “Fundación Gotitas de Prosperidad”, con el fin de fortalecer el “Centro de Vida para la Tercera Edad”.
 - Óscar Eduardo Corrales Pereira funge como representante legal de la “Fundación Gotitas de Prosperidad” con NIT 900337013-8
13. Cuaderno No.2 IUS E-2018-089564, Procuraduría General de la Nación.
14. Convenio interinstitucional N°. 973-2009 mediante el cual la Gobernación de Córdoba acordó el desembolso del 15% recaudado por concepto de estampilla pro-dotación al asilo de ancianos “Hogar del Anciano de Nuestra Señora de Lourdes” del municipio de Planeta Rica.

1B. Cartel del VIH

1. Dirección de Salud Pública del Ministerio de Salud: información relacionada con estadísticas y protocolos de manejo y reporte de pacientes diagnosticados con VIH a nivel nacional y, en particular, en el departamento de Córdoba.
2. Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud: información de las IPS registradas y habilitadas para prestar el servicio de salud a usuarios con VIH en el departamento de Córdoba en los últimos 5 años.
3. Superintendencia Nacional de Salud: información relacionada con la adopción de medidas de vigilancia especial sobre la EPS Comfacor y los correspondientes antecedentes, es decir, informes, expedientes, comunicaciones, directrices, requerimientos y quejas que se tengan sobre la Caja.
 - Resolución 223 del 4 de agosto de 2016, en la que se adopta la medida preventiva de vigilancia especial al programa de salud de la EPS Comfacor por término de un año.
4. Resolución 2575 del 4 de agosto de 2017, en la que se prorroga la medida preventiva de vigilancia especial al programa de salud de la EPS Comfacor.
5. Superintendencia de Subsidio Familiar: información relacionada con la adopción de medidas de vigilancia especial sobre la EPS Comfacor.

- Acta No. 005 del 13 de mayo de 2015, del Comité de Dirección y Coordinación Institucional de la Superintendencia del Subsidio Familiar, por medio de la cual se recomendó la medida cautelar de vigilancia especial a Comfacor y la resolución No. 0322 del 12 de junio de 2015 por la cual se adoptó la medida.
 - Acta No. 10 del 23 de agosto de 2016, del Comité de Dirección y Coordinación Institucional de la Superintendencia del Subsidio Familiar, por medio de la cual se recomendó prorrogar la medida cautelar y la resolución No. 0573 del 12 de septiembre de 2016 por la cual se prorrogó la medida.
 - Acta No. 05 del 6 de marzo de 2017, del Comité de Dirección y Coordinación Institucional de la Superintendencia del Subsidio Familiar, por medio de la cual se recomendó adoptar medidas de intervención administrativa total a la EPS Comfacor.
6. Instituto Nacional de Salud: base de datos nacional de pacientes afectados con el VIH con corte al 31 de diciembre de 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, en la que se identifica a la entidad aseguradora EPS e IPS (“Sivigila”).
 7. Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES): base de datos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.
 8. Secretaría de Desarrollo de la Salud del departamento de Córdoba: información relacionada con pacientes de VIH, IPS prestadoras de servicios de salud a población afectada por VIH, pagos realizados por parte de la Secretaría Departamental de Salud a las EPS, IPS o a cualquier otra entidad pública o privada por concepto de recobros por servicios prestados a usuarios afectados por VIH, y documentos y soportes del proceso de verificación de la base de pacientes que padecen VIH.
 9. Caja de Compensación Familiar de Córdoba (Comfacor): Copia de los contratos suscritos para la atención de la población con VIH a la que presta sus servicios, pagos hechos a favor de las IPS durante el periodo (2012-2018) por la prestación de servicios de atención a usuarios afectados con VIH, recobros efectuados al departamento de Córdoba por conceptos de servicios de salud o medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS) y base de datos de pacientes que padecen VIH.
 10. “Medifuturo IPS Ltda”: Información relacionada con historias clínicas de pacientes atendidos por la IPS, así como las facturas y soportes entre los años 2013 a 2017.
 11. “Centro Integral de Alta Tecnología en Salud IPS Ltda”: base de datos de pacientes con VIH, atendidos y fallecidos.
 12. “Fundación Oportunidad y Vida IPS Ltda”: base de datos de pacientes afectados con VIH atendidos en la IPS y fallecidos desde 2013 al 2017, contratos con EPS y farmacéuticas.

13. “IPS de la Costa Ltda”: base de datos de pacientes afectados por VIH atendidos en la IPS y fallecidos desde 2013 al 2017, lista de proveedores y contratos con EPS y farmacéuticas.
14. “Fundación Adriana Villalba Ltda”: base de datos de pacientes afectados por VIH atendidos por la IPS y fallecidos, lista de proveedores y carta de intención para prestación de servicios a Comfactor (no hay contratos).
15. “Auditorías Consultorías Asesorías y Desarrollo en Salud Acad SAS”: contratos de auditoria celebrados con Comfactor.
16. Cámara de Comercio de Córdoba: copia de los expedientes registrales de las IPS que prestan el servicio de salud a población afectada por el VIH.

1C. Cartel del Síndrome de Down

1. Resolución No. 000766-2015 mediante la cual la secretaría de Salud del departamento de Córdoba pagó \$628,600,000.00 a la “Fundación Girasoles IPS SAS” por servicios prestados a 158 pacientes durante noviembre de 2014.
2. Resolución No. 002178-2015 a través de la cual la secretaría de Salud del departamento de Córdoba pagó \$6,895,000.00 a la “Fundación Girasoles IPS SAS” por servicios prestados a 6 pacientes durante enero de 2015.
3. Resolución No. 002555-2015 a través de la cual la secretaría de Salud del departamento de Córdoba pagó \$42,862,500.00 a la “Fundación Girasoles IPS SAS” por servicios prestados a 5 pacientes durante febrero, marzo, abril y mayo de 2015.
4. Resolución No. 004986-2015 a través de la cual la secretaría de Salud del departamento de Córdoba pagó \$94,590,000.00 a la “Fundación Girasoles IPS SAS” por servicios prestados a 9 pacientes durante enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2015.
5. Hallazgos No. 4, 5, 6 y 7 de la auditoría realizada por la Contraloría General de la República a los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP de la gobernación de Córdoba en relación a 2015.
6. Auto No. 0083 del 23 de febrero de 2017 con el que la gerencia departamental de Córdoba de la CGR ordenó apertura de proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. 80233-064-969 por presuntas irregularidades en los pagos a “Funtierra Rehabilitación IPS Limitada”.
7. Auto No. 246 del 14 de junio de 2017 por medio del cual la gerencia departamental de Córdoba de la CGR ordenó apertura del proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. 80233-064-997 por presuntas irregularidades en pagos a la “Fundación Girasoles Centro Integral de Terapia y Servicios de la Salud IPS SAS”.

8. Auto No. 250 del 14 de junio de 2017 por medio del cual la gerencia departamental de Córdoba de la CGR ordenó apertura del proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. 80233-064-1000 contra el gobernador de Córdoba y el secretario de Salud, por presuntas irregularidades en el pago de servicios médicos.
9. Registro Individual de Prestaciones en Salud reportados desde 1 de enero de 2013 hasta 31 de enero de 2018 por las EPS y la entidad territorial, en el que la codificación del Síndrome Down corresponde al CIE10.
10. Base de datos del total de afiliados por EPS y por municipios del departamento de Córdoba.
11. Actas de nombramientos y posesión y hojas de vida de los secretarios de salud del departamento de Córdoba durante las vigencias 2013–2018.
12. Acta del 30 de junio de 2015 firmada por el secretario de salud del departamento de Córdoba y la representante de la “Fundación Funtierra Rehabilitación” para acordar el paquete integral de terapias de neurodesarrollo con un mínimo de 50 y un máximo de 100 terapias, por \$2,250,000.00 por las terapias realizadas a pacientes con fallo de tutela; es decir, tratamientos prestados como resultado de decisiones por recursos de acción de tutela, que se describen adelante.

1D. Cartel de la Hemofilia

1. Actas del Comité Técnico Científico entre los años 2014 al 2016.
2. Contrato de prestación de servicios 084-2015.
3. Copia de Orden de Pago 3306 de 2016.
4. Copia de la resolución 000008 de 16 de mayo de 2016 por medio del cual José Jairo Pareja Alemán, secretario de Salud, reconoce y paga a la IPS “San José de la Sabana” la suma de \$1,525,045,600.00 por suministro de medicamentos NO POS.
5. Decreto No. 054 del 11 de enero de 2012 por medio del cual se delegan funciones a la Secretaría de Desarrollo de la Salud del departamento de Córdoba.
6. Decreto No. 006 de 2016 por medio del cual se delegan funciones a la Secretaría de Desarrollo de la Salud del departamento de Córdoba.
7. Informes 2014-2017 de las Auditorías de los Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) del departamento de Córdoba.
8. IPS “Unidos por su Bienestar S.A.S.”:
Recobros medicamentos NO POS vigencias años 2013 y 2014.

9. 28 resultados de laboratorio clínico y patología del “Laboratorio Bernardo Espinosa”, en el que se señala el análisis del Factor VIII y del Factor de Von Willebrand.
10. Resoluciones del año 2013 del secretario de Salud del departamento de Córdoba:
 - Resolución No.2856 del 18 de enero mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$3,271,008,150.00 a la IPS “Unidos por su Bienestar” por el suministro de medicamentos NO POS, a saber: 1096 unidades de Factor VIII Von Willebrand para el tratamiento de la paciente Luz Dary Martínez durante el mes de octubre de 2013.
 - Resolución No.708 del 1ero de abril mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$268,199,600.00 a la IPS “Unidos por su Bienestar” por concepto de prestación de servicios de salud por urgencia vital a 2 pacientes pobres, no cubiertos con subsidios, durante el mes de febrero de 2013.
 - Resolución No.921 del 19 de abril mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$216,922,440.00 a la IPS “Unidos por su Bienestar” por concepto de prestación de servicios de salud por urgencia vital a 1 paciente pobre, no cubierto con subsidios, durante el mes de marzo de 2013.
 - Resolución No.1339 del 31 de mayo mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$216,997,000.00 a la IPS “Unidos por su Bienestar” por concepto de prestación de servicios de salud por urgencia vital, a saber: 72,000 unidades de Factor VIII recombinante a 1 paciente pobre, no cubierto con subsidios, durante el mes de abril de 2013.
 - Resolución No.1408 del 14 de junio mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$1,216,035,350 a la IPS “Unidos por su Bienestar” por concepto de prestación de servicios de salud, a saber: 154,000 unidades de Factor VIII recombinante a 6 pacientes pobres, no cubiertos con subsidios, durante los meses de abril y mayo de 2013.
 - Resolución No.1685 del 23 de julio mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$1,329,466,950 a la IPS “Unidos por su Bienestar” por concepto de prestación de servicios de salud, a saber: 296,800 unidades de Factor VII recombinante con Willebrand Willate al paciente Luis Fernando Hernández Romero durante el mes de julio de 2013.
 - Resolución No.2604 del 26 de septiembre mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$2,252,660,400 a la IPS “Unidos por su Bienestar” por el suministro de medicamentos NO POS, a saber: 1,096 unidades de Willate Factor Von Willebrand para el tratamiento del paciente Mario de Jesús Jiménez Salgado durante el mes de septiembre de 2013.

- Resolución No.3173 del 25 de noviembre mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$2,634,285,150 a la IPS “Unidos por su Bienestar” por el suministro de medicamentos NO POS, a saber: 1,281 unidades de Willate Factor Von Willebrand para el tratamiento de la paciente Yaneth Aris Cordero durante el mes de noviembre de 2013.
 - Resolución No.3434 del 13 de julio mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$4,107,815,550 a la IPS Unidos por su Bienestar por el suministro de medicamentos NO POS por urgencia vital, a saber: 1,997 unidades de Willate Factor Von Willebrand para el tratamiento del paciente Ismael Reynel Pérez durante el mes de diciembre de 2013.
11. Resoluciones del año 2014 y 1 del 2015 del secretario de Salud del departamento de Córdoba:
- Resolución No.130 del 20 de marzo mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$1,335,094,436 a la IPS “Unidos por su Bienestar” por el suministro de medicamentos NO POS, a saber: 541 unidades de Inmunante Factor Von Willebrand para el tratamiento de pacientes pobres, no asegurados, durante el mes de diciembre de 2014.
 - Resolución No.1002 del 04 de abril mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$3,635,448,800 a la IPS Unidos por su Bienestar por el suministro de medicamentos NO POS, a saber: 2,428 unidades de Inmunante Factor VIII/Von Willebrand para el tratamiento trimestral de pacientes pobres, no asegurados, durante el mes de marzo de 2014.
 - Resolución No.1864 del 23 de julio mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$1,824,811,760 a la IPS “Unidos por su Bienestar” por el suministro de medicamentos NO POS por urgencia vital, a saber: 428,088 unidades de Inmunante Factor VIII/Von Willebrand para el tratamiento trimestral de pacientes.
 - Resolución No.2430 del 21 de agosto mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$2,117,721,800 a la IPS “Unidos por su Bienestar” por el suministro de medicamentos NO POS por urgencia vital, a saber: 1,818,200 unidades de Inmunante Factor VII Von Willebrand para el tratamiento de 20 pacientes.
 - Resolución No.2915 del 16 de septiembre mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$3,268,973,800 a la IPS “Unidos por su Bienestar” por el suministro de medicamentos NO POS por urgencia vital, a saber: 3,701,400 unidades de Inmunante Factor VIII Von Willebrand para el tratamiento de 31 pacientes.
 - Resolución No.3243 del 31 de octubre mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$1,844,777,200 a la IPS “Unidos por su Bienestar” por el suministro de

medicamentos NO POS por urgencia vital, a saber: 2,091,600 unidades de Inmunante Factor VII Von Willebrand para el tratamiento de 17 pacientes.

- Resolución No.3355 del 21 de noviembre mediante la cual Secretaría de Salud del departamento pagó \$2,986,109,500 a la IPS Unidos por su Bienestar por el suministro de medicamentos NO POS por urgencia vital, a saber: 3,382,500 unidades de Factor VIII Von Willebrand para el tratamiento de 23 pacientes.
 - Resolución No.828 del 20 de marzo mediante la cual Secretaría de Salud del departamento pagó \$752,953,800.00 a la IPS “San José de la Sabana S.A.S.” por concepto de tratamiento de hemofilia.
 - Resolución No.1337 del 06 de mayo mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$1,189,897,000.00 a la IPS “San José de la Sabana S.A.S.” por concepto de tratamiento de hemofilia.
 - Resolución No.1798 del 25 de junio mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$652,688,900.00 a la IPS “San José de la Sabana S.A.S.” por concepto de tratamiento de hemofilia.
 - Resolución No.2484 del 20 de agosto mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$748,751,000.00 a la IPS “San José de la Sabana S.A.S.” por concepto de tratamiento de hemofilia.
 - Resolución No.2835 del 05 de septiembre mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$1,134,078,500.00 a la IPS “San José de la Sabana S.A.S.” por concepto de tratamiento de hemofilia.
 - Resolución No.3225 del 07 de octubre mediante la cual la Secretaría de Salud del departamento pagó \$1,271,736,000.00 a la IPS “San José de la Sabana S.A.S.” por concepto de tratamiento de hemofilia.
 - Resolución No.000775 del 27 de marzo de 2015, mediante la cual el secretario seccional de Salud del departamento de Córdoba pagó \$ 3,156,930,350.97 a la IPS “Unidos por su Bienestar S.A.S.” por el suministro de medicamentos NO POS, a saber: 3,579,450 unidades de Factor VIII Von Willebrand para el tratamiento de 28 pacientes.
12. Oficio No. 201722002308631 del 4 de diciembre de 2017 por medio del cual la Directora de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud indica el número de personas atendidas en los servicios de salud con diagnóstico de hemofilia durante las vigencias del año 2013 al 2015.
13. Oficio No. 0024 de 4 de enero de 2018 suscrito por Ana Carolina Mercado por medio del cual se allegó certificación de la ejecución presupuestal en la vigencia 2016 de los recursos del población pobre no asegurada y salud pública.

14. Oficio del 18 de enero de 2017 firmado por Edwin José Besaile Fayad, gobernador de Córdoba, en donde se pone de su conocimiento un presunto pago irregular a la IPS “San José de la Sabana S.A.S.”.

Anexo 2. Códigos de los nodos/agentes más relevantes¹⁵

Cartel del Bastón	
Nodo/Agente ¹⁵	Código
Fundación Gotitas de Prosperidad (Entre otras fuentes: El Tiempo – Redacción Caribe, 2018)	FNGDP
Municipio de Chinú (Entre otras fuentes: El Tiempo – Redacción Caribe, 2018)	MDC
Municipio de Ciénega De Oro (Entre otras fuentes: El Tiempo – Redacción Caribe, 2018)	MDCNDO
Municipio de Las Córdobas (Entre otras fuentes: El Tiempo – Redacción Caribe, 2018)	MDLCR
Municipio de Montería (Entre otras fuentes: El Tiempo – Redacción Caribe, 2018)	MDMA
Municipio de Planeta Rica (Entre otras fuentes: El Tiempo – Redacción Caribe, 2018)	MDPR
Municipio de Pueblo Nuevo (Entre otras fuentes: El Tiempo – Redacción Caribe, 2018)	MDPN
Municipio de Valencia (Entre otras fuentes: El Tiempo – Redacción Caribe, 2018)	MDV

¹⁵ Los nodos/agentes se establecieron de acuerdo a fuentes públicas citadas a lo largo del documento y en el Anexo 1. En la tabla se muestran como ejemplo principalmente fuentes periodísticas, que son de mayor difusión.

Gobernación De Córdoba (Entre otras fuentes: El Tiempo – Redacción Caribe, 2018)	GNDCR
Cartel del VIH	
Nodo/Agente¹⁵	Código
Caja de Compensación Familiar de Córdoba, Comfacor (Entre otras fuentes: Bolívar, 2019)	PR-ENPRDESAEPCDCNFDCRC
Acad Ltda (Entre otras fuentes: “Auditorías Consultorías Asesorías y Desarrollo en Salud Acad SAS”: contratos de auditoria celebrados con Comfacor)	PR-EMAUAL
IPS de la Costa S.A. (Entre otras fuentes: Semana, 2018b)	PR-INNPRDESAIPIDLCSA
IPS Oportunidad y Vida (Entre otras fuentes: Semana, 2018b)	PR-INNPRDESAIPOYV
Medifuturo Fun. Ltda (Entre otras fuentes: Semana, 2018b)	PR-INNPRDESAIPMFIL
Organización Vihonco Ips S.A.S. (Entre otras fuentes: “Auditorías Consultorías Asesorías y Desarrollo en Salud Acad SAS”: contratos de auditoria celebrados con Comfacor)	PR-INNPRDESAIPONVISAS
Evaluamos IPS Limitada (Entre otras fuentes: W Radio, 2018f)	PR-INNPRDESAIPEIL
Medifuturo Fun Ips Ltda (Entre otras fuentes: Semana, 2018b)	PR-INNPRDESAIPMFIL
Cartel Síndrome de Down	
Nodo/Agente¹⁵	Código
Funterra Rehabilitación IPS (Entre otras fuentes: RCN Radio, 2016)	PR-INNPRDESAIPFRNIS
Crecer y Sonreír Unidad Integral de Rehabilitación SAS (Entre otras fuentes: RCN Radio, 2016)	PR-INNPRDESAIPCYSRUIDRNS
Fundación Gotitas de Amor y Fe (Entre otras fuentes: Sahagún Noticias, 2018)	PR-INNPRDESAIPFNGDAYF
Unidad Integral de Terapias de la Costa IPS	PR-INNPRDESAIPUIDTDLICIS

(Entre otras fuentes: RCN Radio, 2016)	
Girasoles Centro Integral de Terapias y Servicios de Salud IPS	
(Entre otras fuentes: RCN Radio, 2016)	PR-INNPRDESAIPGCIDTYSDSI
Secretaría de Salud del Departamento De Córdoba	
	PBL-INNDESADSDDDDCR
Fundenal IPS SAS	
(Entre otras fuentes: Pinto, 2017)	PR-INNPRDESAIPFIS
Semillas de Esperanza IPS SAS	
(Entre otras fuentes: Pinto, 2017)	PR-INNPRDESAIPSDSEISCS
Semillas de Amor IPS SAS	
(Entre otras fuentes: Pinto, 2017)	PR-FUNFNDA
Cartel de la Hemofilia	
Nodo/Agente¹⁵	Código
IPS "Unidos por su Bienestar"	
(Entre otras fuentes: El Espectador, 2018)	IUPSBS
Secretaría de Salud del departamento de Córdoba	
	SADSDDDDCR
San José de la Sabana S.A.S.	
(Entre otras fuentes: El Espectador, 2018)	ISJDLSS
Comunidad Sana	
(Entre otras fuentes: Sarralde, 2016)	ICS
Éder Antonio Pérez Ardila	
(Entre otras fuentes: Sarralde, 2016)	EAPRA
Ruby Esther Durante Ramos	
(Entre otras fuentes: El Tiempo, 2018h; El País, 2018)	REDR