



ANEXOS

Buscando la reparación del daño causado por corrupción: Resultados de la aplicación de la Hoja de Ruta para Organizaciones de la Sociedad Civil





ANEXO. CASO VEEDURÍA DE LA COMUNA 6





1. GRÁFICAS DE EXPLICACIÓN DEL CASO DE PRESUNTA CORRUPCIÓN

Una de las metodologías utilizadas para investigar el presunto caso de corrupción fue la creación de líneas de tiempo, con el fin de aproximarse a explicar la relación entre los hechos y la vulneración de derechos humanos. Esta metodología permitió identificar hechos concretos desde el año 2017 hasta el 2023, revelando irregularidades relacionadas con la cooptación de los espacios de planeación participativa para el desarrollo local. Estas irregularidades afectaron directamente los procesos de contratación pública de los proyectos previstos en los PDL y PP de la Comuna 6.

A continuación, se presentan dos líneas del tiempo que de manera paralela evidencian, por un lado, momentos específicos de la historia de la planeación para el desarrollo de la Comuna 6, y por el otro, las debilidades identificadas en este proceso que aportan a la comprensión del caso:

Ilustración 1. Línea de tiempo proceso de planeación del desarrollo Comuna 6



Fuente: Construcción de la VCPEC-6, con información del proceso de planeación en la Comuna 6



Ilustración 2. Línea de tiempo debilidades proceso de planeación del desarrollo Comuna 6

Debilidades que se detectaron del proceso de planeación del desarrollo en la Comuna 6



Fuente: Construcción de la VCPEC-6, con información del proceso de planeación en la Comuna 6

La cooptación de los espacios de participación para el desarrollo de la Comuna 6 se llevó a cabo a través de la conformación de un entramado de corrupción compuesto por actores de diferente naturaleza. Uno de los más importantes posiblemente es la familia Castrillón, que según la Veeduría se ha beneficiado posiblemente de la cooptación de escenarios de participación. Además, han establecido alianzas político-electorales con personas candidatas a diferentes cargos de elección popular y servidores públicos con intereses electorales en la contratación pública en el marco del PDL y PP. Este entramado fue ilustrado de la siguiente forma por la Veeduría:



Ilustración 3. Entramado de corrupción en el programa PDL y PP en la Comuna 6



Fuente: Construcción de la VCPEC-6, con información del proceso de planeación en la Comuna 6

La organización buscó realizar un análisis más detallado de las personas involucradas en el caso, por lo tanto, realizó una ilustración que evidencia el nivel de cercanía de cada uno de los actores que posiblemente participan en las instancias de planeación para el desarrollo con el círculo más cercano a los hechos corruptos:



Ilustración 4. Características de las personas y organizaciones que participan en el entramado de corrupción.



Fuente: construcción propia de la VCPEC-6 con información oficial de la contratación del programa PDL y PP 2016 – 2023

Comprendiendo lo anterior, los actores locales que interactúan directamente en el entramado de corrupción son los siguientes:

Ilustración 5. Cooptación de escenarios de participación y de toma de decisiones.



Fuente: Construcción de la VCPEC-6,



Para analizar cómo el hecho de corrupción afectó el acceso a bienes, servicios y programas concretos, y por ende, obstaculizó la garantía de los derechos humanos en el territorio, se tomó como subcaso las emergencia generadas por el desbordamiento de la Quebrada La Cantera durante el año 2021. Acá se presenta un resumen del mismo:

Ilustración 6. Afectación por Quebrada La Cantera en la Comuna 6



El 30 de noviembre de 2021, en el barrio Kennedy, sector Miramar de la Comuna 6 de Medellín, la Quebrada La Cantera se desbordó debido a un fuerte aguacero. Este desbordamiento rompió patios, pisos y muros de contención, causando inundaciones y la pérdida total de enseres en muchas viviendas. La causa principal fue la obstrucción de la canalización por escombros y desechos, algunos depositados por la comunidad en las partes altas del afluente. Los bomberos y el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres (DAGR) acudieron al lugar, solicitando el desalojo temporal de las viviendas afectadas y evaluando los daños desde el exterior. Al día siguiente, varias entidades, como la Secretaría de Inclusión Social y la Secretaría de Medio Ambiente, visitaron a las familias damnificadas, proporcionando víveres y enseres básicos.

Sin embargo, las acciones necesarias para el mantenimiento y destaponamiento de las quebradas por parte de la Alcaldía y las entidades encargadas no se realizaron, dejando a la comunidad enfrentando nuevas inundaciones en diciembre. Las familias y vecinos afectados tomaron medidas por su cuenta, utilizando sus propios recursos para mitigar el riesgo y reparar sus viviendas. Aunque en 2017 se asignaron 115 millones de pesos para el mantenimiento e intervención de quebradas en la Comuna 6, las familias afectadas en 2021 no fueron incluidas en la priorización y ejecución de estos recursos. Esto muestra una falta de comunicación y una fractura en la difusión de los recursos públicos, afectando la participación ciudadana y la capacidad de la comunidad para desarrollar propuestas de mitigación de riesgos basadas en su experiencia.



2. ESTRATEGIA PEDAGÓGICO COMUNICATIVA.

La estrategia pedagógico-comunicativa construida por la Veeduría de la Comuna 6 tuvo como objetivo poner en marcha actividades que acercaran a las organizaciones y habitantes del territorio a la relación existente entre la corrupción y la vulneración de derechos humanos. Además, buscó contextualizar, y provocar reflexiones y acciones sobre el impacto de este fenómeno en el desarrollo de la Comuna 6. Esta estrategia se dividió en las siguientes acciones:

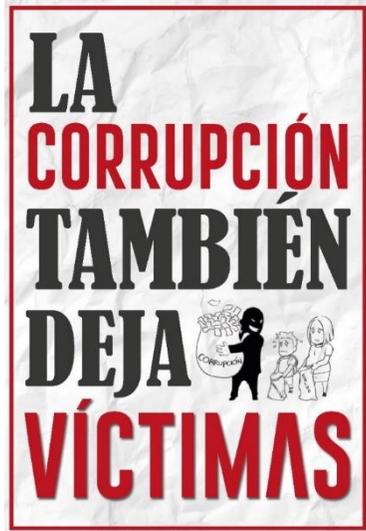
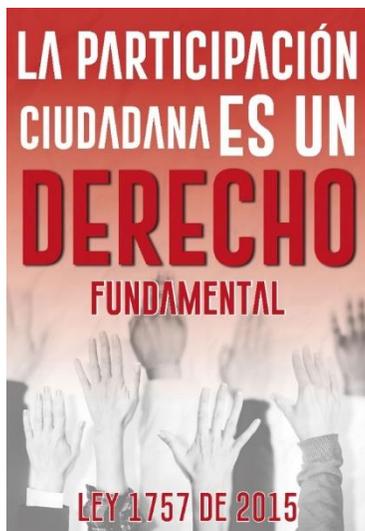
2.1. Encuentros con organizaciones, líderes y lideresas de la Comuna 6, y acciones en calle para la incidencia:

Las acciones en calle buscaron hacer pedagogía a la ciudadanía de Medellín sobre el caso, visibilizar los impactos que está generando la corrupción en el desarrollo del territorio, y hacer llamados a la acción y a la sanción social para que las personas interesadas puedan unirse desde diferentes acciones a la lucha contra la corrupción. Estas acciones fueron las siguientes:

Jornada de cartelismo:

Se diseñaron carteles con frases alusivas al derecho a la participación, clave para comprender el desarrollo local de las Comunas en Medellín y la importancia de la intervención activa de las y los habitantes en las decisiones que se toman sobre el territorio. Estos carteles fueron colocados en lugares estratégicos de la Comuna 6 y entregados a ciudadanía interesada. Concretamente, se llevó a cabo un recorrido con un vehículo pregonero decorado con los carteles y equipado con parlantes, por las principales vías de la Comuna 6 - Doce de Octubre. Durante el recorrido, se hicieron paradas para entregar plegables a los habitantes en las estaciones de la Línea "P" del Metro Cable el Picacho del Sistema Metro de Medellín: El Triunfo (barrio El Triunfo) y Doce de Octubre (barrio Doce de Octubre Sector Central). También se distribuyeron plegables en los parques y centralidades de los barrios Santander (Bulevar del Abuelo) y El Pedregal (afueras del Teatro al Aire Libre - TAL):

Ilustración 7. Diseños de los carteles realizados en la estrategia pedagógico comunicativa



Fotos. Jornada de cartelismo y sensibilización sobre el caso.





Actividad de socialización del Caso de la Comuna 6, en la Plazoleta del Centro Administrativo la Alpujarra de Medellín e intervención en la sesión del Concejo de Medellín:

Se exhibió de un pendón con imágenes y textos alusivos al caso en la plazoleta del Centro Administrativo La Alpujarra, donde también se entregaron volantes con información y un código QR para acceder al blog de la Veeduría. Además, se intervino en la Sesión Plenaria #724 del Concejo Distrital de Medellín, presentando el caso con una galería de imágenes. Estas acciones sensibilizaron a servidores/as y transeúntes, incluyendo a candidatos/as y concejales, sobre cómo la corrupción afecta la participación ciudadana en la Comuna 6.

Las actividades fueron bien recibidas y generaron interés en varios concejales, quienes reconocieron las debilidades del programa PDL y PP, y el trabajo de la VCPE C-6. La sesión del Concejo contó con una buena disposición para escuchar la intervención, permitiendo exponer la problemática con claridad. Las actividades tuvieron amplia difusión en redes sociales, y recibieron comentarios positivos, logrando acordar futuros encuentros para continuar el diálogo sobre el tema.

Ilustraciones 7. Imágenes de convocatoria a la actividad de socialización del caso en la Plazoleta del Centro Administrativo la Alpujarra de Medellín el día 14 de noviembre del 2023





Fotos. Socialización del caso en la Plazoleta del Centro Administrativo Alpujarra de Medellín e intervención en el Concejo Distrital de Medellín





2.2 Activación digital

Estas actividades hicieron uso de plataformas como YouTube, Twitter, Instagram, Facebook, y el programa radial "Sobre la Mesa" de la Veeduría de la Comuna 6. Así, se buscó sensibilizar a un amplio público sobre la corrupción que afecta la participación ciudadana en el programa PDL y PP en la Comuna 6, y la promoción del debate y reflexión pública sobre conceptos básicos relacionados con la reparación de los daños causados por la corrupción, y la legislación sobre participación ciudadana (Ley 1757 de 2015). Concretamente, se recopilaron testimonios de líderes y lideresas sobre el caso, se realizaron imágenes y líneas del tiempo que evidenciaron el proceso histórico de planeación que se ha desarrollado en la Comuna 6, y las debilidades detectadas en el mismo, y finalmente, un "Corrupcionario" que constó de fichas pedagógicas que difundieron conceptos clave para entender el caso.

A continuación, se referencia algunos ejemplos del contenido difundido, no obstante, en el perfil de la Veeduría de la Comuna 6, se podrá encontrar toda la información creada en el marco de las actividades de la activación digital:

Testimonios de líderes y lideresa sobre el caso:

- ¿Qué es ser víctima de la corrupción? Vox Pop Comunitario – Líderes responden:

<https://www.instagram.com/reel/CxePwhDNQZG/?igsh=MWppZGI4Z2YxN3E4dQ==>

- ¿Qué es la corrupción? (3) Vox Pop Comunitario – Líderes responden:

<https://www.instagram.com/reel/Cxotc1vtG22/?igsh=MXZncDdrZ2hrb2hsMA==>

- Testimonios líderes de la Veeduría de la Comuna 6:

<https://www.instagram.com/reel/CxrUcJbtsT5/?igsh=OTNIYnh4ZGVienRo>

Emisiones del programa radial "Sobre la Mesa":

- Emisión #362 Sobre la mesa. Denuncia sobre el Clan de la Comuna 6 Doce de Octubre

https://www.instagram.com/reel/CvaAppENT_7/?igshid=MTc4MmM1YmI2Ng%3D%3D

- Emisión #384 Sobre la Mesa. Tema del día: Sanción Social

https://www.instagram.com/p/CzfUuTaN_5t/?igsh=Nm00NWJ6MnJ1MXk3

Corrupcionario:

- Corrupcionario. La corrupción y los tipos de corrupción

<https://www.instagram.com/p/CwoHcaNO2VE/?igshid=NzZhOTFIYzFmZQ==>

- Corrupcionario – otros conceptos para entender la corrupción

<https://www.instagram.com/p/CwyqT7ftSrd/?igsh=MXIxejk0bGJhbjFyMQ==>



3. TASACIÓN DEL DAÑO – CASO VEEDURÍA COMUNA 6

TASACIÓN DE LOS DAÑOS CAUSADO POR CORRUPCIÓN	
Teoría del cambio para el caso	<p>Se focalizó en los problemas identificados por la Veeduría Ciudadana. El análisis inicial incluyó una revisión exhaustiva de los documentos relevantes, como informes de auditoría, el Plan Estratégico de la Comuna 6 y las denuncias de irregularidades en la adjudicación de contratos y la gestión de proyectos de presupuestos participativos.</p> <p>Seguido, se formuló una hipótesis causal sobre cómo la corrupción influyó en la gestión y ejecución de los proyectos del Plan Estratégico, identificando tres áreas clave: la influencia de ediles en la adjudicación de contratos, el monopolio en la toma de decisiones y las afectaciones en los espacios de participación ciudadana. A su vez, se recopiló evidencia sobre estas prácticas, vinculando la corrupción con la reducción de una participación efectiva de la comunidad y el debilitamiento de la transparencia en la toma de decisiones.</p> <p>Este análisis proporcionó una base sólida para evaluar los daños, permitiendo una comprensión clara de las deficiencias provocadas por la corrupción y cómo estas afectaron la participación ciudadana y la transparencia en la comuna 6.</p>
Instrumentos para la recolección de información	Encuesta
Definición de variables	<p>Caracterización Poblacional: este bloque de información permite ahondar en datos demográficos que aportan información de contraste para evidenciar posibles cambios en la conformación de la población de comuna 6 y para establecer características generales de la población afectada en función de las necesidades de información del caso.</p> <p>Este bloque ofrece una primera etapa de contraste, relacionada con el tiempo que llevan las personas habitando la comuna y si pertenecen o han pertenecido a una organización social; lo anterior permite minimizar el error de muestreo en el instrumento, pues asegura que las personas encuestadas tengan conocimiento de la situación y se encuentren familiarizadas con el proceso de planeación participativa adelantado por Plan Estratégico Comuna 6 Doce de Octubre 2017-2027 ¡Vivir Bien!</p> <p>Participación, escenarios y organizaciones: en este bloque en particular, se busca ahondar por las razones que le han llevado a hacer parte de los procesos de planeación participativa, los espacios que conoce y en los que ha participado, las razones por las cuales las personas dejan de frecuentar los espacios y el grado de participación activa relacionada con la toma de decisiones que las personas tienen en la comuna al momento de acceder a su derecho a la participación.</p> <p>Esta información en particular orienta y puede dar cuenta de las razones que pueden existir para que no se fomente el ejercicio ciudadano de la</p>



	<p>participación en la comuna y por tanto las razones más comunes que afectan el acceso al derecho.</p> <p>Percepción en la ejecución de políticas públicas: finalmente se ahonda en el conocimiento de algunos temas específicos que se encuentran relacionados en el Plan Estratégico Comuna 6 Doce de Octubre 2017-2027 ¡Vivir Bien!, con el ánimo de medir y contrastar la percepción general de la ciudadanía en función de los diferentes niveles de participación que se pueden observar en el anterior bloque.</p>
Revisión de documentación relevante	Revisión del Plan de Desarrollo Local – informes de auditoria – Plan Estratégico de la Comuna 6
Acercamiento a víctimas	Al final se alcanzaron 67, pero la tendencia de las variables y su distribución demostró que guarde porción idónea con las características de percepción ciudadana esperadas.
Análisis de datos	<p>Para tasar los daños por corrupción en la Comuna 6, se utilizaron dos enfoques principales:</p> <p>i. Análisis del costo de la corrupción: se centró en calcular los costos directos e indirectos asociados a los actos corruptos, considerando los siguientes aspectos:</p> <p>Costo económico: se calcularon las pérdidas directas (desviación de fondos y sobornos) comparando registros financieros con los informes de rendición de cuentas, en donde se identificaron pérdidas monetarias.</p> <p>Costo social: se evaluaron los efectos en el acceso a servicios y calidad de vida, usando indicadores de desigualdad y percepción de corrupción.</p> <p>Costo institucional: se examinó cómo la corrupción debilitó la eficacia institucional y la transparencia en la comuna.</p> <p>ii. Análisis de impacto económico: Se buscó evaluar cómo la corrupción afectó la inversión en la comuna, considerando la inversión presupuestal, ciudadana y inversión participativa.</p> <p>Estos enfoques permitieron comprender cómo la corrupción afectó económica y socialmente a la Comuna 6 y detectar áreas críticas en la administración de recursos.</p>
Resultados de la tasación	Se encontró que pese a que se invirtieron en \$1.766 millones en mitigar riesgos, los daños patrimoniales a la ciudadanía ascendieron a \$4.000 millones, sumando un total de \$5.766 millones. Con respecto al sector de participación ciudadana, se identificó un daño colectivo de \$4.561 millones de pesos, que representa \$53 mil pesos por habitante de la Comuna 6. El estudio sugiere una posible relación entre decisiones irregulares en la contratación pública por parte de actores implicados en corrupción y la afectación de derechos humanos en la Comuna 6 para acceder a bienes y servicios.



ANEXO. CASO CONCIUDADANÍA

Caso Fortalecimiento de la producción agrícola de pequeños productores afectados por la emergencia COVID-19 en 10 municipios del Oriente Antioqueño





1. ESTRATEGIA PEDAGÓGICA Y DE CONTROL SOCIAL

Esta estrategia tuvo como objetivo desarrollar un ejercicio colectivo, pedagógico y participativo para realizar la caracterización del sub caso objeto de estudio y reflexionar en torno a los temas más relevantes acerca de la reparación de los daños causados por la corrupción. Lo anterior, buscó fomentar y fortalecer el control ciudadano en el Oriente Antioqueño desde un enfoque preventivo para la no repetición de los hechos de corrupción.

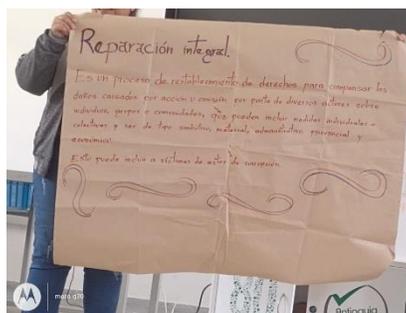
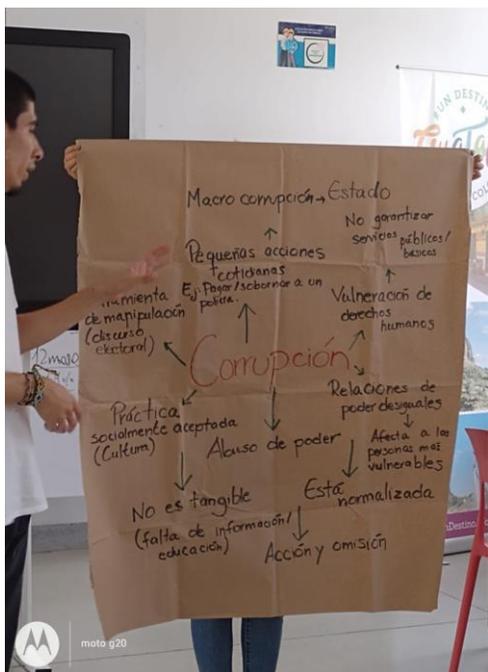
De esta manera, se desarrolló a partir de encuentros subregionales con líderes, lideresas y víctimas de los municipios afectados por los posibles hechos de corrupción estudiados. Esto fue transversalizado, por un lado, con la ejecución de la campaña de comunicaciones para la promoción y sensibilización en control social y veeduría ciudadana, y por el otro, con acciones adicionales de gestión de información alrededor de los hechos. Estos encuentros fueron desarrollados en torno a los siguientes espacios:

- Presentación de la Hoja de ruta: Conceptualización sobre la reparación de los daños causados por la corrupción y lanzamiento de la campaña de comunicaciones
- Aplicación de la metodología de caracterización del subcaso estudiado: contemplado en la fase 2 de la Hoja de Ruta, con énfasis en las víctimas y los derechos vulnerados.
- Identificación de propuestas: para la reparación a los daños causado en virtud de los hechos de corrupción analizados
- Evento de cierre: socialización y entrega de resultados a las y los líderes y víctimas, sobre el análisis realizado bajo la Hoja de Ruta.

Estos espacios contaron con la participación de líderes y lideresas, y en general, sociedad civil organizada a nivel cultural, pedagógico, político, literario, entre otros, quienes han participado activamente en los procesos de control ciudadano en sus territorios, concretamente aquellos afectados por los hechos de corrupción, o que tienen un interés de vincularse a este tipo de ejercicios para hacer seguimiento o control al caso seleccionado para la implementación de la Hoja de Ruta. A continuación, se presentará un seguimiento fotográfico que se realizó de estos encuentros:



Fotos. Encuentros subregionales realizados en los municipios de Guatapé y Marinilla en el Oriente Antioqueño con líderes, líderes y organizaciones.



El evento de cierre buscó socializar los resultados de los ejercicios de caracterización participativa del subcaso y, en general, la aplicación del componente pedagógico de la Hoja de Ruta respecto al caso con las y los líderes y organizaciones que participaron en estos ejercicios. A este evento fueron invitados representantes de los entes de control, el Ministerio Público a través de las Personerías, algunos concejales y concejalas electas de los municipios afectados, y personas que hayan sido víctimas de los hechos de corrupción:

Fotos. Encuentro subregional de cierre realizado en el municipio Marinilla en el Oriente Antioqueño.



2. CAMPAÑA DE COMUNICACIONES PARA LA PROMOCIÓN Y SENSIBILIZACIÓN EN CONTROL SOCIAL Y VEEDURÍA CIUDADANA

El objetivo de esta campaña de comunicaciones fue implementar una estrategia transversal en cada una de las fases de la Hoja de Ruta, para sensibilizar sobre la importancia del control ciudadano, así como visibilizar y difundir los hallazgos de los hechos de corrupción analizados. Esta campaña combinó acciones pedagógicas sobre el caso, y en general sobre la reparación de los daños causados por la corrupción, así como una actividad de devolución y socialización de los hallazgos propuestas de medidas de reparación. Esta última hace referencia al evento de cierre resaltado con anterioridad.

De esta manera, la campaña de comunicaciones implementada por Conciudadanía abarcó dos acciones principales:

- Fase 1. Sensibilización: El objetivo fue promover y compartir ideas y reflexiones que concientizaran sobre la importancia del control social para el derecho a la participación ciudadana, ya que es esencial para fortalecer



la democracia y la gobernabilidad local. Esto se conecta con los conceptos de la Hoja de Ruta, especialmente sobre cómo la corrupción afecta los derechos humanos. Con esta acción se buscó hacer un llamado a la importancia de disminuir la estigmatización y los señalamientos hacia líderes y lideresas que realizan control social en sus comunidades, principalmente en el Oriente Antioqueño.

En esta fase se co-crearon dos contenidos específicos: por un lado, unas piezas comunicativas que socializaron información acerca de la importancia del control social para la gestión pública desde un enfoque anticorrupción y de derechos humanos, y por el otro, el podcast *Cuidar lo público es cuidar tus derechos* que aborda elementos conceptuales de la Hoja de Ruta para buscar la reparación del daño causado por la corrupción. Este último puede ser visitado en el siguiente enlace:

Podcast. *Cuidar lo público es cuidar tus derechos*

El control social se nos ofrece para promover y alcanzar la garantía de los derechos y buscar la consolidación de la democracia y la gobernabilidad, teniendo clara la importancia de brindar mecanismos que permitan a los ciudadanos ser partícipes de la toma de decisiones para bienestar de sus comunidades, y permitiéndoles de esta forma empoderarse de los temas públicos. El control social busca a través de la vigilancia de la gestión pública, velar por la correcta inversión de los recursos públicos y garantizar la correcta gestión del servicio a la comunidad a través de la participación:

<https://open.spotify.com/show/1SfNRGI1BbEEPpkkN9pLUW?si=Yf3BGAN7RqqHjQTpxR79fw&nd=1&dlsi=8f51066d84c14ca8>

Ilustraciones 1. Piezas comunicativas. ¿Sabes qué es el #CONTROLSOCIAL y por qué es tan importante para evitar la corrupción? En esta historia, nuestro amigo Demócrito te lo explicará de manera muy sencilla.

¡Hola! Soy Demócrito
y te quiero invitar a que conozcas conmigo **qué es el control social** y su importancia para prevenir la corrupción en nuestros gobiernos.

Proyecto: Financiado por: Desarrollado por:

Muchos municipios del país reciben importantes recursos de regalías, provenientes de impuestos a la explotación minera y de petróleo.

Estos recursos deben estar destinados a proyectos de inversión social y por eso requieren de un control especial de las comunidades.

Proyecto: Financiado por: Desarrollado por:

El control social es que le hagamos vigilancia a la forma como invierten los recursos las entidades públicas y verificar que cumplan con el propósito para el que se habían destinado.

#NoSonRegalosSonRegalías

Proyecto: Financiado por: Desarrollado por:

En muchos proyectos públicos, por lo grandes e importantes que son para las comunidades, se conforman **Veedurías Ciudadanas** para hacerle un seguimiento y control más amplio y detallado a toda la inversión.

Estas veedurías adquieren el derecho a ser informadas y convocadas a participar en el desarrollo de todo el proyecto.

Proyecto: Financiado por: Desarrollado por:

Hacer control social es un derecho que tenemos todas las personas de este país y es obligación de las entidades públicas y funcionarios entregar toda la información sobre lo que hacen con los recursos públicos.

Además, de responder de manera oportuna y clara lo que les solicitemos.

#NoSonRegalosSonRegalías

Proyecto: Financiado por: Desarrollado por:

Estas piezas fueron publicadas en las redes sociales de Conciudadanía. Pueden ser visualizadas en el siguiente enlace: ¿Qué es el Control Social? Explicado por Demócrito:

https://www.instagram.com/p/CyyM9T9uVVg/?igsh=dm15NGo2NHhkeHZ0&img_index=1

Fase 2. Difusión de hallazgos: como se nombró con anterioridad, el evento de cierre tuvo como finalidad socializar con las y los líderes y organizaciones que participaron en los ejercicios del componente pedagógico, los resultados de la implementación de las actividades y contenido adelantando tanto en los encuentros subregionales como en la campaña de comunicaciones. En el marco de esta última, se diseñó para el espacio una infografía en forma de plegable con los datos más importantes de la caracterización realizada con las personas que participaron de los encuentros subregionales, con la finalidad de ser



compartidas con las y los asistes, y así continuar haciendo pedagogía y difundiendo lo aprendido en los municipios y en los procesos colectivos y organizativos de los que hacen parte estas personas.

3. TASACIÓN DEL DAÑO CASO DE CONCIUDADANÍA

TASACIÓN DE LOS DAÑOS CAUSADO POR CORRUPCIÓN	
Teoría del cambio para el caso	<p>Se aplicó la Teoría del Cambio, cuyo proceso incluyó varios puntos:</p> <p>Primero, se revisaron los recursos y el diseño del proyecto, basándose en estudios previos y análisis contractual realizados por la organización y se compararon con los informes de rendición de cuentas de la gobernación de Antioquia.</p> <p>De allí, se formuló una hipótesis causal para entender cómo la corrupción afectó el proyecto, enfocándose en tres áreas clave: desvío de fondos, reducción en los insumos entregados, y reducción de beneficiarios o asistencia técnica. Esta hipótesis sugirió que el desvío de fondos, la corrupción en la entrega de insumos, y errores en la focalización de beneficiarios podrían haber comprometido la efectividad del proyecto.</p> <p>Este ejercicio permitió entender cómo la corrupción afectó la implementación del proyecto, proporcionando una base para la tasación de los daños sin implicar aún la cuantificación específica de los daños.</p>
Instrumentos para la recolección de información	Encuesta
Definición de variables	<p>(Caracterización Poblacional: se incluyen las variables demográficas (edad, sexo, género, pertenencia étnica, y grupos de especial atención) que permitan establecer grados de vulnerabilidad en las personas que se encuestaron. Así como una aproximación a la conformación de los hogares beneficiarios, las zonas donde se recibió la atención y las líneas productivas apoyadas por el proyecto.</p> <p>Percepción de la asistencia: las variables propuestas buscan contrastar la atención recibida en especie y la eficacia de la asistencia técnica recibida en el marco del proyecto, así como realizar una aproximación a la situación económica del proceso productivo en la familia previo y posterior a su participación en el proyecto.</p> <p>Percepción del impacto: en este componente se busca medir la percepción de cambio más significativo en los modelos productivos por parte de las personas beneficiarias del proyecto, con el ánimo de ofrecer un contexto que permita analizar los indicadores reales del proyecto en la tercera etapa de la consultoría.</p>



Revisión de documentación relevante	Revisión del Contrataciones del Sistema General de Regalías y contrataciones del Programa.
Acercamiento a víctimas	Se complementaron 24 elementos poblacionales puntuales y representativos de cada municipio y línea productiva asociada.
Análisis de datos	<p>El proceso incluyó las siguientes etapas:</p> <p><u>Identificación de los costos asociados a la corrupción:</u> Se compararon los presupuestos asignados con la ejecución real para analizar diferencias en recursos y su impacto en líneas productivas y municipios.</p> <p><u>Estimación de los costos alternativos:</u> Se evaluaron los costos necesarios para ofrecer asistencia técnica adecuada, comparando estos costos con el presupuesto inicial y analizando discrepancias por línea productiva.</p> <p><u>Cálculo de los costos evitados:</u> Se determinó la diferencia entre el costo real de ejecución y el costo alternativo estimado, evaluando cómo la corrupción afectó la utilización de recursos y la asistencia técnica.</p>
RESULTADOS DE LA TASACIÓN	Se concluyó que del presupuesto inicial de COP \$ 7.159.440.600, hubo una diferencia del 11,15% en la ejecución presupuestal, lo cual constituye un costo real evitado posiblemente por corrupción de COP \$ 798.766.793. Así mismo, se estimó que, frente a asistencia técnica, los costos evitados suman COP \$ 1.330.127.693, que equivalen al valor de asistencia técnica no proporcionada, afectando a aproximadamente 160 personas (39% de la población objetivo). Ahora bien, frente al daño individual del total de las familias que iban a ser beneficiarias se estimó:



ANEXO. CASO TODOS POR MEDELLÍN

Caso Buen Comienzo





1. RESUMEN DEL CASO BUEN COMIENZO, MODALIDAD FAMILIAR 2020

En marzo de 2020, el Municipio de Medellín firmó un contrato de prestación de servicios y apoyo a la gestión con la Corporación Colombia Avanza (Contrato 4600085185) para el Programa Buen Comienzo en la Modalidad Familiar, dirigido a madres gestantes, lactantes y niños de cero a dos años. Anteriormente, este programa se manejaba mediante cuatro contratos de asociación competitivos bajo el Decreto 092 de 2017, involucrando a entidades sin ánimo de lucro.

En esta ocasión, la administración centralizó la atención de la primera infancia y el suministro de paquetes de alimentación en un solo contrato, lo que anteriormente se gestionaba con los principales bancos de alimentos de la ciudad. Sin embargo, la ejecución del contrato durante la emergencia sanitaria por la COVID-19 generó preocupaciones debido a la falta de claridad en la distribución de los paquetes de alimentos y la presencia de sobrecostos y fallas de calidad en los productos entregados, según la Fiscalía General de la Nación. Las principales víctimas potenciales de la corrupción detectada en el programa son las madres y niños beneficiarios, además de la administración pública.

En marzo de 2021, la organización de la sociedad civil "Todos por Medellín" presentó una denuncia ante la Fiscalía General de la Nación por irregularidades en la firma y ejecución de contratos entre la Secretaría de Educación de Medellín y la organización Colombia Avanza, relacionados con el programa Buen Comienzo. El 7 de febrero de 2023, se realizó la primera audiencia judicial de imputación de cargos contra la exsecretaria de Educación de Medellín, la exdirectora técnica de Buen Comienzo y el representante legal de Colombia Avanza, acusados de contratación sin requisitos legales y peculado por apropiación.

El 20 de noviembre de 2023, en la audiencia de formulación de acusación, Todos por Medellín solicitó representar a dos madres como víctimas de la corrupción y ser reconocida como perjudicada, argumentando daños a su buen nombre y su papel de veedora.

El juez de primera instancia reconoció a Todos por Medellín como víctima por su rol en la denuncia y el control social, pero no aceptó la representación de las madres. La defensa apeló esta decisión y el 7 de febrero de 2024, la Sala Penal del Tribunal Superior revocó el reconocimiento, argumentando falta de legitimidad y posible desequilibrio en el proceso.

2. PROCESO PENAL DEL CASO BUEN COMIENZO

La estrategia jurídica de Todos por Medellín se centró en dos objetivos fundamentales: demostrar el impacto de la corrupción en los beneficiarios del programa Buen Comienzo y establecer una distinción clara entre "víctima directa" y "perjudicado". Para lograr esto, la organización decidió representar a dos madres afectadas por la corrupción del programa, con el fin de evidenciar el



impacto que tiene la corrupción en los beneficiarios de los programas sociales, cuando estos se ven afectados por hechos de corrupción. En la audiencia de acusación del 20 de noviembre de 2023, Todos por Medellín solicitó su reconocimiento como víctima, así como el de las dos madres beneficiarias del programa Buen Comienzo.

El problema jurídico central para el caso, era determinar si Todos por Medellín tenía legitimidad para intervenir como víctima o perjudicada y representar a las madres en el proceso penal. La organización fundamentó su tesis en los artículos 132 de la Ley 906 y en los artículos 64 y 68 de la Ley 1757 de 2015, que modifica la Ley 850 de 2003, argumentando que dicho reconocimiento era legítimo.

Todos por Medellín argumentó que, para que procediera el reconocimiento de las víctimas, era necesario acreditar un daño real, concreto y específico causado por las conductas delictivas. De este modo, la organización sustentó que el daño se manifestaba en la afectación de los derechos fundamentales de las madres y niños beneficiarios del programa Buen Comienzo, y para Todos por Medellín, el daño se materializó en un perjuicio a su buen nombre como implicaciones al haber denunciado este presunto hecho de corrupción.

Asimismo, la organización sostuvo que, como persona jurídica, no era una víctima directa sino una perjudicada, lo cual justificaba su admisibilidad formal como interviniente en el proceso penal. Además, el reconocimiento de la calidad de víctima o perjudicado incluye los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. De este modo, mientras no se probará la responsabilidad de los procesados, el derecho a la verdad era el principal fundamento para la intervención de las víctimas en las etapas preliminares y de juzgamiento.

Finalmente, Todos por Medellín defendió que el reconocimiento de las madres y de la organización como víctimas era procedente mediante la aplicación del control de convencionalidad, que interpreta las disposiciones legales conforme a los criterios de protección de derechos humanos. Esta estrategia buscaba asegurar que tanto las madres afectadas como la veeduría fueran reconocidas formalmente en el proceso penal, subrayando el impacto de la corrupción en los derechos de las comunidades en condición de vulnerabilidad.

Finalmente, Todos por Medellín defendió que el reconocimiento de las madres y de la organización como víctimas era procedente mediante la aplicación del control de convencionalidad, que interpreta las disposiciones legales conforme a los criterios de protección de derechos humanos. Esta estrategia buscaba asegurar que tanto las madres afectadas como la veeduría fueran reconocidas



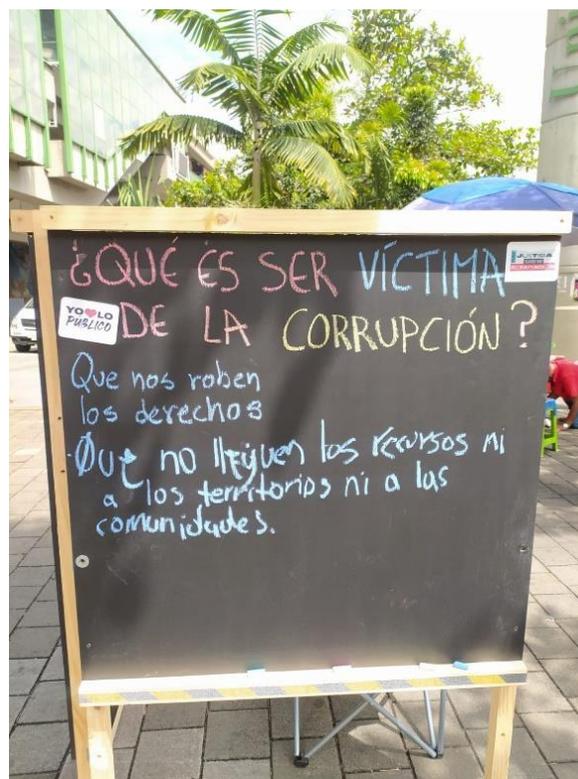
formalmente en el proceso penal, subrayando el impacto de la corrupción en los derechos de las comunidades en condición de vulnerabilidad.

3. ESTRATEGIA PEDAGÓGICA

El propósito de la estrategia pedagógica y comunicativa para el caso buscaba generar un proceso de aprendizaje donde las madres beneficiarias del programa Buen Comienzo durante 2020 y 2021 evidenciaran la vulneración de sus derechos debido a la corrupción, reconocieran la importancia de garantizar los derechos de la niñez y buscaran una reparación por parte del Estado.

3.1. Intervención de calle:

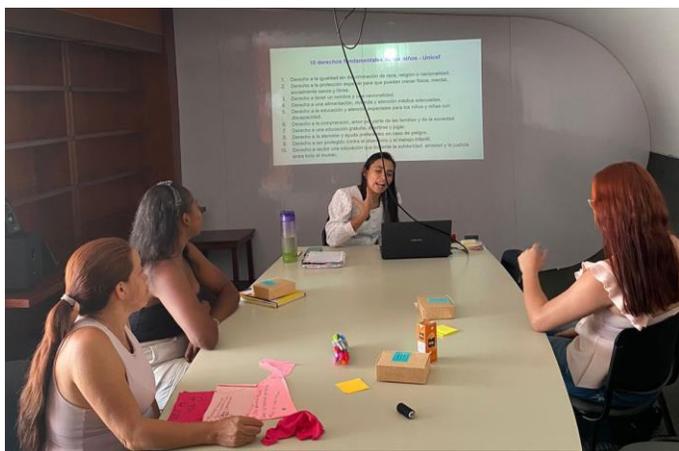
Se realizó una intervención de calle mediante la instalación de una cabina en distintos puntos de la ciudad. Esta cabina ofrecía a los transeúntes la oportunidad de visualizar un video sobre la corrupción y expresar, a través de escrituras en la cabina, lo que para ellos significaba ser víctima de este fenómeno. Las respuestas recibidas revelaron preocupaciones sobre temas como el pago de vacunas, el control político de cargos públicos y la falta de entrega de recursos a comunidades, proporcionando una visión amplia de las percepciones ciudadanas sobre la corrupción.





3.2. Acercamiento con las madres de Buen Comienzo 2020:

Después de un estudio etnográfico, se llevó a cabo un acercamiento con las madres beneficiarias del programa. Durante estas visitas, se explicó en detalle en qué consistiría el proceso pedagógico y se indagó sobre su disposición para participar en él. Este contacto inicial fue fundamental para establecer una comunicación efectiva y asegurar la comprensión de las madres sobre el proceso en el que estaban a punto de embarcarse.



3.3. Encuentros formativos:

Una serie de encuentros formativos se diseñaron para abordar temas clave. Estos encuentros permitieron a las madres comprender conceptos complejos como el significado de ser víctima de corrupción, la importancia de proteger los derechos de la niñez y las opciones disponibles para buscar reparación por los daños sufridos. Cada encuentro proporcionó un espacio de aprendizaje y reflexión que ayudó a las madres a empoderarse y tomar medidas concretas para exigir justicia.





3.4. Recorrido por la ciudad:

Se organizó un recorrido por la ciudad para visitar organizaciones comunitarias y conocer sus experiencias. Estas visitas permitieron a las madres entender la importancia del trabajo colectivo y aprender de las dificultades y logros de otras comunidades. Al observar el impacto positivo de la organización comunitaria, las madres se sintieron inspiradas y motivadas para fortalecer su propio papel en la exigencia de derechos.



3.5. Cena navideña de cierre:

El proceso culminó con una cena navideña que proporcionó un espacio para la reflexión y la celebración. Durante esta cena, se discutieron los aprendizajes adquiridos y se expresaron los agradecimientos a las madres por su participación activa. La cena no solo marcó el final del proceso pedagógico, sino que también reafirmó el sentido de comunidad y la importancia de trabajar juntos hacia la reparación de los derechos vulnerados.



Además de las actividades planificadas inicialmente, se llevaron a cabo acciones adicionales que no estaban contempladas en el plan original. Estas acciones incluyeron intervenciones artísticas en la calle, acompañamiento terapéutico a las madres y la creación de un mural simbólico. Estas actividades complementarias ampliaron la comprensión y el impacto del proceso pedagógico, brindando un apoyo adicional a las madres en su búsqueda de justicia y reparación.



3.6. Mural

Para finalizar el proceso de acompañamiento de la hoja de ruta, con participación de algunas madres que participaron del acompañamiento realizado por Todos por Medellín, fue realizado un mural en el que recordaron que es importante alzar la voz ante los presuntos casos de corrupción. Este mural marca el final de este proceso que nos dejó muchos aprendizajes.



<https://www.instagram.com/reel/C2h5aZCLzck/?igsh=bmYycnBhaTB2aGpu>

4. TASACIÓN DE DAÑOS

TASACIÓN DE LOS DAÑOS CAUSADO POR CORRUPCIÓN	
Teoría del cambio para el caso	<p>Se aplicó para analizar detalladamente el impacto del hecho de corrupción. Para ello, se contemplaron insumos de los recursos y elementos necesarios para implementar Programa Buen Comienzo, a partir del manual operativo, estudios previos y la experiencia de las familias beneficiarias. Esta información se contrastó con los informes de rendición de cuentas de la Alcaldía de Medellín para el año 2021.</p> <p>Seguido, se formuló una hipótesis causal sobre cómo la corrupción impactó el programa y los daños resultantes, centrándose en tres áreas clave: desvío de fondos, baja calidad en los alimentos y reducción en la cobertura de beneficiarios. Se examinó la evidencia de</p>



	<p>corrupción en cada una de estas áreas y se correlacionó con las prácticas observadas. Como resultado, se identificó el desvío de fondos que redujo el presupuesto, la corrupción en la cadena de suministro que afectó la calidad de los alimentos, y una disminución en la cobertura de atención profesional.</p> <p>De esta manera, la Teoría del Cambio permitió desglosar estos efectos y analizar cómo las prácticas corruptas influyeron en la ejecución del programa. Este análisis proporcionó una base sólida para la tasación de los daños, permitiendo una comprensión clara de las deficiencias provocadas por la corrupción y cómo estas afectaron a los beneficiarios, sin implicar aún la cuantificación completa de los daños.</p>
Instrumentos para la recolección de información	Encuesta
Definición de variables	<ul style="list-style-type: none"> • Caracterización poblacional de los y las afectadas (variables demográficas) • Caracterización de la atención: esto con el fin de definir zonas de intervención, roles de atención, tiempo de duración y grado de información recibido. • Caracterización de la modalidad: se pretende ahondar en el grado de pertinencia, idoneidad, eficiencia y eficacia de la atención entregada, a partir del contraste entre lo recibido y la línea técnica del programa formulado.
Revisión de documentación relevante	Estudios previos y el manual operativo diseñado por la Unidad Administrativa de Buen Comienzo de la Alcaldía de Medellín; así mismo tomo como referente la investigación antropológica sobre la experiencia de las familias beneficiarias de la modalidad familiar de Buen Comienzo con los paquetes de alimentación que recibieron en el año 2020
Acercamiento a víctimas	La muestra poblacional de 442 beneficiarias a quienes se les aplicó el instrumento de percepción. Esto permitió una muestra más robusta.
Análisis de datos	<p>Se empleó la metodología basada en Modelos de Equilibrio General Computable (MEGC) y el Método de Costos Evitados, desde tres etapas de análisis:</p> <p><u>Identificación de costos:</u> Revisión de rendición de cuentas y presupuesto inicial para detectar ineficiencias y desvíos en la asignación de recursos del programa.</p> <p><u>Estimación de costos alternativos:</u> Evaluación y comparación de costos de distintas modalidades de atención, como canastas alimentarias y acompañamiento nutricional, con los costos esperados sin corrupción, para identificar y cuantificar ineficiencias económicas.</p> <p><u>Cálculo de costos evitados:</u> Determinación del costo evitado mediante la correlación entre el análisis presupuestal y encuestas sobre la</p>



	<p>atención recibida, considerando pérdidas de oportunidad, demoras y el incremento del IPC, para medir el impacto de la corrupción en el programa.</p>
RESULTADOS DE LA TASACIÓN	<p>del análisis hecho se concluyó que en comparación con el año 2019, en 2020 se redujo el número de cupos de beneficiarios del programa, mientras que el presupuesto se mantuvo igual. La meta de atención en 2020 se limitó a 16,800 cupos, lo que llevó a un incremento en el costo per cápita de atención del 2.4% al 2.8%. Aunque esto implicó una menor eficiencia con un ahorro de COP \$ 157 millones, la inflación marginal ayudó a mitigar el impacto, resultando en un costo real evitado en términos de ejecución de COP \$ 429 millones.¹</p> <p>Por otro lado, se identificó que más del 50% de las beneficiarias recibieron atención promedio de 5 meses, en lugar de los 7 meses requeridos. Las deficiencias incluyeron la falta de acompañamiento en el hogar y en encuentros grupales, así como la entrega incompleta de asistencia alimentaria. Así, del análisis se sugiere que la corrupción y la ineficiencia en la gestión afectaron al menos a 6,407 beneficiarios, resultando en un daño total ajustado por corrupción de aproximadamente COP \$ 2,716,782,083, afectando directamente a las mujeres, niñas y niños beneficiarios del programa.</p>

¹ Pese a que este dato es relevante ya que muestra la ineficiencia en la asignación de los recursos, no directamente puede que esté vinculado con corrupción.