Reparación del daño causado por la **corrupción**

Hoja de ruta para organizaciones de sociedad civil

Suecia
Sverige

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA
Capítulo Transparencia Internacional

CONSEJO RECTOR

Carlos Eduardo Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoya
Guillermo Carvajalino Sánchez
Juan Francisco Lozano Ramírez

JUNTA DIRECTIVA

María Elisa Bernal Bueno
Eulalia Arboleda de Montes
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila
Carolina Calderón Guillot
Daniel Ricardo Uribe Parra
Guillermo Vargas Ayala
Eduardo Wills Herrera

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

AUTORAS

Sandra Ximena Martínez Rosas
Directora Programática Iniciativas con Sistema Político y Estado

Paula Viviana Fierro Barreto
Coordinadora de Proyecto – Iniciativa de Reparación al Daño Causado por la Corrupción

Laura Daniela Ramírez Bueno
Profesional de Justicia y Sanción

CON EL APOYO DE:

Corporación Región

Juan Fernando Vélez Granada
Responsable de la Alianza con Transparencia por Colombia para la implementación en Antioquia y Medellín, del proyecto “Hacia un ejercicio del poder más transparente y responsable”.

Lucia Mercedes Ossa Álvarez
Consultora del proyecto “Hacia un ejercicio del poder más transparente y responsable”.

Oscar Augusto Mesa Martínez
Asistente del proyecto “Hacia un ejercicio del poder más transparente y responsable”.

Somos el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional -TI-, la Organización de la Sociedad Civil líder en el mundo en la lucha contra la corrupción que trabaja en más de 100 países.

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA
Capítulo Transparencia Internacional

Calle 35 # 24-19, Barrio la Soledad, Bogotá. D.C.
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia

Contenido

Introducción 9

Definiciones generales 10

Marco normativo para la implementación de una hoja de ruta de reparación a daños causados por corrupción 13

Hoja de ruta para la reparación de los daños causados por la corrupción 20

Fase 1. Acercamiento al vínculo entre la corrupción, los daños causados y las víctimas en un caso 22

Paso 1. Aprendizaje inicial del tema por parte de las organizaciones que decidan implementar la hoja de ruta 23

Paso 2. Identificación del caso: hechos de corrupción que contribuyen en la vulneración de derechos humanos 24

Paso 3. Aproximación inicial al caso o posible caso de corrupción para ser objeto de estudio de la hoja de ruta: diagnóstico preliminar del caso 26

Fase 2. Caracterización del caso: estimación de daños e identificación de víctimas 30

Paso 1. Tipo de corrupción 32

Paso 2. Sector de la administración pública afectado 34

Paso 3. Identificación de derechos humanos vulnerados 35

Paso 4. Víctima(s) del hecho 37

Paso 5. Posibles responsables del hecho de corrupción 41

Paso 6: Daños ocasionados 44

Fase 3. Acciones para buscar una reparación de daños causados por corrupción en casos concretos 49

Paso 1. Acciones judiciales 50

Paso 2. Acciones paralelas de carácter no judicial 53

Preguntas metodológicas para decidir qué acciones emprender de la fase 3 55

Recomendaciones sobre enfoque de acción sin daño en la implementación de la hoja de ruta 55

Ejercicio del derecho de acceso a la información pública en clave de derecho a la verdad de los hechos de corrupción 56

Reflexiones finales 57

Tablas

Tabla 1.	Normativa relevante de lucha contra la corrupción en Colombia	**13**
Tabla 2.	Normativa relevante para buscar la reparación del daño en Colombia.	**17**
Tabla 3.	Normativa relevante en protección de derechos humanos y reparación a víctimas en el contexto colombiano	**18**
Tabla 4.	Tipologías de víctimas de la corrupción	**38**
Tabla 5.	Dimensiones de víctimas de corrupción	**38**
Tabla 6.	Preguntas metodológicas para definición de víctimas	**40**
Tabla 7.	Preguntas metodológicas para definir posibles responsables	**42**
Tabla 8.	Preguntas para la identificación de daños	**47**
Tabla 9.	Acciones judiciales	**50**

Gráficos

Gráfica 1. Medidas de reparación del daño causado por la corrupción 12

Gráfica 2. Esquema general hoja de ruta 21

Gráfica 3. Características de un hecho de corrupción 25

Gráfica 4. Propuesta de variables de Kligaard. 26

Gráfica 5. Fuentes de información primaria y secundaria 27

Gráfica 6. Proceso para identificar características del caso de corrupción 31

Gráfica 7. Corrupción administrativa 32

Gráfica 8. Corrupción judicial 33

Gráfica 9. Corrupción privada 33

Gráfica 10. Corrupción política 34

Gráfica 11. Elementos para la identificación del sector afectado 35

Grafica 12. Ejemplos derechos individuales 35

Gráfica 13. Ejemplos derechos colectivos 36

Gráfica 14. Ejemplos derechos sociales 36

Gráfica 15. Algunas características poblacionales 39

Gráfica 16. Dimensiones de daños 45

Gráfica 17. Clases de daño 46

Cuadros

Cuadro 1.	Afectaciones a derechos humanos	**24**
Cuadro 2.	Preguntas fase 1	**29**
Cuadro 3.	Preguntas para el reconocimiento de derechos vulnerados	**37**
Cuadro 4.	Preguntas para definir acciones	**55**

Presentación

El proyecto “Hacia un ejercicio del poder más transparente y responsable”, financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, tiene como objetivo contribuir, desde la sociedad civil, a mejorar el control al ejercicio del poder público, de tal manera que sea más transparente, responsable y orientado al bien común y a la construcción de paz.

Uno de los resultados esperados consiste en mejorar la comprensión e implementación de instrumentos para la reparación de daños a víctimas de corrupción. Así las cosas, la presente Hoja de Ruta para organizaciones de sociedad civil, elaborada por Transparencia por Colombia – TPC en articulación con la Corporación Región en el marco de este proyecto, pretende que, ante casos concretos de corrupción, se identifiquen y pongan en marcha distintas acciones tendientes a buscar la reparación de los daños causados a las víctimas de la corrupción.

Este trabajo surge a partir de las iniciativas que Transparencia por Colombia ha venido realizando desde el año 2018, buscando incorporar en las acciones de lucha contra la corrupción, la visibilización y reparación de las víctimas. Todo esto se ha recogido a través de diferentes documentos que detallan avances y hallazgos alcanzados hasta el momento al abordaje sobre la corrupción desde la perspectiva de quienes resultan afectados por este fenómeno, su relación con la vulneración de derechos humanos, la afectación al acceso a bienes, servicios del Estado, las distintas alternativas para reparar estos daños desde el ordenamiento jurídico existente, las experiencias y avances en la materia a nivel internacional, y el alcance y misionalidad de las entidades y órganos de control nacional en torno al tema[1].

En este trabajo se ha venido planteando la creación del *Sistema de Reparación a Daños Causados por Corrupción*, cuyo propósito es lograr la reparación de daños causados a personas naturales, comunidades y/o sociedad a causa de la corrupción. El Sistema propuesto se encuentra integrado por entidades de control, la rama judicial, entidades de inspección y vigilancia, organizaciones de la sociedad civil y demás actores que pueden ser relevantes para este fin. Debido a esto, el presente documento ofrece una herramienta para que, ante casos de presunta corrupción, las organizaciones de la sociedad civil puedan emprender acciones que den lugar a la visibilización de las víctimas y la reparación de los daños causados.

Esta Hoja de Ruta ha sido objeto de discusión con diferentes representantes de organizaciones sociales y expertos en estos temas. Se destaca el apoyo

1 *A través del siguiente enlace encontrarán las diferentes publicaciones realizas por Transparencia por Colombia en torno a la Reparación de las víctimas de la corrupción https://transparenciacolombia.org.co/tag/victimas-de-corrupcion/*

y articulación de la Corporación Región y su equipo, quienes han venido realizando aportes importantes para la construcción y puesta en marcha de esta Hoja de Ruta.

Este documento se construyó a partir de dos grandes apartados: en primer lugar el Punto de partida, el cual aborda los conceptos básicos y la revisión del marco normativo vigente. En segundo lugar, se encuentra la Hoja de Ruta para la reparación del daño causado por la corrupción, la cual está integrada por tres (3) fases, que pueden desarrollarse sin un orden específico y bajo el liderazgo de una organización o de manera articulada entre varias organizaciones sociales para buscar la reparación. Finalmente se presentan unas recomendaciones para avanzar en la reparación desde una perspectiva de acción sin daño para la implementación de la Hoja de Ruta, y una serie de anexos con herramientas para la puesta en marcha de la misma.

Sobre las fases y los anexos

Fase 1. Acercamiento al vínculo entre la corrupción, los daños causados y las víctimas en un caso.

En esta fase se hace un acercamiento inicial al vínculo entre corrupción y vulneraciones de derechos humanos, los daños causados por la corrupción y las víctimas de la corrupción, en el caso concreto.

Fase 2. Caracterización del caso: estimación de daños e identificación de víctimas

En esta fase se propone realizar una caracterización del caso selecto a través de la recolección de información por diferentes medios y herramientas que permitan identificar víctimas, derechos afectados y daños generados por la corrupción.

Fase 3. Acciones para buscar una reparación de daños causados por corrupción en casos concretos.

Esta fase recoge las diferentes acciones judiciales y no judiciales para buscar una reparación de daños causados por la corrupción.

Anexos

Al final del documento se encuentran 8 anexos que complementan la aplicación práctica de la Hoja de Ruta:

- **Anexo 1.** Referencias y fuentes sobra la reparación del daño causado por la corrupción
- **Anexo 2.** Sugerencias para la construcción de herramientas metodológicas para la caracterización del caso de corrupción

- **Anexo 3.** Propuestas adicionales para la caracterización del caso seleccionado.
- **Anexo 4**. Vías judiciales para la reparación del daño causado por corrupción.
- **Anexo 5.** Acciones paralelas de carácter no judicial.
- **Anexo 6.** Identificación de riesgos de corrupción en casos concretos.
- **Anexo 7.** Recomendaciones para implementar un enfoque de acción sin daño en la hoja de ruta.
- **Anexo 8.** Conceptos y enfoques desde las experiencias de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Introducción

La corrupción[2] es un fenómeno que incide directamente en la capacidad del Estado de cumplir con sus fines. Éste además de generar el detrimento patrimonial del Estado, también afecta directamente a las personas, particularmente, a quienes se encuentran por diversas razones, en situación de vulnerabilidad. En este caso, se destacan los daños diferenciados que causa en las mujeres, grupos LGTBIQ+, jóvenes, minorías étnicas y líderes sociales, entre otros. Los daños a estos grupos se observan de manera más concreta en la afectación a la garantía de derechos fundamentales, económicos y sociales.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante que las acciones de lucha contra la corrupción pongan en el centro de la discusión el reconocimiento de las víctimas, los derechos vulnerados y los daños causados por el fenómeno, con el fin de encontrar mecanismos que permitan la reparación integral. En este camino, las organizaciones de la sociedad civil juegan un rol fundamental no sólo por que eventualmente hayan sido víctimas de hechos de corrupción, sino por su papel en favor del interés público y el control social, lo que les permite emprender acciones encaminadas a buscar la reparación a víctimas de la corrupción.

Relación entre hechos de corrupción y la vulneración a derechos humanos: camino a la reparación de víctimas de la corrupción

Para comenzar, es importante hablar de la relación que existe entre la corrupción y las vulneraciones de derechos humanos. Para esto, debemos entender en primera instancia que, existen vulneraciones de derechos humanos cuando el Estado por acción, omisión o falta de diligencia por parte de funcionarios (o agentes que actúen en su representación), incumple alguna de las

2 *Definición de Transparencia por Colombia y disponible también en: https://transparenciacolombia.org.co/2019/08/27/corrupcion/*

obligaciones que implican el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos[3]. La corrupción puede ser un factor que al presentarse en las instituciones y entidades estatales puede generar daños a los ciudadanos cuando no se cumplen con las obligaciones mencionadas.

Respecto a lo anterior, es preciso mencionar que existen escenarios en los que puede ser más claro el vínculo entre la corrupción y las vulneraciones de derechos humanos, sobre todo cuando se presentan violaciones masivas y sistémicas de derechos, en las que es evidente el desvío de las funciones institucionales. Así las cosas, los países con gobiernos autoritarios, en los que hay gran margen de discrecionalidad, concentración del poder y baja obligación de rendición de cuentas, son más proclives a que se den vulneraciones de derechos humanos propiciados por actos de corrupción[4]. Este escenario es favorable para que, a través de la corrupción se incremente la violencia en diversos ámbitos como el político, económico, social y judicial.

Los hallazgos presentados por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en su Informe Final de Hallazgos y Recomendaciones para la No Repetición, precisamente muestran cómo la corrupción incidió en la vulneración de derechos humanos durante el conflicto armado[5]. Más aún, el informe, hace varias alusiones a la corrupción como un causante del trauma social del conflicto[6], la impunidad, escenarios de violaciones a los Derechos Humanos y del resquebrajamiento de la democracia[7].

Definiciones generales

Para poder buscar la reparación de los daños causados por la corrupción y usar esta Hoja de Ruta como una herramienta para este propósito, es importante abordar ciertos conceptos claves en la materia:

- **Caso de corrupción:** una situación o conjunto de circunstancias objeto de análisis, en las que posiblemente hay hechos de corrupción y que están generando vulneraciones a derechos humanos.

- **Corrupción:** es el abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular de actores legales o ilegales en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones[8]. En un sentido amplio del concepto, encontramos que esta va más allá del derecho penal, comprendiendo la complejidad de actos e interrelaciones a distintas escalas y entre diferentes agentes del Estado y particulares.

  Siendo así, se habla de corrupción si cumple con las siguientes características: i) Se afectan derechos colectivos preciados como el patrimonio público

3 *ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Derechos Humanos. 2016. P. 34 y 35.*

4 *COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos. 2019. P. 139*

5 *COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA OCONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN. Hay Futuro si hay verdad. Informe final: Hallazgos y Recomendaciones. 28 de junio de 2022.*

6 *Ibid. P. 37.*

7 *Ibid. P. 129*

8 *MONITOR CIUDADANO DE LA CORRUPCIÓN. Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia. Bogotá: Transparencia por Colombia. 2021. P. 12.*

y la moralidad administrativa, y en muchas ocasiones, el acceso a los servicios públicos o a su prestación eficiente y oportuna, o se afecta la libre competencia; ii. Se afecta a un universo de víctimas heterogéneo, pues hay daños causados en una dimensión individual, colectiva y social; iii) Se realiza por parte de agentes corruptores (victimarios) diversos, tanto públicos como privados, y a distintas escalas de participación u obtención de beneficios[9].

- **Daño causado por la corrupción:** fenómeno que produce una pérdida, disminución o menoscabo el cual no debe ser soportado por el afectado o víctima a causa de un hecho de corrupción. El daño debe ser entendido en su dimensión individual, colectiva y social. Para este documento, el daño por corrupción es aquel que es generado por un hecho concreto y ocasiona vulneración de derechos humanos.

- **Indicio de corrupción:** hay señales o circunstancias que permite deducir la existencia de hechos de corrupción.

- **Responsables del hecho de corrupción:** quien a través de acción u omisión ha generado un daño que debe reparar, pueden ser personas naturales, personas jurídicas de derecho privado o entidades públicas (Estado). La atribución de la responsabilidad dependerá de lo reconocido por el ordenamiento jurídico y las decisiones de las autoridades competentes.

- **Reparación por daños causados por la corrupción (con vocación transformadora):** garantizar los derechos que hayan sido vulnerados o estén siendo vulnerados por un hecho de corrupción, transformando la situación o escenario de corrupción que dio lugar a dicha vulneración de derechos. Así pues, la reparación implica adoptar una serie de medidas que pueden ser de carácter material e inmaterial que conlleven al resarcimiento del daño causado por la corrupción, lo cual, está orientado no solo a restituir, indemnizar, satisfacer o rehabilitar sino también a promover medidas diferenciadas y de transformación política, económica, social y cultural. Es decir, que la reparación por hechos de corrupción debe tener un enfoque transformador, el cual implica impulsar acciones para la transformación de situaciones de injusticia sociocultural y de desigualdades, ocasionadas por hechos de corrupción que dieron lugar a la vulneración de derechos humanos[10].

Debido a que la corrupción es un fenómeno que puede ser sistémico y que permea la gestión de las instituciones garantes de derechos, la reparación por corrupción en casos concretos debe considerar prioritariamente buscar garantías de no repetición de los hechos, así como de medidas para el restablecimiento del tejido social, la promoción de cambios culturales e institucionales y resarcimiento de las afectaciones generadas a las comunidades.

Siendo esto así, en atención también a los estándares internacionales de protección de derechos humanos y lo que ha venido trabajando Transparencia por Colombia, a continuación se mencionan brevemente las medidas de reparación que pueden ser pedidas por las víctimas de corrupción en un caso.

9 *CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Reparación de las víctimas de la corrupción en Colombia: Enfoque, exploración de ruta jurídica y elementos para una metodología de tasación. Bogotá. 2020. P. 14.*

10 *IMPUNITY WATCH. Reparación transformadora par sobrevivientes de violencia sexual en sociedades de postconflicto. 2018. P.2*

Gráfica 1. Medidas de reparación del daño causado por la corrupción

Garantías de no repetición

Busca que los ***hechos de corrupción que dieron lugar a la vulneración de derechos humanos no se vuelvan a repetir,*** previniendo la materialización nuevamente de hechos de corrupción e identificando riesgos de corrupción sobre el mismo escenario y sobre el proceso de reparación a las víctimas.

Indemnización

Implica la ***compensación monetaria por los daños y perjuicios, tanto patrimoniales como extrapatrimoniales, causados a las víctimas de la corrupción. Así pues, se debe conceder una indemnización justa y suficiente para compensar los daños o pérdidas*** derivadas de la vulneración de los derechos, los cuales dependen de cada caso.

Satisfacción

Busca reparar el daño inmaterial de la víctima de manera no pecuniaria, a través de ***medidas que reintegren la dignidad o transmitan un mensaje de reprobación oficial de las violaciones de derechos de las víctimas.***

Restitución

Esta medida implica que en lo posible ***se devuelva a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos.*** La medida de restitución dependerá del caso y los derechos que se afectaron en ocasión al hecho de corrupción.

Rehabilitación

Las medidas de rehabilitación propenden por que ***las víctimas que hayan sufrido alguna afectación psicológica o física accedan a acciones especializadas para restablecer sus derechos.***

- **Riesgo de corrupción:** la posibilidad de que se presenten prácticas corruptas a partir de la existencia de ciertas condiciones institucionales y prácticas de los actores gubernamentales. Desde una perspectiva más amplia, el riesgo puede implicar la existencia de condiciones que pueden estarse presentando con la interacción de diferentes actores y circunstancias, que podrían facilitar la materialización de un hecho de corrupción que puede afectar los derechos de la ciudadanía.

- **Víctima o afectado por corrupción:** persona -o grupo- que individual o colectivamente haya sufrido -o alegue haber sufrido- un daño como consecuencia del acto de corrupción.

Marco normativo para la implementación de una Hoja de Ruta de reparación a daños causados por corrupción

Pese que a la fecha no hay un procedimiento específico en torno a la reparación del daño causado por la corrupción, a excepción de lo recogido en la Ley 2195 de 2022, el ordenamiento jurídico colombiano es robusto frente a la regulación de la reparación a daños en general, contemplando acciones y procesos de toda índole para lograr este fin. Las siguientes tablas recogen el marco normativo existente que resulta relevante para la implementación de la Hoja de Ruta.

Tabla 1. Normativa relevante para la lucha contra la corrupción

NORMATIVA	OBJETIVO	DISPOSICIONES RELEVANTES
LEY 610 DE 2000	Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Esta ley exige a los servidores públicos y a los particulares, cuando por acción u omisión dolosa o culposa causen un daño al patrimonio del Estado, repararlo.	Todos los artículos Esta ley establece el procedimiento de responsabilidad fiscal de las contralorías, importante para identificar el daño al patrimonio público.
LEY 734 DE 2002	Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Dicha ley le es aplicable a todos los servidores públicos y a aquellos particulares que presten servicios públicos a cargo del Estado, que se encuentren contemplados en el artículo 53 de la ley 734 de 2002 y el artículo 366 de la Constitución Política, correspondientemente.	Artículo 35. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 (…). En el artículo 35 de la ley en cuestión se encuentran estipuladas las prohibiciones de todo servidor público.

NORMATIVA	OBJETIVO	DISPOSICIONES RELEVANTES
LEY 970 DE 2005	Por medio de la cual se aprueba la "Convención de la Naciones Unidas Contra la Corrupción".	El artículo 35: "Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias, de conformidad con los principios de su derecho interno, para garantizar que las entidades o personas perjudicadas como consecuencia de un acto de corrupción tengan derecho a iniciar una acción legal contra los responsables de esos daños y perjuicios a fin de obtener indemnización." Este artículo es importante ya que evidencia la obligación internacional del Estado colombiano de garantizar una reparación de daños.
LEY 1474 DE 2011	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Se identifican y definen las medidas administrativas, disciplinarias y penales para la lucha contra la corrupción, los organismos especiales, las políticas e instituciones, y otras disposiciones.	La norma identifica y define las medidas administrativas, disciplinarias y penales para la lucha contra la corrupción, los organismos especiales, las políticas e instituciones, y otras disposiciones.
LEY 1778 DE 2016	Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción.	Su articulado permite atribuir responsabilidad administrativa a personas jurídicas por actos de corrupción en casos de soborno transnacional.

NORMATIVA	OBJETIVO	DISPOSICIONES RELEVANTES
LEY 2014 DE 2019	Por medio de la cual se regulan las sanciones para condenados por corrupción y delitos contra la Administración pública.	El articulado es importante en tanto que establece sanciones para condenados por corrupción y delitos contra la administración pública, puntos importantes en un escenario de reparación de daños.
LEY 2020 DE 2020	Por la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas en el territorio colombiano y ordenar que en él se incorpore la identificación de aquellas financiadas total o parcialmente con recursos públicos, para definir su terminación, demolición o las acciones requeridas para concretar su destinación definitiva.	La creación del Registro es importante para garantizar que la situación de obras inconclusas llegué a un feliz término lo cual incide en la garantía de los derechos de las comunidades beneficiarias de la obra.
LEY 2195 DE 2022	Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.	El Capítulo IX consagra disposiciones en materia de reparación y sobre los afectados por actos de corrupción, disponiendo la creación de un Fondo Nacional para la Reparación de las Víctimas de Actos de Corrupción, así como modificaciones a sanciones en torno a la materia.

Tabla 2. Normativa relevante para la reparación del daño en Colombia

NORMATIVA	OBJETIVO	DISPOSICIONES RELEVANTES
LEY 58 DE 1887	Código Civil	En su articulado se reconoce la responsabilidad civil extracontractual en el artículo 2341, la cual implica la obligación de indemnizar a quien se le haya causado un daño. Esta indemnización puede ser reclamada por **las víctimas individuales** a través de una **acción de reparación de perjuicios**[11]**.** La víctima que ejerce esta acción debe demostrar la culpa del demandado en la acusación del daño, así como la ocurrencia de ese daño.
LEY 472 DE 1998	Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.	El articulado regula el procedimiento para la interposición de acciones populares y de grupo encaminadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personas.
LEY 599 DE 2002	Por la cual se expide el Código Penal. En esta ley se tipifican, entre otros, los delitos conexos a corrupción como son los delitos contra la administración pública, la celebración indebida de contratos, enriquecimiento ilícito, así como las penas a imponer.	Todos los artículos asociados con delitos con falsedad en documento y delitos contra la administración pública.

11 *Código Civil, artículo 2341. Responsabilidad extracontractual.*

NORMATIVA	OBJETIVO	DISPOSICIONES RELEVANTES
LEY 906 DE 2004	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.	Su articulado expone el procedimiento, la persecución y el juzgamiento de los delitos cometidos en el territorio nacional, y los cometidos en el extranjero en los casos que determinen los Tratados Internacionales suscritos y ratificados por Colombia y la legislación interna. Las víctimas de los actos de corrupción pueden obtener la reparación de los daños sufridos por estos actos dentro del proceso penal, a través del denominado Incidente de Reparación Integral, el cual se puede iniciar una vez haya quedado en firme la sentencia condenatoria contra el o los responsables del acto de corrupción.
LEY 1437 DE 2011	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	El Código tiene normas encaminadas a proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares. En concreto, establece la acción de reparación directa la cual busca la reparación patrimonial por los daños antijurídicos que le sean imputables de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política.

Tabla 3. Normativa relevante en protección de derechos humanos y reparación a víctimas en el contexto colombiano

La siguiente tabla relaciona diversas disposiciones jurídicas en torno a la protección de derechos humanos, siendo esta de carácter ilustrativo debido a que el ordenamiento jurídico colombiano abarca numerosos convenios internacionales e instrumentos nacionales de protección de derechos humanos. A continuación, se referencian algunas consideradas relevantes dentro de la reparación de daños causados por corrupción.

NORMATIVA	OBJETIVO	DISPOSICIONES RELEVANTES
LEY 74 DE 1968	Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966	Por un lado, la Ley incorpora el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por otro lado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
LEY 16 DE 1972	Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969	Por medio de la Ley se incorporan las normas en materia de derechos humanos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991		Consagra en su Título II los Derechos, garantías y deberes constitucionales, integrando así el reconocimiento de derechos fundamentales, derechos sociales, económicos y culturales, derechos colectivos y medidas de protección de los derechos.
LEY 975 DE 2005	"Ley de Justicia y Paz" Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.	La Ley tiene como objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

NORMATIVA	OBJETIVO	DISPOSICIONES RELEVANTES
LEY 1448 DE 2011	Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.	El articulado tiene como objetivo establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la Ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales. Es importante tener en cuenta esta norma ya que es un referente de un sistema de reparación de daños y medidas de reparación en el Estado colombiano, sobre todo, en casos de violaciones a derechos humanos.

Hoja de ruta para la reparación de los daños causados por la corrupción

En esta parte encontrará la Hoja de Ruta para la Reparación del Daño Causado por la Corrupción que está distribuida en tres fases cada una con sus respectivos pasos. Para la implementación de las fases es importante que tenga lo siguiente presente:

- La implementación de las fases no está sujeto a un orden estricto, es decir, su organización puede aplicar las fases dependiendo de sus capacidades y lo que ya haya avanzado en el posible caso que será objeto de estudio. Por ejemplo, si ya ha venido adelantando acciones legales y ya ha hecho un estudio de caso, puede enfocarse en la fase 3, como lo verá más adelante.
- Se puede considerar aplicar todas o solo algunas de las fases propuestas, esto dependerá del caso y de lo que realiza en el margen normal de sus actividades.
- La ejecución e implementación de acciones propuestas por la Hoja de Ruta puede hacerse de manera articulada entre varias organizaciones.

Para una mejor comprensión de las etapas es relevante considerar que estas se componen de pasos y en algunos casos preguntas metodológicas de profundización para cada etapa o paso.

Gráfica 2. Esquema general hoja de ruta

1 FASE

Acercamiento al vínculo entre la corrupción, los daños causados y las víctimas en un caso.

Paso 1.

Aprendizaje inicial del tema por parte de las organizaciones que decidan implementar la Hoja de Ruta.

Paso 2.

Identificación del caso: hechos de corrupción que contribuyen en la vulneración donde derechos humanos.

Paso 3.

Aproximación inicial al caso o posible caso de corrupción para ser objeto de estudio de la Hoja de Ruta: diagnóstico preliminar del caso.

2 FASE

Caracterización del caso: estimación de daños e identificación de víctimas.

Paso 1. Tipo de corrupción.

Paso 2. Sector de la administración pública afectado.

Paso 3. Identificación de derechos humanos vulnerados.

Paso 4. Víctima (s) del hecho.

Paso 5. Posibles responsables del hecho de corrupción.

Paso 6. Daños ocasionados.

3 FASE

Acciones para buscar una reparación de daños causados por corrupción en casos concretos.

Paso 1. Acciones judiciales

- Acción popular
- Acción de grupo
- Proceso penal
- Proceso civil
- Proceso contencioso administrativo

Paso 2. Acciones paralelas de carácter no judicial

- Ejercicio de control ciudadano.
- Acciones de pedagogía a las víctimas y ciudadanía.
- Identificación de riesgos de corrupción sobre casos concretos.

Fuente: Elaboración propia

Fase 1

Acercamiento al vínculo entre la corrupción, los daños causados y las víctimas en un caso

El propósito de esta fase es realizar un primer acercamiento a la relación que existe entre la corrupción y la vulneración de derechos humanos. Así pues, se busca reconocer, apropiar y discutir internamente las aproximaciones conceptuales importantes para comprender la propuesta de acción que recoge esta Hoja de Ruta, así como al caso seleccionado a través de los siguientes pasos:

- **Paso 1.** Aprendizaje inicial del tema por parte de las organizaciones que decidan implementar la Hoja de Ruta.
- **Paso 2.** Identificación del caso: hechos de corrupción que contribuyen en la vulneración donde derechos humanos.
- **Paso 3.** Aproximación inicial al caso o posible caso de corrupción para ser objeto de estudio de la Hoja de Ruta: diagnóstico preliminar del caso.

Con esta fase se espera que conozca y aprenda sobre la relación existente entre corrupción y derechos humanos, además de realizar un acercamiento al caso seleccionado desde esta perspectiva.

Paso 1. Aprendizaje inicial del tema por parte de las organizaciones que decidan implementar la Hoja de Ruta

Es importante tener una aproximación clara a los temas y conceptos que se abordan en la Hoja de Ruta propuesta, de tal forma que le permita determinar el alcance y acciones a emprender para su implementación. Para lograr este fin, hay varios recursos disponibles que pueden acompañar y fortalecer esta etapa de aprendizaje interno, tales como:

- Desarrollar espacios de discusión y análisis sobre los conceptos de corrupción, víctimas, daños y reparación, como se presentan en esta Hoja de Ruta y sus anexos. El Anexo 1. Referencias y fuentes sobre la reparación del daño causado por la corrupción, recoge un listado de publicaciones con insumos importantes para la apropiación del tema.
- Participar en espacios y cursos que profundicen en los temas de la Hoja de Ruta y de la lucha contra la corrupción, como por ejemplo los que se ofrecen en la Escuela Ciudadana Anticorrupción (ECA) de Transparencia por Colombia[12]. Mediante herramientas y mecanismos pedagógicos, la ECA contribuye a la consolidación de una ciudadanía interesada y activa a favor de la lucha contra la corrupción, a través de la generación de reflexiones colectivas y fortalecimiento de iniciativas de participación.

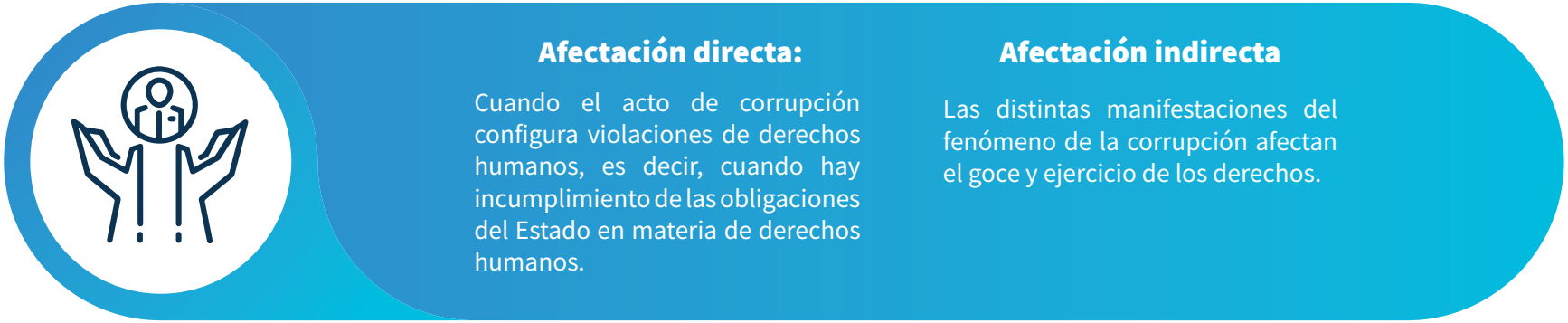
12 *Ver Escuela Ciudadana Anticorrupción. Formación Cívica y construcción de liderazgos anticorrupción: https://transparenciacolombia.org.co/escuela-ciudadana-anticorrupcion/*

Paso 2. Identificación del caso: hechos de corrupción que contribuyen en la vulneración de derechos humanos

A partir de la apropiación de los contenidos y conceptos claves, puede iniciar el acercamiento a un posible caso que vaya a ser objeto de estudio e implementación de la Hoja de Ruta, a través de un análisis de la relación que existe entre un presunto hecho de corrupción y la vulneración de derechos humanos. Para esto, es importante partir con un análisis preliminar de un caso en el que se pueda evidenciar una falta de garantía de derechos humanos, que posiblemente esté ocurriendo por un hecho de corrupción, lo cual conlleva a delimitar inicialmente unas personas afectadas y unos daños ocasionados.

Para hacer este análisis podría considerar la siguiente explicación sobre el vínculo entre un hecho de corrupción y la vulneración de derechos humanos:

Cuadro 1. Afectaciones a derechos humanos



Fuente: CIDH[13]

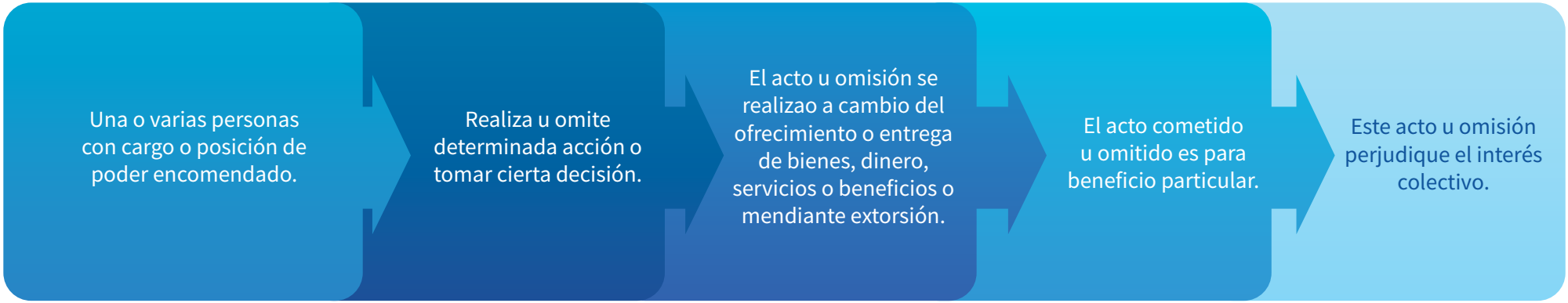
Considerar estas dos formas de afectaciones es importante, ya que permite a reconocer en este análisis previo, el posible vínculo que puede existir entre un hecho de corrupción y la violación de derechos humanos, así como llevar a cabo una identificación inicial de los derechos afectados, el tipo de población involucrada, y el contexto social y económico en torno al hecho corrupto. También evidencia cómo la corrupción afecta de manera desproporcionada a

13 *COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos. 2019. P. 163 y 164*

las poblaciones más vulnerables del país, ya que usualmente la corrupción genera escenarios de revictimización y agudización de contextos de inequidad y pobreza[14].

Por último, debido a que se parte de un caso en el que se están vulnerando derechos humanos a causa de un hecho o posible hecho de corrupción, de manera conjunta al ejercicio anterior podría considerar las siguientes características básicas de este fenómeno, con la finalidad de determinar de manera concreta si en el caso seleccionado se están presentando hechos de corrupción:

Gráfica 3. Características de un hecho de corrupción



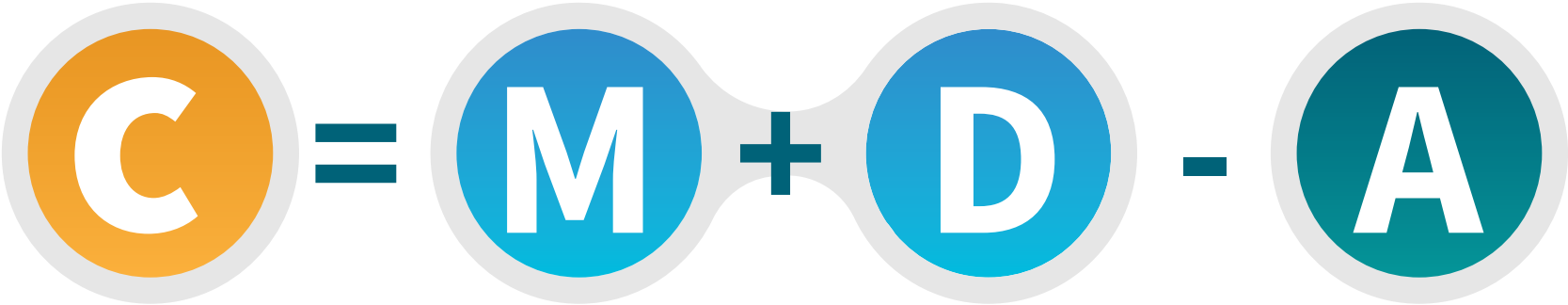
Fuente: elaboración propia[15].

Adicional a esto, existen unas variables que facilitan que un hecho de corrupción se presente, como lo es un escenario de concentración y/o monopolio del poder sobre un bien, servicio y/o beneficio (M), más un alto nivel de discrecionalidad para decidir sobre quién y cómo lo recibe (D), más la ausencia y/o debilidad espacios de rendición de cuentas (A) (Accountability).

14 *Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019), los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para la prevención de hechos de corrupción que puedan generar afectaciones graves a los derechos humanos, así como aplicar los procesos de investigación y sanción necesarias que responsabilicen a los perpetradores de los hechos. Adicionalmente, la Comisión también establece la importancia de indemnizar a las víctimas de este tipo de casos, de acuerdo con los daños que se les haya generado.*

15 *CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. ¿Qué es corrupción? En: Transparencia por Colombia. Disponible en: https://transparenciacolombia.org.co/2019/08/27/corrupcion/.*

Gráfica 4. **Propuesta de variables de Kligaard**



Fuente: Elaboración propia a través de los postulados teóricos de Robert Kligaard sobre el fenómeno de la corrupción [16]

Paso 3. Aproximación inicial al caso o posible caso de corrupción para ser objeto de estudio de la Hoja de Ruta: diagnóstico preliminar del caso

Una vez establezca la relación existente entre el hecho de corrupción o posible corrupción del caso seleccionado, y la vulneración de derechos humanos, puede empezarse a construir un diagnóstico preliminar del caso que proporcione las bases suficientes para la caracterización que será desarrollada por en la Fase 2 de la Hoja de Ruta. Para este ejercicio, se podrán tener en cuenta los siguientes aspectos:

- **Consulta de información disponible del caso**

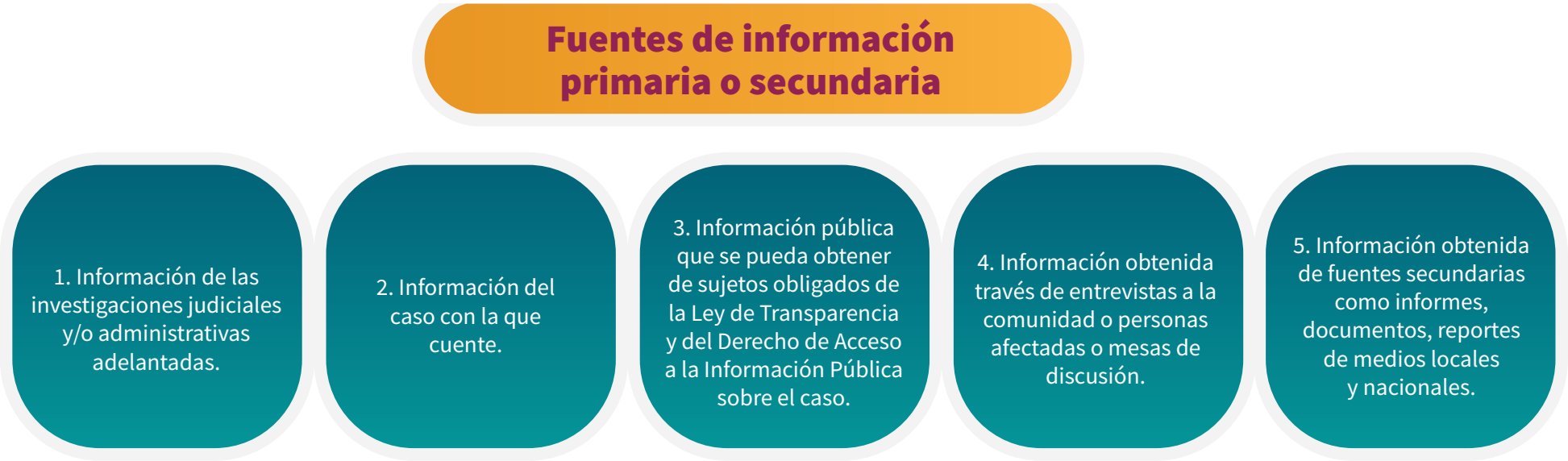
Es necesario realizarse las siguientes preguntas que le permitan identificar con que información se cuenta y qué se necesita.

¿Qué información tenemos sobre el caso de corrupción que está vulnerando derechos humanos?

16 *KLIGAARTF ROBERT, Finance and Development. Fighting Corruption Worldwide.1998. https://1997-2001.state.gov/global/narcotics_law/global_forum/F600espaocr.pdf*

¿Qué información necesitaríamos obtener para ampliar la comprensión y análisis del caso? Para responder estas preguntas se pueden consultar diferentes fuentes de información primaria o secundaria [17]:

Gráfica 5. Fuentes de información primaria y secundaria



Fuente: elaboración propia

Nota: si ya tiene información del caso será importante saber qué información adicional se necesita obtener para profundizar en la comprensión de los hechos.

17 *Una de las fuentes de información primaria propuestas en esta hoja de ruta, es la realización de entrevistas y la apertura de espacios participativos como grupos focales a las posibles víctimas del hecho seleccionado, y actores involucrados y/o claves para la caracterización. Es por eso que en el anexo 2 Sugerencias para la construcción de herramientas metodológicas para la caracterización del caso de corrupción seleccionado, y el anexo 3: Propuestas adicionales para la caracterización del caso seleccionado, presentan una serie de sugerencias que las OSC podrían tener en cuenta, si recurren a fuentes primarias para la recolección de información.*

- **En el caso se han identificado riesgos de corrupción o indicios de que se está presentando un hecho de corrupción**

Es importante considerar si en el caso se han identificado riesgos de corrupción, o indicios de que se están presentando hechos de corrupción[18]. Esto permitirá analizar los antecedentes, el contexto en el que posiblemente se dieron o se están dando los hechos, las malas prácticas institucionales y sociales, y los posibles escenarios a intervenir para su prevención en un ámbito de reparación integral.

Para esto, se sugiere considerar las variables que pueden facilitar los hechos de corrupción, como lo son escenarios de concentración y/o monopolio del poder sobre un bien, servicio y/o beneficio, un alto nivel de discrecionalidad para decidir sobre quién y cómo lo recibe, y la ausencia y/o debilidad en rendición de cuentas; lo cual, es importante al momento de identificar riesgos o indicios de corrupción.

Este análisis inicial permite dar inicio a un estudio más profundo sobre esos factores sociales, políticos y económicos facilitadores de la corrupción, para más adelante determinar cuáles serían los cambios estructurales que se deben generar a partir de la reparación, para que estos hechos no vuelvan a ocurrir.

- **El caso ya tiene investigaciones en curso por hechos de corrupción**

El caso cuenta con investigaciones por hechos de corrupción ante alguna autoridad judicial, como por ejemplo la Fiscalía General de la Nación y jueces, o administrativa, tales como la Procuraduría General de la República o las Superintendencias. Si bien puede acceder a esta información a través de los comunicados que emitan este tipo de autoridades, y los fallos que se publiquen en torno al caso, también es posible solicitar mayor información a través de derechos de petición dirigidos a las autoridades involucradas en la investigación, que permitan a ampliar su conocimiento sobre el mismo.

- **El caso ya ha sido trabajado por parte de otras organizaciones aliadas en la zona afectada**

Es importante contar con el apoyo de organizaciones aliadas en los territorios afectados por el caso de corrupción, ya que esto permite la división de responsabilidades en torno a la Hoja de Ruta propuesta, intercambiar información importante sobre el caso y crear redes de autoprotección en cada una de las fases.

18 *Retome las definiciones de riesgo de corrupción e indicio de corrupción Parte 1 del presente documento.*

Preguntas metodológicas de profundización sobre el vínculo entre la corrupción y vulneración de derechos humanos en el caso concreto

A continuación, se presentan algunas preguntas que permitirán indagar cómo se ha desarrollado el hecho de corrupción en la zona, cómo ha afectado a las comunidades y grupos sociales presentes, y su relación con la vulneración de derechos humanos:

Cuadro 2. Preguntas fase 1

- ¿Mi organización que entiende por corrupción en el marco de las dinámicas sociales, culturales y económicas de la zona afectada por el hecho?
- ¿Se considera que la corrupción ha afectado de manera desproporcionada y diferenciada a ciertas comunidades y grupos presentes en la zona afectada por el hecho?
- ¿De qué manera la corrupción podría estar vinculada a la desigualdad estructural en la zona afectada por el hecho?
- ¿Qué información es relevante para determinar la existencia de un hecho de corrupción?

Fuente: elaboración propia

Fase 2

Caracterización del caso: estimación de daños e identificación de víctimas

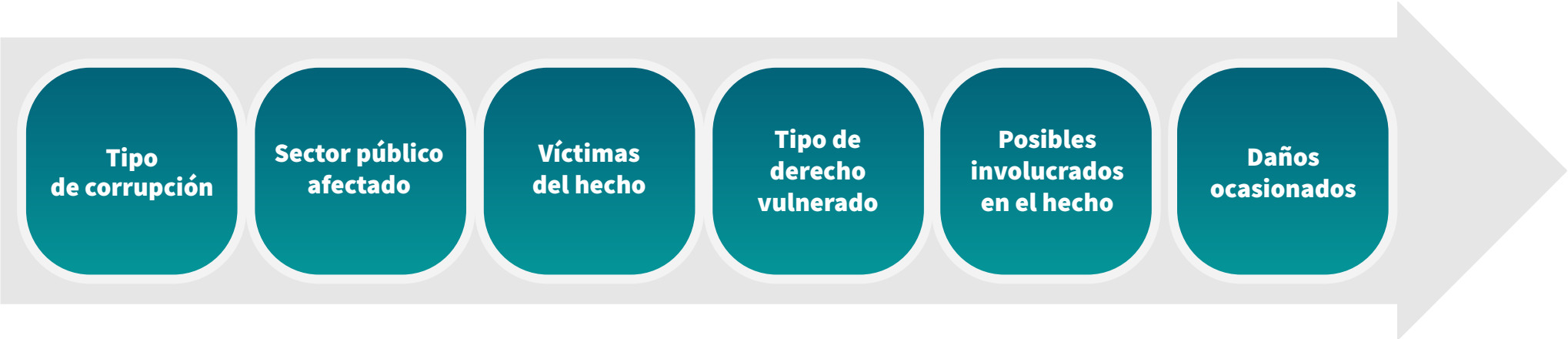
La segunda fase tiene como objetivo caracterizar el caso de corrupción seleccionado, siendo esto importante para la construcción de la argumentación y documentación que permita demostrar la existencia del nexo entre el hecho de corrupción y los daños generados a las víctimas. Así pues, el desarrollo de esta Fase es relevante para sentar las bases que permitan consolidar las acciones y demandas que se pueden instaurar ante las autoridades competentes, encaminadas a la búsqueda de la reparación de los daños por el hecho de corrupción.

Si bien en la fase 1 (paso 2) se hace una aproximación inicial al caso o posible caso de corrupción, esta caracterización incluye abordar y analizar con mayor detenimiento los siguientes pasos:

Paso 1. Tipo de corrupción
Paso 2. Sector de la administración pública afectado
Paso 3. Identificación de derechos humanos vulnerados
Paso 4. Víctima(s) del hecho
Paso 5. Posibles responsables del hecho de corrupción
Paso 6. Daños ocasionados

Con esta fase se espera que, por un lado, identifique y construya el nexo que existe entre el hecho de corrupción y la vulneración real de los derechos humanos, y en este sentido, tener una base argumental y jurídica sólida para interponer la acción más conveniente para la reparación de los daños por hechos de corrupción. Para este proceso de caracterización y de recolección de información, le sugerimos tener en cuenta el Anexo 2. Sugerencias para la construcción de herramientas metodológicas para la caracterización del caso de corrupción.

Gráfica 6. Proceso para identificar características del caso de corrupción



Fuente: Elaboración propia a partir de la Radiografía de Hechos de Corrupción 2016-2020[19].

19 *Se consideró la Metodología de Monitor Ciudadano de TPC – Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 – 2020. https://transparenciacolombia.org.co/2021/12/02/asi-se-mueve-la-corrupcion-radiografia-de-los-hechos-de-corrupcion-en-colombia/*

A continuación, se describe de qué trata cada uno de los pasos y qué preguntas clave podemos hacernos en cada uno.

Paso 1. Tipo de corrupción

Este paso permitirá identificar las diversas manifestaciones de abuso de poder, así como los procesos, prácticas y ámbitos en los que se presenta el hecho de corrupción, lo cual es importante para mirar el panorama general del caso que posibilitaran la definición de acciones, víctimas y medidas de reparación. Para ello, es importante tener en cuenta los siguientes tipos de corrupción:

Corrupción administrativa: es el abuso de poder por parte de un servidor público para conseguir un beneficio particular o a un tercero. Esto genera una afectación al interés colectivo porque perjudica los recursos públicos y la prestación de bienes y servicios por parte del Estado. En este tipo de corrupción pueden participar diferentes actores asociados a la administración pública[20]. Los ámbitos en los que comúnmente se puede presentar este tipo de corrupción, son los siguientes:

Gráfica 7. Corrupción administrativa

Fuente: Metodología de Monitor Ciudadano de TPC – Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 – 2020

20 *MONITOR CIUDADANO DE LA CORRUPCIÓN. Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia. 2021*

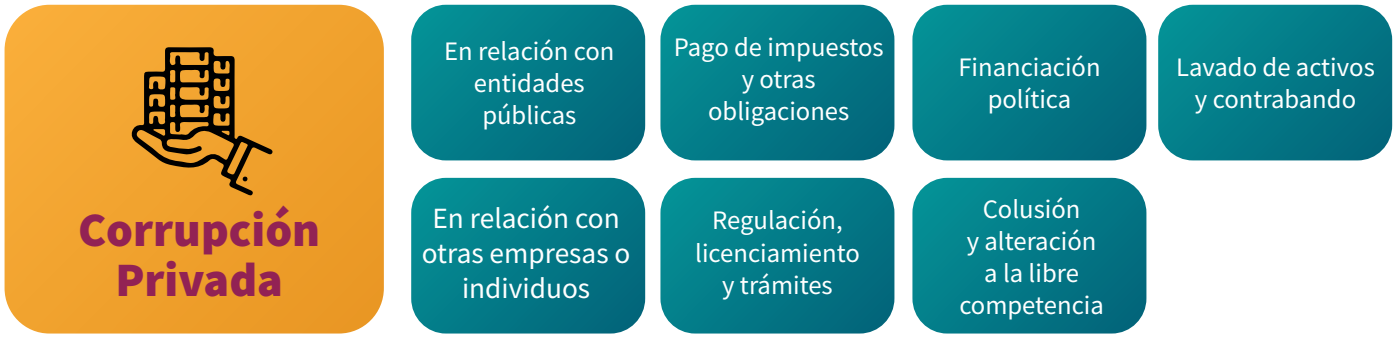
Corrupción judicial: surge de un abuso de poder en la Rama Judicial para obtener beneficios personales o a terceros, que interfiere en la independencia e imparcialidad de las decisiones judiciales[21]. Los ámbitos en los que normalmente se desarrollan casos de este tipo de corrupción, son los siguientes:

Gráfica 8. Corrupción judicial

Fuente: Metodología de Monitor Ciudadano de TPC – Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 – 2020

Corrupción privada: es un abuso de poder y/o de confianza por parte de actores que hacen parte del sector privado, y que genera una afectación al interés general. En este tipo de corrupción se puede dar exclusivamente dentro del sector privado, o puede tener algún tipo de relación con entidades públicas, incluso pueden participar organizaciones sin ánimo de lucro[22]. Los ámbitos en los que pueden surgir casos de corrupción privada, se plantean a continuación:

Gráfica 9. Corrupción privada

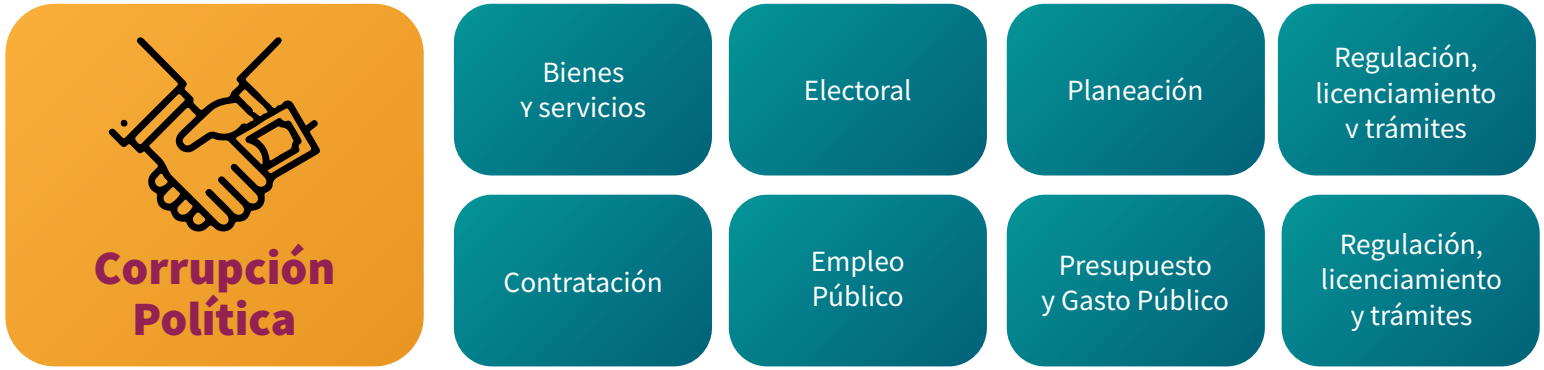


Fuente: Metodología de Monitor Ciudadano de TPC – Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 – 2020

21 *Ibid.*
22 *Ibid.*

Corrupción política: implica la manipulación de normas, instituciones y políticas en la asignación de recursos y financiamiento por parte de tomadores de decisiones. Estos, abusando de sus funciones y poder buscan mantener sus privilegios políticos y económicos. En este tipo de corrupción participan los niveles más altos de funcionarios públicos y líderes políticos, y tiene como objetivo preservar las lealtades de sus votantes y de personas a su cargo[23]. Los ámbitos de la corrupción política son los siguientes:

Gráfica 10. Corrupción política



Fuente: Metodología de Monitor Ciudadano de TPC – Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 – 2020

Paso 2. Sector de la administración pública afectado.

En este paso la OSC realizará una breve caracterización sobre el sector público afectado que contenga la siguiente información:

- Caracterización del lugar geográfico en el que sucedió el hecho.
- Identificación del sector, entidad afectada y deberes incumplidos por parte del Estado, a través de un análisis del marco jurídico y deberes institucionales.

23 *Ibid.*

Para este ejercicio, la OSC podría tener la identificación de los siguientes elementos:

Gráfica 11. Elementos para la identificación del sector afectado

Zona o región donde se presentan los daños y estarían ubicadas las víctimas de la corrupción	**Identificar la zona geográfica afectada por el hecho de corrupción, por ejemplo departamento, municipio, vereda y barrio donde se iba a ejecutar la obra, proyecto, programa o prestar el servicio afectado.** **Esto permite determinar dónde estarían ubicadas las víctimas.**
Obra, programa, proyecto o servicio en el cual se habría producido el presunto acto de corrupción	**Identificar cuál fue la obra, proyecto o servicio público en el cual afectado por el presunto acto de corrupción, para empezar a determinar las causas de la paralización, retraso o prestación deficiente de estos, y cuáles serían los derechos vulnerados y daños generados.**

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes nacionales sobre reparación.

Paso 3. Identificación de derechos humanos vulnerados

La identificación de los derechos vulnerados a las víctimas de los presuntos actos de corrupción, es un componente fundamental de la caracterización. Esto permitirá a la OSC aproximarse a los posibles daños ocasionados y así establecer medidas de reparación que garanticen y reestablezcan esos derechos[24].

Por ello, se puede tener en cuenta la siguiente tipología de derechos:

Derechos individuales o derechos fundamentales: son aquellos inherentes a la persona, los cuales están dirigidos a garantizar y realizar la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo. Lo cual, según la Corte Constitucional: *"En la medida en que resulte necesario para lograr la libertad de elección de un plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en sociedad y desarrollar un papel activo en ella[25]."*

Dentro de estos derechos se encuentran:

Gráfica 12. Ejemplos derechos individuales

Fuente: elaboración propia a partir de referencias de convenios internacionales e instrumentos nacionales de protección de derechos humanos.

24 *CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. Aportes teóricos y metodológicos para la valoración de los daños causados por la violencia. Bogotá: CNMH. 2014, P. 16.*

25 *CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 227 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lunett*

Derecho colectivos: son aquellos cuyos titulares son un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. Se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos. En este sentido, los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno.[26]

Como ejemplo están los derechos a[27]:

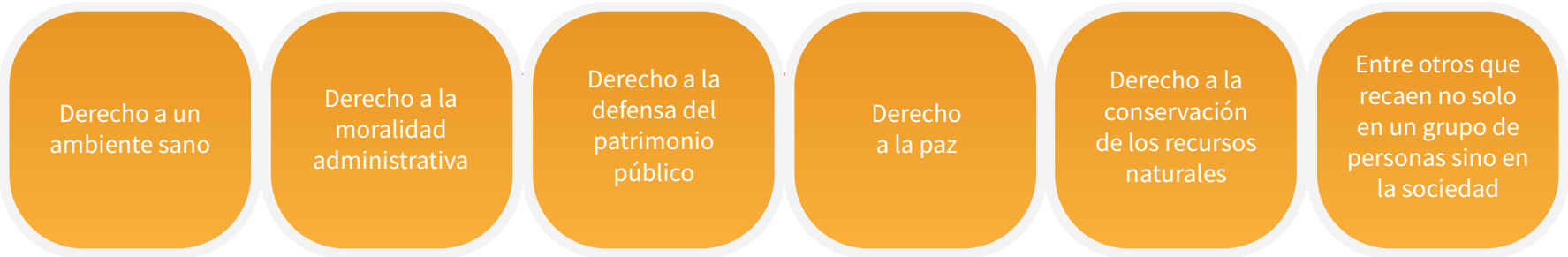
Gráfica 13. Ejemplos derechos colectivos

Fuente: elaboración propia a partir de referencias de convenios internacionales e instrumentos nacionales de protección de derechos humanos.

Derechos sociales: corresponden a la dimensión de derechos o intereses difusos, refiriéndose a todos y cada uno de los componentes de la sociedad, a diferencia de los derechos colectivos. Son aquellos respecto de los cuales no es posible predicar titularidad individual o grupal.

Ejemplos de estos son[28]:

Gráfica 14. Ejemplos derechos sociales



Fuente: elaboración propia a partir de referencias de convenios internacionales e instrumentos nacionales de protección de derechos humanos.

26 *CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia. T- 341 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza*
27 *Derechos relacionados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.*
28 *Algunos de estos derechos se encuentran en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.*

A continuación, se encuentran varias preguntas que ayudarán a a determinar los derechos que están siendo vulnerados a raíz del hecho de corrupción, y cómo la afectación del bien, servicio y/o beneficio está restringiendo la garantía de los mismos:

Cuadro 3. Preguntas para el reconocimiento de derechos vulnerados

- ¿Cuál era el bien, la obra, el proyecto, programa o servicio al cual las víctimas esperaban acceder?
- ¿Cuál fue el bien, la cantidad de dinero, servicio o beneficio objeto de la transacción corrupta?, ¿hubo un componente sexual (extorsión o favor sexual)?
- ¿Qué derechos fundamentales fueron vulnerados o amenazados en el caso bajo estudio?
- ¿Qué derechos e intereses colectivos fueron vulnerados o amenazados en el caso bajo estudio?

Fuente: elaboración propia.

La definición y análisis de estos derechos será clave al momento de determinar las acciones legales correspondientes para buscar la reparación de los daños.

Preguntas metodológicas de profundización para el reconocimiento de los tipos de derechos vulnerados

A continuación, se encuentran varias preguntas que ayudarán a a determinar los derechos que están siendo vulnerados a raíz del hecho de corrupción, y cómo la afectación del bien, servicio y/o beneficio está restringiendo la garantía de los mismos:

Paso 4. Víctima(s) del hecho

Se debe entender por víctima de la corrupción cualquier persona -o grupo- que individual o colectivamente haya sufrido -o alegue haber sufrido- un daño como consecuencia del acto de corrupción. Para que la OSC inicie la identificación de las víctimas, es importante considerar el nivel de afectación y vínculo que existe entre estas y la obra, programa, proyecto o servicio afectado; esto quiere decir que el hecho de corrupción puede estar generando afectados directos e indirectos (en sus derechos) dependiendo del caso. Siendo esto así, existen:

Tabla 4. **Tipologías de víctimas de la corrupción**

TIPOLOGÍA	DESCRIPCIÓN
DIRECTAS	Aquellas que reciben directamente una violación a sus derechos humanos a causa del hecho de corrupción.
INDIRECTAS	Aquellas que pueden ver afectado el goce y ejercicio de sus derechos derivado de las distintas manifestaciones del fenómeno de la corrupción.

Tabla 5. **Dimensiones de víctimas de corrupción**

DIMENSIONES	DESCRIPCIÓN
INDIVIDUALES	Una persona o personas que han recibido un daño directo o indirecto (familiares o personas cercanas), en sus bienes, intereses o derechos fundamentales, como consecuencia de un acto de corrupción.
COLECTIVAS	Un grupo de personas o a una comunidad a la que se le genera un daño y/o lesión en sus bienes, intereses y derechos colectivos a causa de un mismo hecho de corrupción.
SOCIALES	La sociedad en general, entendiendo que se perjudican derechos o intereses que están en cabeza de toda la sociedad y no solo de un determinado grupo o comunidad de personas.

De acuerdo a lo anterior, es importante tener en cuenta lo siguiente:

- En un caso concreto pueden existir un grupo de víctimas individuales, las cuales podrían presentarse o ser reconocidas como víctimas colectivas debido a la dimensión de los daños generados.
- Es posible considerar a las personas jurídicas de derecho privado o entidades públicas como víctimas, no obstante, debido a que esta Hoja de Ruta se enfocará en las vulneraciones a los derechos humanos por hechos de corrupción, las personas naturales a nivel individual y colectivos serán el centro de esta Hoja de Ruta.

Para realizar el análisis del universo de víctimas del hecho de corrupción, es importante identificar ciertas características sociales, culturales y demográficas, según la información disponible[29]; como, por ejemplo:

Gráfica 15. Algunas características identitarias y poblacionales

Fuente: elaboración propia.

29 *CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. Metodología para el estudio de casos sobre daños causados por actos de corrupción, dirigido a entidades públicas que ejercen funciones de vigilancia y control y a la Fiscalía General de la Nación, como ente acusador. Bogotá. 2021.*

Para la identificación de estas características, se proponen las siguientes preguntas orientadoras para el trabajo de campo que se realice en torno al reconocimiento de las víctimas:

Tabla 6. Preguntas metodológicas para definición de víctimas

PREGUNTA	ELEMENTOS Y/O VARIABLES QUE PUEDEN SER IDENTIFICADAS
¿Dónde se desarrolló el acto de corrupción? **¿Fue en una zona rural o en una zona urbana?**	Identificación de la vereda, municipio y departamento beneficiario del bien, programa o servicio afectado por el hecho de corrupción.
1. ¿Cuál podría ser el grupo poblacional directamente afectado? (identificación de características sociodemográficas) **1.1. ¿Las víctimas directas e indirectamente afectadas han sido poblaciones históricamente vulneradas?** **1.2. ¿Las víctimas directas estaban especialmente expuestas al riesgo de corrupción en atención a alguna variable?**	1. Identificación de grupo poblacional por grupo etario; mujeres; NNA; comunidades indígenas; comunidades negras, raizales y palenqueras; sectores LGBTI; población en condición de discapacidad. 1.1. La identificación del contexto de vulnerabilidad e inequidades per se, permitirá evidenciar cómo el hecho de corrupción revictimizó o está revictimizando estas poblaciones (contexto que genera una doble vulnerabilidad). Lo anterior también facilitaría la identificación de posibles medidas de reparación estructural. 1.2. La identificación de variables y características del grupo afectado, permitirá identificar a que tipo de escenarios de riesgos particulares de corrupción están expuestos.

NORMATIVA	ELEMENTOS Y/O VARIABLES QUE PUEDEN SER IDENTIFICADAS
¿En qué sector se cometió el acto de corrupción? ¿Es un sector en el cual la población identificada está expuesta de forma desproporcionada a la corrupción?	Reconocimiento del sector en el cual se generó el hecho de corrupción, como, por ejemplo, salud, educación, justicia, protección social, entre otros. Esto delimitará la población perjudicada por el hecho de corrupción, y los derechos que de forma diferencial fueron vulnerados.
¿Qué derechos fundamentales, políticos, económicos, sociales y culturales fueron vulnerados o amenazados en este caso?	El tipo de derecho o derechos que posiblemente hayan sido vulnerados, también genera indicios y/o pistas sobre los daños que generó o ha estado generando el hecho de corrupción.

Fuente: elaboración propia.

Paso 5. Posibles responsables del hecho de corrupción

La identificación de los posibles responsables del acto de corrupción, ya sean **personas naturales, personas jurídicas de derecho privado o entidades públicas (Estado)[30],** es relevante ya que estos podrían llegar a responder por las medidas de reparación, y su determinación podría determinar la vía jurídica para obtenerla.

Es importante resaltar que, tanto la identificación del sector afectado como el reconocimiento de los derechos vulnerados, genera pistas sobre los responsables que podrían estar involucrados en el hecho de corrupción y en este sentido, las personas (naturales y jurídicas) que podrían responder y/o participar en las medidas de reparación. Así pues, este ejercicio puede ser un aporte importante a los procesos e investigaciones en curso, dependiendo de la instancia judicial o administrativa que conozca el caso. Dicha contribución puede hacerse a través del suministro de material probatorio a las autoridades de investigación, o participando en las etapas de los procesos en los que sea posible que la intervención de las víctimas, y se puedan allegar pruebas.

30 *Ver: Anexo 3: Consideraciones para la identificación de los responsables.*

Se plantean una serie de preguntas que podrían facilitar el reconocimiento de las personas responsables, y de acuerdo a la relación causal, establecer su participación en el cumplimiento de las medidas de reparación:

Tabla 7. Preguntas metodológicas para definir posibles responsables

PREGUNTA	ELEMENTOS Y/O VARIABLES QUE PUEDEN SER IDENTIFICADAS
PREGUNTAS DE CONTEXTO	
¿Quién fue el agente corruptor? ¿Hubo participación de funcionarios públicos? ¿Hubo participación de actores privados?	Reconocimiento de los diferentes niveles que participaron o están participando del presunto hecho de corrupción, así como las personas naturales y jurídicas concretas que se involucraron en el hecho.
¿Qué tipo de programas, servicios y/o bienes presta la entidad pública involucrada en hecho? ¿Cuál es el programa o qué tipo de bien y/o servicio se vio afectado?	Construcción del perfil y el sector (salud, educación, protección social, saneamiento básico, entre otros) en el que desarrolla las funciones la entidad, y el reconocimiento del bien y/o servicio afectado. Esta pregunta también permitiría reconocer los derechos directamente afectados.
¿Cuáles fueron las acciones u omisiones de los y las responsables de los hechos (particular y/o funcionario público) que generaron los daños? (prácticas legales e ilegales que facilitaron el hecho)	Determinar cuáles fueron las prácticas, acciones y formas que permitieron el acto de corrupción por parte de las y los responsables[31]. Esta pregunta además de identificar lo mencionado, también facilitará el reconocimiento de patrones respecto a manifestaciones de la corrupción y las formas en las que se llevan a cabo.

31 *Por ejemplo, en el sector salud, desde la Corporación Transparencia por Colombia (2020) se identificaron seis formas relacionadas con la corrupción que afectan la prestación del servicio: ausentismo de empleados públicos; pagos informales de pacientes por servicios; malversación y robo de medicamentos, equipo, suministros médicos y dinero; sobrecargos en procedimientos innecesarios; prestación de servicios con calidad inferior; reclamos de reembolsos por tratamientos falsos; creación de pacientes fantasmas; manipulación de factores fraudulentas, entre otros.*

PREGUNTA	ELEMENTOS Y/O VARIABLES QUE PUEDEN SER IDENTIFICADAS
PREGUNTAS DE CONTEXTO	
Si hubo participación de funcionarios públicos, ¿La entidad involucrada trabaja con personas de especial protección y/o en condición de vulnerabilidad?	Estas preguntas continuarán construyendo el perfil de la entidad, de acuerdo a la fuente normativa que establece las funciones y deberes de la misma. Esto permitiría evidenciar la responsabilidad que tendría el Estado, como garante de derechos, en el cumplimiento de las medidas de reparación. Las personas de especial protección son aquellas personas que, debido a condiciones particulares, a saber, físicas, psicológicas o sociales, merecen un amparo reforzado en aras de lograr una igualdad real y efectiva.[32]
¿Cuál era el deber del Estado y sus instituciones en el caso concreto?, **¿De dónde provienen dichas obligaciones? (fuente normativa).**	
¿Hay antecedentes que sugieran que esta es una práctica estructural?	Determinar si el hecho de corrupción corresponde a una práctica sistemática en el sector y región afectados (municipio, departamento, etc). Esta indagación permitiría identificar la gravedad de los efectos que ha generado esta práctica estructural en la calidad de vida de las personas afectadas, los tipos de daños, y las medidas de reparación.

Fuente: elaboración propia.

32 *COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias: T-293 de 2017, T-208 de 2017 y Sentencia T-335 de 2019 Corte Constitucional.*

En el Anexo 3. Propuestas adicionales para la caracterización del caso seleccionado, encontrará sugerencia de preguntas y consideraciones para la identificación de posibles responsables de los daños causados.

Paso 6: Daños ocasionados

Como último paso para caracterizar el caso o posible caso de corrupción, las OSC podrán identificar la dimensión y clase de los daños que causó o podría estar causando el hecho de corrupción. Este ejercicio permitirá comenzar a reconocer cuales podrían llegar a ser las medidas de reparación para el caso seleccionado.

Es preciso mencionar que el daño es un fenómeno que produce una pérdida, disminución o menoscabo a un sujeto de derecho, el cual no debe ser soportado por la víctima a causa de un hecho de corrupción. **El daño debe ser entendido en su dimensión patrimonial (daño emergente y lucro cesante) y extrapatrimonial, así como en su dimensión individual, colectiva y social[33].**

A continuación, se describen unas recomendaciones a tener en cuenta por parte de la OSC, con la finalidad del mapeo de los daños ocasionados por el hecho de corrupción:

a. Reconocimiento del contexto

Para identificar los daños ocasionados en un determinado caso, es fundamental conocer las características de la región donde se habrían producido éstos, y así saber del entorno y escenario en el que se dio la afectación, atendiendo a diferentes aspectos socioculturales, por ejemplo:[34]

- Características geográficas y ambientales: conocer las condiciones geográficas y ambientales de la región donde se produjo el hecho.
- Características demográficas y socioculturales: conocer las principales características demográficas (grupos poblacionales, censos de población, pobreza, analfabetismo) y socioculturales de las personas y comunidades de la región (costumbres, tradiciones, comportamientos, hábitos).

  Esto último es importante, ya que cada comunidad, grupo o persona de acuerdo con su cultura, tradición o costumbre da un valor y significado particular a elementos y/o aspectos simbólicos. Ejemplo de ello, existen ciertas comunidades indígenas que atribuyen un valor significativo a piedras que se encuentran cercanas al río, esto debido a cómo la comunidad se relaciona con la tierra y su entorno.
- Características económicas y productivas: información sobre la dinámica productiva y económica de la región. Es importante explorar aspectos como la estructura agraria de la zona, el uso de la tierra y las cadenas productivas. También se deberá indagar acerca del funcionamiento de los circuitos comerciales y las tasas de desempleo.

b. Establecer si el daño es cierto y personal

La certeza es la real y efectiva violación del derecho asociado al hecho de corrupción, haya sido de manera directa o indirecta. Lo personal hace

33 *TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. La reparación de las víctimas de la corrupción de la corrupción en Colombia: enfoque, exploración de ruta jurídica y elementos para una metodología de tasación. 2019. P. 16*

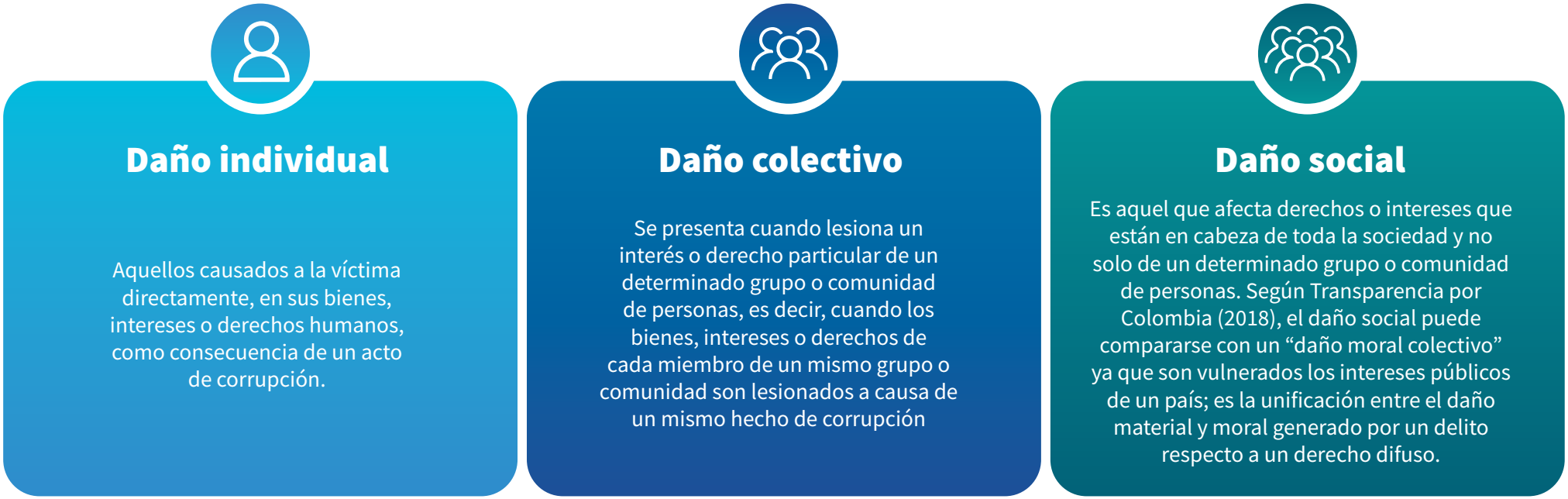
34 *Ibid.*

referencia a que sólo quien ha sufrido el daño debe ser reparado, lo cual puede incluir a víctimas directas e indirectas dependiendo del caso. Así mismo también podrá recabarse información con las víctimas de los daños, testigos, información de prensa local y regional, de organizaciones sociales que actúen en la región, entre otras fuentes de información primaria y secundaria.

c. Dimensiones de los daños causados por hechos de corrupción

La dimensión de los daños si bien se encuentra asociada a la cantidad de personas afectadas, también hace referencia a la forma como las víctimas busquen y deseen ser reparadas, y la forma más adecuada de hacerlo dependiendo del caso :

Gráfica 16. Dimensiones de daños



Fuente: elaboración propia.

35 *Ver: De acuerdo a las dimensiones de los daños presentados, se recomienda remitirse al documento, "El daño social en los actos de corrupción. Una propuesta de análisis" de la Corporación Transparencia por Colombia.*

Es importante determinar si los daños producidos por el presunto hecho de corrupción que se estudia tienen una dimensión individual, colectiva o social, pues de ello dependerá tanto las medidas de reparación que se puedan solicitar como la vía jurídica para obtener esa reparación.

Nota: Es preciso resaltar que un mismo hecho puede derivar en daños en las tres dimensiones.

d. Identifica las clases de daños causados

La clasificación de los tipos de daños que se presenta a continuación corresponde a la reconocida y contemplada por jurisprudencia colombiana. En este sentido a través de esta tipificación podrán reconocer qué tipo de daños patrimoniales y extrapatrimoniales ha generado o está generando el hecho de corrupción. Así, este ejercicio permitirá comenzar a construir el sustento que justificará la relación causal entre el hecho corrupto y los daños:

Gráfica 17. Clases de daño

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de jurisprudencia nacional.

Tener presente esta clasificación de daños resulta útil para visibilizar las víctimas, en tanto que muestra cuáles son los daños concretos que el hecho de corrupción generó a los derechos humanos. Esto inclusive puede servir para que, si las víctimas deciden impulsar medidas judiciales para la reparación, conozcan qué tipo de daños han sufrido y así, exponerlo de manera más clara en las acciones a interponer.

Para profundizar en la clasificación anterior, consulte el Anexo 3. Propuestas adicionales para la caracterización del caso seleccionado, en donde encontrará más información sobre:

- La Conceptualización de las clases de daño, de acuerdo a lo señalado por la jurisprudencia colombiana.
- La Jurisprudencia colombiana para la cuantificación del daño;
- Una propuesta para la formulación de Preguntas dirigidas a las posibles víctimas del hecho seleccionado para identificar los daños sufridos.

A continuación, se plantean una serie de interrogantes metodológicos que podrán facilitar el ejercicio de investigación interna para la identificación de los daños generados en el caso concreto de corrupción, así como facilitar el reconocimiento del vínculo entre el hecho y la vulneración de derechos humanos:

Tabla 8. Preguntas para la identificación de daños

PREGUNTA	ELEMENTOS Y/O VARIABLES QUE PUEDEN SER IDENTIFICADAS
PREGUNTAS DE CONTEXTO	
¿El daño tuvo una dimensión individual y/o colectiva?	Reconocimiento de los daños que generó a cada una de las personas (comprendiendo que pueden existir afectaciones diferenciadas y particulares) y de forma colectiva, comprendiendo que las personas afectadas pueden tener características sociodemográficas en común, y que, por lo tanto, el hecho de corrupción puede vulnerar derechos amparados constitucionalmente, y de carácter colectivo.
¿El daño causado tuvo un carácter patrimonial? ¿De qué tipo?	Identificación de los tipos de daños: daño emergente, lucro cesante y daño por perdida de oportunidad

PREGUNTA	ELEMENTOS Y/O VARIABLES QUE PUEDEN SER IDENTIFICADAS
PREGUNTAS DE CONTEXTO	
¿El daño causado es de tipo extrapatrimonial?	Reconocimiento de los daños que generó a cada una de las personas (comprendiendo que pueden existir afectaciones diferenciadas y particulares) y de forma colectiva, comprendiendo que las personas afectadas pueden tener características sociodemográficas en común, y que, por lo tanto, el hecho de corrupción puede vulnerar derechos amparados constitucionalmente, y de carácter colectivo.
¿El presunto acto de corrupción ocasionó o podría ocasionar una exacerbación de afectaciones históricas/ sistemáticas/ estructurales? **¿Existe algún riesgo de revictimización?**	La corrupción afecta de manera diferencial a poblaciones de especial protección, y que han sido sistemáticamente vulneradas. En este sentido, la corrupción puede agudizar estos escenarios. A través del reconocimiento del contexto anterior, también se podrán identificar la gravedad de los daños generados y las medidas adecuadas para resarcirlos.
¿Cómo se vio afectada la prestación del bien, programa o servicio al cual las víctimas esperaban acceder?	Una vez identificado el bien, programa o servicio afectado, se podría analizar cómo el acto de corrupción ha generado cambios o deficiencias en la prestación y calidad de los mismos, y las prácticas que han generado este escenario.

Consideración final de la fase

Lo documentado en este ejercicio de caracterización es relevante para definir las medidas de reparación que son más pertinentes para las víctimas de corrupción del caso. Por ello, recomendamos que al momento de establecer cuales medidas de reparación son las más apropiadas para el caso, se consideren a las víctimas afectadas, propiciando espacios de discusión que permita definir y concretar con qué medida se verían reparadas.

Fase 3

Acciones para buscar una reparación de daños causados por corrupción en casos concretos

La presente fase tiene como propósito determinar qué acciones pueden emprenderse para lograr la reparación del daño causado por la corrupción en un caso concreto. Esta fase tiene los siguientes pasos:

- **Paso 1.** Acciones de carácter judicial
- **Paso 2.** Acciones paralelas de carácter no judicial.

Lo que se espera lograr con esta fase es que su organización decida de acuerdo con sus capacidades y lo que hayan identificado en el caso, cuáles son las acciones que podrían adelantar para reparar a las víctimas de la corrupción.

Para efectos de decidir qué tipo de acciones se pueden implementar por parte de su OSC tenga en cuenta lo siguiente:

- Los pasos propuestos mencionan varias acciones sobre las que se puede decidir cuales adoptar dependiendo del caso.
- Las acciones propuestas pueden llevarse a cabo por una organización o de forma articulada entre varias organizaciones sobre un mismo caso.
- Se puede decidir el alcance de las acciones que pueden emprender.

Paso 1. Acciones judiciales

En el siguiente paso se especifican las acciones e instancias judiciales o administrativas a las que pueden acudir para buscar la reparación del daño causado por la corrupción. Esto es importante al momento de determinar que camino es el más beneficioso para las víctimas y si eventualmente la misma organización asumiría la representación o asesoría.

Tabla 9. Acciones judiciales

ACCIÓN O PROCESO	DESCRIPCIÓN Y OBJETIVO EN LA REPARACIÓN DEL DAÑO CAUSADO POR LA CORRUPCIÓN.
Acción popular	A través de esta se pueden buscar de manera colectiva que las acciones que están poniendo en peligro o amenazando derechos e intereses colectivos de una comunidad cesen, o se busque restituir las cosas al estado en el que se encontraban antes de los hechos.

ACCIÓN O PROCESO	DESCRIPCIÓN Y OBJETIVO EN LA REPARACIÓN DEL DAÑO CAUSADO POR LA CORRUPCIÓN.
Acción de grupo	Esta se interpone por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes en torno al hecho de corrupción que originó perjuicios individuales para dichas personas[36], cuyo propósito es buscar obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios que hayan sufrido las víctimas, sin perjuicio de que se adopten otras medidas de reparación.
Proceso penal	Este puede activarse para buscar la responsabilidad de individuos que hayan cometido delitos asociados con corrupción, y que a través del incidente de reparación integral pueda buscarse una reparación a las víctimas.

36 *Ley 472 de 1998*

ACCIÓN O PROCESO	DESCRIPCIÓN Y OBJETIVO EN LA REPARACIÓN DEL DAÑO CAUSADO POR LA CORRUPCIÓN.
Proceso contencioso administrativo	Toda víctima individual de un acto de corrupción cometido por un funcionario público puede demandar directamente al Estado para exigir reparación de los daños producidos tanto por acción como por omisión de un agente del Estado, a través de una **acción de reparación directa**[37]**.**
Proceso civil	A través de este proceso pueden las víctimas presentarse de manera individual o colectiva para obtener por parte del responsable o los responsables, una reparación por los perjuicios generados. La indemnización puede ser reclamada por las víctimas individuales a través de una acción de reparación de perjuicios.
Canales de denuncia de hechos de corrupción	Es importante resaltar que existen canales de denuncia de entidades públicas en donde se pueden poner en conocimiento hechos de corrupción. Siendo esto así, sería posible poner en conocimiento de entes de control como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y las Superintendencias (dependiendo del caso), los posibles hechos de corrupción que se hayan identificado y que generen vulneraciones a derechos humanos.

37 *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 140. Reparación directa.*

Por último, queremos mencionar la existencia del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC) de Transparencia por Colombia, cuyo objetivo es brindar a nivel nacional una asesoría legal independiente, gratuita y confidencial a las personas que conozcan presuntos casos de corrupción y deseen iniciar un proceso de denuncia ante las autoridades. En el Anexo 4. Vías judiciales para la reparación del daño causado por la corrupción, se explican en detalle cada de las acciones judiciales expuestas con anterioridad, y los marcos normativos que las regulan.

Paso 2. Acciones paralelas de carácter no judicial

El reconocimiento de carácter judicial de la reparación es importante y necesario para efectos de garantizar los derechos de las víctimas de la corrupción, no obstante, en muchos escenarios puede tomar tiempo. Por esto en los siguientes pasos encontraran acciones que pueden permitir dar lugar a garantizar la reparación del daño causado por la corrupción de formas diferentes a un proceso antes autoridades judiciales.

a. Ejercicio de control ciudadano

El control ciudadano sobre la gestión pública es fundamental en la lucha contra la corrupción, lo cual también es clave cuando estamos hablando de reparación del daño causado por dicho fenómeno. Cuando se ha presentado un hecho de corrupción que generó vulneraciones a derechos humanos, el ejercicio del control ciudadano y de la participación ciudadana sobre el escenario de corrupción, promueve la garantía de no repetición sobre el caso. Por esto, para ejercer el control ciudadano sobre el mismo escenario que genero vulneración de derechos humanos de cara a una reparación del daño, se sugiere:

- Fortalecer el control ciudadano sobre el proyecto, obra, programa o contrato en el que sea evidente que hay corrupción o posible corrupción.
- Promover el control ciudadano en las comunidades y víctimas de la corrupción, para que ejerzan dicho control sobre el programa, obra, proyecto o contrato en el que sea evidente que hay corrupción o posible corrupción.

De manera adicional, invitamos a las OSC a revisar el Anexo 5. Acciones paralelas de carácter no judicial, así como los documentos de control ciudadano de Transparencia por Colombia, ya que profundizan las acciones de carácter no judicial expuestas con anterioridad.

b. Acciones de pedagogía a las víctimas y ciudadanía en general

Dependiendo del caso, también puede pensarse en crear e implementar una estrategia pedagógica dirigida a las víctimas del presunto hecho de corrupción, y a la ciudadanía interesada, lo cual tendría como propósito hacer conciencia

sobre el tema y promover a través de este conocimiento la no repetición de los hechos. El objetivo de esta estrategia sería generar conciencia sobre:

1) Cómo el fenómeno de la corrupción afecta los derechos humanos en Colombia, los daños generados, las formas cómo pueden ser reparadas las víctimas, y qué se puede hacer para que no se vuelvan a repetir los hechos en el caso.

2) Los hechos del caso concreto de corrupción o posible corrupción que están siendo analizados a través de la Hoja de Ruta. Esto tiene como propósito divulgar el caso, movilizar a la ciudadanía en torno a éste y mostrar lo identificado en la caracterización propuesta, en donde se evidencien los daños diferenciados e impacto que genera la corrupción.

Adicionalmente, se sugiere que, si su organización lo considera viable, se generen alianzas con medios de comunicación departamentales o locales interesados, para visibilizar este tema, así como para divulgar los casos de corrupción que vayan a ser analizados a través de esta Hoja de Ruta. Para este fin, se sugieren tres enfoques que podrían impulsar:

- Enfoque de incidencia política en las entidades gubernamentales: busca que se comiencen a generar acciones estatales a favor de las víctimas afectadas por hechos de corrupción y su reparación;
- Enfoque de investigación y producción de conocimiento: está encaminado a seguir investigando sobre el vínculo entre corrupción y derechos humanos y el impacto del fenómeno en los derechos humanos.
- Enfoque educativo: tiene como propósito impulsar acciones tanto en las instituciones educativas (por ejemplo: colegios, universidades, escuelas, entre otros), como en espacios abiertos a la ciudadanía interesada.

c. Identificación de riesgos de corrupción sobre casos concretos

La identificación de riesgos de corrupción puede ser una herramienta importante para hacer control ciudadano sobre situaciones en donde hay vulneraciones de derechos humanos y que posiblemente estén siendo causadas por hechos de corrupción. Siendo esto así, la identificación de riesgos de corrupción permite a las OSC focalizar sus acciones de control ciudadano en torno a un caso, lo cual también es una forma de garantía de no repetición cuando ya hay certeza de que ha existido un hecho de corrupción.

En el Anexo 6. Identificación de riesgos de corrupción en casos concretos, encontrará una propuesta de metodología de identificación de riesgo de corrupción, así como publicaciones asociadas a esta.

Preguntas metodológicas para decidir qué acciones emprender de la Fase 3

A continuación, se presentan algunas preguntas que ayudarán a decidir qué tipo de acciones puede emprender en el margen de la fase 3 y que den lugar a la reparación del daño causado por la corrupción.

Cuadro 4. Preguntas para definir acciones

- ¿Qué capacidades tiene mi organización para adoptar medidas de carácter judicial y/o acciones paralelas de carácter no judicial?
- ¿Cuenta mi organización con experiencia para la emprender acciones de carácter judicial y/o acciones paralelas de carácter no judicial?
- ¿Qué tipo de reparación quiere mi organización logar con la implementación de la hoja de ruta?
- ¿Cuáles de las acciones judiciales y no judiciales puede emprender mi organización?
- ¿Cuenta mi organización con recursos suficientes para emprender las acciones?

Recomendaciones sobre enfoque de acción sin daño en la implementación de la hoja de ruta

Entendiendo que las acciones propuestas en la Hoja de Ruta podrían generar algún escenario de riesgo o de revictimización tanto como para las personas afectadas por el hecho de corrupción como para las organizaciones, se sugiere que, para la implementación de la Hoja de Ruta, se adopte un enfoque de acción sin daño, que integre la construcción de estrategias de autoprotección desde las líneas de trabajo y experticia de la organización.

La garantía y protección de los derechos de las personas, comunidades y sociedad en el proceso de implementación de la Hoja de Ruta, sobre todo de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, debe ser considerado. Así pues, es importante hacer un esfuerzo para prevenir daños, y escenarios de riesgos y revictimización a las poblaciones, grupos y personas involucradas.

En este caso, el enfoque de acción sin daño será transversal en la implementación de las fases de la hoja de ruta. Por esto, sugerimos revisar el

Anexo 7. Recomendaciones para implementar un enfoque de acción sin daño en la hoja de ruta y sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, en el que encontrará una serie de recomendaciones para realizar un diagnóstico del contexto que valore los posibles riesgos y daños que puede causar la implementación de las fases, así como estrategias y acciones para evitar que los posibles daños se materialicen.

Ejercicio del derecho de acceso a la información pública en clave de derecho a la verdad de los hechos de corrupción

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública es algo transversal e importante a considerar en cada una de las fases de la Hoja de Ruta, siendo este derecho garante de otros derechos humanos. Por esto, cuando existen hechos de corrupción o posibles hechos de corrupción (dependiendo de la investigación), es relevante ejercerlo en clave de derecho a la verdad. Este último, es el medio por el que las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, pueden conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron los hechos que generaron daños y las violaciones de derechos humanos[38].

Por esto, a través del derecho de acceso a la información se puede garantizar el conocimiento de las circunstancias que dieron lugar al hecho de corrupción y/o posibles hechos de corrupción, de tal forma que esto pueda contribuir a construir la verdad judicial si existe un proceso en curso, y promover la transparencia por parte de las entidades posiblemente implicadas en el hecho.

Debido a esto, es recomendable que frente a cada una de las fases del caso se siga ejerciendo el derecho de acceso a la información pública en los términos de la Ley 1712 de 2014, a lo que recomendamos adicionalmente:

- Ejercer el derecho de acceso a la información pública ante entidades públicas, quienes presten servicios públicos, administren recursos públicos, y demás sujetos obligados de la Ley 1712 de 2014, para obtener información sobre los presuntos hechos de corrupción que dieron o están dando lugar a vulneraciones de derechos humanos.

38 *COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Compendio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales. 2021 Compendio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre verdad, memoria, justicia y reparación en a mediano y largo plazo contextos transicionales (oas.org)*

- Solicitar a las entidades públicas implicadas en el posible hecho de corrupción, que publiquen y divulguen información sobre su gestión, sobre todo aquella que pueda tener relación con el caso bajo estudio. Así mismo, puede solicitarse información en los términos de la Ley 1712 de 2014 y su Decreto Reglamentario 1081 de 2015, para obtener información pública que permita verificar la gestión de la entidad en torno al cumplimiento y garantía de derechos humanos, frente al caso objeto de estudio.

El ejercicio de acceso a la información pública garantizará que los posibles hechos de corrupción que dieron lugar a vulneraciones a los derechos humanos puedan cesar, aportando a la garantía de no repetición sobre los hechos. Así mismo, será importante para la Fase 2 de caracterización del caso y la Fase 3 en las acciones que se decidan emprender. En el Anexo 5. Acciones paralelas de carácter no judicial encontrará guías que permitan el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública.

Reflexiones finales

La implementación de la Hoja de Ruta trae consigo una serie de nuevos planteamientos no solo para las organizaciones de la sociedad civil sino para el Estado en general, lo cual implica abrir espacios de discusión sobre el tema. Por ello, la Hoja de Ruta reconoce y destaca la importancia de visibilizar el vínculo entre la corrupción y la vulneración de derechos humanos, el reconocimiento de víctimas fuera del Estado afectadas por estos hechos de manera individual y colectiva, y la necesidad de una reparación del daño.

En este sentido, si bien esta propuesta busca que las OSC y la ciudadanía en general se reconozca como víctima de acuerdo al caso, y participe de la reparación de los daños, también es un llamado a la institucionalidad para que emprenda acciones que empiecen a reconocer el tema y promover acciones tendientes a reparar y garantizar que hechos de corrupción no vuelvan a ocurrir.

Adicional a ello, es preciso destacar que las acciones que se emprendan para la reparación de los daños generados por hechos de corrupción, dependen de las afectaciones y necesidades de las víctimas del caso. La suma de estas acciones debe apuntar a la no repetición, y en este sentido a buscar una reparación transformadora a mediano y largo plazo, con miras a comprender los hechos que ocurrieron en el pasado, para construir estrategias de prevención respecto a posibles hechos de corrupción que se puedan presentar en el futuro, a través de cambios a nivel social, cultural, institucional y normativo.

El proceso de implementación de la Hoja de Ruta irá mostrando la viabilidad y resultados de las fases propuestas encaminadas a la reparación del daño, lo cual permitirá a su vez empezar a reconocer el tema y dar apertura a nuevos análisis, como lo puede ser su aporte a la construcción de paz en Colombia[39]; esto como una forma de solventar un factor que incide negativamente en que se cumplan con los fines del Estado, sobre todo aquellos encaminados a la garantía de derechos humanos.

Por esto, el aporte que se pretende hacer con la Hoja de Ruta es trascendente, no solo porque se empezará a reconocer la necesidad de reparar a las víctimas de la corrupción, sino que también, se empezarán a promover cambios en la institucionalidad y el ordenamiento jurídico que permitan su materialización.

39 *Vela, Margarita. Rodríguez, Julia. Rodríguez, Ana Luz. García Lina. Acción sin daño como aporte a la construcción de paz: propuesta para la práctica. Colombia: Fundación para la Cooperación Synergia; Universidad Nacional de Colombia; Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación; Agencia Alemana para la Cooperación Internacional; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2011. P.27.*

Suecia
Sverige

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA
Capítulo Transparencia Internacional