

PERSPECTIVA SISTÉMICA

PARA LA REPARACIÓN
DEL DAÑO CAUSADO
POR LA CORRUPCIÓN:



Recomendaciones
para la articulación institucional



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Shaping a more livable world.



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**
CENTRO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Este estudio fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de Transparencia por Colombia y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

Consejo Rector

Carlos Eduardo Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoyá
Eulalia Arboleda de Montes
Rosa Inés Ospina Robledo
Sylvia Escovar Gómez
Guillermo Carvajalino Sánchez
Juan Francisco Lozano Ramírez

Junta Directiva

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

Dirección Ejecutiva

Gerardo Andrés Hernández Montes

Autoras

Equipo de trabajo

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

Vivian Camila Corrales García
Profesional de Reparación del Daño

Consultora

Juliana Martínez Bermeo

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



Calle 35 # 24-19, Barrio la Soledad, Bogotá. D.C.

transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co

Bogotá, Colombia.

CONTENIDO

Presentación..... 5

I. DEFINICIONES GENERALES 6

II. PERSPECTIVA SISTÉMICA DE LA REPARACIÓN DEL DAÑO CAUSADO POR CORRUPCIÓN..... 9

 1. Marco normativo y compromisos internacionales..... 9

 2. Actores relevantes de la perspectiva sistémica de la reparación de los daños causados por corrupción. 14

 3. Elementos transversales y componentes de la *perspectiva sistémica* para la reparación del daño causado por la corrupción..... 17

 4. Procesos y procedimientos claves para la reparación del daño causado por corrupción 23

 4.1 Identificación y valoración de víctimas, daños y derechos vulnerados en casos concretos 23

 4.2 Participación e intervención de las víctimas en procesos administrativos y judiciales 24

 4.3 Incidencia institucional para la participación de víctimas y organizaciones de la sociedad civil en la reparación del daño causado por corrupción..... 25

 4.4 Investigación de hechos de corrupción para la reparación del daño causado por corrupción 26

 4.5 Prevención para la no repetición de los hechos de corrupción 27

 Acciones transversales para avanzar en la reparación de los daños causados por corrupción. 28

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES 30

Presentación

Este documento ha sido elaborado por Transparencia por Colombia (TPC) en el marco del programa “Juntos por la Transparencia”. Su objetivo es contribuir al fortalecimiento de la capacidad de incidencia de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en las agendas ciudadanas e iniciativas de transparencia y rendición de cuentas en Colombia, así como apoyar iniciativas gubernamentales y de las entidades de control en transparencia y anticorrupción a nivel nacional.

El objetivo 3 del programa busca el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones de supervisión y control para luchar contra la corrupción. En ese sentido, desde 2021, TPC ha adelantado acciones para incorporar en estas capacidades institucionales la visibilización y reparación de los daños causados a las víctimas de la corrupción. Este trabajo se ha adelantado buscando un acercamiento a los órganos de control y otras entidades como la Defensoría del Pueblo.

Así, el presente documento tiene como objetivo brindar recomendaciones dirigidas a los órganos de control y otras entidades clave para la implementación de la perspectiva sistémica en la reparación al daño causado por la corrupción, conforme a los resultados del trabajo que ha venido desarrollando TPC en el marco del programa Juntos por la Transparencia incluyendo las acciones de incidencia y trabajo articulado con las entidades claves en esta perspectiva.

El documento se estructura de la siguiente forma: I. Definiciones generales, que son fundamentales para el abordaje de este tema; II. Descripción de la perspectiva sistémica de la reparación del daño causado por corrupción, incluyendo marco normativo, los elementos clave y oportunidades de articulación institucional; III. Conclusiones y consideraciones finales sobre lo que implica esta perspectiva sistémica.

Trabajo realizado e insumos para la elaboración de este documento

El presente documento es un resultado de un proceso de incidencia e investigación que se viene adelantando desde el año 2021 desde Transparencia por Colombia con entidades de control. Para ello, se hizo un análisis de diferentes documentos, actos administrativos, resoluciones y lineamientos de las entidades de control, así como se desarrollaron mesas de discusión, entrevistas, mesas de trabajo y una consultoría que consolidó todo el trabajo realizado.

En 2021, fue elaborado el documento de **Recomendaciones a órganos de control y la Fiscalía, sobre posibles líneas de acción para la reparación del daño causado por la corrupción**. El documento representaba planteaba una serie de recomendaciones sobre oportunidades de acción desde la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, para la reparación del daño causado por corrupción.



Derivado de esto, en el año 2022 se priorizó el trabajo con la Contraloría General de la República, en concreto con la Delegada para la Participación Ciudadana y la Defensoría del Pueblo. Esto conllevó a que, en el año 2023, con estas dos entidades, se concretaran acciones específicas bajo el análisis de dos casos concretos que permitieran incorporar el enfoque de la reparación del daño causado por la corrupción.

Como consecuencia de todo este trabajo, a finales del año 2023, fue construida una propuesta de **mapa de procesos y procedimientos para la reparación del daño causado por corrupción (Anexo 1)**, el cual planteara acciones de articulación entre los entes de control y otros actores clave, que pueden tener injerencia en la reparación del daño causado por corrupción¹.

Expresamos un especial agradecimiento a todos los actores por su apoyo y disposición para la construcción colectiva de este trabajo.

I. DEFINICIONES GENERALES

La corrupción, al ser un fenómeno sistémico en el que interactúan diferentes actores, requiere de una institucionalidad articulada y coordinada que adopte acciones para hacerle frente. Para lograr una reparación de daño causado por corrupción, es pertinente que estas acciones articuladas se desarrollen desde una perspectiva sistémica que visibilice a las víctimas y reconozca medidas para el resarcimiento de sus daños.

A continuación, se presentan unas definiciones clave para el acercamiento a esta perspectiva de lucha contra la corrupción desde la mirada de las víctimas y los daños que ésta causa:

- **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 omisiones². En un sentido amplio, este concepto va más allá de la comisión de delitos y que comprende la complejidad de actos e interrelaciones a distintas

¹ Infografía disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/perspectiva-sistemica-reparacion-dano-corrupcion/>

² 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.

escalas y entre diferentes agentes del Estado y particulares, generando detrimentos y daños a individuos, poblaciones y a la sociedad en su conjunto.

Bajo este concepto amplio, se habla de corrupción si cumple con las siguientes características: i. Se afectan derechos colectivos preciados como el patrimonio público 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, legales e ilegales, y a distintas escalas de participación u obtención de beneficios³.

- **Daño:** 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, y es de carácter material e inmaterial. Para este documento, el daño por corrupción es aquel que es generado por un hecho concreto y ocasiona vulneración a los derechos humanos.
- **Daño social:** Debe considerarse desde su naturaleza colectiva o que trasciende de lo individual, ya que esta categoría evidencia que hay unos intereses públicos que están siendo perjudicados por un hecho de corrupción. En este sentido, se considera que el daño social ocasionado por la corrupción:

i) es indivisible, ya que no puede ser satisfecho ni dañado sin afectar a todos sus titulares; ii) afecta a un número indeterminable de personas, ya que hay una indeterminación absoluta de los titulares del derecho; y iii) cuya titularidad no puede ser determinada, una vez que el vínculo entre ellas es fáctico⁴.

El objetivo de la reparación del daño social por un hecho de corrupción busca, por un lado, la restitución a la(s) víctima(s) del valor del daño material (daño emergente y lucro cesante), y por el otro, la reparación de daños morales colectivos o daños sociales⁵.

- **Indicio de corrupción:** Señales o circunstancias que permite deducir la existencia de hechos de corrupción.
- **Responsables del hecho de corrupción:** Quiénes a través de acción u omisión han generado un daño que se debe reparar, pueden ser personas naturales, personas jurídicas de derecho privado o entidades públicas (Estado). La atribución de la responsabilidad será dada de

3 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.

4 TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. El daño social en los actos de corrupción. Una propuesta de análisis. Documento interno de trabajo. Bogotá: Transparencia por Colombia, 2018. Pág. 21.

5 Ibid.

acuerdo con lo dispuesto por el ordenamiento jurídico de parte de las autoridades competentes.

- **Reparación por daños causados por la corrupción (con vocación transformadora):** Implica adoptar una serie de medidas que pueden ser de carácter material e inmaterial que conlleven al resarcimiento de los perjuicios causados por el daño que genera la corrupción. Por una parte, aquellas que son de orden material, buscan compensar económicamente el daño sufrido, teniendo en consideración el daño emergente y el lucro cesante, según el caso. Por otra parte, las que son de carácter inmaterial, comprenden los sufrimientos y las aflicciones causados a los afectados o víctimas directas y a sus allegados, de carácter no pecuniario⁶.

Estas medidas se concretan no solo en acciones de restitución o indemnización, sino que también considera acciones de satisfacción o rehabilitación, así como medidas diferenciadas y de transformación política, económica, social y cultural.

Esto tiene como objetivo 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. Este enfoque transformador, implica impulsar acciones para el cambio de situaciones de injusticia sociocultural y de desigualdades, ocasionados por hechos de corrupción y que generaron vulneración de derechos humanos, así como la adopción de medidas para la prevención de la corrupción⁷.

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.

- **Víctima de corrupción:** Sujeto de derechos que individual o colectivamente haya visto afectados sus derechos y garantías fundamentales, con ocasión a haber sufrido -o alegue haber sufrido- un daño como consecuencia del acto de corrupción. Pueden ser personas individuales, grupos, comunidades, empresas privadas y públicas, entidades públicas, entre otras. Así mismo, se reconoce como víctima social a la sociedad en su conjunto, la cual, en

⁶ Ver anexos de la Hoja de Ruta para la Reparación del Daño Causado por Corrupción para organizaciones de la sociedad civil. P.6 – 7 Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/04/hoja-de-ruta-osc-anexos-1.pdf>

⁷ IMPUNITY WATCH. Reparación transformadora par sobrevivientes de violencia sexual en sociedades de postconflicto. 2018. Pag.2

ocasión a un hecho de corrupción puede ver obstaculizado su desarrollo, al limitar la posibilidad de disminuir las brechas que existen respecto a los territorios que tienen mejores condiciones en términos de la cobertura y calidad de sus servicios básicos⁸.

II. PERSPECTIVA SISTÉMICA DE LA REPARACIÓN DEL DAÑO CAUSADO POR CORRUPCIÓN

Para lograr la reparación del daño causado por la corrupción, es fundamental contar con una institucionalidad y normatividad robusta que reconozca a las víctimas, garantice medidas de reparación integral para casos concretos y ponga en el centro a las comunidades afectadas. Esto requiere la participación activa de diversos actores del Estado, que actúen mediante procesos, procedimientos, instancias y formas de articulación que involucren a entidades de control, la sociedad civil y el sector privado, con el fin de reconocer a las víctimas de corrupción y resarcir los daños generados.

Por tanto, la perspectiva sistémica tiene como objetivos específicos:

- Promover el reconocimiento institucional de las víctimas de la corrupción.
- Orientar la incorporación del enfoque de derechos humanos en los procesos y procedimientos de las entidades en el marco de la lucha contra la corrupción.
- Empezar acciones coordinadas que faciliten la reparación integral frente a escenarios de corrupción.

1. Marco normativo y compromisos internacionales

Parte integral de la perspectiva sistémica de reparación del daño causado por corrupción es la implementación de un marco normativo y reglamentario que habilite a las instituciones pertinentes a emprender acciones con miras a la reparación. Aunque aún se encuentran pendientes de desarrollo normativas específicas sobre el tema de la reparación, es importante resaltar algunas disposiciones del ordenamiento jurídico colombiano que pueden contribuir a la consolidación de esta perspectiva, así como a la visibilización de las víctimas y a su reparación integral.

Tabla 1. Normativa relevante de lucha contra la corrupción a nivel internacional y nacional

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	Todos los artículos Esta ley establece el procedimiento de responsabilidad fiscal de las contralorías,

⁸ Ver documento: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/08/Anclas-desarrollo.pdf>

	dolosa o culposa causen un daño al patrimonio del Estado, repararlo.	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.	<p>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 (...).</p> <p>El artículo 35 de la ley en cuestión se encuentran estipuladas las prohibiciones de todo servidor público.</p>
Ley 970 de 2005	Por medio de la cual se aprueba la "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 31 de octubre de 2003	<p>Pese a que toda la Convención es clave en términos de lucha contra la corrupción, son:</p> <p>Artículo 34 que menciona que el Estado adoptará medidas para eliminar las consecuencias de los actos de corrupción.</p> <p>Artículo 35. El Estado adoptará medidas 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.</p>
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.
Compromiso de Lima de 2018	Surge este compromiso en la XIII Cumbre de las Américas	El compromiso No. 8. Corresponde a incluir los diversos grupos en situación de vulnerabilidad en la definición de medidas para fortalecer la gobernanza y combatir la

		corrupción, reconociendo su grave impacto en dichas poblaciones.
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 ya 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.
Compromiso de los Ángeles	Surge en el marco de la IX Cumbre de las Américas.	Promueve, entre otros compromisos asociados con el fortalecimiento de las democracias, promoción de derechos ciudadanos asociados a las elecciones libres, tomar acciones para mejorar la promoción de los defensores de derechos humanos, entre otros.
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 en protección de derechos humanos y reparación a víctimas en el contexto colombiano.

A continuación, se presenta una tabla que ilustra diversas disposiciones relacionadas con la protección de los derechos humanos y su reparación. Posteriormente, se destacan algunas de estas disposiciones que se consideran relevantes para el desarrollo normativo en materia de reparación de los daños causados por corrupción.

Normativa	Objetivo	Disposición relevante
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 . 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 74 de 1968	Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este.	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".	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 446 de 1998	Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.	Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales.
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.

<p>Ley 906 de 2004</p>	<p>Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>
<p>Ley 975 de 2005</p>	<p>“Ley de Justicia y Paz”</p> <p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>Ley 1437 de 2011</p>	<p>Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>
<p>Ley 1448 de 2011</p>	<p>Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las</p>	<p>El articulado tiene como objetivo establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas,</p>

	<p>víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 30 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.</p> <p>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.</p>
--	---	---

2. Actores relevantes de la perspectiva sistémica de la reparación de los daños causados por corrupción.

En este apartado se detallarán las entidades que, debido a sus competencias y funciones específicas, desempeñan un papel crucial en la perspectiva sistémica de la reparación del daño causado por la corrupción. Por tanto, a continuación, se describirá de manera concreta el papel de cada entidad, para luego profundizar en los elementos mínimos para la articulación de la perspectiva sistémica y definir procesos y procedimientos de reparación de las víctimas de corrupción.

Entidad	Rol en la reparación del daño causado por la corrupción Descripción del rol
<p>Defensoría del Pueblo</p>	<p>Esta entidad tiene un rol principal en la perspectiva sistémica de la reparación del daño causado por corrupción.</p> <p>La entidad expidió la Resolución 1587 de 2021, de los lineamientos de actuación frente a actos o riesgos de corrupción que violen Derechos Humanos. A través de esta, se delimitan las posibles acciones que puede tener la entidad en la reparación de los daños por corrupción.</p> <p>Su rol está encaminado a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar de casos o escenarios de riesgos de corrupción que vulneren derechos humanos. • Verificación y análisis del vínculo entre el hecho de corrupción y la violación de derechos humanos, como también, en la posible identificación de las víctimas, su caracterización y el reconocimiento de los daños en casos concretos.

	<ul style="list-style-type: none"> Acompañamiento directo a las víctimas, brindándoles orientación legal y asistencia para acceder a mecanismos de reparación.
Procuraduría General de la Nación	<p>La Procuraduría General de la Nación, en el marco de la Ley 2195 de 2022, tiene el rol de recaudar, administrar y distribuir los recursos del Fondo Nacional para la Reparación de las Víctimas de Actos de Corrupción.</p> <p>Asimismo, tiene a su cargo el 40% de este fondo, destinado a garantizar el restablecimiento de los derechos colectivos indivisibles afectados por actos de corrupción, así como la reparación integral, tanto pecuniaria como no pecuniaria, de los afectados individuales y colectivos por dichos actos.</p>
Contraloría General de la República.	<p>La Delegada para la Participación Ciudadana tiene un rol importante en la reparación del daño causado por la corrupción, en los siguientes:</p> <p>Dentro de su gestión se encuentra la Estrategia Compromiso Colombia, que promueve la finalización de obras, programas y proyectos inconclusos mediante el fortalecimiento y la participación activa de la sociedad civil en el control social de la gestión pública. De esta manera, frente a un hecho de corrupción que haya vulnerado los derechos de las comunidades, el ejercicio del control social y la participación ciudadana busca, a través de acciones preventivas, garantizar la no repetición como una medida de reparación.</p>
Superintendencia de Sociedades	<p>La Ley 2195 de 2022 faculta a la entidad para establecer la responsabilidad administrativa por actos de corrupción, incluyendo multas, inhabilitaciones, decomisos de bienes y otras medidas para prevenir y sancionar la corrupción en el ámbito empresarial y organizacional. Bajo este marco, se pueden contemplar acciones que reconozcan a las víctimas de corrupción en casos concretos y posibles escenarios de reparación, ya sea de carácter material o simbólico, en favor de las poblaciones afectadas.</p> <p>ética empresarial conforme a la Ley 1778 de 2016 para combatir la corrupción, impulsando prácticas empresariales responsables que permitan garantizar la no repetición de posibles hechos de corrupción que puedan vulnerar derechos humanos.</p>
Superintendencia Financiera de Colombia	<p>Tiene la facultad de supervisar la actividad financiera y alertar a los usuarios sobre los riesgos de depositar sus recursos en instituciones no supervisadas. A través de esto, puede adoptar acciones preventivas que contribuyan a la prevención de hechos de corrupción y a evitar la repetición de estos, especialmente cuando han afectado derechos.</p>
Sector privado y empresas	<p>Las empresas que han participado en hechos de corrupción tienen un rol importante en reparar a las víctimas afectadas por sus acciones u operaciones empresariales vinculadas a dichos hechos. Esto está en línea con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.</p>
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Secretaría de Transparencia.	<p>Tiene a cargo el 25% del Fondo de la Ley 2195 de 2022, para que desarrollen planes, programas y políticas encaminados a promover la cultura de la legalidad, la transparencia y la moralidad administrativa.</p> <p>Llevar a cabo campañas de sensibilización y pedagogía en los territorios sobre la importancia de la transparencia y la lucha contra la corrupción, así como sobre los derechos de las víctimas de corrupción en el proceso de reparación.</p>

<p>Ministerio de Justicia y del Derecho</p>	<p>Como máximo representante del sector de justicia y derecho, tiene la responsabilidad de desarrollar políticas públicas en estas áreas, así como de salvaguardar los derechos. Su papel en la reparación del daño causado por corrupción se centra en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liderar la estrategia para implementar una política pública efectiva que garantice la reparación integral en casos de corrupción, conforme a lo establecido en la Ley 2195 de 2022. • Impulsar la implementación del enfoque de justicia restaurativa que busquen reparar el daño causado por hechos de corrupción, centrándose en las necesidades de las víctimas.
<p>ANDJE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En virtud del artículo 59 de la Ley 2195 de 2022, es titular de la acción de reparación directa ante actos de corrupción que lesionen los intereses del Estado y afecten el patrimonio público. • Tiene asignado el 25% de los recursos del Fondo Nacional para la Reparación de las Víctimas de Actos de Corrupción, para llevar a cabo acciones de repetición y defensa de los derechos colectivos que se buscan proteger. • Puede formular políticas de prevención de conductas antijurídicas, las cuales pueden estar relacionadas con actos de corrupción. Estas políticas son fundamentales para promover acciones destinadas a prevenir este tipo de conductas.
<p>Fiscalía General de la Nación -FGN-</p>	<p>Desde su función en la acción penal, la entidad puede promover desde su actuar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La participación activa de las víctimas de corrupción en procesos e investigaciones relacionadas con delitos de corrupción, permitiéndoles participar como intervinientes. • El reconocimiento de las víctimas de corrupción y su reparación integral en los principios de oportunidad y preacuerdos, en consonancia con la justicia restaurativa promovida por la Resolución 0-0383 de 2022 emitida por la FGN. Esta resolución adopta el Manual de Justicia Restaurativa, el cual enfatiza la importancia de reparar los perjuicios causados a las víctimas, reintegrar al condenado a la comunidad y que asuma la responsabilidad por el daño causado. • En los casos resueltos por actos de corrupción, garantizar que en el incidente de reparación integral se reconozcan a las víctimas de corrupción distintas al Estado, así como se implementen medidas de reparación material y no material por las vulneraciones a los derechos humanos.
<p>Jueces de la República</p>	<p>La Ley 2195 de 2022, en su artículo 59, establece que en casos de responsabilidad extracontractual por actos de corrupción que afecten los intereses individuales del Estado, el juez debe considerar la valoración de los perjuicios y su impacto en la sociedad. Esto permite la reparación del daño al patrimonio público a través de medidas pecuniarias y no pecuniarias, reconociendo tanto perjuicios materiales como inmateriales siempre que estén probados.</p> <p>Las decisiones y acciones dictadas por los jueces representan oportunidades para impulsar cambios estructurales y fortalecer la política de justicia en Colombia.</p>

	Estas medidas pueden contribuir significativamente a prevenir la repetición de actos corruptos, proteger los derechos vulnerados y avanzar hacia un enfoque restaurativo para una reparación integral de las víctimas de corrupción, garantizando la no repetición de dichas conductas.
Organizaciones de sociedad civil	<p>Son actores claves para promover acciones encaminadas al reconocimiento de las víctimas de la corrupción y su reparación integral, en tanto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tienen la capacidad de identificar, realizar acercamiento a las víctimas y representar sus intereses ante diferentes instancias. • Pueden hacer seguimiento a los casos de corrupción que hayan vulnerado derechos humanos, actuando como garantes y defensoras de los derechos e intereses colectivos de las víctimas y de los ciudadanos frente a los actos de corrupción que vulneran derechos humanos.

3. Elementos transversales y componentes de la perspectiva sistémica para la reparación del daño causado por la corrupción

En este acápite, se desarrollan algunos de los elementos mínimos que una *perspectiva sistémica para la reparación del daño causado por corrupción debe contemplar*. Para la definición de estos, se hizo un análisis de otros sistemas existentes en Colombia, tales como el Sistema Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado -SNARIV-, el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados -SINERGIA-, entre otros. Estos sirvieron como referente para comprender cómo podrían llegar a articularse y trabajar en conjunto actores de distinta naturaleza para la reparación de los daños causados por la corrupción.

Así mismo, estos mínimos tienen como fuente principal las investigaciones internas realizadas por TpC desde el año 2018, la consultoría realizada en el año 2022, que dio como resultado el documento de consultoría: *Hoja de ruta para la reparación integral de daños causados por corrupción. La idea de un sistema*; así como la nota de política de Reparación del daño causado por la corrupción. Aproximación conceptual y recomendaciones para fortalecer la institucionalidad que será publicada en el marco del Programa Juntos por la Transparencia.

ELEMENTOS TRANSVERSALES

Son actuaciones que las entidades podrían considerar de manera permanente en sus gestiones, de acuerdo con su rol específico en la *perspectiva sistémica* para la reparación de los daños causados por la corrupción:

Alistamiento y fortalecimiento continuo a nivel institucional e interinstitucional.

La reparación de los daños causados por la corrupción desde la institucionalidad requiere de un proceso orientado a planificar acciones, preparar y fortalecer progresivamente a las entidades que forman parte de la perspectiva sistémica. El objetivo es implementar procesos y procedimientos que posibiliten la reparación de los daños ocasionados por la corrupción.

Esta preparación implica, en primer lugar, la capacitación y pedagogía interna acerca de la relación entre la corrupción y la vulneración de derechos humanos, así como sobre la necesidad de una reparación integral de los daños causados por la corrupción, junto con la importancia de adoptar un enfoque restaurativo para evitar la repetición de actos corruptos.

En segundo lugar, implica la identificación y asignación de responsabilidades para cada una de las entidades, en los diferentes niveles territoriales: nacional, departamental y municipal, respecto a sus funciones en el proceso de reparación. Esto se llevará a cabo mediante procesos y procedimientos ya establecidos o, en caso necesario, mediante la creación de nuevos, que brinden oportunidades para lograr la reparación de los daños tanto a nivel institucional como interinstitucional. Así mismo, será indispensable crear un plan de acción de alistamiento dentro de las entidades involucradas en la reparación.

Ejemplo 1. La Defensoría del Pueblo en el año 2021, expidió la **Resolución 1587**, por medio de la que se adoptaron lineamientos de actuación frente a actos o riesgos de corrupción que violen Derechos Humanos. En el marco de esto, fue creada una hoja de ruta para la reparación del daño causado por la corrupción dirigida a la Defensoría del Pueblo, que plantearon acciones concretas a nivel interno de la entidad frente a casos de vulneraciones de DDHH ocasionados por corrupción.

En el margen de esto, se desarrollaron capacitaciones a funcionarios de la entidad para la comprensión del vínculo de la corrupción y los DDHH.

En tercer lugar, es importante establecer directrices que guíen la gestión y administración de los recursos destinados, por un lado, para la reparación de los daños según lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 2195 de 2022 relativo al *Fondo para la reparación de los afectados por actos de corrupción*, y por otro, para cubrir los gastos de funcionamiento de las entidades involucradas en la reparación.

Todo lo anterior deberá estar articulado con los sistemas de gestión de las entidades, así como con sus procesos y procedimientos internos. Por último, será fundamental establecer un plan de evaluación para realizar el seguimiento y fortalecimiento institucional en relación con los resultados obtenidos a corto, mediano y largo plazo en materia de reparación del daño.

- **Implementación de enfoques diferenciales e interseccional⁹.**



Estos enfoques reconocen que cada individuo, comunidad y grupo social posee una serie de características intrínsecas relacionadas con su identidad étnica y campesina, identidad de género, religión, grupo etario, origen, entre otros. Estas características están interconectadas y coexisten simultáneamente. En un contexto histórico, social, político y cultural específico, estas características influyen en cómo se experimentan las situaciones asociadas a las asimetrías de poder, la desigualdad, la discriminación y la exclusión. Esto provoca que ciertas personas vivan estas situaciones de manera diferenciada, incrementando su vulnerabilidad y afectando sus

⁹ El abordaje de este enfoque, fue construido a partir de los siguientes documentos: *Guía para la inclusión del enfoque diferencial e interseccional* (2020) del DANE, y *Guía frente a la aplicación de los enfoques diferenciales en los mecanismos de justicia transicional: usos y adaptación de buenas prácticas* (s.f.) del Ministerio de Justicia y el Derecho.

condiciones de vida en mayor proporción. Algunos de estos son: *enfoque de género, enfoque étnico, enfoque territorial, enfoque de ciclo de vida, entre otros.*

Estos enfoques son fundamentales para comprender que las consecuencias de la corrupción se experimentan de manera única según el grupo poblacional involucrado. La corrupción puede incrementar y prolongar el estado de vulnerabilidad de estos grupos, generando daños específicos que evidencian la necesidad de una reparación diferenciada. Por esto, es crucial implementar estos enfoques de manera transversal en todo el proceso, desde el acercamiento e identificación de víctimas hasta el reconocimiento de las afectaciones y el establecimiento de acciones institucionales. Esto permitirá centrarse en el contexto real de las víctimas para proporcionar una reparación que se ajuste a sus necesidades y expectativas, y así lograr un restablecimiento integral de sus derechos.

Ejemplo 2. De forma articulada, Transparencia por Colombia y la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana realizaron un análisis de un caso sobre la construcción de un puente en una región de Colombia, con el objetivo de determinar los daños e impactos en los derechos humanos de las comunidades por posibles hechos de corrupción. En el curso de este análisis, se evidenciaron potenciales afectaciones indirectas a los derechos culturales de las comunidades indígenas, ya que las actividades iniciales de la obra implicaron la remoción y explosión de algunas piedras del río. En palabras de un líder indígena, “las piedras que rompieron eran sagradas para nosotros”. Así mismo, se manifestó la vulneración del derecho a la consulta previa, ya que, según representantes de algunas comunidades indígenas, no se consideró su cosmovisión sobre el territorio en el planeación y ejecución de la obra.

- **Investigación técnica sobre la reparación de los daños causados por la corrupción.**



Es fundamental que las instituciones involucradas en el proceso de reparación desarrollen **investigaciones técnicas y académicas que promuevan la generación de nuevos conocimientos sobre la reparación de los daños causados por la corrupción.** Estas investigaciones no solo contribuirán al avance del conocimiento en este campo, sino que también proporcionarán información valiosa para el diseño y la implementación de políticas efectivas. Además, estas investigaciones serán de vital importancia para alimentar el plan de evaluación, el cual busca determinar el nivel de incidencia e impacto de las acciones institucionales en la reparación de los daños causados por la corrupción.

COMPONENTES

Los componentes que se presentan a continuación son los mínimos que debe considerar una perspectiva sistémica. Éstos se desarrollan mediante los procesos y procedimientos que se describen más adelante.

- Identificación y valoración de las víctimas, daños y derechos vulnerados.**



Son necesarios procedimientos para la identificación y valoración de las víctimas de corrupción en casos específicos. Esto requiere herramientas y criterios metodológicos que permitan

identificar, caracterizar y priorizar a las personas afectadas tanto a nivel individual como colectivo, considerando enfoques diferenciales que tengan en cuenta las condiciones y necesidades particulares de cada víctima.

Así mismo, se requerirán metodologías para la tasación de los daños causados, comprendiendo sus dimensiones individual, colectiva y social, y el carácter material e inmaterial de los mismos¹⁰. Esta tasación es importante, ya que permite determinar el nexo entre los hechos corruptos y la vulneración de derechos humanos a nivel cuantitativo, y el monto necesario para la adopción de las respectivas acciones de reparación.

Posteriormente, se deberán establecer procesos de acercamiento y acompañamiento a las víctimas, por parte de las entidades y organismos de control competentes, bajo un enfoque de acción sin daño. Para su **caracterización¹¹, es necesario desarrollar estrategias que fomenten la participación activa de las personas, comunidades y organizaciones afectadas**, con la finalidad de construir colectivamente información contextualizada que sirva como insumo para la identificación y tasación de los daños, y el posterior establecimiento de las acciones reparadoras.

Estos procesos pueden robustecerse mediante un marco interinstitucional para el intercambio de información entre entidades y organismos de control competentes, con el fin de recolectar, analizar y sistematizar datos sobre casos de corrupción que vulneren derechos humanos, facilitando la identificación y reconocimiento de las víctimas, y en general, la investigación de los casos de corrupción.

Ejemplo 3. Dentro del trabajo articulado con la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, a la luz de un caso concreto, se logró identificar a las posibles víctimas de un hecho de corrupción. Esto implicó realizar una caracterización del caso, identificando el contexto, las personas y comunidades afectadas, los daños diferenciados y la determinación de los derechos humanos vulnerados de las víctimas del caso. Todo esto permitió identificar las posibles rutas de reparación y escenarios de reparación de las víctimas, así mismo, que estas empezaran a ver el vínculo entre el posible hecho de corrupción y los DDHH.

¹⁰ Los daños materiales implican todo detrimento o pérdida de los ingresos de las víctimas, los gastos generados a raíz de los hechos victimizantes, y todo tipo de repercusiones pecuniarias que tengan relación con el caso. Este tipo de daño comprende: el daño emergente, la pérdida de ingresos o lucro cesante, y el daño patrimonial familiar. Los daños inmateriales se entienden como los sufrimientos y padecimientos producidos a las víctimas directas y personas cercanas, así como las afectaciones no pecuniarias a valores importantes para las personas y comunidades, y las alteraciones en las condiciones de existencia de las mismas. Estos dos conceptos han sido desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como por la jurisprudencia colombiana

¹¹ El proceso de caracterización de las víctimas por hechos de corrupción, se considera un procedimiento que seguirían las entidades encargadas de la identificación y valoración de las mismas, para: i) la identificación de sus características básicas a nivel social, económico, cultural, territorial, familiar, entre otras; ii) diagnóstico de sus niveles de vulnerabilidad y necesidades básicas insatisfechas; y iii) reconocimiento de los daños materiales e inmateriales generados en el caso de corrupción. Este tipo de ejercicios, por ejemplo, lo realizan entidades tales como el Ministerio de Salud, a través del Observatorio Nacional de Migración y Salud, y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, por medio de la Estrategia Integral de Caracterización.

Considerando los estándares de protección a derechos humanos, en casos de hechos de corrupción se proponen cinco medidas de reparación integral: indemnización, restitución con vocación transformadora, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Para el establecimiento de estas medidas en casos concretos, es importante que la entidad encargada tenga en cuenta el contexto y las demandas de las víctimas, así como un enfoque diferencial que reconozca sus necesidades específicas.

Dentro de estas medidas, es importante también adoptar acciones para reparar el daño social o que se causa a la sociedad en su conjunto, que propendan por acciones estructurales para repararlo, y conlleve a recuperar la confianza y la legitimidad en las instituciones, principalmente aquellas que se vieron perjudicadas en el caso de corrupción.

ii. Rutas de acceso a la reparación del daño.



Resulta indispensable que la institucionalidad involucrada en la perspectiva sistémica se coordine y oriente a las víctimas de corrupción y a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) sobre las rutas para buscar la reparación del daño causado. Esto debe reconocer los canales institucionales y las entidades que recibirán las denuncias de corrupción que busquen una reparación, así como las instancias de acompañamiento que pueda brindar la institucionalidad¹².

iii. Acompañamiento institucional a las víctimas de la corrupción.



Es clave que las víctimas de corrupción cuenten con un acompañamiento permanente en el proceso de buscar la reparación del daño causado. Este acompañamiento puede ser de carácter jurídico y psicosocial, brindando orientación, asesoría y apoyo durante el proceso de reparación ante cualquier instancia judicial, según el caso concreto.

Las víctimas de corrupción frecuentemente no se reconocen como tales ni conocen sus derechos y las vías para su reparación. Esto se agrava por la falta de directrices claras que orienten el proceso de reconocimiento jurídico e institucional. Por ello, se recomienda que la institucionalidad establezca procedimientos e instancias que faciliten dicho reconocimiento y las rutas para la interposición de casos por parte de las víctimas, brindándoles acompañamiento jurídico bajo un enfoque de derechos humanos y acción sin daño.

¹² Transparencia por Colombia, elaboró la Hoja de Ruta para la reparación del daño causado por corrupción dirigida a organizaciones de la sociedad civil, siendo esta un instrumento para fortalecer las capacidades de las organizaciones para el abordaje de casos de corrupción que vulneren derechos humanos para buscar la reparación del daño causado por corrupción. En este documento se plantean rutas de carácter jurídico y no jurídico que serían útiles para buscar el fin de la reparación. Para más detalles, consultar:

<https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/04/hoja-de-ruta-osc.pdf>

Ejemplo 4. La Defensoría del Pueblo puede prestar asesoría y acompañamiento jurídico a posibles víctimas de corrupción a través de defensores de oficio o apoderados parte del Sistema Nacional de Defensoría Pública (SNDP).

Ejemplo 5. La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República, realiza acompañamientos para hacer fortalecimientos a las capacidades de la veedurías y ciudadanías, en el marco del control fiscal participativo. Esto promueve que, en escenarios de posible corrupción, la misma ciudadanía adopte acciones sobre los casos.

iv. Garantías de no repetición y prevención de futuros hechos de corrupción.



Estas medidas implican adoptar acciones que prevengan la repetición del acto de corrupción que causó la vulneración de derechos. Durante los procesos de reparación del daño causado por la corrupción, estas acciones pueden enfocarse en eliminar prácticas corruptas arraigadas, fortalecer la rendición de cuentas, mejorar la transparencia en la gestión de entidades y garantizar el derecho de acceso a la información pública, especialmente en los casos específicos de corrupción bajo investigación. Asimismo, estas medidas pueden incluir acciones educativas en derechos humanos y la lucha contra la corrupción, así como en la gestión de riesgos de corrupción, con la participación activa de las víctimas y la sociedad civil.

Además, es importante considerar acciones que fortalezcan la capacidad de las organizaciones, veedurías ciudadanas y víctimas, para que puedan ejercer un control efectivo sobre la gestión pública. Esto es especialmente relevante en casos donde se han identificado fallos en la prestación de servicios o en el desarrollo de obras de gran importancia para ciertas comunidades, sobre todo después de que se haya materializado un acto de corrupción.

Ejemplo 6. Dentro del marco de la Estrategia Compromiso Colombia de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, las veedurías realizan seguimiento a proyectos identificados como posibles casos de 'elefantes blancos', con el objetivo de asegurar la culminación de las obras o la entrega de los proyectos correspondientes. En casos donde se ha detectado corrupción previa, este monitoreo puede contribuir significativamente a prevenir la repetición de tales incidentes. Este esfuerzo también puede ser reforzado mediante la presentación de denuncias ante otras entidades competentes, lo cual, puede hacerlo las mismas veedurías ante la Contraloría.

v. Seguimiento y evaluación a la gestión institucional y resultados en materia de reparación de daños por corrupción.



Es necesario el diseño de una estrategia que permita realizar un proceso evaluativo durante y *a posteriori* sobre la gestión de las entidades involucradas en la *perspectiva sistémica*, y los resultados a corto, mediano y largo plazo en materia de reparación de daños. Esto permitirá hacer mejoras continuas, y establecer mecanismos para el fortalecimiento institucional e interinstitucional en la materia.

4. Procesos y procedimientos claves para la reparación del daño causado por corrupción

Como parte de la perspectiva sistémica para la reparación del daño causado por la corrupción, los diferentes actores tienen roles individuales y se articulan a través de los siguientes procesos y procedimientos, los cuales, según Transparencia por Colombia, son los iniciales que se deben emprender, sin que esto impida que posteriormente se constituyan otros. A continuación, se describen 5 procesos mínimos con sus respectivos procedimientos, los cuales resultan fundamentales para abordar desde la perspectiva sistémica:



4.1 Identificación y valoración de víctimas, daños y derechos vulnerados en casos concretos

Descripción del proceso: La adopción de acciones para la identificación de las víctimas, sus daños y derechos vulnerados es un proceso fundamental que permite reconocer y visibilizar a las personas y comunidades afectadas, así como los daños materiales e inmateriales causados y el impacto en sus derechos humanos. Este proceso requiere de la interacción de las entidades que, de acuerdo con sus funciones, tiene la posibilidad de acercarse a las víctimas, caracterizarlas y tasar sus daños.	
PROCEDIMIENTOS	ENTIDAD VINCULADA
Definición de criterios metodológicos para la identificación víctimas de posibles hechos de corrupción y casos de vulneración de derechos humanos en los que haya riesgos o indicios de corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> Defensoría del Pueblo
Identificación de víctimas, daños causados y derechos vulnerados por presuntos hechos de corrupción en casos llevados ante la Defensoría del Pueblo o previstos en la Estrategia Compromiso Colombia.	<ul style="list-style-type: none"> Defensoría del Pueblo. Contraloría General de la República.
Reconocimiento del impacto social y víctimas de corrupción en procesos de responsabilidad fiscal, administrativos y judiciales.	<ul style="list-style-type: none"> Contraloría General de la República - Contraloría

	<p>Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jueces de la República. • Procuraduría General de la Nación.
<p>Intervención y análisis de casos críticos cuando se evidencie un posible daño fiscal y, como consecuencia, vulneraciones a los derechos humanos</p> <p>La Defensoría del Pueblo podría contribuir a identificar y acercarse a las posibles víctimas y a evaluar las afectaciones en casos concretos, mediante su participación en espacios de diálogo con la comunidad y las instituciones en el territorio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría General de la República. • Defensoría del Pueblo.

4.2 Participación e intervención de las víctimas en procesos administrativos y judiciales

<p>Descripción del proceso: Garantizar que las víctimas de corrupción puedan intervenir en procesos penales, de responsabilidad fiscal y disciplinario, para aportar pruebas, acreditar su daño sufrido y condición de víctima, y participar activamente en el proceso para buscar una reparación de daños. Esto incluye considerar a las organizaciones de la sociedad civil que puedan representar los intereses de la sociedad como de las víctimas.</p>	
PROCEDIMIENTOS	ENTIDAD VINCULADA
<p>Fomentar la participación de las víctimas en procesos disciplinarios, sobre todo en aquellos en donde se estén investigando hechos relacionados con corrupción que vulneren derechos humanos, de conformidad con lo establecido en la Ley 1952 de 1992.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procuraduría General de la Nación
<p>Apoyar y garantizar la representación de víctimas de corrupción, cuando sea necesario, a través de defensores de oficio o apoderados asignados, a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública (SNDP).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Defensoría del Pueblo
<p>Promover la participación e intervención de víctimas distintas al Estado en los diversos procesos judiciales relacionados con corrupción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jueces de la República • Defensoría del Pueblo • Procuraduría General de la Nación (procuradores para el Ministerio Público en Asuntos Penales)
<p>Fortalecer la denuncia de corrupción y mejorar los canales de denuncia para que las víctimas de la corrupción y organizaciones de la sociedad civil puedan reportar hechos de corrupción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procuraduría • Defensoría del Pueblo • Fiscalía General de la Nación • Superintendencias

4.3 Incidencia institucional para la participación de víctimas y organizaciones de la sociedad civil en la reparación del daño causado por corrupción

<p>Descripción del Proceso: Facilitar la participación activa de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil en la búsqueda de reparación del daño causado por la corrupción implica promover acciones de pedagogía y crear espacios de diálogo entre ellas y las instituciones pertinentes. Esta medida fortalece la capacidad de las víctimas y organizaciones para incidir en los procesos y contribuye a promover una gobernanza orientada a combatir la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos.</p>	
PROCEDIMIENTOS	ENTIDAD VINCULADA
<p>Promoción de acciones de pedagogía y sensibilización dirigidas a la ciudadanía, víctimas de corrupción y sociedad civil, que traten los siguientes temas: i) relación entre la corrupción y la vulneración de DDHH; ii) la necesidad del auto reconocimiento y reconocimiento de las víctimas; y iii) el derecho que tienen las víctimas a participar en los procesos disciplinarios y penales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Defensoría del Pueblo • Procuraduría General de la República • Contraloría General de la Nación – Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana • Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Secretaría de Transparencia.
<p>Promoción de acciones para fortalecer la capacidad organizativa y de seguimiento de las organizaciones de la sociedad civil a la gestión pública desde un enfoque de derechos humanos y de control fiscal participativo. Esta oportunidad fomenta el control ciudadano y la implementación de acciones concretas por parte de la ciudadanía prevenir la repetición de actos de corrupción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría General de la Nación: <i>Delegada para la Participación Ciudadana.</i> • Defensoría del Pueblo. • Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Secretaría de Transparencia.
<p>Orientación, acompañamiento (psicosocial o técnico) y representación jurídica a las víctimas de casos concretos de corrupción que hayan sufrido vulneraciones a los DDHH, para el fomento de la denuncia y de la interposición de acciones jurídicas.¹³</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Defensoría del Pueblo (defensores de oficio del Sistema Nacional de Defensa del Pueblo -SNDP-) • Personerías Distritales y municipales.

¹³ Los defensores de oficio deben capacitarse y conocer los amientos internos establecidos en la Resolución 1587 de 2021 por la Defensoría del Pueblo sobre su rol frente a casos de corrupción que vulneran los derechos humanos. Deberá construir una estrategia jurídica que evidencie el vínculo entre el caso de corrupción y la vulneración de derechos humanos, con el objetivo de lograr una reparación integral para las víctimas.

4.4 Investigación de hechos de corrupción para la reparación del daño causado por corrupción

<p>Descripción del Proceso: la corrupción, al ser un fenómeno sistémico que involucra a diversos actores, requiere de acciones articuladas y coordinadas para su investigación, sanción y reparación. Es por esto que las investigaciones de casos de corrupción deben llevarse a cabo de manera conjunta, respetando al mismo tiempo la autonomía e independencia de los entes de control.</p>	
PROCEDIMIENTOS	ENTIDAD VINCULADA
<p>Conformación de un Sistema Unificado de Información para fomentar la cooperación e intercambio de información entre las entidades encargadas de investigar hechos de corrupción. Este sistema centralizará y organizará la información pertinente, lo que facilitará el acceso y la colaboración entre diversos organismos y autoridades. El propósito es fortalecer la eficiencia y la efectividad en la investigación y persecución de casos de corrupción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procuraduría General de la Nación • Contraloría General de la República • Fiscalía General de la Nación • Superintendencias
<p>Garantizar del acceso a información de los procesos disciplinarios, penales y de responsabilidad fiscal para la Defensoría del Pueblo, sin que se pueda imponer reserva, especialmente en casos donde se haya producido una vulneración a derechos humanos.</p> <p>Esto es clave para que se pueda hacer seguimiento a los casos de corrupción que han tenido impacto en derechos humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procuraduría General de la Nación • Contraloría General de la República • Fiscalía General de la Nación • Superintendencias
<p>Definición de criterios para el abordaje de casos corrupción, con el objetivo de facilitar una actuación coordinada entre los entes de control e investigación frente a posibles hechos de corrupción que afecten los derechos humanos¹⁴.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procuraduría General de la Nación • Contraloría General de la República • Fiscalía General de la Nación • Superintendencias • Defensoría del Pueblo • Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Secretaría de Transparencia.
<p>Creación de bases de datos de funcionarios especializados para la realización de investigaciones técnicas y de contexto sobre casos de corrupción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procuraduría General de la Nación • Contraloría General de la República • Fiscalía General de la Nación • Ministerio de Justicia

¹⁴ Es importante que existan criterios unificados para el abordaje de casos de corrupción que permitan a las entidades de investigación, control y sanción, de acuerdo con sus competencias, responder de forma articulada y efectiva ante casos de corrupción o de gran corrupción.

<p>Coordinación de acciones conjuntas y de diálogo para garantizar una respuesta completa y eficaz frente casos de corrupción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Justicia y del Derecho. • Procuraduría General de la Nación • Contraloría General de la República • Fiscalía General de la Nación • Superintendencias • Defensoría del Pueblo
<p>Promoción del estudio y la pedagogía sobre la relación entre la corrupción y la violación de los derechos humanos, así como la reparación del daño causado por la corrupción. Esto incluye el reconocimiento del estatus de víctima de corrupción, el derecho a participar en los procesos y el derecho a una reparación integral por los daños causados por actos de corrupción.</p>	<p>Articulación entre el Centro de Estudios en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo, la Delegada para la Moralidad y la Transparencia Pública de la PGN, y el Instituto de Estudios del Ministerio Público.</p>
<p>Establecimiento de criterios metodológicos para el reconocimiento del impacto social de la corrupción en el acceso y goce efectivo de los derechos humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procuraduría General de la Nación. • Defensoría del Pueblo.

4.5 Prevención para la no repetición de los hechos de corrupción

<p>Descripción del Proceso: cuando un hecho de corrupción se materializa, es necesario implementar medidas para prevenir su repetición, contribuyendo así a reparar el daño causado a las víctimas. Esto se logra mediante acciones preventivas contra la corrupción, tales como la promoción de la transparencia, el derecho de acceso a información pública, la rendición de cuentas, la gestión de riesgos de corrupción y el fortalecimiento del control ciudadano. Además, resulta fundamental fortalecer los sistemas de denuncia y la protección para los denunciantes de corrupción.</p>	
<p>PROCEDIMIENTOS</p>	<p>ENTIDADES VINCULADA</p>
<p>Fortalecer las capacidades de la ciudadanía y veedurías para la identificación de riesgos de corrupción y promover el control ciudadano sobre la gestión pública. El objetivo es que estos actores no solo ejerzan control, sino que también tengan un rol activo en la gestión pública y la toma de decisiones.</p>	<p>Defensoría del Pueblo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contraloría General de la República - Delegada para la Participación Ciudadana • Secretaria de Transparencia
<p>Promover acciones para la gestión del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo que puedan estar asociadas a hechos de corrupción. Estas acciones están relacionadas con la promoción de los sistemas SAGRILAFT y SARLAFT en los sujetos objeto de vigilancia, supervisión y control de las superintendencias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Superintendencia Financiera • Superintendencia de Sociedades.

Acciones transversales para avanzar en la reparación de los daños causados por corrupción.

A continuación, se proponen tres acciones transversales que **pueden ser promovidas por la sociedad civil, las víctimas, los órganos de control y las entidades líderes en las políticas de Lucha Contra la Corrupción (LCC), entre otros actores clave**. Estas acciones tienen como objetivo impulsar avances en la implementación de procesos y procedimientos desde una perspectiva sistémica para la reparación del daño causado por la corrupción. Incluyen la interposición de acciones judiciales, la creación y reglamentación del Fondo Nacional para la Reparación de las Víctimas de Actos de Corrupción, y la integración del enfoque de reparación en la política pública de justicia y derecho en Colombia.

INTERPOSICIÓN DE ACCIONES JUDICIALES	
Descripción	Actores involucrados
<p>El ordenamiento jurídico colombiano contempla acciones que permiten activar el sistema judicial ante posibles hechos de corrupción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acción popular. • Acción de grupo. • Acción de reparación directa. • Acción de repetición. • Proceso penal. <p>Estas acciones son fundamentales para la investigación de los hechos, la atribución de cargos o condenas a responsables y la búsqueda de la reparación del daño causado por corrupción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanía. • Procuraduría General de la Nación. • Agencia de Defensa Jurídica del Estado. • Defensoría del Pueblo: desde sus Delegadas sobre asuntos constitucionales y el Sistema Nacional de Defensoría Pública.
CREACIÓN Y REGLAMENTACIÓN DEL FONDO NACIONAL PARA LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE ACTOS DE CORRUPCIÓN	
Descripción	Actores involucrados
<p>El artículo 62 de la Ley 2195 de 2022, establece la creación del Fondo Nacional para la Reparación de las Víctimas de Actos de Corrupción, tiene como objetivo principal promover la lucha contra la corrupción mediante la implementación de medidas preventivas y el fortalecimiento de la defensa judicial del Estado. Su administración y gestión de recursos estará a cargo de la PGN.</p> <p>El Fondo tendrá las siguientes destinaciones específicas:</p> <p>40% a la Procuraduría General de la Nación, para garantizar el restablecimiento de los derechos colectivos indivisibles afectados por los actos de corrupción, y a la reparación integral pecuniaria o no pecuniaria de los afectados individuales y colectivos de los actos de corrupción.</p> <p>25% a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para adelantar las acciones de repetición y defensa de los derechos colectivos que se pretenden amparar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procuraduría General de la Nación • Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. • Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Secretaría de Transparencia.

<p>25% al Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica para que, a través de la Secretaría de Transparencia, se desarrollen planes, programas y políticas encaminados a promover la cultura de la legalidad, la transparencia y la moralidad administrativa</p> <p>10% de los recursos del fondo para cubrir los gastos de administración.</p> <p>De forma adicional se recomienda frente a la constitución del Fondo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear lineamientos metodológicos que permitan entender el nexo entra corrupción y la vulneración de derechos humanos. • Promover medidas de reparación materiales e inmateriales con un enfoque transformador y diferencial. Esto implica contar con criterios para definir estas medidas, que consideren generar cambios estructurales en los contextos de corrupción y abordar las necesidades específicas de las víctimas. • Aunque la Ley 2195 de 2022 establece parte de los recursos, es importante considerar otras fuentes, como donaciones, el presupuesto nacional, sanciones impuestas por entidades como las superintendencias y bienes con extinción de dominio, entre otros. El propósito principal de este fondo debe ser la reparación integral de las víctimas, tanto a nivel material como simbólico, con un enfoque transformador y diferencial. • Para garantizar la transparencia en el manejo de los recursos del Fondo, la gestión de los mismos deberá regirse por el principio de máxima publicidad de la información, según lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014. Además, será fundamental que las organizaciones de la sociedad civil participen activamente en la gestión de estos recursos. 	
<p>Instancias para avanzar en materia de política pública a favor de la reparación de los daños por corrupción</p>	
<p>Descripción</p>	<p>Actores involucrados</p>
<p>Existen oportunidades para incorporar el enfoque de la reparación de los daños causados por la corrupción en la política pública en materia de justicia y del derecho en Colombia. Esto requiere formular estrategias específicas destinadas a combatir la corrupción desde un enfoque de derechos humanos y establecer lineamientos claros sobre los roles y responsabilidades de los actores institucionales involucrados en la reparación. Se propone:</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Presentar ante el Consejo Superior de Política Criminal (CSPC) los avances, dificultades y estrategias para implementar la Ley 2195 de 2022, enfocándose en la reparación de daños causados por corrupción. Las entidades involucradas en esta presentación serán el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Defensoría del Pueblo (DP) y otras entidades adscritas al CSPC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Justicia y el Derecho • Entidades adscritas al CSPC.

<ul style="list-style-type: none"> • Formular y promover estrategias y planes que contribuyan a la política pública de justicia y derecho, centrándose en: i) la prevención de conductas antijurídicas y la protección del patrimonio público, y ii) la promoción de lineamientos para el reconocimiento de las víctimas, la identificación de los daños y la reparación integral de los daños causados por la corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agencia Nacional de Defensa Jurídica el Estado -ANDJE- • Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Secretaría de Transparencia.
---	--

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

Colombia tiene retos significativos respecto a visibilizar a las víctimas de la corrupción y buscar su reparación integral.

Si bien la institucionalidad y el marco jurídico colombiano están comenzando a desarrollar e implementar acciones para la búsqueda de la reparación del daño causado por corrupción, ya existe una base sólida de institucionalidad que permite que esto sea posible. Esto quiere decir que la idea de una perspectiva sistémica, como se ha planteado anteriormente, no demanda la creación de nuevas instituciones, sino que las ya existentes, en el marco de sus competencias, emprendan dichas acciones en pro de la reparación.

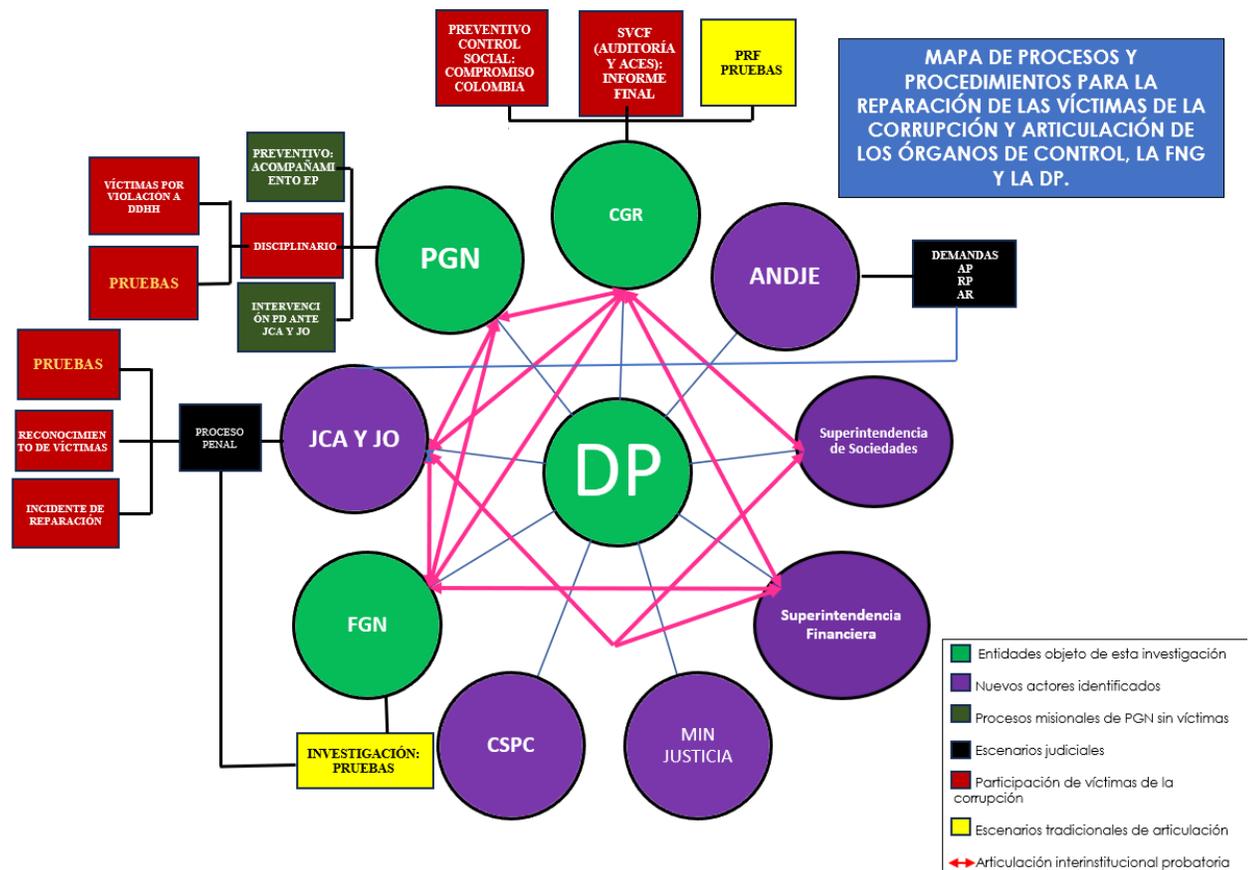
Por ello, la propuesta de procesos y procedimientos expuestos previamente, requiere sobre todas las cosas de voluntades concretas y decisiones que permitan empezar a reglamentar y concretar estas acciones dentro del marco de acción de estas entidades. Para esto, será fundamental crear un diálogo fluido y establecer una hoja de ruta institucional entre las entidades y órganos de control con los actores clave involucrados, lo que facilitará un análisis coordinado de los casos de corrupción que hayan ocasionado perjuicios.

Finalmente, es importante mencionar que la interacción constante y el acompañamiento no solo a las víctimas de la corrupción, sino también la participación de la sociedad civil en el proceso de reparación del daño, serán fundamentales para que los fines de la reparación se logren. Esto garantizará que las necesidades de los afectados por la corrupción se satisfagan, que se sienten las bases para que el tejido social y la confianza en la institucionalidad se restablezcan, y que se promueva la transparencia y la no repetición de hechos de corrupción.

ANEXO 1. Propuesta de mapa de procesos y procedimientos¹⁵

Nombre de la entidad	Abreviatura
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	ANDJE
Consejo de Estado	CE
Contraloría General de la República	CGR
Corte Suprema de Justicia	CSJ
Consejo Superior de Política Criminal	CSPC
Defensoría del Pueblo	DP
Fiscalía General de la Nación	FGN

Nombre de la entidad	Abreviatura
Juzgados Administrativos	JA
Jurisdicción Contenciosa Administrativa	JCA
Juzgados Municipales	JM
Jurisdicción Ordinaria	JO
Juzgados Promiscuos	JP
Procuraduría General de la Nación	PGN
Tribunales Administrativos	TA
Tribunales Superiores de Distrito Judicial	TSDJ



¹⁵ En 2023 se llevó a cabo una consultoría para la creación de un mapa de procesos y procedimientos que integrara a las entidades clave en la perspectiva sistémica de la reparación del daño causado por corrupción. Para su desarrollo, la consultora utilizó como base documentos previamente elaborados por TPC, entrevistas, una mesa de trabajo y el análisis de los procesos del ordenamiento jurídico colombiano, así como las funciones de las entidades involucradas en el mapa.



Calle 35 No. 24-19 (Barrio La Soledad)
Teléfono: (601) 4778282
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia