

Carta de apoyo a Todos por Medellín, Colombia

Hacemos un llamado al Estado colombiano y a sus instituciones judiciales para que reconozcan a las víctimas de la corrupción e involucren a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como sus representantes en la búsqueda de la reparación de los daños causados por la corrupción¹ en cumplimiento del derecho internacional.

Viena, 14 de marzo de 2024

El Grupo de Trabajo de Víctimas de la Corrupción de la UNCAC Coalition insta a la República de Colombia a cumplir con las Convenciones internacionales de las que es parte, y a reconocer a las víctimas de la corrupción dentro de los procesos judiciales; y a facilitar vías para que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) participen en estos procesos legales como defensores de las víctimas, y aseguren la reparación de los daños relacionados con la corrupción.

En un mundo en el que la corrupción va en aumento y las instituciones judiciales flaquean, no se puede exagerar el papel fundamental de las ONG al momento de conseguir pruebas, denunciar los casos de corrupción y defender a las víctimas. La corrupción causa daños tanto individuales como colectivos y es necesario hacer frente a esos daños. Por eso destacamos el caso Buen Comienzo², liderado por la OSC "Todos por Medellín", es ejemplo de cómo las OSC desempeñan un papel crucial en la identificación de las víctimas y en la búsqueda de reparación de los daños causados por la corrupción:

I. Antecedentes

En marzo de 2021, la OSC "Todos por Medellín" denunció ante la Fiscalía General de la Nación irregularidades en la firma y ejecución de contratos celebrados por la Secretaría de Educación de la ciudad de Medellín con la organización Colombia Avanza relacionados con el programa Buen Comienzo en Medellín. El objeto del contrato fue la prestación de servicios de salud y nutrición, y el apoyo a la gestión para la atención de madres gestantes y lactantes y niños de cero a dos años de edad. El programa está dirigido a garantizar los derechos a una alimentación equilibrada, a la salud, a la igualdad, en conexión con otros derechos fundamentales, especialmente en un contexto de crisis sanitaria en torno a la pandemia del Covid 19.

Todos por Medellín nace en 2020 como una asociación que centra sus actividades en la promoción y desarrollo de la transparencia y el control social, con el fin de implementar un programa de vigilancia, acompañamiento y evaluación de la gestión de las entidades públicas del Municipio de Medellín³.

El 7 de febrero de 2023 se llevó a cabo la primera audiencia judicial de imputación de cargos contra la exsecretaria de Educación de Medellín, la exdirectora técnica de Buen Comienzo y el representante legal de Colombia Avanza, por contratación sin cumplimiento de requisitos legales, interés indebido en la celebración de contratos y peculado por apropiación a favor de terceros en el programa Buen Comienzo.

El 20 de noviembre de 2023 se llevó a cabo una audiencia de formulación de acusación en la que Todos por Medellín solicitó al juez de primera instancia representar a dos madres como víctimas de la presunta corrupción, con base en los perjuicios que sufrieron por la no entrega de los alimentos y la falta de asistencia técnica por parte del equipo interdisciplinario del programa. También solicitó que se le reconociera como organización perjudicada en el caso, argumentando que se había lesionado el buen nombre de la asociación por haber denunciado las irregularidades, así como por su papel de veedora, en su ejercicio de control social para el interés público⁴.

¹ Artículo 35 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) establece el deber de los Estados Partes de implementar medidas que permitan a las personas que hayan sufrido daños como consecuencia de un acto de corrupción "iniciar acciones legales para la reparación de dichos daños. Obtenido de:

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf

² Para más información:

<https://www.infobae.com/colombia/2023/05/02/procuraduria-formulo-pleiego-de-cargos-contra-la-exsecretaria-de-educacion-de-medellin-alexandra-agudelo-por-el-caso-buen-comienzo/>

³ Para más información sobre la organización, visite el siguiente enlace: <https://todospormedellin.org/quienes-somos/>

⁴ De acuerdo con lo establecido en la Ley 850 de 2003, modificada por la Ley 1757 de 2015, las veedurías ciudadanas en Colombia están enfocadas a ejercer control social; denunciar cuando existan elementos para hacerlo no constituye un acto de persecución, así el artículo 68, que modificó el Art. 16 de la Ley 850 de 2003, señala que para el logro de sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones de manera ágil y oportuna, las veedurías podrán ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que la Constitución y la ley prevean; así como "intervenir en las audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley". Tomado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10570>

El juez de primera instancia reconoció a Todos por Medellín como víctima de la corrupción por haber sido la organización que denunció las presuntas irregularidades, en relación con su interés particular de ejercer control social y vigilancia de la administración pública como ente fiscalizador. El juez descartó la representación de la organización de las dos madres como víctimas, ya que ese daño directo sería objeto de debate durante el proceso.

La defensa apeló la decisión del juez de primera instancia ante el Tribunal Superior de Medellín. El 7 de febrero de 2024, la Sala Penal decidió revocar el reconocimiento de la organización "Todos por Medellín" como víctima en este caso. La Sala argumentó que la OSC carece de legitimidad para ser parte en el proceso, pues no existe norma que la faculte para intervenir en el proceso penal. También argumentaron que reconocer su intervención en nombre de las víctimas podría poner en peligro el equilibrio de las partes en el proceso, en detrimento de los acusados.

II. Derecho internacional

La decisión del Tribunal viola los derechos civiles de Todos por Medellín como OSC a acceder a la justicia y buscar reparación por el daño a los intereses colectivos causado por la corrupción y también sus derechos al debido proceso, al no reconocerlos como víctimas en un gran caso de corrupción. Esto también viola las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado colombiano de otorgar dicho acceso en virtud de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). De acuerdo con el artículo 35 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), los Estados Parte tienen la obligación de "garantizar que las entidades o personas que hayan sufrido daños como resultado de un acto de corrupción tengan derecho a iniciar acciones legales contra los responsables de esos daños con el fin de obtener compensación". Así pues, la CNUCC no distingue entre personas físicas o jurídicas, ni daños individuales o colectivos para reconocer su carácter de víctimas de la corrupción. También existe la obligación de los Estados, en virtud del artículo 13 de la CNUCC, de "promover la participación activa de personas y grupos ajenos al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción". Sobre esta base, el Grupo de Trabajo sobre Recuperación de Activos de la Convención UNCAC ha argumentado que "si bien la Convención no proporciona una definición de quién es víctima de la corrupción, es importante adoptar un enfoque amplio e inclusivo, reconociendo que los individuos, las entidades y los Estados pueden ser considerados víctimas de la corrupción y, además, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel importante para garantizar que las víctimas estén representadas en los procedimientos de corrupción, y como tales deben poder denunciar delitos, aportar pruebas, representar a las víctimas o interponer litigios de interés público".

Al negar a Todos por Medellín el carácter de víctimas también se viola el artículo 25.1 de la Convención Americana, que establece que todo Estado tiene la obligación general de proporcionar medios judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de derechos humanos (artículo 25), los cuales deben ser sustanciados conforme a las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- ha sostenido en su informe sobre Corrupción y Derechos Humanos de 2019⁵ que todo Estado debe adoptar las medidas necesarias para facilitar el acceso -tanto de las víctimas como de quienes denuncian actos de corrupción- no sólo a medios adecuados y eficaces para denunciar estos delitos, sino también a medios efectivos para lograr una adecuada reparación del daño y contribuir así a evitar su repetición. Asimismo, durante el proceso de investigación y juzgamiento de estos casos, las víctimas deben tener amplias oportunidades de participar y ser escuchadas, tanto en el esclarecimiento de los hechos como en la sanción de los responsables, así como en la búsqueda de una justa reparación.

La Comisión también ha señalado que los Estados están obligados a identificar a las víctimas -que pueden ser grupos sociales representados por defensores de derechos humanos-, para asegurar una justa reparación del daño ya que la corrupción no es un delito abstracto sin sujeto pasivo. Sobre esta base, toda persona que vea afectado el goce de algún derecho humano a causa de una práctica corrupta tiene

⁵ Dada la obligación del Estado de investigar los actos de corrupción: (...) las autoridades estatales (...) deben iniciar con prontitud investigaciones serias, imparciales y eficaces por todos los medios legales disponibles, tendientes al esclarecimiento de la verdad de los hechos y al juzgamiento y eventual sanción de los responsables. Durante el proceso de investigación y el proceso judicial, las víctimas deben tener amplia oportunidad de participar y ser escuchadas, tanto en el esclarecimiento de los hechos y el castigo de los responsables, como en la búsqueda de una justa reparación. párrafo 263. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

derecho a ser reconocida como víctima. En este caso, se afectó el derecho de los peticionarios a un acceso efectivo a los medios judiciales y a través de ello su derecho a solicitar la ejecución y reparación del daño causado por las prácticas corruptas.

Dado que la corrupción afecta a los derechos humanos, este derecho individual de acceso a la justicia y al debido proceso también está relacionado con la protección de los derechos colectivos y fundamentales. La administración pública es la encargada de suministrar bienes públicos que garanticen el cumplimiento y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos mediante el uso y la inversión no discriminatoria de los fondos públicos. Existe, por tanto, un derecho colectivo y un interés jurídicamente protegido en la buena y recta administración pública, para que esos bienes públicos estén asegurados y se garantice un acceso no discriminatorio. La corrupción afecta directamente a los derechos fundamentales, entre otros, a través de una administración pública sesgada y discriminatoria que no cumple con su deber. Existe, por tanto, una conexión directa entre los derechos de los ciudadanos al acceso a la justicia y a la libertad de asociación para defender los intereses colectivos, y la protección de sus derechos colectivos dañados o en riesgo en un caso de corrupción. Suponer que los ciudadanos o las organizaciones de la sociedad civil no tienen derecho a ser representados en un caso de corrupción implicaría que no son víctimas o que no tienen derecho a representar a víctimas de violaciones de derechos colectivos.

Por lo tanto, los Estados deben fomentar y promover el reconocimiento de las víctimas de la corrupción, así como la participación de las OSC en los procedimientos ante los órganos judiciales y/o administrativos, con el fin de garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Las OSC deben tener la capacidad de representar e intervenir en los procesos judiciales y administrativos, 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.

Sobre esta base, instamos a las autoridades judiciales en Colombia a cumplir con las convenciones internacionales de las que Colombia es parte y adoptar las decisiones y medidas necesarias para reconocer a las víctimas de la corrupción y emitir la reparación del daño causado por la corrupción.

III. Derecho nacional

La corrupción no sólo afecta a las instituciones y al desarrollo económico de los Estados, sino que también afecta de diferentes maneras a los individuos, las comunidades y la sociedad en su conjunto. Estos efectos se traducen en daños que, en su mayoría, intensifican las condiciones de vulnerabilidad de poblaciones e individuos, dando lugar a violaciones de los derechos humanos⁶. En consecuencia, la corrupción es un fenómeno con víctimas tangibles. El caso de Todos por Medellín muestra el impacto de la corrupción en las madres gestantes y lactantes del programa Buen Comienzo, que vieron afectados sus derechos a la alimentación balanceada, a la salud y a la igualdad, en conexión con otros derechos fundamentales.

Las víctimas de la corrupción, en particular las víctimas de daños colectivos, se enfrentan a enormes dificultades para obtener representación en los escenarios judiciales, documentar las pérdidas y los daños, y reclamar indemnizaciones. Por esta razón, las OSC tienen un importante papel que desempeñar en los procedimientos judiciales, actuando no sólo como testigos, sino también interviniendo en los procedimientos para representar tanto el interés general como los intereses particularmente colectivos de las víctimas, y facilitando su representación legal ante los tribunales. Además, son actores con capacidad para acercarse a las víctimas en casos concretos y explorar posibles vías para su participación, no sólo en investigaciones y procesos penales, sino también en la implementación de acciones colectivas. Este es claramente el caso de Todos por Medellín, que no sólo fue creada para trabajar por la protección del interés público, sino que denunció los ilícitos en este caso, brindó apoyo al fiscal del caso, y buscó intervenir en el proceso para proveer pruebas, así como trajo a dos madres que debieron ser beneficiarias del Programa Buen Comienzo para que dieran ejemplos concretos del daño colectivo causado por la corrupción en este caso.

Observamos que la decisión del Tribunal Superior de Medellín desconoció el papel de la organización como representante de los intereses de la comunidad, y que en casos relacionados con delitos contra la administración pública, tiene un interés directo que justifica intervenir en el proceso debido al daño social

⁶ CIDH. Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 86, 21 de junio de 2018


generado por el posible acto de corrupción. Una perspectiva armónica de la ley y la jurisprudencia colombianas, así como de los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción y de protección de los derechos humanos, permite una interpretación amplia y no rígida de la naturaleza de quién es víctima en el proceso penal.

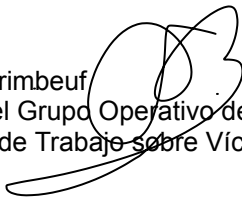
En cuanto al argumento del Tribunal de que el reconocimiento de la organización como víctima en el proceso podría generar un desequilibrio entre las partes, observamos que dicho equilibrio debe considerar también el respeto de los derechos humanos básicos. El derecho de las víctimas a ser representadas y los daños a ser reparados no pueden ser ignorados con un argumento de desequilibrio sin crear otro desequilibrio: la ausencia de la víctima. Esto es aún más relevante en casos de daños colectivos derivados de la corrupción como es el caso Buen Comienzo, donde están en juego derechos a la seguridad alimentaria, a la salud humana de poblaciones vulnerables. No puede entenderse que la concesión del derecho de participación de las víctimas afecte los derechos del acusado a su propia defensa, sin negar el derecho de las víctimas a participar.

Finalmente, el Tribunal de Medellín considera que el daño colectivo es de carácter "especulativo", dado que se producirá en el futuro. Esto ignora la naturaleza del daño colectivo, precisamente en el caso de los derechos humanos colectivos de poblaciones vulnerables, y viola cualquier principio de justicia y reparación. La realidad de la existencia de un daño colectivo no radica en qué tan concreto sea, o cómo haya afectado a individuos específicos, y de acuerdo con la Sentencia C-228 de 2002 de la Corte Constitucional de Colombia, sólo se requiere que sea real⁷. El daño de la corrupción es real en el momento en que la corrupción se ha llevado a cabo, particularmente en este caso, pues es previsible el daño tanto hacia los potenciales beneficiarios del contrato: madres lactantes y niños menores de 2 años; como hacia los ciudadanos de Medellín que reciben los servicios que habitualmente contrata la Secretaría de Educación de la Alcaldía de Medellín.

En el caso concreto, Todos por Medellín tiene derecho a intervenir en el proceso para buscar verdad y justicia y para garantizar la reparación de los daños, debido a su calidad de víctima en el proceso y a su papel de representante de los intereses colectivos en este caso⁸.

El Grupo de Trabajo de Víctimas de la Corrupción de la Coalición UNCAC resalta el papel fundamental que ha jugado Todos por Medellín como OSC, tanto en su rol como denunciante del hecho de corrupción como en su labor de visibilización de las víctimas colectivas y los daños asociados. En este sentido, hacemos un llamado al Estado colombiano y a sus instituciones para que garanticen la participación efectiva, el acceso a la justicia, la reparación integral y las medidas necesarias para evitar la repetición de estos hechos, en beneficio de los afectados en este y otros casos de corrupción. Lo anterior, en concordancia con lo establecido en la Ley 2195 de 2021⁹ de la República de Colombia, que enfatiza la importancia de reconocer a las víctimas de la corrupción y garantizar la reparación integral del daño causado.


Juanita Olaya García
Presidenta
Grupo de Trabajo sobre Víctimas de la Corrupción de la UNCAC Coalition


Sara Brimbeuf
Jefa del Grupo Operativo de Casos
Grupo de Trabajo sobre Víctimas de la Corrupción de la UNCAC Coalition

⁷ De acuerdo con la jurisprudencia colombiana "Se requiere que haya un daño real, no necesariamente de contenido patrimonial, concreto y específico, que legitime la participación de la víctima o de los perjudicados en el proceso penal para buscar la verdad y la justicia, el cual ha de ser apreciado por las autoridades judiciales en cada caso"... Corte Suprema de Justicia de Colombia. Sala Especial de Primera Instancia. Sentencia del 25 de octubre de 2022, entre otras.

⁸ Para más sobre la naturaleza del daño colectivo causado por corrupción, consulte el documento "Victims of Corruption: Back for Payback" 2023. STAr on disponible aquí: <https://star.worldbank.org/publications/victims-corruption-back-payback>

⁹ Para más información, acceda al siguiente enlace: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>