

La reinención de la víctima: sociedad civil y reparación integral en casos de gran corrupción

Juan Pablo Olmedo Bustos

Translated file with suggestions and comments:
<https://docs.google.com/document/d/1lL4n5hCFeYeRpgJpP6eTIZUyN8Hy9dPWG6oujfSC44/edit?usp=sharing>

Resumen

La transformación de las organizaciones de la sociedad civil en sujetos procesales dentro de procedimientos penales por gran corrupción constituye uno de los desarrollos más significativos del derecho procesal penal en las Américas. Este proceso cuenta ya con una directriz inicial en la recomendación formulada en 2024 por el Comité Jurídico Interamericano, la cual propone reconocer legitimación procesal a las organizaciones de la sociedad civil como víctimas, querellantes o acusadores particulares en procesos penales por corrupción.

Esta opinión sostiene que la ampliación del concepto de víctima a organizaciones de la sociedad civil es una evolución coherente con los estándares interamericanos de acceso a la justicia, reparación integral y fortalecimiento democrático.

A partir de un análisis normativo, jurisprudencial y comparado –que incorpora experiencias latinoamericanas y europeas– se argumenta que el principal obstáculo radica en una precariedad y falta de armonía legislativa y en interpretaciones judiciales restrictivas que limitan la dimensión colectiva del derecho a la tutela judicial efectiva, y a la participación procesal plena, lo que requiere para su rectificación de reforma legal para lo cual se propone avanzar en una estatuto modelo en el marco de la OEA.

I. Corrupción estructural y derechos humanos

En las últimas décadas, la gran corrupción ha dejado de concebirse exclusivamente como un ilícito contra la administración pública para ser entendida como una amenaza estructural a los derechos humanos. La desviación sistemática de recursos públicos compromete la capacidad estatal de garantizar derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), afectando de manera desproporcionada a sectores en situación de vulnerabilidad.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la corrupción erosiona el Estado de Derecho y debilita el goce efectivo de los derechos fundamentales. En el plano universal, las Naciones Unidas adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, consolidando un marco normativo global que vincula corrupción, desarrollo y gobernanza.

Estamos en presencia de un fenómeno de daño estructural y difuso, cuya víctima no es únicamente el Estado como ente abstracto, sino la colectividad en su conjunto. Esta concepción permite superar la matriz individualista del derecho penal clásico y fundamenta la necesidad de mecanismos de representación institucional del interés público. Desde esta perspectiva, en el entendimiento que las víctimas de la corrupción pueden ser todas aquellas personas, individuales o colectivas, que haya sufrido un daño en sus derechos, directa o indirectamente, como consecuencia de un acto de corrupción.¹

II. De denunciante a víctima: transformación del estatus procesal

En escenarios de corrupción estructural —donde se comprometen los DESCAs y la buena administración pública— las OSC actúan como víctimas directas por afectación de la buena administración y como vehículo institucional necesario para que la ciudadanía ejerza sus derechos de participación y control democrático frente a las violaciones a los derechos humanos ocurridas con ocasión del del acto de corrupción.

¹ Informe del Comité Jurídico Interamericano, p. 198

La distinción entre denunciante y víctima no es meramente terminológica, sino sustantiva. Mientras el denunciante activa el aparato penal, la víctima ostenta derechos procesales autónomos, incluyendo acceso al expediente, proposición de prueba y pretensión de reparación integral.

En este contexto, el Informe Final 2024 del Comité Jurídico Interamericano recomienda a los Estados reconocer a las organizaciones de la sociedad civil la calidad de víctimas, querellantes o acusadores particulares. El fundamento radica en que la corrupción lesiona intereses colectivos y difusos, por lo que la participación de las OSC constituye una manifestación del derecho de acceso a la justicia en su dimensión colectiva.

En el ámbito internacional la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción en su artículo 32- 5, establece que: "Cada Estado Parte permitirá, con sujeción a su derecho interno, que se presenten y consideren las opiniones y preocupaciones de las víctimas en etapas apropiadas de las actuaciones penales ...". Asimismo, en su artículo 35 abre la posibilidad que esas víctimas puedan reclamar una indemnización como reparación de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de un acto de corrupción. Por otra parte, el artículo 57- 3c establece que, al momento de definir la disposición y restitución de bienes decomisados, se dará "consideración prioritaria a la restitución de esos bienes a sus propietarios legítimos anteriores o a la indemnización de las víctimas del delito."

Los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagran el derecho a la tutela judicial efectiva. Una interpretación restrictiva del concepto de víctima que excluya a actores idóneos para representar intereses colectivos puede constituir una limitación desproporcionada de dicho derecho.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Huilca Tecse vs. Perú*, así como la Declaración de la ONU sobre Defensores de Derechos Humanos, han establecido que la libertad de asociación y la persecución de fines colectivos forman parte indivisible del ejercicio de derechos fundamentales. Así también, el Tribunal

Europeo de Derechos Humanos, en el caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros vs. Suiza, estableció criterios claros de legitimación asociativa: existencia legal previa, fines estatutarios definidos, ausencia de ánimo de lucro y transparencia institucional.

III. Participación procesal y reparación integral

El reconocimiento del estatus de víctima tiene consecuencias directas en la arquitectura de la reparación. Permite solicitar medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición.

Desde el caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el deber estatal implica investigar, juzgar y reparar adecuadamente. Posteriormente, en González y otras ("Campo Algodonero") vs. México, reafirmó la obligación de remover obstáculos que impidan la tutela judicial efectiva.

Si la corrupción produce impactos estructurales sobre derechos fundamentales, la reparación no puede limitarse a la sanción individual. Debe incorporar una dimensión restaurativa y transformadora, orientada a reconstruir la confianza pública y restablecer condiciones de igualdad.

IV. Marco normativo comparado: reconocimiento formal y brecha práctica

Diversos ordenamientos latinoamericanos reconocen mecanismos de participación colectiva en procesos penales vinculados a intereses difusos. Sin embargo, la práctica judicial revela una brecha entre reconocimiento normativo y aplicación efectiva, donde "se puede concluir que en la región no existe un modelo único ni puro para legislar esta cuestión, ..." ²

En Colombia el artículo 132 de su Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) señala que son víctimas "las personas naturales o jurídicas y demás sujetos de derechos que individual o colectivamente hayan sufrido algún daño directo como consecuencia del injusto". En Chile el artículo 111 Código Procesal Penal dispone que en el caso de delitos contra la probidad pública cualquier ciudadana se pueda

² Informe Comité Jurídico Interamericano 2024

querellar: caso del Perú, el Artículo 94 - 4 del Código Procesal Penal, considera como víctimas a las asociaciones en los delitos que afectan intereses colectivos o difusos, cuya titularidad lesione a un número indeterminado de personas, o en los delitos incluidos como crímenes internacionales en los Tratados Internacionales aprobados y ratificados por el Perú, podrán ejercer los derechos y facultades atribuidas a las personas directamente ofendidas por el delito, siempre que el objeto social de la misma se vincule directamente con esos intereses y haya sido reconocida e inscrita con anterioridad a la comisión del delito objeto del procedimiento”.

En Costa Rica, el artículo 70 del Código procesal Penal define como víctimas a “d) Las asociaciones, fundaciones y otros entes que tengan carácter registral, en los delitos que afecten intereses colectivos o difusos, siempre que el objeto de la agrupación se vincule directamente con esos intereses” (Reformado por el artículo 16 de la Ley de Protección a Víctimas, Testigos y demás intervinientes en el Proceso Penal N°8720 de 4 de marzo de 2009).

En México, tanto el Código Nacional de Procedimientos Penales como el artículo 4 de Ley General de Víctimas del 2003 reconocen la calidad de víctimas a “los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos”. Y el artículo 5 establece el principio de participación conjunta, donde el Estado deberá implementar medidas de reparación y las “víctimas podrán ejecutar planes o medidas que aporten a dichos objetivos”

Paradójicamente, el caso de la organización TOJIL se evidenció la resistencia judicial a ampliar el concepto de víctima en México. Tras negársele legitimación plena en un proceso de gran corrupción, reduciendo la misma a la condición de denunciante, la organización acudió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (P-1550-20). El obstáculo, por tanto, no es normativo, sino interpretativo

V. El modelo francés como horizonte ético

La reforma introducida por la Ley N.º 2013-1117 incorporó el artículo 2-23 al Code de procédure pénale, permitiendo que asociaciones acreditadas se constituyan como parte civil en delitos de corrupción. Organizaciones como Transparency International han ejercido esta facultad bajo un sistema de acreditación estatal.

El caso de los "Biens Mal Acquis" culminó con la condena de Teodoro Nguema Obiang Mangue en 2017. El tribunal reconoció legitimación activa a las organizaciones denunciantes y admitió la existencia de daño institucional colectivo, estableciendo mecanismos para que los activos confiscados fueran destinados a fines sociales.

El modelo francés no privatiza la acción penal ni sustituye al Ministerio Público; introduce un contrapeso técnico bajo control estatal que fortalece la dimensión restaurativa y democrática del proceso. Asimismo, prevé sanciones frente al uso malicioso o infundado de la acción procesal, incluyendo inhabilitación temporal o pérdida de acreditación.

VI. Gobernanza de la reparación y garantías de legitimación institucional

En el marco del Sistema Interamericano, resulta jurídicamente necesario avanzar hacia la configuración de un estatuto específico para la víctima institucional en casos de gran corrupción, tomando como referencia la labor desarrollada por el Comité Jurídico Interamericano. La evolución del fenómeno corruptivo hacia formas estructurales de afectación de derechos fundamentales exige una adecuación correlativa de las categorías procesales tradicionales, de modo que el concepto de víctima incorpore expresamente a sujetos colectivos capaces de representar intereses difusos o supraindividuales.

En este contexto, una reforma de los códigos procesales penales debe reconocer de manera explícita la participación plena de las organizaciones de la sociedad civil como víctimas colectivas, no en calidad subordinada o meramente colaborativa, sino como titulares de derechos procesales autónomos. Ello implica garantizar su acceso al expediente, su facultad de ofrecer y controvertir prueba, de impugnar

decisiones que afecten el interés colectivo y de intervenir activamente en la determinación de la reparación.

Asimismo, el diseño normativo ha de establecer criterios objetivos de acreditación: existencia legal previa a los hechos investigados, vinculación estatutaria directa con la defensa de los intereses afectados, estándares verificables de transparencia y rendición de cuentas, así como capacidad técnica y profesional suficiente para intervenir en procesos de alta complejidad. Tales requisitos no constituyen barreras restrictivas, sino garantías destinadas a preservar la seriedad del proceso penal, la igualdad de armas entre las partes y la legitimidad institucional de la intervención asociativa.

Finalmente, la reforma debe incorporar mecanismos claros que orienten a la judicatura respecto de la intervención de estas organizaciones en la recuperación, administración y eventual asignación de activos decomisados, siempre bajo estricta supervisión judicial. De esta manera, el proceso penal adquiriría una dimensión restaurativa coherente con los principios de tutela judicial efectiva reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, fortaleciendo la legitimidad democrática del sistema de justicia frente a los desafíos estructurales que plantea la gran corrupción.

VII. Administración socialmente orientada de activos recuperados y reparación integral

En la práctica comparada de los procesos por gran corrupción, los activos recuperados suelen reintegrarse al erario general, lo que provoca una dilución de su vínculo con la comunidad directamente afectada. Aunque esta solución es formalmente compatible con la lógica presupuestaria estatal, debilita la dimensión restaurativa del proceso penal y limita la posibilidad de que la reparación tenga un impacto tangible en la reconstrucción del tejido social y en la restitución efectiva de los derechos vulnerados.

Desde una perspectiva interamericana, la administración socialmente orientada de los activos recuperados constituye una proyección lógica del derecho a la reparación integral consagrado en el artículo 63.1 de la Convención Americana

sobre Derechos Humanos. Esta disposición no restringe la reparación a la compensación económica individual, sino que habilita medidas orientadas al restablecimiento de la situación anterior, a la satisfacción de las víctimas y a la adopción de garantías de no repetición. Cuando la corrupción produce afectaciones estructurales a derechos colectivos, la reparación debe igualmente asumir una dimensión estructural y transformadora.

En este contexto, la experiencia mexicana –particularmente a partir de la Ley General de Víctimas– ofrece un antecedente normativo relevante. Dicha legislación reconoce la participación activa de las víctimas en la definición y ejecución de planes de reparación, incorporando un enfoque integral que trasciende la indemnización económica e incluye medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición con alcance colectivo. Este modelo introduce una lógica participativa que fortalece la legitimidad democrática del proceso reparador.

VIII Ley Modelo de la OEA

Sobre esa base, un modelo regional en formato de ley modelo de la OEA podría habilitar a las organizaciones reconocidas como víctimas institucionales a proponer planes de reparación con enfoque transformador, orientados a reinvertir los activos recuperados en beneficios directos para las comunidades afectadas. Tales planes podrían materializarse en mecanismos de implementación de la ley modelo y en definitiva en políticas públicas focalizadas, programas sociales específicos o proyectos comunitarios de impacto verificable.

Bajo supervisión judicial estricta y mediante mecanismos robustos de transparencia y rendición de cuentas, una ley modelo podría ser ilustrativa del rol de estas organizaciones como fideicomisarios sociales, asegurando que el producto del delito se traduzca en acciones concretas de reparación integral. Esta modalidad no implica la privatización de la función punitiva del Estado, sino la incorporación de una dimensión participativa que refuerza la finalidad restaurativa del proceso penal y contribuye a restablecer la confianza ciudadana en las instituciones democráticas.

Para que este esquema sea jurídicamente sólido y compatible con los principios de seguridad jurídica e igualdad procesal, resulta indispensable acompañarlo de garantías normativas precisas. En particular, una ley modelo deberá establecer registros públicos de organizaciones habilitadas; períodos definidos de vigencia para su comparecencia en juicio; estándares verificables de transparencia y rendición de cuentas; exigencias de idoneidad técnica y profesional para intervenir en procesos de alta complejidad; y mecanismos claros de responsabilidad frente a eventuales supuestos de litigación temeraria o abuso del derecho.

Estas salvaguardias no constituyen restricciones indebidas a la participación, sino condiciones necesarias para asegurar que la legitimación institucional contribuya efectivamente al fortalecimiento del proceso penal y a la consolidación de una justicia restaurativa con auténtica proyección democrática.

De este modo, la justicia penal en materia de gran corrupción dejará de configurarse como un proceso estrictamente bilateral entre el Estado y el imputado, para convertirse en un espacio institucional de reconstrucción democrática. En ese escenario, el interés colectivo no solo será invocado de manera abstracta, sino que contará con una representación formal, calificada y eficaz dentro del propio proceso penal, reforzando su dimensión restaurativa y su legitimidad social.

La adopción de una ley modelo interamericana sobre víctimas institucionales permitiría armonizar legislaciones y prácticas estatales, fortalecer la coherencia normativa regional y consolidar un enfoque común que reconozca la dimensión estructural del daño causado por la gran corrupción. Un instrumento de esta naturaleza, elaborado en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos, podría servir como parámetro técnico para orientar reformas procesales internas y establecer estándares mínimos de acreditación, participación y reparación.

De este modo, la ampliación del concepto de víctima no se limitaría a ensanchar formalmente el acceso a la justicia, sino que contribuiría a redefinir la función misma del proceso penal en contextos de corrupción estructural. Al incorporar la representación institucional del interés

colectivo y articular mecanismos de reparación con impacto social, el proceso penal se proyectaría como un instrumento de restauración democrática y de garantía efectiva de los derechos humanos, en consonancia con los principios consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En conclusión, el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil como víctimas institucionales en procesos de gran corrupción no constituye una concesión excepcional, sino una exigencia derivada de la evolución del derecho internacional de los derechos humanos y del propio concepto contemporáneo de justicia penal. Cuando la corrupción produce daños estructurales y difusos que afectan derechos fundamentales y erosionan la confianza pública, la respuesta del sistema jurídico no puede limitarse a un esquema bilateral entre Estado e imputado, ni reducir el concepto de víctima a una dimensión estrictamente individual.

La recomendación formulada en 2024 por el Comité Jurídico Interamericano, junto con los estándares desarrollados en el marco de la Organización de los Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas, ofrece una base normativa suficiente para consolidar esta ampliación conceptual. No obstante, la efectividad de dicho reconocimiento depende de reformas legislativas claras, criterios objetivos de acreditación y de un cambio interpretativo que asuma la dimensión colectiva del derecho a la tutela judicial efectiva.

La experiencia comparada demuestra que es posible compatibilizar la participación de las organizaciones con salvaguardias procesales adecuadas, evitando abusos y preservando la titularidad pública de la acción penal. Lejos de privatizar la justicia, la intervención de las OSC como víctimas fortalece la transparencia, promueve reparaciones con impacto social y contribuye a la reconstrucción democrática.

En definitiva, avanzar hacia un estatuto jurídico modelo regional en el marco de la OEA para las víctimas institucionales en casos de gran corrupción no solo ampliará el acceso a la justicia, sino que habilita a los Estados

Parte de la OEA, a emprender reformas locales y mejoras de prácticas para que el proceso penal se convierta en un instrumento de reparación transformadora, restituyendo a la comunidad afectada el sentido de justicia y reafirmando el compromiso del Estado con la protección efectiva de los derechos humanos.

Propuesta de Ley Modelo Interamericana sobre Víctimas Institucionales en Casos de Gran Corrupción

Preámbulo

Los Estados miembros, inspirados en los principios de acceso a la justicia, tutela judicial efectiva y reparación integral consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la Convención Interamericana contra la Corrupción y en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción,

Reconociendo que la gran corrupción produce daños estructurales y difusos que afectan derechos humanos y erosionan la legitimidad democrática,

Considerando las recomendaciones del Comité Jurídico Interamericano relativas al reconocimiento de legitimación procesal de organizaciones de la sociedad civil en procesos por corrupción,

Adoptan la siguiente Ley Modelo:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1. Objeto.+-

La presente ley tiene por objeto reconocer y regular la legitimación procesal de las organizaciones de la sociedad civil como víctimas institucionales en procesos penales por delitos de gran corrupción que afecten intereses colectivos o difusos.

Artículo 2. Definición de víctima institucional.

Se entenderá por víctima institucional la organización de la sociedad civil legalmente constituida que, conforme a su objeto estatutario, represente intereses colectivos o difusos

afectados directa o indirectamente por un delito de gran corrupción.

Artículo 3. Principios rectores.

La interpretación y aplicación de esta ley se regirá por los principios de:

- a) Acceso a la justicia.
- b) b) Reparación integral.
- c) c) Participación efectiva.
- d) Transparencia y rendición de cuentas.
- e) Igualdad procesal.
- f) Buena fe procesal.

CAPÍTULO II

Acreditación y Registro

Artículo 4. Registro de organizaciones habilitadas.

Créase un Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas para actuar como víctimas institucionales en casos de gran corrupción.

Artículo 5. Requisitos de acreditación.

Para su inscripción, la organización deberá acreditar:

- a) Existencia legal previa a la comisión del hecho investigado.
- b) Objeto estatutario directamente vinculado con la defensa de los intereses afectados.
- c) Ausencia de fines de lucro respecto de la intervención procesal.
- d) Estándares verificables de transparencia financiera y gobernanza interna.
- e) Capacidad técnica y profesional adecuada para intervenir en procesos complejos.

Artículo 6. Vigencia y revisión.

La acreditación tendrá una vigencia determinada y será revisable periódicamente por autoridad competente.

CAPÍTULO III

Derechos Procesales

Artículo 7. Derechos de la víctima institucional.

0

Las organizaciones acreditadas tendrán, en el marco del proceso penal, los siguientes derechos:

- a) Acceso al expediente.
- b) Ofrecer y controvertir prueba.
- c) Intervenir en audiencias.
- d) Impugnar resoluciones que afecten el interés colectivo representado.
- e) Solicitar medidas cautelares patrimoniales.
- f) Participar en la determinación y ejecución de la reparación.

Artículo 8. Coordinación con el Ministerio Público.

La intervención de la víctima institucional no sustituye ni limita la titularidad de la acción penal por parte del Ministerio Público.

CAPÍTULO IV

Reparación Integral y Administración de Activos

Artículo 9. Planes de reparación transformadora.

Las víctimas institucionales podrán proponer planes de reparación orientados a:

- a) Restitución de derechos colectivos afectados.
- b) Programas sociales vinculados al daño producido.
- c) Garantías estructurales de no repetición.

Artículo 10. Destino social de activos recuperados.

El juez podrá disponer que los activos recuperados en casos de gran corrupción sean destinados total o parcialmente a la ejecución de planes de reparación aprobados judicialmente.

Artículo 11. Rol de fideicomisario social.

Las organizaciones podrán actuar como administradoras de fondos destinados a la reparación, bajo supervisión judicial estricta y con mecanismos robustos de transparencia y auditoría independiente.

CAPÍTULO V

Garantías y Responsabilidad

Artículo 12. Litigación de buena fe.

La intervención procesal deberá ejercerse con lealtad y buena fe.

Artículo 13. Responsabilidad por abuso.

En caso de litigación temeraria o abuso del derecho, el tribunal podrá:

- a) Imponer sanciones procesales.
- b) Suspender o cancelar la acreditación.
- c) Imponer responsabilidades civiles correspondientes.

Artículo 14. Control judicial permanente.

La autoridad judicial garantizará que la intervención de la víctima institucional respete el debido proceso y la igualdad de armas.

CAPÍTULO VI

Disposiciones Finales

Artículo 15. Armonización normativa.

Los Estados adecuarán sus códigos procesales penales y legislación complementaria a los estándares establecidos en la presente ley modelo.

Artículo 16. Interpretación conforme.

La presente ley será interpretada de conformidad con los estándares desarrollados por la Corte Interamericana de

Derechos Humanos en materia de acceso a la justicia y reparación integral.

Disposición Transitoria

Los Estados establecerán un plazo razonable para la creación del registro y la adecuación institucional necesaria para la implementación efectiva de la presente ley.

Justificación Final

Esta Ley Modelo propone una arquitectura equilibrada: amplía la legitimación procesal de las organizaciones de la sociedad civil como víctimas institucionales, pero la condiciona a criterios objetivos de acreditación y a un sistema robusto de supervisión judicial. De este modo, el proceso penal en casos de gran corrupción se proyecta como un espacio de restauración democrática, sin menoscabar la titularidad pública de la acción penal ni las garantías del debido proceso.

Translated file with suggestions and comments:
https://docs.google.com/document/d/1lL4n5hCFeYeRpgJpP6eTIZUy_N8Hy9dPWG6oujfSC44/edit?usp=sharing