



ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

CIDH

OEA/Ser/L/V/II.131

Doc. 1

19 febrero 2008

Original: Español

LINEAMIENTOS PRINCIPALES PARA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE REPARACIONES

Aprobado por la Comisión el 19 de febrero de 2008

LINEAMIENTOS PRINCIPALES PARA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE REPARACIONES

La CIDH valora que la recomendación formulada en su *Informe sobre la implementación de la Ley de Justicia y Paz* respecto a la definición de “una política pública de reparación que apunte a resolver los daños causados por la violencia paramilitar” haya sido tomada en cuenta por el Gobierno de Su Excelencia y esté siendo implementada mediante la creación del programa de reparaciones administrativas.

Al respecto, en atención a la solicitud de asesoría formulada por el Gobierno de Su Excelencia, y en cumplimiento de su mandato, establecido en el artículo 41(e) de su Reglamento y 18(e) de su Estatuto, la CIDH, presenta al Gobierno de Colombia un documento con los lineamientos principales que debe contener una política integral de reparaciones.

1. La CIDH en su *Pronunciamento sobre la aplicación y el alcance de la ley de justicia y paz en la República de Colombia* de agosto de 2006 y su *Informe sobre la implementación de la ley de justicia y paz* de octubre de 2007, ha reiterado que la jurisprudencia del sistema interamericano ha establecido en diversas ocasiones que las víctimas de violaciones graves perpetradas durante el conflicto armado tienen derecho a la reparación adecuada del daño sufrido, la cual debe concretizarse mediante medidas individuales tendientes a restituir, indemnizar y rehabilitar a la víctima, así como medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición¹. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “en casos de violaciones de derechos humanos el deber de reparar es propio del Estado, por lo que si bien las víctimas o sus familiares deben tener amplias oportunidades también en la búsqueda de una justa compensación en el derecho interno, este deber no puede descansar exclusivamente en su iniciativa procesal o en la aportación privada de elementos probatorios”². Las reparaciones deben consistir en medidas tendientes a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas, así su naturaleza y monto dependerán del daño ocasionado en los planos material e inmaterial. Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores³.

2. La CIDH entiende que más allá del sistema legal establecido, corresponde al Estado un rol central y una responsabilidad principal en garantizar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario⁴ un acceso efectivo y en condiciones de igualdad, a medidas de

¹ Ver Corte I.D.H., Myrna *Caso Mack Chang*, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, párrs. 236-237; *Caso del Caracazo*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia de 29 de agosto de 2002, Serie C N° 95, párr. 77-78; *Caso Blake*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia de 22 de enero de 1999, Serie C N° 48, párr. 31-32; *Caso Suárez Rosero*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia de 20 de enero de 1999, Serie C N° 44, párr. 41; *Caso Castillo Páez*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Serie C N° 43, párr. 53. Ver también CIDH, *Pronunciamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la ley de justicia y paz en la república de Colombia*. OEA/Ser. L/V/II 125 Doc. 15, 1 de agosto de 2006, párr. 48.

² CIDH. *Informe sobre la implementación de la ley de justicia y paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales*. OEA/Ser. L/V/II 129 Doc. 6, 2 de octubre de 2007, párr. 97. Ver también Corte I.D.H. *Caso de la Masacre de la Rochela*, Sentencia de Fondo y Reparaciones, 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr. 220.

³ CIDH. *Pronunciamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la ley de justicia y paz en la república de Colombia*. OEA/Ser. L/V/II 125 Doc. 15, 1 de agosto de 2006, párr. 48.

⁴ A la luz de los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario* a interponer recursos y obtener reparaciones. Resolución 60/147, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005. E/CN.4/Sub.2/1996/17.

reparación, acordes a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. En modo alguno el acceso a la reparación de las víctimas puede quedar sujeto exclusivamente a la determinación de responsabilidad criminal de los victimarios, ni a la previa ejecución de sus bienes personales, lícitos o ilícitos⁵.

3. El Estado, al definir una política pública de reparación, debe apuntar a reparar los daños causados por la violencia paramilitar, y en base a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, disponiendo de vías administrativas, ágiles y de escaso costo, para el acceso a programas de reparaciones económicas. Esto, sin perjuicio de las demás formas de reparación no materiales, reparaciones colectivas y de los programas y servicios sociales que pudieran establecerse para la población afectada durante el conflicto⁶. Dicha política debe ser implementada según los criterios de reparación que fueran señalados por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación⁷.

4. El programa de reparación administrativa que vaya a ser implementada por el Estado deberá necesariamente reflejar el resultado de un proceso abierto y transparente de diálogo y consulta previa con la sociedad civil y las instituciones del Estado involucradas, que legitime y garantice la continuidad, irreversibilidad e institucionalidad de dicha política. En este sentido, la CIDH entiende que es preciso que el programa integral de reparaciones funcione como una política de Estado que le otorgue estabilidad y una vigencia sostenida en el tiempo. La implementación de un programa de reparaciones integrales como el que se plantea necesita de un compromiso de solidaridad social por parte de la sociedad colombiana con las víctimas del conflicto, el cual sería facilitado por un proceso de consulta previa amplio y profundo.

5. El Estado debe asumir un rol principal y no secundario en garantizar el acceso efectivo de las víctimas a reparaciones, conforme a los estándares del derecho internacional⁸. Por ello, la CIDH entiende que la adopción de un programa de reparaciones administrativas, no debería excluir el acceso a vías judiciales para las víctimas, permitiéndoseles así escoger la vía que consideren más adecuada para asegurar en definitiva la obtención de reparación. La CIDH considera que el Estado podría disponer e implementar mecanismos institucionales adecuados para respetar este derecho de las víctimas a acudir a diversas vías de reparación diferenciadas, sin riesgo para el erario público.

6. Si el programa integral de reparaciones ofreciera una vía administrativa como opción frente al incidente judicial de reparación de la Ley de Justicia y Paz, la CIDH entiende que no debería convertirse en un camino excluyente, sino complementario de este incidente. En vista de que el objeto de la reparación administrativa sería diferente del objeto del incidente judicial de reparación. Este incidente, establecido por la Ley de Justicia y Paz, permite formular una acción judicial

⁵ CIDH. *Informe sobre la implementación de la ley de justicia y paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales*. OEA/Ser. L/V/II 129 Doc. 6, 2 de octubre de 2007, párr. 98.

⁶ *Ibidem*, párr. 99. Beneficios sociales especiales con sentido reparatorio como los otorgados en el caso chileno como pensiones reparatorias, beneficios educativos para los hijos de los desaparecidos, servicio de salud a través del Programa de Reparación y atención Integral en de Salud y Derechos Humanos (PRAIS). ICTJ. *The Handbook of Reparations. The Reparations Policy for Human Rights Violations in Chile* by Elizabeth Lira, Capítulo II, 2006, págs. 60-64.

⁷ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación: *Recomendación de criterios de reparación y de proporcionalidad restaurativa*, artículo 52.6, ley 975 de 2005 y artículo 16, decreto 3391 de 2006. Bogotá, 2007.

⁸ CIDH. *Informe sobre la implementación de la Ley de Justicia y Paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales*. OEA/Ser. L/V/II 129 Doc. 6, 2 de octubre de 2007, Recomendación No. 6 de la CIDH.

orientada a buscar reparación, en primer término, por cuenta del victimario directo, y en su caso del grupo paramilitar, y sólo en forma subsidiaria y a falta de bienes suficientes, por el Estado colombiano, a través del fondo de reparación. La subsistencia del derecho a demandar reparación al victimario no está relacionada al cobro de una reparación administrativa al Estado colombiano, pues se trata de créditos distintos, con objeto y sujetos pasivos diferenciados. La CIDH entiende entonces que la reparación por la vía administrativa no debiera estar sujeta al requisito de desistimiento del incidente judicial por parte de la víctima. La CIDH considera que ambas acciones deberían ser complementarias y que siempre conservaría el Estado la facultad de compensar en un incidente judicial lo abonado a una víctima en virtud del programa administrativo de reparaciones. Es así que se considera que no existe un costo de doble reparación a cargo del Estado. Es posible además que la implementación del programa administrativo tenga también por efecto disminuir la litigiosidad en materia de reparaciones.

7. La CIDH ha sido informada que el Estado al implementar un programa administrativo de reparaciones para las víctimas de ciertas violaciones, no lo haría en función de asumir una responsabilidad jurídica por los hechos reparados, sino como expresión de un compromiso político y humanitario con las víctimas del conflicto⁹. La CIDH entiende que el concepto de reparación tiene sus raíces en un principio de obligación, en contraste con un pago *ex gratia*. Por ello, entendemos que el procedimiento administrativo de reparaciones, no debería implicar un desistimiento de la acción judicial contencioso administrativa que busca precisamente la determinación de la responsabilidad jurídica del Estado, así como tampoco un desistimiento del incidente de reparación. En este sentido, las víctimas deberían mantener su derecho de acción judicial en el ámbito contencioso administrativo, a fin de determinar la eventual responsabilidad estatal por violaciones graves cometidas por paramilitares, tal como ha sido establecido en precedentes del Consejo de Estado. Asimismo, el Estado podría siempre compensar lo que otorgue a través del programa de reparaciones administrativas, de lo que pudiera verse obligado a reparar en un proceso contencioso administrativo.

8. La creación de un programa administrativo de reparaciones no debe afectar la política establecida en la Ley de Justicia y Paz respecto a que sean los victimarios paramilitares quienes sufraguen las reparaciones con sus bienes lícitos e ilícitos, particularmente en observancia de la sentencia de la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de la Ley de Justicia y Paz¹⁰. En ese sentido, la implementación de un programa integral de reparaciones debería estar necesariamente acompañada por una estrategia activa de parte del Gobierno y de la Fiscalía encaminadas a la recuperación de bienes y activos lícitos e ilícitos que pertenecen a los grupos paramilitares. Todo esto, tomado en cuenta el reembolso del costo fiscal invertido en un programa de reparaciones como el que se plantea por parte de los responsables directos, siguiendo el espíritu de la Ley de Justicia y Paz.

9. Respecto a los procedimientos a implementarse en el marco del programa de reparaciones integrales la CIDH considera que éstos deben respetar los derechos y garantías establecidas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. Dichos procedimientos deberán garantizar estándares mínimos de respeto del derecho al debido proceso. Al respecto, la Corte Interamericana ha tenido oportunidad de remarcar la plena aplicabilidad de la garantía establecida en el artículo 8 de la Convención Americana y ha establecido que el debido proceso en sede administrativa:

⁹ Información recibida por la CIDH durante la visita realizada en noviembre de 2007.

¹⁰ Sentencia de la Corte Constitucional C 370-2006 de 18 de mayo de 2006.

Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas...¹¹.

10. Entre los elementos que componen el debido proceso en sede administrativa la CIDH ha identificado: la garantía de una audiencia pública de determinación de derechos, el derecho a la representación legal, la notificación previa sobre la existencia del proceso, el derecho a contar con una decisión fundada, la publicidad de la actuación administrativa, el derecho al plazo razonable y el derecho a la revisión judicial de las decisiones administrativas¹².

11. La CIDH considera que dichos procedimientos deben ser accesibles, flexibles, transparentes y públicos salvo aquella información que pueda poner en riesgo a las víctimas. En vista de la naturaleza de dichos procedimientos administrativos, a las características de los hechos reparados y a la condición de numerosas víctimas del conflicto colombiano, la CIDH considera que debería procurarse un sistema amplio en materia probatoria en el cual el Estado cumpla un rol activo en la producción y la recolección de información relevante para fiscalizar la veracidad de los hechos denunciados. En este sentido, la CIDH considera que deberían contemplarse la posibilidad de acudir a pruebas de indicios, al testimonio de las propias víctimas y sus familiares, acompañarse los hechos individuales con información del contexto social y los patrones de violaciones y hechos acreditados en casos tramitados ante los juzgados colombianos, la CIDH y la Corte Interamericana. Asimismo, la CIDH ha establecido que el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso a la justicia de las víctimas. En tal sentido, la CIDH considera adecuado que el Estado brinde un servicio accesible y comprensivo de asistencia jurídica gratuita¹³.

12. La CIDH considera que la implementación de un programa integral de reparaciones de esta índole implica una estrategia activa por parte del Estado de difusión y llegada a las víctimas. Dicha estrategia debiera incluir campañas amplias de información, y un proceso de descentralización administrativa del trámite de las oficinas que registren los pedidos, manteniendo una centralización en cuanto a la decisión a fin de garantizar accesibilidad e igualdad ante la ley.

13. La CIDH ha señalado que es imprescindible que el Estado respete los derechos de los grupos expuestos a mayor riesgo de violaciones de sus derechos humanos -como las mujeres, los niños y niñas, los pueblos indígenas, las comunidades afro colombianas, los líderes sociales y los defensores de derechos humanos-¹⁴ en el esclarecimiento y sanción de los actos de violencia y discriminación ocurridos, así como el derecho a la reparación adecuada del daño causado, a través

¹¹ Para mayor referencia ver CIDH, *Informe sobre el Acceso a la justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.129. Doc. 4, 7 septiembre 2007, párr. 104.

¹² CIDH. *Informe sobre el Acceso a la justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.129. Doc. 4, 7 septiembre 2007, págs. 36-48.

¹³ *Informe sobre el Acceso a la justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.129. Doc. 4, 7 septiembre 2007, párr. 51. Corte I.D.H. Opinión Consultiva No. 11/90.

¹⁴ La CIDH ha identificado como grupos en mayor riesgo de violaciones a sus derechos humanos a las mujeres, los niños y niñas, los pueblos indígenas, y las comunidades afro colombianas, así como los líderes sociales y organizaciones que asumen la defensa de sus derechos. CIDH, *Las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párr.1.

de medidas individuales de restitución, indemnización y rehabilitación¹⁵. La CIDH ha señalado además que el Estado debe ofrecer espacios para que las víctimas puedan participar de las decisiones relativas a la implementación de mecanismos y políticas de reparación¹⁶. En tal sentido, el proceso de consulta sugerido podría servir como un ámbito propicio para que las víctimas y sus representantes puedan exponer sus puntos de vista, e informar al Estado sobre sus necesidades específicas. Ello contribuirá a dotar de mayor pertinencia y racionalidad a las políticas de reparación, y evitará acciones que puedan resultar discriminatorias.

14. En este sentido y tomando en cuenta que la mayoría de víctimas a ser reparadas son mujeres¹⁷, la CIDH considera que el programa administrativo de reparaciones debería contemplar mecanismos específicos destinados a reparar integralmente actos de violencia y discriminación que han vivido las mujeres como parte del conflicto armado. De igual manera, la Convención de Belém do Pará¹⁸ insta a los Estados a establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que las mujeres víctimas de violencia –tanto física, psicológica como sexual-, tengan un acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces¹⁹.

15. En cuanto a la reparación de víctimas de otros grupos expuestos a mayor riesgo de violaciones de sus derechos humanos como los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes el Estado deberá también tomar en cuenta criterios reparatorios diferenciados que incluya el reconocimiento y respeto a la identidad y a la cultura, el reconocimiento y respeto de sus territorios, y la participación de sus autoridades en todas las decisiones que los afecten²⁰. En este sentido se reitera la importancia de que el proceso de consulta que se realice incluya a sus autoridades tradicionales.

16. En relación a la reparación para los niños y niñas víctimas, la CIDH recuerda que según lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos²¹ y la Convención sobre los Derechos del Niño²², todas las medidas que se adopten a favor de los niños y las niñas deberán asegurar que prevalezca el interés superior del niño, el respeto de su dignidad, el principio de no

¹⁵ CIDH. *Las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67 18 de octubre de 2006. párr. 236.

¹⁶ CIDH, *Las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, recomendación 63.

¹⁷ Información provista por el Estado al Relator de la CIDH para Colombia en reunión sostenida con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación el 28 de noviembre de 2007.

¹⁸ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, artículo 7.

¹⁹ Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/RES/1325/2000. CIDH, *Las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párr. 233.

²⁰ Corte I.D.H., *Caso Masacre Plan de Sánchez*. Reparaciones. Sentencia de 19 de noviembre de 2004. Serie C No. 116, párrs. 60 a 111. Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Moiwana*. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párrs. 168 a 218. Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni*. Sentencia de 31 de agosto de 2001 Serie C No. 79, párrs. 162 a 172. Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrs. 179 a 227. Corte I.D.H., *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 195 a 247. Corte I.D.H., *Caso del Pueblo Saramaka*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 186 a 202.

²¹ Artículo 19.

²² Artículos 2, 3, 6.2, 12, 27.1 y 3, 39.

discriminación por cualquier índole, el derecho de participación de los niños y niñas así como el respeto de sus opiniones tanto en el proceso de diseño e implementación de las medidas de reparación. Asimismo, tales medidas deberán orientarse a asegurar las condiciones necesarias para que los niños y niñas víctimas puedan gozar de un estándar de vida adecuado que les permita alcanzar su desarrollo pleno como seres humanos.

17. Asimismo, la CIDH considera que es importante que el programa de reparaciones administrativas tome en cuenta criterios de reparación para las víctimas desplazadas a consecuencia del accionar violento de los grupos armados ilegales²³. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que en razón de la complejidad del fenómeno del desplazamiento interno y de la amplia gama de derechos humanos que afecta o pone en riesgo, y en atención a las circunstancias de especial vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran los desplazados, su situación puede ser entendida como una condición *de facto* de desprotección. En los términos de la Convención Americana, dicha situación obliga a los Estados a otorgar un trato preferente a su favor y a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión²⁴.

18. Como ha sido reconocido en distintas oportunidades, por el Gobierno de Colombia, organismos de la sociedad civil y la comunidad internacional, el conflicto interno en Colombia ha ocasionado graves violaciones a los derechos de millones de colombianos. En este sentido, la CIDH valora la voluntad del Estado de reparar a las víctimas de violaciones a través de un programa de reparación integral y se pone a disposición del Gobierno de Colombia a fin de colaborar con el proceso de implementación de dicho programa y darle seguimiento.

²³ A la luz del Principio 29 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas, del 11 de febrero de 1998. E/CN.4/1998/53/Add.2.

²⁴ Corte I.D.H., *Caso de las Masacres de Ituango*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 210.