

Fundamentos Filosóficos y Operativos

Definiciones Estratégicas de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación

Introducción

Durante los últimos meses, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) ha estado trabajando arduamente en la definición del marco conceptual que servirá de base para el desarrollo de su intervención en las áreas de reparación y reconciliación así como para la elaboración del Plan de Acción que guiará su trabajo durante el período de su mandato. Como resultado de tal ejercicio, se han alcanzado importantes acuerdos internos sobre el alcance y las funciones de la Comisión, incluyendo la identificación de áreas y actividades estratégicas y la definición de la estructura institucional básica.

El ejercicio de la definición del marco conceptual se desarrolló tomando en consideración las siguientes decisiones estratégicas tomadas por la CNRR en las deliberaciones:

- Que todas las actuaciones de la Comisión se llevarán a cabo en el contexto jurídico definido por la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), la Sentencia C-370/06 de la Corte Constitucional, el marco jurídico constitucional, los tratados firmados por Colombia, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
- Que atendiendo a su naturaleza esencialmente política, la CNRR buscará convertirse en un referente nacional capaz de incidir, desde su especificidad, en la construcción de la paz en general y en los procesos de reparación y reconciliación en particular. Con tales propósitos, la Comisión trabajara en la construcción de una coalición social y política nacional e internacional que apoye y promueva la justicia, la verdad, la reparación y la reconciliación.
- Que una de las prioridades fundamentales de la Comisión durante el período de su mandato será coadyuvar para que las víctimas se conviertan en un actor social y político relevante, capaz de luchar por la defensa de sus derechos, incluyendo su reconocimiento como ciudadanos plenos y su derecho a la verdad, la justicia y la reparación. Para ello, la CNRR tendrá como uno de sus objetivos

fundamentales acompañar, ayudar y fortalecer a las víctimas y sus organizaciones. Por otra parte, también considerará la opinión de las víctimas y de las organizaciones que las representan, de manera que las acciones de la Comisión se diseñen por medio de procesos deliberativos.

- Que trabajará para que en Colombia tenga éxito el proceso de justicia transicional que abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación¹. El concepto de justicia transicional es importante para Colombia en tanto plantea la necesidad de tomar en cuenta las particularidades de los países y busca encontrar un balance entre la necesidad imperiosa de obtener justicia y verdad para las víctimas y la necesidad de alcanzar la paz y la reconciliación nacional.

A continuación se presentan las principales definiciones estratégicas que guiarán el trabajo de la Comisión durante el período de su mandato.

Definiciones con respecto a las víctimas

El concepto de víctima y los principales tipos de victimización

Consecuente con la decisión de enmarcar su actuación en el contexto jurídico definido por la Ley de Justicia y Paz, por el marco jurídico constitucional y por el Derecho Internacional, la CNRR ha acordado por amplio consenso reconocer a todas las víctimas de violaciones de derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado contemporáneo². En este sentido, la CNRR considera como *víctimas a todas aquellas personas o grupos de personas que, en razón o con ocasión del conflicto armado interno que vive el país desde 1964 hayan sufrido daños individuales o colectivos ocasionados por actos u omisiones que violan los derechos consagrados en normas de la Constitución Política de Colombia, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Penal Internacional, y que constituyan una infracción a la ley penal nacional.*

En opinión de la Comisión, el reconocimiento de todas las víctimas del conflicto armado contemporáneo constituye en sí mismo un acto de reparación y por

¹ Secretario General de Naciones Unidas, “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”, 3 de agosto de 2004, Doc. S/2004/616, p. 6.

² Los conflictos armados contemporáneos en América Latina surgen, en general, luego del triunfo de la revolución cubana. En el caso colombiano, el año 1964 podría representar la fecha de corte entre el conflicto conocido como la Violencia (dominado por la confrontación bipartidista liberal-conservador) y el inicio del conflicto armado contemporáneo. Esta fecha es, sin embargo, tentativa pues los historiadores han planteado igualmente otras fechas significativas: el inicio de las autodefensas en el Magdalena Medio (1978), el agravamiento del conflicto armado interno (1982) e, incluso, el surgimiento de la Unión Patriótica y el agravamiento de la “guerra sucia”. De ahí, la importancia de un profundo debate nacional en torno a la fecha simbólica que define la emergencia del conflicto contemporáneo en Colombia.

tanto representa un paso fundamental para lograr la paz y la reconciliación nacional en el mediano y largo plazo. Sin embargo, dicho reconocimiento no significa que todas ellas califican automáticamente como beneficiarias de las políticas de reparaciones. En este sentido, es fundamental distinguir el concepto de víctima del de beneficiario, que se refiere a *aquella víctima que recibirá algún tipo de reparación*. Como se indica mas adelante (Parte III), la CNRR le presentara al país, en el mediano plazo, una propuesta de un Programa Nacional de Reparaciones, el cual buscara beneficiar a las víctimas del conflicto. En el corto plazo, la Comisión acatará lo establecido en la Ley de Justicia y Paz, la cual especifica claramente quienes son las víctimas que serán beneficiarias de las reparaciones en el marco de dicha ley³.

La CNRR considera que la condición de víctima se adquiere con independencia de que se identifique, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y sin consideración a la relación familiar existente entre el autor y la víctima.

En el caso colombiano, algunas de las principales violaciones de derechos humanos que han tenido lugar en el contexto del conflicto armado interno son las siguientes:

1. Desaparición forzada
2. Secuestro
3. Homicidio
4. Genocidio
5. Desplazamiento forzado
6. Detención arbitraria y violación del debido proceso
7. Reclutamiento forzado
8. Tortura
9. Violencia sexual y reproductiva
10. Lesiones y tratos inhumanos y degradantes
11. Actos de terrorismo
12. Actos de barbarie
13. Destrucción de bienes culturales y lugares de culto

³ La Ley de Justicia y Paz en su art. 5 define como víctima “la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley.

También se tendrá por víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se identifique, aprehenda procese o condene al autor de la conducta punible y sin consideración a la relación familiar existente entre el autor y la víctima.

Igualmente se considerarán como víctimas a los miembros de la Fuerza Pública que hayan sufrido lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual o auditiva), o menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de las acciones de algún integrante o miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley.

Asimismo, se tendrán como víctimas al cónyuge, compañero o compañera permanente y familiares en primer grado de consanguinidad, de los miembros de la fuerza pública que hayan perdido la vida en desarrollo de actos del servicio, en relación con el mismo, o fuera de él, como consecuencia de los actos ejecutados por algún integrante o miembros de los grupos organizados al margen de la ley”

14. Minas antipersonal

La propuesta de Programa Nacional de Reparaciones que la CNRR le propondrá al país en el mediano plazo, se caracterizará por su gradualidad, es decir, que su implementación se hará en diferentes fases atendiendo el patrón de violaciones y la gravedad de las mismas, el perfil de las víctimas, las capacidades institucionales y la disponibilidad de recursos financieros. Por supuesto, la definición de las diferentes fases se hará en estrecha consulta con las víctimas y sus organizaciones.

Prioridad a las víctimas que presentan mayores grados de vulnerabilidad

Dado que dentro del universo total de víctimas, existen algunas que presentan mayor grado de vulnerabilidad, la CNRR considera necesario establecer un orden de prioridad considerando, en primer lugar, lo establecido en la Constitución Política, que subraya la necesidad de brindar especial protección a las mujeres cabeza de familia (art. 43), niños y niñas (art. 44), tercera edad (art. 46) disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 47) y comunidades indígenas y afro colombianas con respecto a su territorio (art. 63 y Ley 70 de 1993.) En segundo lugar, la realidad social exige darle prioridad a otro tipo de víctimas, aun cuando no se encuentran protegidos de forma especial en la Constitución. Tal es el caso de aquellas víctimas que padecen pobreza extrema.

La necesidad de otorgar una atención integral a las víctimas

La CNRR ha acordado trabajar para que las víctimas reciban una atención integral, que se caracterice por su *pertinencia, efectividad, celeridad* y un adecuado orden de prioridades, y donde se brinde *apoyo social, psicológico y legal*, entre otros aspectos. La Comisión considera que pueden existir varias formas de desarrollar esta labor. Una de ellas es elaborar una evaluación de los programas de atención a víctimas que están siendo implementados por el Estado colombiano y por organizaciones de la sociedad civil. Con dicho estudio se pretende extraer lecciones y conocer el universo y tipo de víctimas que han sido atendidas por dichos programas.

Otra forma es apoyar e impulsar, según corresponda, la Red Nacional de Atención a Víctimas, conformada por instituciones religiosas, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y organismos del gobierno o del Estado, tales como Bienestar Familiar, Acción Social, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Para tales efectos, la CNRR elaborará un inventario de las asociaciones de víctimas que sirva como herramienta para focalizar el trabajo en las regiones y facilitar la conformación de la Red Nacional.

Para asistir integralmente a las víctimas, la CNRR considera que deben fortalecerse los programas estatales existentes, y apoyar las experiencias que se han venido desarrollando en todo el territorio nacional por parte de las comunidades, de las organizaciones sociales y en general de la sociedad civil.

La Comisión también cree que es necesario que las entidades públicas se fortalezcan para que presten un servicio oportuno y pertinente que ayude a asegurar los derechos de las víctimas.

Definiciones con respecto a las reparaciones

El concepto de reparación integral

En opinión de la CNRR, *la reparación consiste en dignificar a las víctimas mediante medidas que alivien su sufrimiento, compensen las pérdidas sociales, morales y materiales que han sufrido y restituyan sus derechos ciudadanos.* En este sentido, el concepto de reparación con el que se identifica la Comisión asume la definición amplia de reparación que existe en el contexto del derecho internacional, en el cual el término se usa para designar toda aquella medida que puede ser utilizada para resarcir a las víctimas por los diferentes tipos de daños que hubieren sufrido como consecuencia de ciertos crímenes cometidos con ocasión del conflicto armado contemporáneo.

Consecuente con la definición anterior, la CNRR ha acordado, por amplio consenso, asumir de manera estratégica el concepto de *reparación integral*, el cual hace referencia, por un lado, a la necesidad de concebir las reparaciones como parte del proceso de justicia transicional, que incluye además el esclarecimiento de la verdad, la reconstrucción de la memoria histórica, la aplicación de la justicia y las reformas institucionales, es decir, lo que se conoce como integralidad externa. Y por otro, al necesario balance que debe existir entre las reparaciones materiales y las simbólicas así como entre las reparaciones individuales y colectivas, lo que se conoce como integralidad interna.

La integralidad implica que la reparación no puede ni debe ser vista aisladamente del resto de componentes de la justicia transicional y que por tanto no es admisible considerarla como algo que se puede intercambiar por justicia o verdad. En realidad, el concepto de reparación integral exige avanzar de manera coherente en las distintas dimensiones de la justicia transicional, es decir, en la justicia, la verdad y la reparación. Asimismo, el concepto de reparación integral significa que las reparaciones no pueden ni deben reducirse a la dimensión material, sino que deben incluir medidas simbólicas, tanto para las víctimas individuales, como para las colectividades sociales que han sufrido violaciones de derechos humanos.

Por otra parte, el concepto de reparación integral supone reconocer la multiplicidad de formas de reparación contemplada en la legislación nacional e internacional, especialmente las siguientes:

- La *restitución*, también conocida como *restitutio in integrum*, busca devolver a la víctima a la situación anterior a la violación⁴ y

⁴ CIDH (2005: 11).

comprende, entre otras cuestiones, “el restablecimiento de la libertad, los derechos legales, la situación social, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía de la víctima, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus propiedades”⁵.

- La *indemnización*, que consiste en compensar los perjuicios causados por el delito y que generalmente asume la forma de un pago en dinero como reconocimiento a los males cometidos y para reparar las pérdidas sufridas. Generalmente son objeto de compensación los siguientes daños: el daño físico o mental; la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; los perjuicios morales; los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.⁶
- La *rehabilitación*, que se refiere al cuidado y asistencia profesional que las víctimas requieren para reestablecer su integridad legal, física y moral después de la violación en su contra. Estas medidas deberán incluir según proceda, la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.⁷
- La *satisfacción o compensación moral*, consistente en realizar acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad de lo sucedido. Son medidas de carácter no pecuniario. Algunos ejemplos de tales medidas son las siguientes: medidas eficaces para conseguir la cesación de las violaciones continuadas; la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o

⁵ Principio 19 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 (2005). Principio 22 de los Principios y Directrices Básicos Sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones (2000). Principio 40 del Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha Contra la Impunidad (1998). Principio 4 del Proyecto de Principios y Directrices Básicos (1993).

⁶ CIDH (2005: 14 -17). Principio 20 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 (2005). Principio 23 de los Principios y Directrices Básicos Sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones (2000). Principio 41 del Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha Contra la Impunidad (1998). Principio 9 del Proyecto de Principios y Directrices Básicos (1993).

⁷ CIDH (2005: 11). Principio 21 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 (2005). Principio 24 de los Principios y Directrices Básicos Sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones (2000). Principio 42 del Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha Contra la Impunidad (1998). Principio 10 del Proyecto de Principios y Directrices Básicos (1993).

impedir que se produzcan nuevas violaciones; la búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad; una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella; una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades.⁸

- Las *garantías de no repetición*, son aquellas medidas dirigidas a evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que vulneren su dignidad. Algunas de las medidas que se reconocen internacionalmente son las siguientes⁹: adhesión consecuente de las instituciones públicas al imperio de la ley; el ejercicio de un control efectivo de las autoridades civiles sobre las Fuerzas Armadas y de seguridad; la garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad; asegurar el funcionamiento independiente, imparcial y eficaz de los tribunales de justicia de conformidad con las normas internacionales relativas a las garantías procesales debidas; la desmovilización y desmantelamiento de los grupos armados paraestatales o no oficiales; la promoción de mecanismos destinados a prevenir y vigilar los conflictos sociales; la revisión y reforma de leyes que puedan, eventualmente, contribuir a la violación de las normas internacionales de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

El objetivo y el alcance de las reparaciones

La CNRR considera que los objetivos principales de las reparaciones son lograr la dignificación de las víctimas, restituirles su calidad de ciudadanos y ciudadanas plenos y resarcirle los daños que se les causaron. Por ello, la CNRR

⁸ CIDH (2005: 12 - 14). Principio 22 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 (2005). Principio 25 de los Principios y Directrices Básicos Sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones (2000). Principio 44 del Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha Contra la Impunidad (1998). Principio 11 del Proyecto de Principios y Directrices Básicos (1993).

⁹ Principio 23 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 (2005). Principios 35 a 38 del Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (2005). Principio 25 de los Principios y Directrices Básicos Sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones (2000). Principios 45 a 50 del Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha Contra la Impunidad (1998). Principio 11 del Proyecto de Principios y Directrices Básicos (1993).

enfatisa la necesidad de diferenciar las medidas de reparación de los programas sociales, cuyo objetivo fundamental es resolver los problemas socioeconómicos de la población y no reparar los daños derivados de las violaciones de los derechos humanos cometidos en el marco del conflicto armado interno. Además, la aplicación de los programas sociales busca beneficiar a la población (generalmente pobre), independientemente de su calidad de víctima o beneficiario de un programa de reparación, lo que significa que tales instrumentos no contienen la dimensión reparadora que sí poseen las medidas integrales de reparación.

El Programa Nacional de Reparaciones

La CNRR ha acordado proponerle al país, en el mediano plazo, un Programa Nacional de Reparaciones (PNR) que sea integral y beneficie a las víctimas. Dicho programa se formulará con la participación activa de las víctimas y se caracterizará por su gradualidad, es decir, porque su implementación se realizará por fases, las cuales tendrán en consideración el patrón de violación y la gravedad de las mismas, el perfil de los beneficiarios, las capacidades institucionales y la disponibilidad de recursos financieros.

La decisión de la CNRR de presentarle al país un Programa Nacional de Reparaciones que eventualmente se convierta en Política de Estado, está fundamentada en la experiencia internacional que muestra que los instrumentos y mecanismos del derecho internacional y del derecho interno no están concebidos ni configurados para lidiar con un patrón masivo o sistemático de violaciones, sino a violaciones individuales, por lo que normalmente el aparato judicial se ve desbordado. Asimismo la formulación de un Programa Nacional de Reparaciones se justifica porque Colombia necesita aliviar el sufrimiento que el conflicto le ha causado a las víctimas y porque para reconstruir el tejido social del país se necesita reparar los daños cometidos como condición de garantía de no repetición. El Programa Nacional de Reparaciones se justifica también por razones de racionalidad económica, ya que si bien dichos programas tienen una cobertura amplia, la combinación de medidas simbólicas y materiales, individuales y colectivas, permite establecer montos de compensación significativamente menores en comparación con los establecidos por las cortes internacionales para los casos individuales.

Con la formulación del Programa Nacional de Reparaciones, la CNRR busca contribuir de manera concreta al proceso de reconciliación nacional y a la culminación exitosa del proceso de justicia transicional.

Criterios generales de reparación dirigidos al poder judicial

1. Consideraciones generales

De acuerdo a lo establecido en la Ley de Justicia y Paz (art. 51), una de las funciones de la CNRR es recomendar criterios para las reparaciones.

Atendiendo dicho mandato, a continuación se presentan algunos criterios generales dirigidos al poder judicial.

En la formulación de tales criterios, la CNRR ha tenido en cuenta las siguientes consideraciones generales:

- El mandato legal de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Es función de la CNRR (art. 51.6 de la Ley 975 de 2005), recomendar los criterios para las reparaciones de que trata esta ley, con cargo al Fondo de Reparación a las Víctimas;
- El carácter general de los criterios y aplicación específica. La naturaleza de los criterios sobre reparaciones tienen un carácter general. El alcance de las medidas de reparación dependen de la determinación de los daños en cada caso concreto que deban adoptar los magistrados. “La reparación de violaciones de DDHH debe ser determinada sobre una base casuística (...) y que no existen fórmulas aplicables automáticamente: cada caso, en su particularidad debe determinar las medidas que son correctas, y cuáles deben ser su naturaleza y características.”¹⁰
- La naturaleza jurídica de los criterios. Estos criterios no tienen por sí mismos una fuerza jurídica vinculante, en la medida en que se desarrollan como recomendaciones. No obstante, si dichos criterios se formulan de acuerdo a los principios nacionales¹¹ e internacionales¹² de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional penal, podrían ser considerados por los magistrados, como idóneos para la determinación de las reparaciones a las víctimas.
- Las responsabilidades de los tribunales de justicia y paz en el proceso de reparación a las víctimas. Los magistrados de las salas de justicia y paz de los tribunales, como garantes del derecho a la justicia, cumplen una función determinante en la decisión sobre la reparación de las víctimas. Estas decisiones, que por mandato constitucional son autónomas e independientes (según el art. 228 de la Constitución),

¹⁰ CIDH, Memorando sobre Reparaciones, 15 de julio de 2005, Washington D.C., p. 3, numeral 3

¹¹ De acuerdo al concepto de “bloque de constitucionalidad en sentido estricto”, desarrollado por la Corte Constitucional en las sentencias C- 406 de 1996, T -568 de 1999, C- 010 de 2000, T- 1303 de 2001, T- 1319 de 2002..

¹² Se entiende por principios internacionales en materia de derechos humanos, DIH y derecho internacional penal, todas aquellas normas y decisiones jurídicas que son fuente del Derecho Internacional Público, en los términos del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia: a) convenciones o tratados internacionales que imponen obligaciones a los Estados en materia de derechos humanos y DIH, b) costumbre internacional, c) principios generales de Derecho Internacional y d) decisiones judiciales y doctrina internacional. Con la actual evolución del Derecho Internacional hay una serie de fuentes a las que se les reconoce una cierta fuerza jurídica, tales como: a) las recomendaciones internacionales y, b) las resoluciones y declaraciones de la ONU sobre derechos humanos.

deberán llevarse a cabo teniendo en cuenta el horizonte de la reconciliación nacional establecido en la ley, esto es, la garantía de los derechos de las víctimas, y en especial, el establecimiento de garantías de no repetición, y la efectiva desmovilización y reinserción, individual y colectiva, de los miembros de los grupos armados al margen de la ley.

- La aplicación de principios nacionales e internacionales. Todos los servidores públicos y demás operadores jurídicos que participen en la implementación de la Ley de Justicia y Paz y su decreto reglamentario, deberán realizar una aplicación de los principios nacionales e internacionales de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional penal. Esta interpretación garantista (en sentido formal y material) del marco normativo debe servirse de los principios hermenéuticos de los derechos humanos (principio *pro homine*) y del derecho internacional humanitario (cláusula *martens*), a fin de garantizar un desarrollo vigoroso de las normas constitucionales y del sistema jurídico en su conjunto. Es necesario además que la aplicación de la ley y el decreto respete las formas propias del juicio y demás garantías del sistema penal acusatorio.

2. Principios rectores

Con base en las consideraciones anteriores, la CNRR recomienda los siguientes principios para la reparación de las víctimas:

- a) Dado que el efecto reparador de las diferentes medidas de reparación sólo se obtiene plenamente cuando se toman en consideración las aspiraciones, intereses y necesidades de las víctimas, es fundamental, sobre todo en el caso de las reparaciones simbólicas y colectivas, que la definición de las medidas concretas de reparación se haga en estrecha consulta con los beneficiarios de las medidas.
- b) Que las reparaciones sean coherentes y complementarias con los otros componentes de la justicia transicional, es decir, con el esclarecimiento de la verdad, la reconstrucción de la memoria histórica, la aplicación de la justicia y las reformas institucionales, ya que solo de esa manera se logrará el objetivo último de las reparaciones que es hacer justicia a las víctimas.
- c) Que las reparaciones mantengan la integralidad interna, es decir, que logren un adecuado balance entre medidas individuales y colectivas, así como entre medidas materiales y simbólicas, ya que es la única manera de asegurar que las víctimas se sientan realmente reparadas. Asimismo, el concepto de reparación integral, implica que las medidas de

reparación contemplen la *restitución, indemnización, rehabilitación, la satisfacción, y las garantías de no repetición.*

- d) Que la reparación sea adecuada, en el sentido de que las medidas de reparación deben estar acordes con los tipos de daño cometidos.
- e) Que las reparaciones sean efectivas, es decir, que se cumplan efectivamente en la realidad.
- f) Que la reparación sea rápida, lo cual implica que los plazos en los que se ejecuta sean prudenciales.
- g) Que la reparación sea proporcional, lo cual significa que debe ser proporcional al daño cometido y acorde con los perjuicios causados.
- h) Que la reparación incluya el enfoque de equidad de género, en el sentido de que las diferentes medidas que se dicten tomen en cuenta los intereses y las necesidades de las mujeres y sean equitativas entre los géneros.
- i) Que la reparación tenga en consideración las diferencias de edad y la extracción social de los beneficiarios.

Programa de reparación colectiva.

De acuerdo a la Ley de Justicia y Paz (art. 49), el Gobierno, siguiendo las recomendaciones de la CNRR deberá implementar un Programa Institucional de Reparación Colectiva que comprenda acciones directamente orientadas a recuperar la institucionalidad propia del Estado Social de Derecho, particularmente en las zonas más afectadas por la violencia, a recuperar y promover los derechos de los ciudadanos afectados por hechos de violencia y, a reconocer y dignificar a las víctimas de la violencia.

Consecuente con el mandato anterior, la CNRR ha decidido formular en el corto plazo el programa institucional de reparación colectiva y someterlo al debate público. La elaboración de dicho programa incluirá un proceso de participación ciudadana. En particular, se animará a las comunidades organizadas, a las organizaciones sociales y las asociaciones de víctimas, que han sufrido la violencia política, a que presenten sus iniciativas y comenten las propuestas de la CNRR.

El programa estará dirigido a reparar los daños que han sufrido sujetos colectivos como las comunidades campesinas, indígenas, afro-colombianas y las organizaciones sociales, como consecuencia del conflicto armado. El programa de reparación colectiva no reemplazará la reparación individual ni impedirá que las víctimas individuales reclamen reparación individual a través de las vías judiciales o a través del Programa Nacional de Reparación que la Comisión propondrá al país en el mediano plazo.

Partiendo del principio fundamental de que la reparación debe buscar el reconocimiento de las víctimas y de que debe guardar coherencia externa con los demás componentes de la justicia transicional, el programa de reparación colectiva no se limitará a la compensación económica de ciertos daños, sino que incluirá además diversas maneras de reconocer los hechos y las violaciones que causaron los daños. Las formas de reconocimiento en cada caso concreto se concertarán con los sujetos colectivos víctimas y tendrán en cuenta la seguridad y dignidad de las personas que hacen parte de la comunidad u organización de que se trate.

El programa institucional de reparación colectiva distribuirá distintos tipos de beneficios. Por iniciativa y/o en concertación con el sujeto colectivo víctima, el programa podría incluir, por ejemplo, la construcción o ampliación de servicios públicos, la recuperación y reconstrucción de la infraestructura productiva, la creación de un fondo comunitario para el desarrollo de actividades de la comunidad u organización, la financiación de obras o actividades que las comunidades hayan definido en su plan o programa de desarrollo comunitario, la adopción de mecanismos para la preservación de la memoria y la recuperación de la dignidad de las víctimas, entre otros. La CNRR tendrá en cuenta que, de acuerdo con la ley, le compete recomendar a los órganos políticos o de gobierno de los distintos niveles, la adopción de conmemoraciones, homenajes y reconocimiento a las víctimas.

Con el propósito de avanzar en la formulación del Programa Institucional de Reparación Colectiva, la CNRR ha tomado la decisión de iniciar un Plan Piloto de Reparaciones Colectivas en una cantidad limitada de comunidades afectadas por el conflicto. A través de la aplicación del Plan Piloto, la CNRR beneficiará a las poblaciones de las comunidades seleccionadas y extraerá las lecciones pertinentes, las cuales servirán para la formulación del Plan de carácter nacional. La muestra de comunidades que se seleccione será representativa de la diversidad cultural, étnica, geográfica y socioeconómica de Colombia.

Definiciones con respecto a la reconciliación

El concepto de reconciliación

La CNRR considera que el tema de la reconciliación no puede ser abordado de manera voluntarista e ingenua ya que, como muestra la experiencia internacional, muchas veces el concepto de reconciliación ha sido usado para justificar la impunidad y para esconder la verdad. Por ello, la Comisión considera que la reconciliación es *tanto una meta como un proceso de largo plazo, de personas o sociedades, encaminado a construir un clima de convivencia pacífica basado en la instauración de nuevas relaciones de confianza entre los ciudadanos y las instituciones del Estado y entre ellos mismos, así como la profundización de la democracia, con la participación de las instituciones y la sociedad civil.*

Desde la perspectiva de la Comisión, la reconciliación supone, no el olvido, sino una nueva perspectiva del pasado, de cara a la concepción de un futuro compartido. Asimismo, considera a la reconciliación como un elemento central del proceso de justicia transicional y, por tanto, entiende que el logro de la verdad, la justicia y la reparación es fundamental, aunque no suficiente, para alcanzar una verdadera reconciliación nacional. Asimismo, la Comisión entiende que el conflicto armado interno que padece Colombia es la máxima expresión de la falta de reconciliación nacional, razón por la cual hará todo lo que esté a su alcance para superar dicho conflicto.

Por último, la Comisión considera que el proceso de reconciliación, al igual que el de reparación, debe aprovecharse para avanzar en la modificación de aquellas estructuras sociales, políticas y legales que incidan en las relaciones violentas entre los individuos.

Reconciliación en el contexto colombiano

Con frecuencia se afirma que para iniciar un proceso de reconciliación se requiere de la existencia de un corte, o un evento de cierre que permita identificar un antes y un después del contexto que determinó los hechos de violencia y los daños causados por la misma, para dirigirse a una etapa de post-conflicto en la cual, víctimas, perpetradores y ciudadanos(as) en general, procuran la superación de un pasado hostil, dañino y profundamente doloroso.

Sin embargo, el contexto colombiano se caracteriza, entre otras cosas, por la persistencia del conflicto armado y con ello, las condiciones que hasta el momento han ocasionado múltiples daños y miles y miles de víctimas durante las últimas décadas. Un proceso de reconciliación en estas condiciones enfrenta importantes riesgos, ya que la seguridad de las víctimas y las garantías de que los hechos no volverán a repetirse, no están totalmente dadas. Por esta razón, es indispensable procurar al máximo la efectividad de los procesos de desarme, desmovilización y reinserción que se llevan a cabo actualmente en el país. Igualmente, es importante promover el diálogo con los grupos armados ilegales que aún siguen operando.

Sin embargo, y pese a las enormes dificultades, en diferentes regiones del país han tenido lugar importantes experiencias locales de reconciliación, en las que las comunidades han decidido comenzar su propio proceso al tiempo que diferentes sectores del país trabajan en la misma dirección. Esto demuestra que no solo es posible, sino necesario dar inicio a procesos de reconciliación en la perspectiva de construir, desde ya, un escenario para el post-conflicto. Dada la prolongada duración del conflicto, lo arraigado que se encuentra y la complejidad que lo compone, es importante explorar la posibilidad de iniciar con procesos de reconciliación regional o comunal en sitios en donde el conflicto no sea tan intenso, experiencias y microprocesos que se pueda aprender de ellos.

Elementos que contribuyen a la generación de un ambiente apto para la reconciliación

La Comisión considera que los siguientes elementos son condiciones necesarias para adelantar un proceso de reconciliación:

- a) La generación de un diálogo entre las partes involucradas en el conflicto.
- b) El fortalecimiento del Estado Social de Derecho y la democracia participativa para que las instituciones puedan ser el espacio por excelencia para tramitar los conflictos y las diferencias entre los ciudadanos.
- c) El reconocimiento y respeto de los procesos de participación y representación que buscan la construcción de una sociedad más digna para la vida y la paz.
- d) El desarrollo de un proceso genuino de desarme y reinserción.
- e) La creación de condiciones de seguridad y presencia del Estado, con todas sus instituciones, en todo el territorio nacional, bajo estricto respeto de los derechos humanos.

Líneas estratégicas de acción en el tema de reconciliación

Considerando, que el numeral 8 del art. 51 de la ley 975 encarga a la CNRR “adelantar acciones nacionales de reconciliación”, la Comisión ha decidido trabajar en las siguientes líneas de acción:

- *Identificar concepciones y percepciones locales frente a la reconciliación.* Teniendo en cuenta que la reconciliación está determinada por los contextos y las vivencias particulares, es importante identificar las diferentes percepciones y concepciones de reconciliación, a través de metodologías y herramientas apropiadas. Este ejercicio se llevará a cabo a través de encuentros regionales.
- *Identificar y coordinar esfuerzos con aquellas instituciones que tienen procesos y políticas de reconciliación en marcha.* Ante el enorme desafío que supone la reconciliación, una efectiva coordinación con las instituciones gubernamentales a nivel local y nacional, evitaría la duplicación innecesaria de tareas, al tiempo que reiteraría el compromiso del Estado frente a la reconciliación.

- *Sistematizar y multiplicar experiencias de reconciliación a nivel local, regional y nacional.* Con ello se pretende identificar los elementos exitosos de los procesos de reconciliación a nivel local, que se puedan potenciar y replicar en otros escenarios.
- *Promover una pedagogía de la reconciliación.* Promover, desde lo local, los espacios necesarios para la construcción de una cultura de la reconciliación, que la conviertan en un valor profundamente arraigado, a partir de convicciones propias.
- *Identificar los elementos contextuales en la construcción de espacios de reconciliación.* Dado que las diferentes regiones tienen distintas visiones, contextos y experiencias particulares, resulta bastante útil identificar los elementos de carácter simbólico, artístico, religioso etc., que en cada región pueden contribuir a generar espacios de reconciliación.
- *Abordar los procesos de reconciliación teniendo en cuenta una perspectiva de género.* Ya que la reconciliación supone un proceso amplio, incluyente y de transformación de las relaciones sociales, es necesario tener en cuenta aspectos de género que permitan identificar las visiones y aportes propios de mujeres y hombres, a partir de su experiencia respecto al conflicto.
- *Abordar los procesos de reconciliación desde una perspectiva de discriminación positiva.* Es indispensable que los procesos de reconciliación contemplen como prioridad a los niños y niñas, comunidades étnicas y afro colombianas y personas de la tercera edad.
- *Visibilizar los logros alcanzados en términos de verdad, justicia y reparación.* En la medida que se vayan generando procesos genuinos de verdad, justicia y reparación, estos se pueden empezar a visibilizar con el ánimo de contribuir al afianzamiento de proceso de reconciliación.
- *Adoptar pautas de reparación simbólica orientados a impulsar procesos de reconciliación.* Con ello se busca que a partir de pautas de reparación simbólica como la construcción de parques, monumentos, etc. se afiance el proceso de reconciliación.
- *Proponer elementos para el diseño de políticas públicas encaminadas a lograr la reconciliación nacional, reconciliación,* de tal manera que el Estado asuma un rol estratégico en este proceso, con la participación de todos los actores sociales. La Comisión trabajara para que eventualmente dichas políticas, junto con otras que se diseñen para tal fin, se conviertan en una Política de Estado en el tema de reconciliación.

- *Promover una estrategia de comunicación que promueva en la opinión pública un ambiente para la reconciliación.*
- *Construir alianzas con sectores o actores estratégicos para los procesos de reconciliación. Al crear alianzas con actores que tengan un alto nivel de compromiso con los procesos de reconciliación, se puede lograr un mayor afianzamiento y legitimidad de estos procesos, así como la operatividad que esto requiere.*

Definiciones respecto a la estrategia política

La CNRR ha decidido convertirse en un referente nacional capaz de incidir en la construcción de la paz y en los procesos de reparación y reconciliación. Asimismo, ha definido como una de sus prioridades fundamentales coadyuvar a que las víctimas se conviertan en un actor social y político relevante, capaz de luchar por la defensa de sus derechos, incluyendo su reconocimiento como ciudadanos plenos y su derecho a la verdad, la justicia y la reparación.

Para lograr los propósitos anteriores, la CNRR ha decidido elaborar e implementar una estrategia política de corto, mediano y largo plazo que le permita, por una parte, fortalecerse políticamente; y por otra, construir alianzas sociales y políticas locales, regionales y nacionales a favor del proceso de justicia transicional en general y de las reparaciones y la reconciliación en particular.

Las principales acciones que se desarrollarán en el corto plazo son las siguientes:

Acciones encaminadas a fortalecer políticamente a la CNRR:

- Iniciar un proceso sostenido de interlocución política con las víctimas y sus organizaciones, con el propósito de crear coaliciones locales, regionales y nacionales entre la CNRR y dichas organizaciones. Para ello, la CNRR se apoyará, cuando sea conveniente, en organizaciones nacionales e internacionales que trabajan con las víctimas y que por tanto tienen su confianza.*
- Consolidar y formalizar la alianza política con la comunidad internacional a través del Grupo de Apoyo. Para ello se trabajara en la suscripción de un acuerdo de cooperación entre la CNRR y el Grupo de Apoyo, en el que se incluya tanto la dimensión política, como la cooperación técnica y financiera.*
- Establecer un Acuerdo de Cooperación entre el Sistema de Naciones Unidas y la CNRR. Para la CNRR este acuerdo es fundamental no sólo por razones*

técnicas y financieras, sino principalmente por motivos políticos ya que Naciones Unidas es un referente importante para las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de víctimas. Además, algunas agencias del sistema pueden convertirse en un puente importante entre la Comisión y las víctimas y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

- d) *Fortalecer las relaciones de la CNRR con el gobierno nacional.* Por su misma naturaleza, la CNRR debe tener en el gobierno nacional uno de sus aliados naturales más importantes. En este sentido se trabajará en el fortalecimiento y la formalización de dicha cooperación. En particular se desarrollará un diálogo permanente con el Presidente y Vicepresidente de la República y con el gabinete nacional. Este diálogo tendrá como objetivos fortalecer políticamente a la CNRR y establecer los mecanismos de cooperación entre las distintas instituciones gubernamentales y la CNRR para que esta última pueda desarrollar su trabajo eficazmente.
- e) *Acelerar el proceso de instalación de las oficinas regionales de la CNRR* ya que la presencia física de la CNRR en las regiones favorecerá la construcción de alianzas con las víctimas y con los diferentes actores sociales y políticos que operan en el territorio.

Acciones para ganar credibilidad y confianza y para posicionarse favorablemente en el escenario político nacional:

- a) *Construir un discurso único, claro y coherente* que le permita a la CNRR presentarse y proyectarse ante el país como una institución unida y sólida.
- b) *Hacer público el documento de definiciones estratégicas y el informe de actividades*, e iniciar un proceso de interlocución política tomando como base dichos documentos con los siguientes actores: los directores y equipos periodísticos de los medios de comunicación social (prensa, radio y televisión); instituciones religiosas, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos nacionales e internacionales, partidos políticos, Congreso de la República, organismos judiciales, sector privado y otras organizaciones de la sociedad civil. Esta interlocución se desarrollará en los niveles nacional, regional y local y tomará en cuenta, igualmente, a la comunidad internacional.
- c) *Anunciar públicamente la decisión de la CNRR de elaborar y presentarle al país el documento sobre el proceso de desarme, desmovilización y reinserción (DDR)* y anunciar el inicio del seguimiento y verificación permanente de dicho proceso.

- d) *Anunciar públicamente la decisión de la CNRR de crear el Grupo de Trabajo que se encargará de elaborar el Informe Público sobre las razones para el surgimiento y evolución de los grupos armados ilegales.*
- e) *Informar sobre la firma del convenio de cooperación entre la CNRR y el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ)*
- f) *Mantener permanentemente informada a la población sobre las actividades realizadas por la CNRR. Para ello se elaborarán, periódicamente, comunicados de prensa y se realizara una conferencia de prensa mensual.*