

PONENCIA

Intervención de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Audiencia Pública sobre la Ley 1448 de 2011 (D-13170)

10 octubre de 2019

Honorable Presidente, Magistradas y magistrados, invitados, buenos días.

La Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante, la Oficina) valora y agradece la invitación hecha por la Honorable Corte Constitucional a la presente audiencia y en atención a los parámetros establecidos para la misma, la intervención se enfocará en el derecho a la reparación integral en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Mi nombre es Alberto Brunori. Mi asistencia a esta audiencia pública es en mi capacidad como Representante para Colombia de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Estoy aquí para proporcionar a la Corte Constitucional información de forma oral e informal y sin estar bajo juramento. Nada en mis comentarios debe entenderse como una renuncia, expresa o implícita de los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas en virtud de la Convención de 1946.

I. El derecho a la reparación integral en el derecho internacional de los derechos humanos.

De acuerdo a los “*Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas*”, aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas, la

PONENCIA

reparación debe ser *“adecuada, efectiva y rápida, y tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido”*¹.

El derecho a la reparación integral tiene como fundamento jurídico internacional el derecho a interponer recursos y obtener reparaciones, consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo segundo, así como en otra gran cantidad de instrumentos internacionales de protección².

Para el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de Naciones Unidas, el derecho a la reparación cuenta con distintas dimensiones en las que se debe valorar su cumplimiento. La primera es la sustantiva. Aquí se incluyen las obligaciones estatales relacionadas con la adecuación de las medidas de reparación, es decir, su coherencia con el tipo de victimización sufrida, el daño causado y las características particulares de quien padeció la agresión³.

¹ Asamblea General. Naciones Unidas. Resolución 60/147 del diciembre de 2005. “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.” Principio 15. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>

² La Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 8), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 6), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (artículo 14) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 39). Cabe recordar también los instrumentos del derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional que son pertinentes en ese ámbito: el Convenio de La Haya relativo a las leyes y usos de la guerra terrestre (artículo 3), el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (artículo 91) y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (artículos 68 y 75).

³ Asamblea General de Naciones Unidas. Informe del relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. 14 de octubre de 2014, A/69/518, párr. 17. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/69/518>

PONENCIA

La segunda dimensión es procesal. Esto corresponde con la obligación estatal de proveer recursos efectivos para que las víctimas puedan reclamar la reparación integral por las violaciones de derechos humanos⁴. En esta dimensión se vinculan los componentes de disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad que deben tener las medidas de reparación ofrecidas a las víctimas⁵.

Esta dimensión ha sido ratificada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que ha dicho que: *“si no se otorga una reparación a los individuos cuyos derechos del Pacto han sido violados, la obligación de proporcionar un recurso efectivo no se cumple”*⁶.

En contextos de graves y masivas violaciones de derechos humanos, y de conflictos armados internos, el derecho a la reparación integral es difícilmente garantizado por, únicamente, recursos judiciales. Se requieren de programas administrativos que constituyan recursos eficaces frente a las víctimas. El Principio 32 del Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad de Naciones Unidas establece que: *“también pueden proporcionarse reparaciones mediante programas, basados en medidas legislativas o administrativas, financiados por fuentes nacionales o internacionales, dirigidos a individuos y a comunidades”*⁷.

⁴Asamblea General. Naciones Unidas. Resolución 60/147 del diciembre de 2005. “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.” Párrafo 12. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>

⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programas de reparaciones. Naciones Unidas. HR/PUB/08/1. Nueva York y Ginebra. 2008. Pág. 6.

⁶ Comité de Derechos Humanos. Observación general n.º 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto.

⁷ Comisión de Derechos Humanos. Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1 8 de febrero de 2005

PONENCIA

El Relator Especial ha dicho que *“los programas de reparación son, en el mejor de los casos, procesos administrativos que, entre otras cosas, eluden algunas de las dificultades y los gastos asociados a los litigios. Para los demandantes, los programas de reparación por vía administrativa son comparativamente más favorables que los procesos judiciales cuando se trata de violaciones masivas, pues ofrecen resultados con mayor rapidez, entrañan menos gastos y tienen normas de prueba menos estrictas, procedimientos no contenciosos y una mayor probabilidad de obtener algún tipo de reparación”*⁸.

En el documento sobre Programas de Reparaciones publicado por la Oficina, se indicó que en: *“sociedades nacionales que tratan de reparar graves daños y perjuicios infligidos como resultado de violaciones manifiestas y masivas de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación moral y política de adoptar medidas reparadoras generales y de introducir programas detallados que ofrezcan reparación a categorías más amplias de víctimas afectadas por las violaciones”*⁹.

Para la Corte Interamericana de Derechos humanos *“La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (restitutio in integrum), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto factible, como ocurre en la mayoría de los casos, el Tribunal determinará medidas para garantizar los derechos conculcados o reparar las consecuencias que las infracciones produjeron.”* En consecuencia, la Corte: *“ha considerado la necesidad de otorgar diversas medidas de reparación, a fin de resarcir los daños de manera*

⁸ Asamblea General de Naciones Unidas. Informe del relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. 14 de octubre de 2014, A/69/518, párr. 4. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/69/518>

⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programas de reparaciones. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra. HR/PUB/08/1. 2008. Pág. 7

PONENCIA

integral, por lo que además de las compensaciones pecuniarias, las garantías de no repetición, medidas de rehabilitación y satisfacción tienen especial relevancia por los daños ocasionados.”¹⁰

Con relación a la vigencia de los programas de reparaciones, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha planteado 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*”¹¹.

II. Sobre la complementariedad entre los programas de reparación y otras medidas de justicia transicional.

Los mecanismos judiciales y extrajudiciales y las medidas que integran la política de justicia transicional, abordan las causas y consecuencias del conflicto desde distintas dimensiones. Sin embargo, sus objetivos se encuentran interrelacionados y se refuerzan mutuamente para responder de manera integral a las expectativas de las víctimas y de la sociedad en general. De manera conjunta, dichos mecanismos cumplen objetivos mediatos y finales comunes. Los primeros, ofrecen el reconocimiento de las víctimas y sus derechos y fomentan la confianza; mientras que, los segundos contribuyen a la reconciliación y al reforzamiento del Estado de derecho¹².

De conformidad con los estándares internacionales, la implementación integral y secuencial de los componentes de justicia transicional, contribuye a que las

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras. SENTENCIA DE 27 DE ABRIL DE 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas).

¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Lineamientos Principales para una política integral de reparaciones. OEA/Ser/L/V/II.131 Doc. 1 19 febrero 2008, párr. 4.

¹² Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. A/HRC/21/46, 9 de agosto de 2012, párrafo 21. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/158/61/PDF/G1215861.pdf?OpenElement>

PONENCIA

diversas iniciativas sean comprendidas desde una perspectiva global, como intentos estructurados de hacer de justicia al pasado de violaciones cometidas frente a una aplicación aislada y fragmentaria¹³.

Por ello, es necesario que las medidas de justicia transicional que han sido adoptadas no sean concebidas y aplicadas como iniciativas aisladas e independientes¹⁴, sino que sean entendidas como parte de un sistema que pretende satisfacer de manera integral los derechos de las víctimas, generar transformaciones de diversa naturaleza, y evitar la repetición de los hechos. Bajo dicha comprensión, se reitera, la importancia de la articulación y coordinación entre el Sistema Integral y el Sistema Nacional de Atención a Víctimas.

III. Conclusiones:

El derecho a la reparación integral ha sido ampliamente desarrollado en la normativa interna colombiana. Con la adopción de la Ley 1448 de 2011 se creó un sistema de reparación administrativa con enfoque de derechos que constituye un avance para la garantía de los derechos de las víctimas.

A la luz de las normas y estándares internacionales en materia de reparación integral descritas en los párrafos anteriores, la Oficina destaca que cualquier medida que se tome para reformar, derogar o ampliar el Sistema de Atención contenido en la Ley 1448 de 2011 debe dar cuenta de los avances alcanzados, con el fin de no reducir el estándar de protección de las víctimas. El principio de no regresividad del derecho internacional de los derechos humanos puede

¹³ *Ibíd.*, párrafo 22.

¹⁴ *Ibíd.*, párrafo 27.

PONENCIA

constituir una herramienta adecuada para valorar, si la pérdida de vigencia de la ley 1448 de 2011 impactará negativamente en los derechos de las víctimas.

También se debe valorar si la pérdida de vigencia de Ley 1448 de 2011 tiene impactos negativos en la adecuada implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición.

La Oficina reitera la importancia de la articulación entre el Sistema Integral y la institucionalidad de la Ley 1448 de 2011, para atender de manera integral los derechos de las víctimas del conflicto armado en el país. De manera conjunta, las instituciones que hacen parte de cada uno de los sistemas y en virtud de sus mandatos procuran: i) restaurar y dignificar la voz de las víctimas; ii) esclarecer los hechos del conflicto; iii) reconstruir el pasado, visibilizar los factores y las causas que originaron y profundizaron el conflicto; iv) reparar los daños individuales y colectivos sufridos por las víctimas y la sociedad en general; y v) realizar reformas dirigidas a garantizar la no repetición.

El funcionamiento articulado de ambos sistemas constituye una valiosa oportunidad para garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas, lo que contribuye de manera decidida a la construcción de una paz estable y duradera a través de la generación de transformaciones positivas en la vida de las víctimas y de la sociedad en general.

Reitero el agradecimiento a la Honorable Corte Constitucional por la invitación a la presente audiencia y ratifico la entera disposición de mi Oficina para contribuir con su encomiable labor cada vez que este Honorable tribunal considere pertinente y oportuna nuestra intervención.

Cordialmente,

PONENCIA

ALBERTO BRUNORI

Representante de la Oficina en Colombia de la
Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos