

Mirada crítica y actitud propositiva  
frente a la Ley de Víctimas

Cartillas de la.  
**memoria**

▶ **3**

- ▶ Mirada crítica y actitud propositiva frente a la Ley de Víctimas

# Cartillas de la memoria

# 3





# Cartillas de la. memoria.3

Mirada crítica y actitud propositiva  
frente a la Ley de Víctimas

Bogotá, enero de 2011

ISBN: 978-958-57325-3-7

© Consultoría para los Derechos Humanos  
y el Desplazamiento CODHES

Jorge Enrique Rojas Rodríguez  
Presidente

Marco Romero Silva  
Director

Este documento hace parte de la serie de *Cartillas de la Memoria*, realizadas en el marco del proyecto "Reparación colectiva del movimiento sindical en Colombia. Memoria histórica y garantía de los derechos de sus víctimas". El texto fue desarrollado por el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo –ISCOD– y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES, con el apoyo técnico y financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo –AECID–.

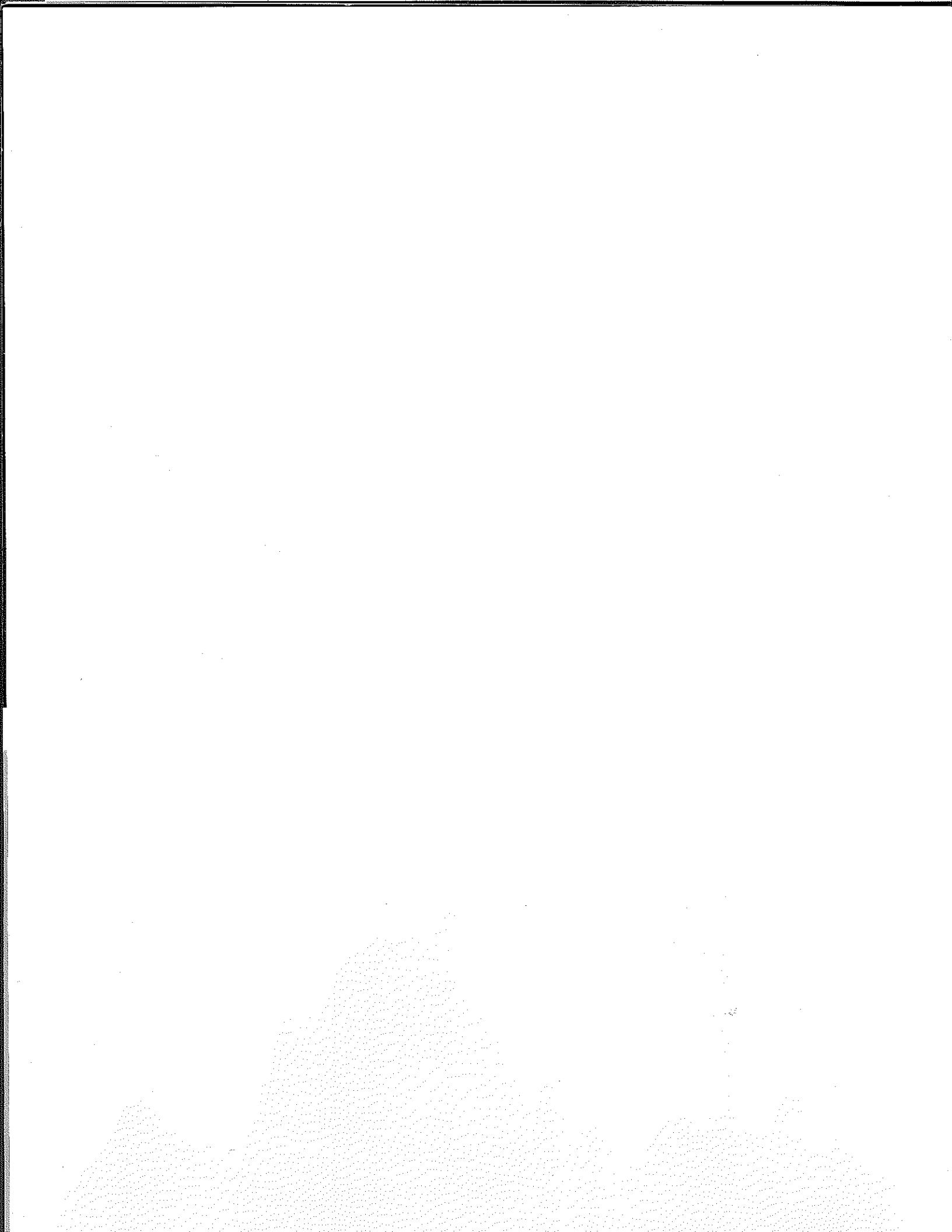
Álvaro F. Córdoba Caviedes  
Redacción

CODHES  
Cra. 6 N° 34-62, oficina 302, Bogotá, D.C.  
Tel: (57-1) 2325666  
codhes@codhes.org  
www.codhes.org

Diseño y diagramación  
disenoandrade@gmail.com

Revisión de textos  
Gabriel Rojas

Impresión:  
Ediciones Antropos Ltda.  
Cra. 100b No. 75d - 05 PBX: (57-1) 433 7701  
Bogotá D.C. Colombia



# Contenido

- ▶ 9 Introducción
- ▶ 11 **Ley de víctimas, ni principio ni final**
- ▶ 17 **Incidencia dentro del trámite legislativo**
- ▶ 18 ▶ Referencia específica al sector sindical dentro del artículo que consagra el enfoque diferencial de derechos.
- ▶ 19 ▶ Remisión al principio de enfoque diferencial respecto a las medidas de satisfacción.
- ▶ 20 ▶ Referencia a la protección especial que le corresponde al Estado en favor de los defensores de derechos humanos, los miembros de organizaciones sindicales y las víctimas del desplazamiento forzado, como parte de las garantías de no repetición.
- ▶ 23 **Posición y propuestas frente al proyecto de decreto reglamentario de la Ley 1448 de 2011**
- ▶ 31 **Aprobación y expedición del Decreto 4888 de 2011 reglamentario de la Ley de Víctimas**
- ▶ 33 **Recomendaciones y propuestas emblemáticas del movimiento sindical en materia de reparación colectivas**
- ▶ 37 Anexos

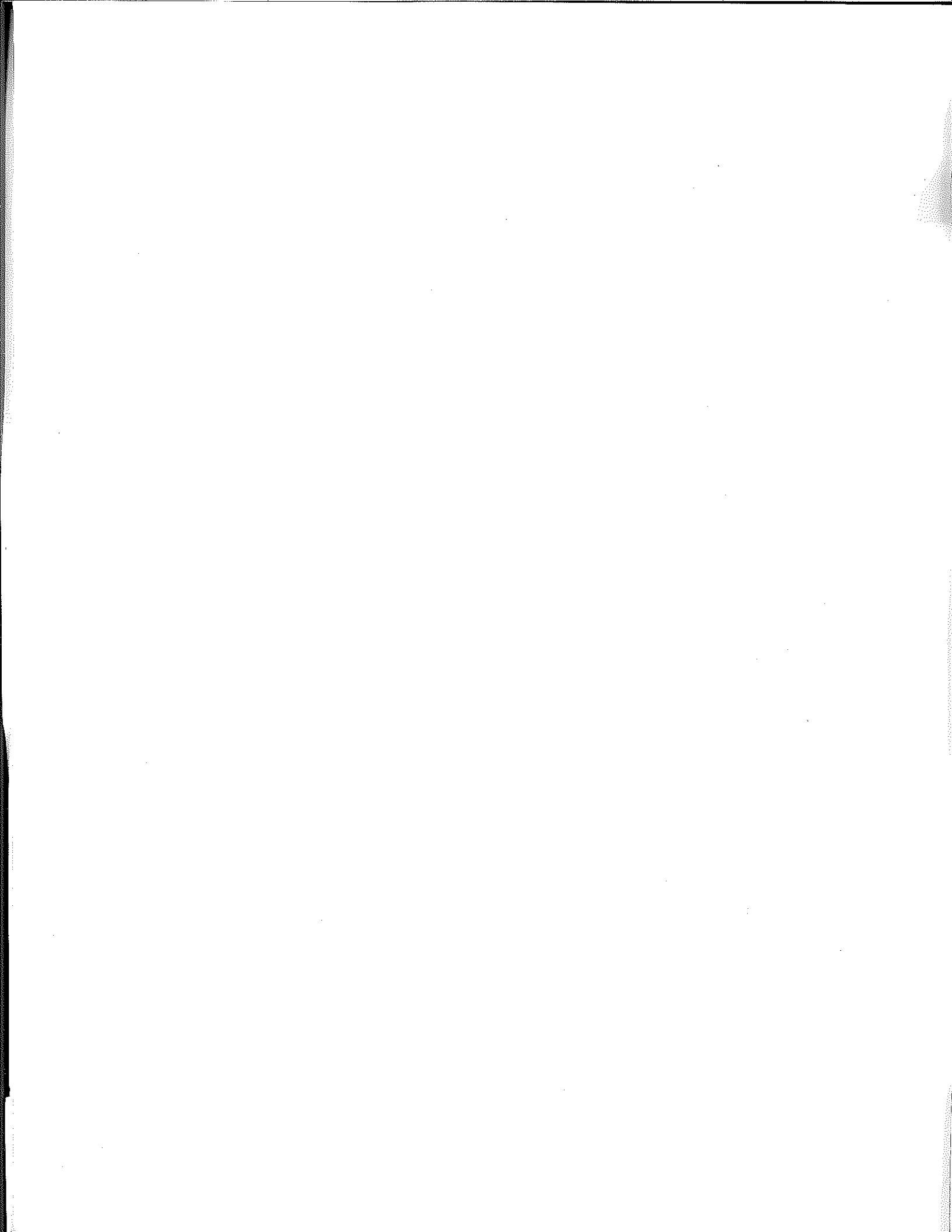


## ► Introducción

El presente texto tiene como finalidad hacer un breve recuento de los resultados más significativos, alcanzados por medio de acciones de incidencia e intervención, dentro del proceso de aprobación en el Congreso de la República de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras y sus decretos reglamentarios. Estas acciones se han logrado en el marco del proyecto “Reparación colectiva del movimiento sindical en Colombia. Memoria histórica y garantía de los derechos de sus víctimas”, desarrollado por el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo -ISCOD y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado -CODHES, con el apoyo técnico y financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID. Los beneficiarios directos de este proyecto son la Central Unitaria de Trabajadores -CUT-, la Central de Trabajadores de Colombia -CTC- y la Federación de Educadores de Colombia -FECODE-.

Los representantes del movimiento sindical que participan en el proyecto, conservando su postura crítica frente a la Ley de víctimas, han formulando recomendaciones y propuestas con el objeto de avanzar en la realización y el goce efectivo de los derechos de las víctimas, y, particularmente, de aquellas que hacen parte de las organizaciones sindicales (uno de los sectores más afectados por la violencia en Colombia y que requiere de especial protección). Dentro de este proceso, el movimiento sindical considera que la ley constituye un importante aporte para garantizar los derechos de las víctimas pero la encuentra limitada en cuanto a su aplicación efectiva, y al reconocimiento que hace de los avances que se han logrado por medio de otras normatividades y la jurisprudencia nacional e internacional.





## ► Ley de víctimas, ni principio ni final

Cartillas de la  
**memoria**

Para algunos miembros del Movimiento Sindical, representado principalmente por la Central Unitaria de Trabajadores -CUT-, la Confederación de Trabajadores de Colombia -CTC- y la Federación Colombiana de Educadores -FECODE-, la aprobación de una legislación especializada a favor de las víctimas, y, particularmente, la posibilidad de avanzar en la *construcción de instrumentos* para hacer efectiva la realización de sus derechos, constituye una prioridad fundamental y, por ende, una responsabilidad muy grande frente a la cual *no se puede improvisar* una posición política y jurídica. En este sentido, el Movimiento sindical asume una actitud crítica frente al texto legal que pretende contribuir a saldar la gran deuda que el Estado colombiano y la sociedad tienen con personas inocentes que han sido destinatarias de hechos aberrantes de violencia, y de crímenes atroces. La mayoría de estos eventos son calificados por la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional como graves violaciones a los derechos humanos, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

Por esta razón, frente a la aprobación de la nueva Ley 1448 del 09 de junio de 2011, denominada Ley de víctimas y de restitución de tierras, la posición de las centrales sindicales ya mencionadas y de FECODE es: *la Ley de víctimas no es ni el principio ni el final de todo cuanto se relacione con las víctimas y sus derechos*. No es el principio porque esta ley, así como su proceso de aprobación en el Congreso de la República, no representa el inicio del trabajo a favor de la garantía de los derechos de las víctimas, entre los cuales se destacan los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Decir que es el comienzo sería desconocer la historia y la lucha de cientos de hombres y mujeres que desde hace varios años han ocupado, e incluso han dado sus vidas, por el reconocimiento y la vigencia de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario dentro del contexto del conflicto armado interno en nuestro país.

Antes del 9 de junio de 2011, fecha en la cual fue sancionada por el Presidente de la República la Ley 1448, los logros alcanzados en el campo de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario ya eran cuantiosos. La actuación comprometida y valerosa, adelantada por el movimiento social (dentro del cual se destaca el movimiento sindical) y las organizaciones de derechos humanos, con el apoyo de organismos internacionales, sectores políticos, instituciones académicas y algunas autoridades administrativas y judiciales, ha sido fundamental en este desarrollo. Se destacan la aprobación de muchos tratados de derechos humanos tendientes a prevenir y sancionar la comisión de crímenes que se consideran internacionales, tales como la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes (ratificada en Colombia mediante la Ley 70 de 1986); la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada (ratificada por Colombia mediante la Ley 707 de 2001); la Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (ratificada por Colombia en virtud de la Ley 248 de 1995); El Tratado de la Corte Penal Internacional (vigente en Colombia desde el 1° de noviembre de 2002 a través de la Ley 472 de 2002), y, recientemente, la Convención Internacional

para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, ratificada por Colombia según la Ley 1418 de 2010, y respecto a la cual la Corte Constitucional emitió su fallo de exequibilidad<sup>1</sup>. Lo mismo ha ocurrido con las normas del derecho internacional humanitario, dentro de las cuales se destaca la ratificación del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, aprobado en Ginebra el 8 de junio de 1977, y vigente en Colombia en virtud de la Ley 171 del 16 de diciembre de 1994.

En cuanto a la legislación nacional, son fundamentales los esfuerzos de los movimientos sociales y organizaciones de derechos humanos por incidir en la Constitución Política de 1991 y su paso trascendental a favor del reconocimiento vinculante de una amplia categoría de derechos fundamentales, civiles, políticos, sociales, culturales y colectivos, entre otros, así como de su carácter vinculante y supremacía, considerada, según el constitucionalismo moderno, como norma de normas. En el ámbito penal interno, los movimientos sociales y organizaciones de derechos humanos han fomentado por ejemplo la Ley 589 de 2000, por la cual se tipifica por primera vez en Colombia el crimen de la desaparición forzada, así como otras conductas calificadas de graves violaciones a los derechos humanos, y en donde se especifica que, bajo ninguna circunstancia, podrán ser objeto de la justicia penal militar. De igual manera, se fomentó la reforma del Código Penal Colombiano mediante la Ley 599 de 2000, en donde se tipificaron los denominados crímenes de guerra, por violaciones a la normas del derecho internacional humanitario.

A lo anterior se suma las numerosas conquistas del sector sindical la ratificación de tratados internacionales aprobados por la OIT, los cuales han contribuido a fortalecer la capacidad de acción y de incidencia del movimiento sindical en procura de diferentes reivindicaciones sociales y políticas, a saber, la construcción de escenarios de participación más incluyentes y democráticos, y el apoyo a acciones judiciales frente a las múltiples violaciones de derechos que afectan a sus colectivos y a sus afiliados. Lamentablemente, la violencia antisindical no muestra síntomas convincentes de ceder, por el contrario, los índices de asesinatos, desapariciones forzadas, persecución, tortura, privación ilegal de la libertad y desplazamiento forzado, entre otros, siguen presentando índices altos y preocupantes.

Teniendo en cuenta los logros de los movimientos sociales con respecto a los derechos de las víctimas del conflicto en Colombia, para algunos integrantes del movimiento sindical, resulta apresurada la afirmación según la cual la Ley 1448 de 2011 es el comienzo y el primer gran paso que se ha dado en Colombia a favor de las víctimas y la garantía de sus derechos. Una afirmación en esta dirección desconoce el trabajo de muchos hombres y mujeres que asumieron como vocación y misión la promoción y defensa de los derechos humanos, así como también la exigencia de garantizar a las víctimas su reparación integral, que incluye los derechos a la

---

1. Corte Constitucional, Sentencia C-620 de 2011, MP. Juan Carlos Henao Pérez

verdad, la justicia y las garantías de no repetición.

Todas las normas nacionales e internacionales aprobadas en Colombia en materia de derechos humanos, derechos de las víctimas y reparación integral, han sido el fruto de procesos llevados a cabo por el movimiento social, la Ley 1448 es uno de ellos. Por esta razón, para el movimiento sindical, la ley no puede aceptarse como una concesión gratuita y de iniciativa puramente gubernamental o estatal. De hecho, los logros previos a esta ley se dieron en medio de estigmatizaciones, de crímenes sistemáticos y generalizados, de persecuciones, y de acusaciones infundadas en las cuales se calificaba la lucha por los derechos y los derechos de las víctimas como actos afines a grupos armados al margen de la ley. Así mismo, es fundamental tener presente que todos estos antecedentes legislativos se impulsaron con ocasión de los múltiples crímenes que se cometían en Colombia, y que día tras día, con el apoyo impune de sectores de la fuerza pública, de políticos y aún de poderes económicos, no necesariamente ilícitos, dejaban a su paso miles de víctimas, de esas mismas víctimas que hoy se pretenden reparar por medio de la Ley 1448.

Por otra parte, algunos miembros del movimiento sindical tampoco consideran que la Ley 1448 de 2011 sea el paso final en la reivindicación de los derechos de las víctimas del conflicto armado y en la lucha contra graves violaciones a los derechos humanos, dentro de las cuales, el sector sindical es uno de los grupos más afectados. No puede ser el final, pues por ahora se cuenta únicamente con el texto jurídico sin que a la fecha se haya iniciado su aplicación efectiva, para lo cual, en la misma ley, se estipulan diferentes periodos de tiempo. Así mismo, es un reto para el Gobierno Nacional proyectar el alcance de la iniciativa. Los antecedentes en cuanto a cumplimiento de legislaciones de este tipo no es muy favorable en Colombia. Los efectos de la ley pueden ser reducidos en el tiempo si la voluntad política no es constante y propende por su efectiva aplicación. De igual manera, es necesario evitar normas restrictivas, aplicadas a través de decretos reglamentarios que limiten el contenido y los alcances de la ley. Una oposición política a una iniciativa que busca garantizar los derechos de las víctimas del conflicto puede ser contraria a la constitución y a las auténticas necesidades de las mismas personas beneficiarias de la ley.

Representantes del movimiento sindical se unen a las múltiples voces calificadas según las cuales la Ley 1448 de 2011 constituye un aporte importante en el largo proceso de construcción y consolidación de una legislación y una política pública sensible y que garantice la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas. La nueva Ley de Víctimas es un paso más en ese largo proceso, pero sin que sea valorado ni como el más importante ni como el definitivo para lograr la culminación del mismo. De hecho, la Ley de Víctimas presenta carencias respecto a temas sustanciales como el derecho a la justicia, frente al cual no es concreta, toda vez que no resuelve inquietudes acerca de la impunidad de los crímenes y a los graves problemas generados por

la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, que seis años después de su aprobación sólo puede mostrar una única sentencia en firme (sentencia de segunda instancia del caso de Mampuján).

Precisamente, el fracaso de la Ley de justicia y paz, que regula un proceso penal especial para los integrantes de los grupos armados al margen de la ley que se acojan al proceso de desmovilización, individual o colectivo, se debió a la ausencia de voluntad política de las autoridades estatales para que los objetivos de la misma ley se cumplieran. Estos objetivos pretendían el esclarecimiento de graves episodios de violencia y de crímenes atroces, perpetrados principalmente por los grupos paramilitares, así como también el juzgamiento y la imposición de condenas, aunque éstas fueran reducidas a un máximo de ocho años de prisión. A la fecha, el resultado del proceso originado por la Ley de Justicia y Paz consiste en que, en menos de tres años, estarán en libertad los postulados por la norma por pena cumplida y sin sentencia previa, sin reparar a las víctimas, sin decir la verdad, y peor aún, sin ninguna voluntad a favor de la no repetición. Es evidente que los únicos beneficiados por este proceso penal especial han sido los mismos que impulsaron su aprobación como condición para su presunta desmovilización.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, se espera que los temas sustanciales, regulados por la ley 1448 de 2011, promuevan normas complementarias que solucionen los problemas y necesidades más significativos para las víctimas del conflicto armado. De igual forma, se requieren nuevas políticas públicas, reformas a las instituciones que han contribuido con los actores de la violencia; son necesarios cambios en las concepciones ideológicas que han motivado la estigmatización o la polarización de la sociedad, y que constituyen una causal de la degradación del conflicto armado interno. Igualmente, es indispensable construir condiciones idóneas que faciliten una futura solución negociada del conflicto armado, fruto de la cual se puedan impulsar reformas estructurales en el campo social, político y económico para una paz estable y duradera.

De acuerdo con las observaciones de los movimientos sociales, se esperan las sentencias de la Corte Constitucional en respuesta a las diferentes demandas que ya se han presentado en contra de la Ley de víctimas y cuyo objetivo es fomentar pronunciamientos para favorecer su aplicación, precisar algunas temáticas, y declarar la inconstitucionalidad de algunos artículos o expresiones que contradicen la constitución u otras leyes vigentes. Así mismo, las críticas a la ley pretenden que se haga un reconocimiento a los logros alcanzados por la jurisprudencia nacional e internacional con respecto a la garantía de los derechos humanos y los derechos de las víctimas.



## ► Incidencia dentro del trámite legislativo

Cartillas de la  
**memoria**



Los representantes del movimiento sindical, previamente mencionados, asumieron una actitud propositiva en el proceso de aprobación llevado a cabo en el Congreso de la República sobre la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras. Si bien, de manera permanente hicieron pública su posición crítica frente a varios aspectos de la citada ley, optaron por formular diversas recomendaciones y propuestas con miras a garantizar que los temas a regular estuvieran de acuerdo con la Constitución Política y los importantes logros que en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derechos de las víctimas se han alcanzado por medio de otras normatividades, la jurisprudencia internacional aplicable en Colombia (que por mandato de la misma Carta Política (artículo 93), deben tener prevalencia en el orden interno) y de la jurisprudencia nacional vigente.

En este documento se hará referencia a las propuestas presentadas ante el Senado de la República, toda vez que respecto al texto aprobado en la Cámara de Representantes en la misma ponencia presentada ante la Comisión Primera del Senado, los senadores ponentes hicieron correcciones importantes y de fondo. Estas correcciones incluyeron: la inclusión sin condiciones de las víctimas de agentes estatales; la reformulación de la fecha de los hechos de victimización a partir de la cual se aplicarían las medidas consagradas en esta ley (1985 para víctimas en general y 1991 para restitución de tierras), y la creación de una nueva institucionalidad para ocuparse exclusivamente de la temática de víctimas, la restitución de tierras, entre otros. Frente a los aspectos que aún generaban diferencias, se hicieron propuestas concretas tanto a los ponentes como a los funcionarios del Ministerio del Interior, algunas de las cuales fueron acogidas en el texto aprobado. No obstante, existen aún muchos asuntos que no fueron resueltos en la Ley 1448, por lo tanto, continuarán siendo temas de debate permanente y objeto de las reivindicaciones y luchas del movimiento sindical y social, y, en particular, de las víctimas y sus organizaciones.

Para alcanzar los objetivos trazados en esta labor de incidencia del movimiento sindical, y por medio del Proyecto “Reparación colectiva del movimiento sindical en Colombia. Memoria histórica y garantía de los derechos de sus víctimas”, ejecutado conjuntamente entre ISCOD y CODHES, se realizaron diferentes actividades tales como reuniones y conversatorios o talleres con los senadores ponentes, el Vicepresidente de la República, funcionarios del Ministerio del Interior y de la Justicia, representantes de entidades territoriales, y con otras organizaciones sindicales, víctimas y organizaciones de derechos humanos.

Dentro de los logros alcanzados se destacan los siguientes:

- **Referencia específica al sector sindical dentro del artículo que consagra el enfoque diferencial de derechos.**

Como resultado de un desayuno de trabajo realizado con el Director de Justicia Transicional del entonces Ministerio del Interior y de la Justicia, Miguel Samper Strouss, se acordó incluir dentro del artículo 13 de la Ley 1448 a los miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas del desplazamiento forzado, como destinatarios específicos de las diferentes medidas contempladas en la misma ley.

*ARTÍCULO 13. ENFOQUE DIFERENCIAL. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.*

*El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado.*

*Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.*

*Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.*

▪ **Remisión al principio de enfoque diferencial respecto a las medidas de satisfacción.**

En concordancia con lo estipulado en el artículo 13 de la Ley 1448, relativo al principio del enfoque diferencial de derechos, fue posible hacer una complementación del artículo 139 que contempla las medidas de satisfacción, en particular en el párrafo según el cual, para la adopción de cualquiera de las medidas de satisfacción, se deberá contar la participación de las víctimas. Como resultado del trabajo de incidencia adelantado por las centrales sindicales involucradas en el proyecto y con la asesoría y acompañamiento de ISCOD y CODHES, se pudo incluir que, adicionalmente, la aplicación de las medidas de satisfacción tendría que tener en cuenta “**el principio de enfoque diferencial establecido en el artículo 13.**”

*ARTÍCULO 139. MEDIDAS DE SATISFACCIÓN. El Gobierno Nacional, a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá realizar las acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido, de*

acuerdo a los objetivos de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas.

Las medidas de satisfacción serán aquellas acciones que proporcionan bienestar y contribuyen a mitigar el dolor de la víctima.

Las medidas de satisfacción deberán ser interpretadas a mero título enunciativo, lo cual implica que a las mismas se pueden adicionar otras:

- a. Reconocimiento público del carácter de víctima, de su dignidad, nombre y honor, ante la comunidad y el ofensor;
- b. Efectuar las publicaciones a que haya lugar relacionadas con el literal anterior;
- c. Realización de actos conmemorativos;
- d. Realización de reconocimientos públicos;
- e. Realización de homenajes públicos;
- f. Construcción de monumentos públicos en perspectiva de reparación y reconciliación;
- g. Apoyo para la reconstrucción del movimiento y tejido social de las comunidades campesinas, especialmente de las mujeres;
- h. Difusión pública y completa del relato de las víctimas sobre el hecho que la victimizó, siempre que no provoque más daños innecesarios ni genere peligros de seguridad;
- i. Contribuir en la búsqueda de los desaparecidos y colaborar para la identificación de cadáveres y su inhumación posterior, según las tradiciones familiares y comunitarias, a través de las entidades competentes para tal fin;
- j. Difusión de las disculpas y aceptaciones de responsabilidad hechas por los victimarios;
- k. Investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de las violaciones de derechos humanos;
- l. Reconocimiento público de la responsabilidad de los autores de las violaciones de derechos humanos.

**Parágrafo.** Para la adopción de cualquiera de las medidas señaladas anteriormente, así como aquellas que constituyen otras medidas de satisfacción no contempladas en la presente ley, deberá contarse con la participación de las víctimas de acuerdo a los mecanismos de participación previstos en la Constitución y la ley, así como el principio de enfoque diferencial establecido en el artículo 13.

- **Referencia a la protección especial que le corresponde al Estado en favor de los defensores de derechos humanos, los miembros de organizaciones sindicales y las víctimas del desplazamiento forzado, como parte de las garantías de no repetición.**

Al igual que los artículos antes citados (artículos 13 y 139), por medio de las diferentes acciones de incidencia ya referidas, pudo incluirse dentro de las denominadas garantías de no repetición (artículo 149) una alusión de especial protección en favor de los defensores y defensoras de derechos humanos, las víctimas del desplazamiento forzado, y para el interés que nos motiva

dentro del presente proyecto, a los miembros de las organizaciones sindicales.

Las medidas de no repetición constituyen un elemento esencial en materia de reparación integral a las víctimas de este tipo de crímenes porque a partir de su aplicación efectiva se pretende prevenir que los mismos hechos no vuelvan a ocurrir y que las autoridades competentes, mediante todos los procedimientos y recursos que tienen a su cargo, permitan el libre ejercicio de los derechos humanos. De la misma manera, la no repetición debe constituirse en un mecanismo idóneo y seguro para la lucha contra la impunidad, pues a partir de su diseño y aplicación se deben adelantar las respectivas investigaciones penales que conduzcan a la judicialización y condena de los criminales. De lo contrario, la impunidad se convierte en un elemento favorecedor que induce a repetir las violaciones y los actos de violencia contra el movimiento sindical, tal como viene ocurriendo en Colombia.

**ARTÍCULO 149. GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN.** El Estado colombiano adoptará, entre otras, las siguientes garantías de no repetición:

- a) La desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la Ley
- b) La verificación de los hechos y la difusión pública y completa de la verdad, en la medida en que no provoque más daños innecesarios a la víctima, los testigos u otras personas, ni cree un peligro para su seguridad;
- c) La aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones, todo lo cual estará a cargo de los órganos judiciales que intervengan en los procesos de que trata la presente ley;
- d) La prevención de violaciones de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario. El Estado ofrecerá especiales medidas de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo de violaciones de sus derechos humanos tales como mujeres, niños, niñas y adolescentes, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado, que propendan superar estereotipos que favorecen la discriminación, en especial contra la mujer y la violencia contra ella en el marco del conflicto armado;
- e) La creación de una pedagogía social que promueva los valores constitucionales que fundan la reconciliación, en relación con los hechos acaecidos en la verdad histórica;
- f) Fortalecimiento técnico de los criterios de asignación de las labores de desminado humanitario, el cual estará en cabeza del Programa para la Atención Integral contra Minas Antipersona;

Sin embargo, en torno a las garantías de no repetición, los representantes del movimiento sindical del proyecto presentaron ante los funcionarios competentes del anterior Ministerio del Interior y de la Justicia, así como a los senadores ponentes del proyecto de ley, otras propuestas

debido a la importancia que el enfoque diferencial reviste para el sector sindical (considerado uno de los grupos de mayor vulnerabilidad dentro de la realidad de violencia y de violaciones a los derechos humanos en Colombia).

Puntualmente, y para que sea incorporado dentro del mismo artículo 149 relativo a las garantías de no repetición, se propuso un nuevo literal con la siguiente redacción: *“ARTÍCULO 149. GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN. El Estado colombiano adoptará, entre otras, las siguientes garantías de no repetición: e) Impulso de investigaciones penales y disciplinarias ante las autoridades competentes respecto de aquellos funcionarios o servidores públicos, y particulares, que realicen acusaciones infundadas o hagan señalamientos públicos en donde se atribuyan delitos en contra de defensores de derechos humanos y miembros de organizaciones sindicales por el ejercicio de las actividades propias de su labor y con lo cual se ponga en grave riesgo su vida, libertad e integridad personal.”*

Lamentablemente, esta recomendación no fue acogida bajo el argumento de que dicho aspecto quedaba cobijado por el Capítulo V de la ley, en donde se regula lo concerniente al régimen disciplinario de los funcionarios públicos frente a las víctimas. En nuestra opinión, si bien el referido Capítulo V se ocupa de manera general sobre las eventuales investigaciones penales o disciplinarias contra funcionarios, servidores públicos y particulares que de alguna manera hagan ese tipo de acusaciones y señalamientos infundados, consideramos que por las implicaciones directas que este tipo de señalamientos ha tenido respecto a los crímenes perpetrados contra sindicalistas, es absolutamente necesario hacer una mención específica en las medidas de no repetición. Con ello, no solo se reafirma la especial protección que merece este sector de la población, sino que también se pronuncia un mensaje contundente sobre el compromiso del actual Gobierno y de las autoridades competentes para contrarrestar la “política” de estigmatización del movimiento sindical, la cual prácticamente se instaló en varias esferas del poder público tras los ocho años del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, en donde, desde el poder ejecutivo, se propiciaron todo tipo de señalamientos irresponsables e infundados contra defensores y defensoras de derechos humanos, y particularmente, en contra de los sindicalistas.

► **Posición y propuestas frente al  
proyecto de decreto reglamentario de  
la Ley 1448 de 2011**

**Cartillas de la  
memoria**

Con ocasión del proyecto de decreto reglamentario de la Ley de Víctimas, puesto a consideración de la opinión pública interesada por parte de Gobierno Nacional, y principalmente en lo relacionado con el tema de Reparación Colectiva, que representa vital importancia para el sector sindical, las centrales sindicales mencionadas y FECODE, con el apoyo del grupo de profesionales que conforman el Convenio ISCOD-CODHES, enviaron una comunicación al Vicepresidente de la República en su calidad de Presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación -CNRR-, para poner en su conocimiento, como también del Ministerio de Justicia, una serie de observaciones y recomendaciones.

Según este sector del movimiento sindical, su interés no radica en formular propuestas frente a los artículos de la Ley que ya circulaban, sino en invitar al Gobierno a propiciar escenarios de diálogo y encuentro con los representantes de las centrales sindicales y de las Federaciones como FECODE, para que, en consenso, se pudieran elaborar las normas reglamentarias sobre temas tan importantes para dicho sector como es la reparación colectiva.

Así mismo, y sobre el contenido general del proyecto, en la comunicación se objeta la inadecuada técnica legislativa, pues se trata de un decreto de 335 artículos cuando la Ley 1448 contiene únicamente 208 artículos. Se incurre en definiciones que ya la Ley había precisado, y pretende regular materias que no fueron contempladas en la ley o, peor aún, que son de exclusividad de otras ramas del poder público. Igualmente, se hacen modificaciones por decreto de temas o asuntos que han sido regulados por otras leyes aún vigentes, y cuya aplicación y alcances han sido definidos por la misma Corte Constitucional en varias sentencias de excequibilidad, o como producto de acciones de tutela revisadas por la misma Corte. Por todo esto, la misiva de las centrales sindicales y de FECODE, sostiene que se estaría frente a un decreto abiertamente inconstitucional en muchas partes de su articulado.

Debido a su importancia, conviene citar algunos apartes de la comunicación aludida:

1. *Como primera medida queremos sumarnos a las diversas manifestaciones de inconformidad que diferentes sectores de víctimas, instituciones y organizaciones vienen expresando sobre el contenido del proyecto de decreto, en el sentido de que el mismo carece de una adecuada técnica legislativa, pues incurre, como se ha vuelto una costumbre en Colombia, en el error de pretender reglamentar la mayor parte del articulado incluso aquellos asuntos que la ley en ninguna de sus normas otorga ese poder reglamentario. Es claro, y según la propia jurisprudencia nacional, así como los aportes del derecho comparado, que la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo no es ni puede ser indefinido y sin límites, por el contrario, se tiene que reducir a aquellas normas o materias que la misma Ley le faculte para reglamentar o, que de su redacción pueda entenderse que otorgaría, respecto de algunas precisiones o procedimientos, facultad reglamentaria al Gobierno Nacional.*

*En este sentido, el borrador de decreto propone definiciones que la misma Ley 1448 ya había precisado, y en donde se introducen cambios que contradicen lo estipulado por dicha ley o restringen sus alcances. Igualmente, en el citado decreto se pretenden definir temas sustanciales relacionados con los derechos de las víctimas y aún de las medidas que la Ley 1448 contempla de cara a su reparación integral, respecto a los cuales la ley no hizo precisión o definición alguna, por cuanto ya han sido plenamente definidos en otros marcos normativos que continúan vigentes, o por la jurisprudencia nacional e internacional aplicable en nuestro país, y que de conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política tienen prevalencia dentro del orden jurídico interno, y constituyen parte fundamental de aquello que la doctrina y la jurisprudencia han calificado como Bloque de Constitucionalidad.*

En cuanto al tema de la reparación colectiva, los representantes del movimiento sindical mencionados han expresado, en diferentes espacios y mediante diversos mecanismos, su posición crítica frente a los artículos 151 y 152 de la Ley 1448 de 2011<sup>2</sup>. En este sentido, propusieron modificaciones muy concretas (Ver carta comunicación como anexo a este documento) que tampoco fueron tenidas en cuenta. Pese a ello, han considerado que los dos artículos aprobados podrían propiciar una aplicación positiva y garantista de los derechos de las víctimas desde la perspectiva colectiva, siempre y cuando se interpreten y apliquen en consonancia con los parámetros definidos en esta materia por la jurisprudencia nacional, y, principalmente, por la normatividad y jurisprudencia internacional. Sin embargo, en la misma misiva se manifiesta la necesidad de tener presente, al momento de la reglamentación de la Ley 1448, lo estipulado por los artículos 13, 139 y 149, concernientes al enfoque diferencial, las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición, en los cuales se hacen expresas referencias a las víctimas del sindicalismo.

En los espacios de diálogo que se han sostenido con los representantes del Gobierno Nacional, especialmente por medio de la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia, como también en otros eventos de carácter académico, tanto los delegados de las centrales sindicales, y de FECODE, así como de sindicatos individuales, han manifestado que,

---

**2. ARTÍCULO 151. REPARACIÓN COLECTIVA.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, tomando en consideración las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y a través del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá implementar un Programa de Reparación Colectiva que tenga en cuenta cualquiera de los siguientes eventos:

El daño ocasionado por la violación de los derechos colectivos;

La violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos;

El impacto colectivo de la violación de derechos individuales.

**ARTÍCULO 152. SUJETOS DE REPARACIÓN COLECTIVA.** Para efectos de la presente ley, serán sujetos de la reparación colectiva de que trata el artículo anterior:

Grupos y organizaciones sociales y políticos;

Comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común.



en lo concerniente a la reparación colectiva, las dificultades no radican en el terreno de la conceptualización jurídica, si bien son necesarias algunas puntualizaciones normativas. Por el contrario, es en la aplicación en donde surgen las complejidades, y para ello es fundamental que se propicien diversos y múltiples mecanismos de participación directa de las víctimas de los colectivos afectados, contemplando entre ellos las comunidades que, como consecuencia de los atroces crímenes individuales cometidos en contra de sus integrantes, padecieron consecuencias nefastas en el ámbito social y político, las cuales se deben calificar como daños colectivos.

Nuevamente es pertinente citar los apartes respectivos de la carta dirigida a la Vicepresidencia y la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia:

- 2. Respecto al tema de nuestro interés como es la reparación colectiva, debe tenerse presente que cualquier referencia a la misma, debe contemplar la aplicación irrestricta al enfoque diferencial que la Ley 1448 de 2011 estipula en su artículo 13, según el cual, “El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.” Desde esta perspectiva, y según el citado artículo, corresponde al Estado colombiano ofrecer especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones “tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado.”*

El artículo 13 es muy claro en cuanto a la obligación de darle cumplimiento irrestricto al tratamiento diferencial a los grupos de mayor vulneración, y por ello consagra que para “la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.”

Lo estipulado en el artículo 13 de la Ley de Víctimas, debe interpretarse y aplicarse en consonancia con la definición de reparación integral que la misma ley contempla en su artículo 25, en donde expresamente manifiesta que la reparación integral comprende, entre otras, las “las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.” (Subrayado por fuera del texto).

Lo anterior significa que la reparación colectiva, como parte sustancial de la reparación integral, exige para su formulación y satisfacción efectiva, incluir el enfoque diferencial, el cual, como se ha dicho, reconoce que los miembros de organizaciones sindicales constituyen un grupo de especial protección. En esa medida, en materia de reparación colectiva, la Ley debe responder a las exigencias específicas y las necesidades que estos grupos requieran. Tal consideración únicamente se puede hacer efectiva con la participación de los representantes e integrantes del movimiento sindical, y exige la constitución de espacios y mecanismos que procuren su participación activa y efectiva, hecho que hasta el momento no se ha propiciado por ninguna instancia gubernamental con respecto a la reparación colectiva.

Ahora bien, en relación con lo estipulado en la Ley 1448 de 2011 sobre la reparación colectiva, y frente al contenido del borrador del decreto reglamentario en todas sus versiones, los representantes del movimiento sindical han señalado que el artículo 151 de la Ley dispone que corresponde a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas implementar un Programa de Reparación Colectiva, pero que, el mismo, deberá tomar “en consideración las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.” En este sentido, los representantes de las centrales sindicales y de FECODE que suscribieron la carta, aseguran que “hasta la fecha, no se tiene conocimiento que la CNRR haya formulado esas específicas recomendaciones, por lo menos no en relación con el cumplimiento de esta nueva Ley de Víctimas.” De igual forma, precisan que para la formulación de dichas recomendaciones, la CNRR está obligada a dar especial cumplimiento a las normas que la ley contiene respecto a la consulta previa y la concertación con las organizaciones de víctimas, las comunidades y los colectivos afectados.

El pasado mes de julio de 2011, la CNRR presentó el documento que alude al denominado Programa Institucional de Reparación Colectiva -PIRC-, y que tiene como propósito presentar “recomendaciones para la formulación e implementación de una política pública de reparación colectiva.”

Frente a dicho documento, y tal como se lo expresaron directamente los delegados de las centrales sindicales y de FECODE al Director de Justicia Transicional, Miguel Samper Strouss, en la reunión que este convocara en respuesta a la referida carta, realizada el 18 de noviembre de 2011, los representantes del movimiento sindical indicaron que el contenido del PIRC, presentado por la CNRR, constituye un importante insumo y reconocen sus significativas contribuciones en lo que concierne a la reparación colectiva. Sin embargo, y sin descalificar dicho documento, se considera que no podría asumirse como el documento definitivo de las recomendaciones sobre reparación colectiva. Y esto se manifiesta, entre otras, por tres razones principales:

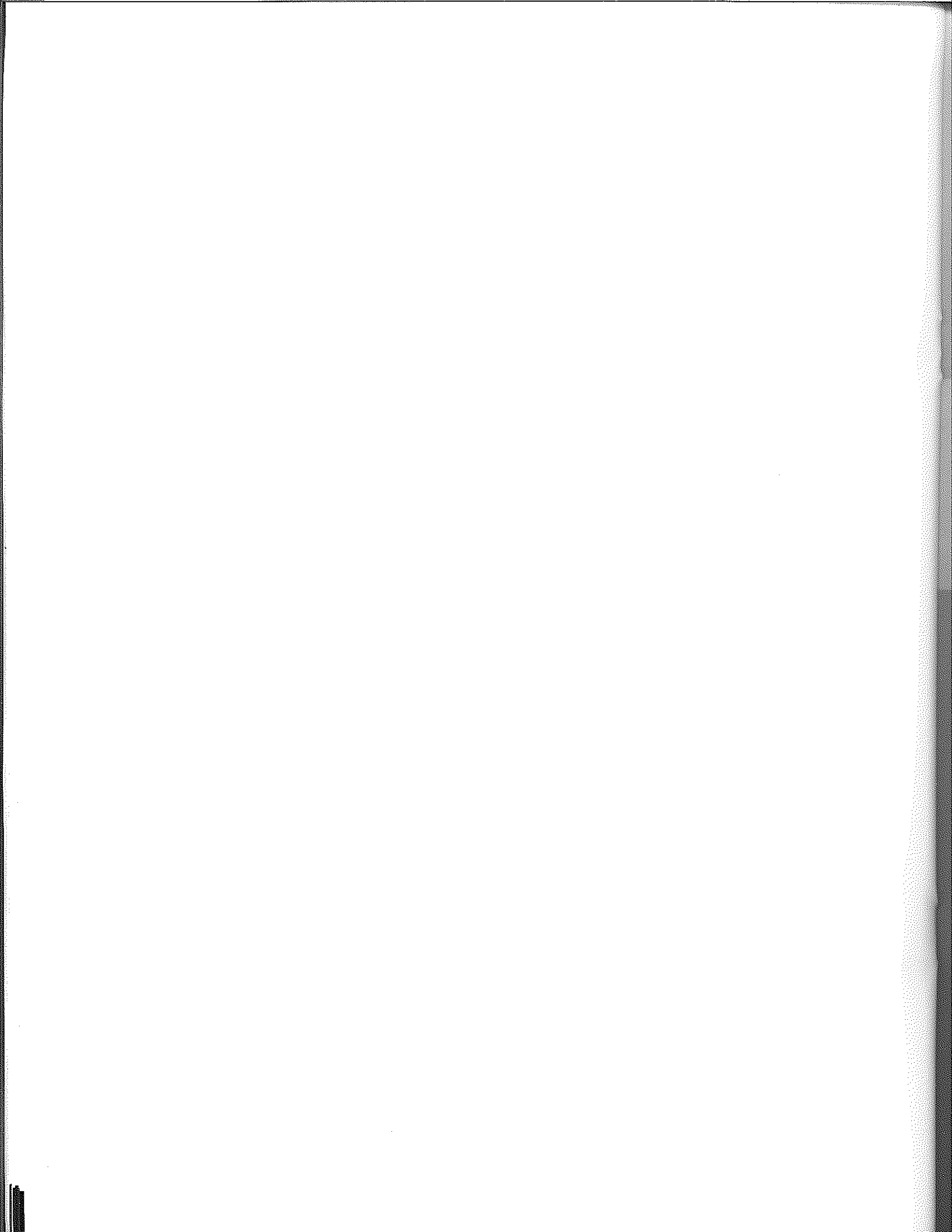
- 1) Las recomendaciones formuladas en el PIRC se apoyan en unas experiencias piloto, que si bien resultan significativas y positivas, no representan la totalidad de *las afectaciones* colectivas que han padecido miles de grupos, organizaciones y comunidades.<sup>3</sup>
- 2) Con respecto al tema sindical, se adelantó sólo un proceso con la Universidad de Córdoba, siendo esto una reducida representación del sindicalismo, y más cuando se trata de una propuesta desde esa experiencia territorial, la cual, incluso podría entrar en tensión o contradecir lo que en el campo de la reparación colectiva determinen las centrales sindicales, que, en sus propuestas, tendrán en cuenta lo que determinen también sus afiliados regionales. No obstante, resulta difícil de aceptar que con base en este ejercicio piloto, se propongan las recomendaciones generales y se planteen lineamientos para todo el complejo sector sindical.
- 3) Por último, el PIRC, presentado en julio del 2011 por parte de la CNRR, corresponde al cumplimiento de la obligación legal que le imponía la Ley 975 de 2005 o Ley de justicia y paz en su artículo 49, según el cual “El Gobierno, siguiendo las recomendaciones la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparaciones, 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.”

Con base en la obligación planteada por la Ley de justicia y paz, lo que han manifestado los representantes sindicales de las organizaciones y centrales mencionadas, es que, sin desconocer los posibles aportes del PIRC, se hace necesario que se presenten nuevas recomendaciones, pero en cumplimiento del artículo 151 de la nueva Ley de víctimas. El actual PIRC se relaciona con otro marco jurídico como lo es la Ley 975 de 2005, en donde se establece un proceso penal especial. Es decir que, de acuerdo con los lineamientos de la Ley de justicia y paz, las recomendaciones deberían aplicarse teniendo en cuenta las especificidades del proceso penal dentro del cual, incluso las reparaciones colectivas, tendrían que ser valoradas por la autoridad judicial competente. Así lo regula el artículo 8 de la Ley de justicia y paz, que en su inciso final consagra: “Las autoridades judiciales competentes fijarán las reparaciones individuales, colectivas o simbólicas que sean del caso, en los términos de esta ley.”

3. El documento aludido se construyó a partir del año 2007, y se hizo con base en ocho (8) casos que fueron tomados como “pilotajes”, a saber: 1) Corregimiento Libertad, Municipio de San Onofre, Departamento de Sucre; 2) Comunidad afro - colombiana, Municipio de Buenos Aires, Departamento del Cauca; 3) Corregimiento la Gabarra, Municipio de Tibú, Departamento de Norte de Santander; 4) Inspección El Tigre, Municipio Valle del Guamuéz, Departamento del Putumayo; 5) Corregimiento El Salado, Municipio Carmen de Bolívar, Departamento de Bolívar; 6) Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare, con sede en el Corregimiento La India, Municipio de Landázuri, Departamento de Santander; 7) Asociación Caminos de Esperanza - Madres de la Candelaria, con sede en el Municipio de Medellín, Departamento de Antioquia, y 8) Sindicato de profesores de la Universidad de Córdoba, Municipio de Montería, Departamento de Córdoba.

El sector sindical insiste en la necesidad de que se conforme un espacio de diálogo para abordar el posible contenido del decreto reglamentario de la Ley 1448. Tanto en la carta como en las últimas reuniones con el Gobierno Nacional, los representantes han hecho algunas observaciones sobre el articulado del proyecto de decreto reglamentario, en especial sobre reparación colectiva. A continuación se citan algunas de ellas:

- *El parámetro desde el cual se fundamenta el tema de reparación colectiva es el de “daño colectivo”. En razón a ello, se desconoce abiertamente el criterio utilizado por la Ley 1448 de 2011 como es el de derechos colectivos vulnerados. Sumado a esto, en la práctica resulta muy difícil probar este tipo de daños, que a su vez es una tipología creada por este Decreto.*
- *Reviste alta gravedad el hecho que se opte en el Decreto por realizar definiciones en torno a la “reparación colectiva”, “daño colectivo” y “sujetos colectivos”, cuando es claro que la construcción de estos conceptos debe realizarse a partir de un ejercicio participativo con cada colectivo, que a la fecha no se ha dado porque en la actualidad no existe un proceso de diálogo o concertación con las Centrales Sindicales, por lo menos en lo que respecta al tema sindical. De modo que son conceptos que resultan de un ejercicio individual que promueve limitaciones, más aún cuando es utilizado en el marco de la redacción de una norma.*
- *Es altamente preocupante que el Decreto establezca un mecanismo de registro de los sujetos colectivos víctimas, cuando no se tiene una primera caracterización y elaboración conceptual realizada con las Centrales Sindicales.*



- ▶ **Aprobación y expedición del Decreto 4800 de 2011 reglamentario de la Ley de Víctimas**

**Cartillas de la  
memoria**

El pasado 20 de diciembre de 2011 fue expedido el Decreto 4800 de 2011 reglamentario de la Ley de Víctimas donde se desarrolla, en 297 artículos, la mayoría de los temas relacionados con la Ley, exceptuando lo concerniente a la restitución de tierras. Lo referente al tema de reparación colectiva se consagró en el Capítulo VII entre los artículos 222 y 234, donde se menciona el tema sindical de la siguiente forma:

*ARTÍCULO 223.-Sujetos de reparación colectiva. Se consideran sujetos de reparación colectiva los grupos y organizaciones sociales, sindicales y políticas y las comunidades que hayan sufrido daños colectivos en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.*

*Parágrafo 1. Los pueblos y comunidades indígenas, rom, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras como sujetos de reparación colectiva serán destinatarios de las medidas de atención, asistencia, reparación integral y restitución contenidas en decretos con fuerza de ley expedidos por el Presidente de la República en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 205 de la Ley 1448 de 2011.*

*Parágrafo 2. Al Programa de Reparación Colectiva solo podrán acceder los sujetos de reparación colectiva que hayan existido al momento de la ocurrencia de los hechos victimizantes.*

En el resto del articulado, el decreto se mantiene como se conoció en la fase final de su elaboración y frente a la cual se presentaron las observaciones mencionadas en el apartado anterior, pero que no fueron recogidas en su totalidad.

► **Recomendaciones y propuestas  
emblemáticas del movimiento sindical  
en materia de reparación colectivas**

**Cartillas de la  
memoria**



Con base en lo expuesto hasta este punto, y como resultado del primer año de trabajo con los representantes del movimiento sindical en desarrollo del proyecto “Reparación colectiva del movimiento sindical en Colombia. Memoria histórica y garantía de los derechos de sus víctimas”, se puede sostener que frente a la regulación de la reparación colectiva tanto en la Ley 1448 de 2011 como en el decreto reglamentario, deben tenerse en cuenta las siguientes recomendaciones:

- 1) Es necesario que para la aplicación de la Ley 1448 y su reglamentación, y, principalmente, para lograr la materialización de la reparación colectiva atribuible al movimiento sindical, se establezcan múltiples y diversos mecanismos que posibiliten la participación directa de los representantes de las centrales sindicales, como también de las diferentes federaciones y sindicatos del orden territorial y del orden nacional. Desde estos mismos espacios, el sector sindical podría facilitar la interacción con las víctimas y las organizaciones de víctimas del mismo movimiento, sus familiares y las personas afectadas.

Existe plena consciencia de las dificultades que esta propuesta acarrea, sin embargo, y por tratarse de la reparación integral de uno de los colectivos más afectados por los hechos de violencia, se considera que el Gobierno Nacional y el Estado Colombiano, darían con ello muestras reales de su compromiso, no sólo con la reparación integral, colectiva e individual de las victimización en contra del sindicalismo colombiano, sino también como garantía para su no repetición.

- 2) Con respecto a la reparación colectiva del movimiento sindical, la normatividad reglamentaria así como su aplicación efectiva, debe tener presentes los parámetros que sobre la misma han establecido, tanto la jurisprudencia nacional e internacional, como la legislación internacional. Conforme a los pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional, relativas al denominado Bloque de constitucionalidad<sup>4</sup>, los tratados internacionales son aplicables en Colombia y son prevalentes frente al ordenamiento jurídico interno por expreso mandato del artículo 93.<sup>5</sup>
- 3) Según lo manifestado por los representantes de la centrales sindicales y FECODE en su carta al Vicepresidente de la República del 11 de noviembre de 2011, la reparación integral a las víctimas del sindicalismo, en su dimensión colectiva, debe necesariamente incorporar la aplicación irrestricta al enfoque diferencial que la Ley 1448 de 2011 estipula en su artículo 13. Desde esta perspectiva, y según el artículo citado, corresponde al Estado colombiano

---

4. Corte Constitucional, Sentencias C-574 de 1992 y C-225 de 1995

5. Constitución Política de Colombia, Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.”.

ofrecer especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones “tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado.”

- 4) Representantes del sindicalismo colombiano consideran que las iniciativas con respecto a la reparación colectiva todavía no contienen una estrategia eficaz contra la impunidad respecto a los numerosos crímenes cometidos en su contra. En este sentido, es necesaria una voluntad inequívoca para esclarecer dichos crímenes y judicializar a sus responsables materiales e intelectuales. La Ley no podrá calificarse como integral y garantista de la no repetición si permite la impunidad.

Representantes del sindicalismo colombiano encuentran en la impunidad algo mucho más allá que la simple ausencia de la imputación de responsabilidad penal de los autores de violaciones de los derechos humanos. Por el contrario, en su opinión, la impunidad no se reduce a un problema meramente jurídico, es ante todo un fenómeno político y un fenómeno de sociedad. La impunidad tiene varios efectos y consecuencias directas e inmediatas sobre las comunidades y la cultura política.

En concordancia con lo expuesto, sería de utilidad recordar lo expresado por el abogado colombiano Federico Andréu, para quien “Limitar el problema o la visión de la impunidad a un campo estrictamente jurídico podría resultar simplista. Así mismo resulta restrictivo asociar impunidad con pasado. La impunidad no es solamente un problema jurídico ni del pasado. La impunidad tiene sobre todo una dimensión política, más aún, es un problema de sociedad, de relaciones y forma de ejercicio del poder, de construcción de una cultura política, uno de cuyos elementos es la memoria histórica.”<sup>6</sup>

Para fortalecer la posición del Movimiento Sindical, en el reciente taller sobre reparación colectiva organizado desde el Proyecto ISCOD-CODHES, el 23 de noviembre de 2011, el grupo de trabajo de CODHES trajo a colación una emblemática sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la cual se deja constancia que la impunidad constituye una negación del derecho y la libertad de asociación, y un impedimento real al ejercicio sindical. En su sentencia del 10 de julio de 2007, relativa al Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú, la Corte Interamericana resalta “la obligación a cargo del Estado de investigar con debida diligencia y en forma efectiva los crímenes contra dirigentes sindicales, teniendo en cuenta que la no investigación de dichos hechos tiene un efecto amedrentador que impide el ejercicio libre de los derechos sindicales. Dicha debida diligencia se acentúa en contextos de violencia contra el sector sindical.”

6. Andréu Guzmán, Federico, “Algunas reflexiones sobre la impunidad”, en Seminario Internacional: Impunidad y sus efectos en los procesos democráticos”, www.derechos.org/nizkor/impu/, Santiago de Chile, 1996.

Precisamente, la Corte, siguiendo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos precisa que “el ejercicio de la actividad sindical que Saúl Isaac Cantoral Huamaní y Consuelo Trinidad García Santa Cruz realizaron a través de su vida en forma legal, pacífica y comprometida les acarreó su ejecución extrajudicial y vulneró el derecho a la libertad de asociación en su perjuicio y en el de la colectividad o sector obrero del Perú.”

La Corte, en su sentencia, se refiere también a lo que ha dicho sobre el mismo tema el Comité de libertad sindical de la OIT, quien ha señalado “que los derechos sindicales no pueden ser ejercidos en un contexto de impunidad frente a situaciones de violencia sindical caracterizadas, inter alia, por ejecuciones extrajudiciales.”<sup>7</sup>

Para terminar este documento, que constituye un informe general del trabajo de asesoría y acompañamiento que se ha ofrecido desde el Convenio ISCOD-CODHES a las centrales sindicales (CUT y CTC), así como también a FECODE, es de gran pertinencia transcribir unos apartes significativos de la sentencia de la Corte interamericana sobre el caso citado, por cuanto describe la problemática fundamental a la que pretende atender este proyecto: la estrategia criminal en contra del sindicalismo y de sus afiliados y líderes, junto con la conveniente y permisiva impunidad que garantiza su repetición permanente.

146. El Estado debe garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna. De lo contrario, se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses. Cabe resaltar que al analizar una queja contra Perú (supra párr. 57), en la que se incluía la denuncia de la ejecución de Saúl Cantoral Huamaní y Consuelo García Santa Cruz, el Comité de Libertad Sindical de la OIT consideró que un ambiente de violencia constituye un obstáculo grave para el ejercicio de los derechos sindicales. La libertad sindical sólo puede ejercerse en una situación en que se respete y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular los relativos a la vida y a la seguridad de la persona.

148. Asimismo, el Tribunal considera que la ejecución de Saúl Cantoral Huamaní y Consuelo García Santa Cruz tuvo un efecto amedrentador e intimidante en los trabajadores del movimiento sindical minero peruano. En un contexto como el del presente caso, tales ejecuciones no restringieron sólo la libertad de asociación de un individuo, sino también el derecho y la libertad de un grupo determinado para asociarse libremente sin miedo o temor, es decir, se afectó la libertad de los trabajadores mineros para ejercer este derecho. Por otra parte, dicho efecto intimidante se acentúa y hace mucho más grave por el contexto de impunidad que rodea al caso. (Subrayados por fuera del texto).

7. Informe del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, número 337 respecto de Colombia, supra párr. 48, párrs. 535 y 539.



Bogotá, D.C., 11 de noviembre de 2011.

Doctor  
**ANGELINO GARZÓN**  
Vicepresidente de la República  
Bogotá D.C.

**Referencia:** Manifestación pública de las Centrales Sindicales en torno al actual proyecto de Decreto Reglamentario de la Ley 1448 de 2011.

Reciba un saludo cordial.

Por medio de la presente comunicación queremos poner en su conocimiento, así como también de la opinión pública, nuestra postura en torno al actual proyecto de Decreto Reglamentario de la Ley 1448 de 2011, por la cual "se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones", principalmente en lo relacionado con el tema de Reparación Colectiva del que se ocupa tanto la Ley como el Decreto en mención y que reviste vital importancia para el sector sindical, considerado así mismo un grupo altamente vulnerable y victimizado.

Así mismo, ponemos en su consideración que en la actualidad el tema referido se viene trabajando por parte de las centrales sindicales en el marco del proyecto "Reparación colectiva del movimiento sindical en Colombia. Memoria histórica y garantía de los derechos de sus víctimas", desarrollado por el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo -ISCOD- y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado -CODHES-, con el apoyo técnico y financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID-.

En razón a lo anterior, y en torno al "consolidado proyecto de decreto" reglamentario de la Ley 1448 de 2011, nos permitimos hacer algunas observaciones y recomendaciones de carácter general, así como también respecto al contenido de algunos artículos:

1. Como primera medida queremos sumarnos a las diversas manifestaciones de inconformidad que diferentes sectores de víctimas, instituciones y organizaciones vienen expresando sobre el contenido del proyecto de decreto, en el sentido de que el mismo carece de una adecuada técnica legislativa, pues incurre, como se ha vuelto una costumbre en Colombia, en el error de pretender reglamentar la mayor parte del articulado incluso aquellos asuntos que la ley en ninguna de sus normas otorga ese poder reglamentario. Es claro, y según la propia jurisprudencia nacional, así como los aportes del derecho comparado, que la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo no es ni puede ser indefinido y sin límites, por el contrario, se



tiene que reducir a aquellas normas o materias que la misma Ley le faculte para reglamentar o, que de su redacción pueda entenderse que otorgaría, respecto de algunas precisiones o procedimientos, facultad reglamentaria al Gobierno Nacional.

En este sentido, el borrador de decreto propone definiciones que la misma Ley 1448 ya había precisado, y en donde se introducen cambios que contradicen lo estipulado por dicha ley o restringen sus alcances. Igualmente, en el citado decreto se pretenden definir temas sustanciales relacionados con los derechos de las víctimas y aún de las medidas que la Ley 1448 contempla de cara a su reparación integral, respecto a los cuales la ley no hizo precisión o definición alguna, por cuanto ya han sido plenamente definidos en otros marcos normativos que continúan vigentes, o por la jurisprudencia nacional e internacional aplicable en nuestro país, y que de conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política tienen prevalencia dentro del orden jurídico interno, y constituyen parte fundamental de aquello que la doctrina y la jurisprudencia han calificado como Bloque de Constitucionalidad.

Por otra parte, estamos hablando de un decreto con 339 artículos cuando la Ley 1448 contiene únicamente 208 artículos. A esto se suma que este decreto no regula, por fortuna, nada de lo relacionado con el tema de la restitución de tierras como tampoco sobre la nueva institucionalidad que la misma ley contempla, los cuales han sido o serán asumidos por otras normas reglamentarias. De no ser así, fácilmente podría hablarse de un decreto que superaría los 500 artículos. Sin embargo, ya podría afirmarse que con la aprobación de este decreto reglamentario, el estudio y conocimiento de la Ley 1448 por parte de los interesados y beneficiados por la misma pasaría a un segundo plano toda vez que tendrían que concentrar toda su atención en las minucias de este y otros decretos, que son los que finalmente aplican los funcionarios competentes, tal como ocurrió con la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, que posee más de 15 decretos reglamentarios, muchos de ellos contrarios a la misma Ley o a la Sentencia C-370 de 2006 que determinó su asequibilidad pero con sustanciales precisiones y modificaciones.

2. Respecto al tema de nuestro interés como es la reparación colectiva, debe tenerse presente que cualquier referencia a la misma, debe contemplar la aplicación irrestricta al enfoque diferencial que la Ley 1448 de 2011 estipula en su artículo 13, según el cual, "El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque." Desde esta perspectiva, y según el citado artículo, corresponde al Estado colombiano ofrecer especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones "tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado." (Subrayado por fuera del texto).

El mismo artículo 13 es muy claro en cuanto a la obligación de darle cumplimiento irrestricto de esta obligación de tratamiento diferencial a favor de los grupos de mayor vulneración, y por



ello consagra que para "la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales."

Lo estipulado en el citado artículo 13 de la Ley de Víctimas, debe necesariamente interpretarse y aplicarse en consonancia con la definición de reparación integral que la misma ley contempla en su artículo 25, en donde expresamente manifiesta que la reparación integral comprende, entre otras, "las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante." (Subrayado por fuera del texto).

Lo anterior significa que necesariamente la reparación colectiva, como parte sustancial de la reparación integral, exige así mismo para su formulación y satisfacción efectiva, que deba asumirse desde el enfoque diferencial, el cual, como se ha dicho, reconoce que los miembros de organizaciones sindicales constituyen un grupo de especial protección. En esa medida, es apenas obvio que en materia de reparación colectiva, la misma debe responder a las específicas exigencias y necesidades que estos grupos requieran. Esto únicamente se puede hacer efectivo con la participación exclusiva de los representantes e integrantes del movimiento sindical, y exige la constitución de espacios y mecanismos que procuren su participación activa y efectiva, hecho que hasta el momento no se ha propiciado por ninguna instancia gubernamental respecto a algo tan sensible como es la reglamentación de esta ley en materia de reparación colectiva.

3. Como complemento de lo anterior, es igualmente importante recordar que de manera expresa el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011 estipula que en cuanto a la reparación colectiva, corresponde a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, implementar un Programa de Reparación Colectiva lo cual deberá hacer "tomando en consideración las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación." Hasta la fecha, no se tiene conocimiento que la CNRR haya formulado esas específicas recomendaciones, por lo menos no en relación con el cumplimiento de esta nueva Ley de Víctimas, para lo cual necesariamente la CNRR estaba obligada a dar especial cumplimiento a las normas que sobre consulta previa y concertación con las organizaciones de víctimas o las comunidades y colectivos afectados, la misma Ley 1448 contiene a partir de su artículo 192.

Sobre este particular bajo ninguna circunstancia puede aceptarse que estas expresas recomendaciones de la CNRR se encuentran formuladas en el documento que alude al denominado Programa Institucional de Reparación Colectiva - PIRC-, el cual fue entregado públicamente el pasado mes de julio de 2011, por parte de la CNRR, el cual tiene como propósito presentar "recomendaciones para la formulación e implementación de una política pública de reparación colectiva." Al respecto no debe olvidarse que esas recomendaciones hacen referencia exclusiva al artículo 49 de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, según el cual "El Gobierno, siguiendo las recomendaciones la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparaciones, 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."

En teoría, el documento aludido se construyó a partir del año 2007, y se hizo con base en ocho (8) casos que fueron tomados como "pilotos", a saber:

- 1) Corregimiento Libertad, Municipio de San Onofre, Departamento de Sucre
- 2) Comunidad afro - colombiana, Municipio de Buenos Aires, Departamento del Cauca
- 3) Corregimiento La Gabarra, Municipio de Tibú, Departamento de Norte de Santander
- 4) Inspección El Tigre, Municipio Valle del Guamuéz, Departamento del Putumayo
- 5) Corregimiento El Salado, Municipio Carmen de Bolívar, Departamento de Bolívar
- 6) Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare, con sede en el Corregimiento La India, Municipio de Landáuzuri, Departamento de Santander.
- 7) Asociación Caminos de Esperanza - Madres de la Candelaria, con sede en el Municipio de Medellín, Departamento de Antioquia, y
- 8) Sindicato de profesores de la Universidad de Córdoba, Municipio de Montería, Departamento de Córdoba.

En relación con el tema sindical como se evidencia, se adelantó un proceso con la Universidad de Córdoba solamente con el sector de los maestros, siendo esto una mínima representación del Sector Sindical. Sin embargo, es con base en este ejercicio que se realizan las recomendaciones generales y se pretenden abordar lineamientos generales del movimiento sindical. Lineamientos que en todo caso no fueron consultados con las Centrales Sindicales que en la actualidad ni conocen ni han participado del proceso.

Por esta razón, las centrales sindicales y FECODE que suscriben el presente documento, no pueden bajo circunstancia alguna, reconocer que el PIRC reemplace a las recomendaciones que la CNRR está obligada a construir participativamente con las mismas centrales y los sindicatos en general, pues es claro que las recomendaciones incluidas en el PIRC, se relacionan con otro marco jurídico que lo regula, como lo es la Ley 975 de 2005, un proceso penal especial y que por lo tanto, aún las reparaciones colectivas tendrían que ser valoradas por la autoridad judicial competente tal como lo regula el artículo 8 de esa Ley de Justicia y Paz, el cual en su inciso final consagra: "Las autoridades judiciales competentes fijarán las reparaciones individuales, colectivas o simbólicas que sean del caso, en los términos de esta ley."

Por lo tanto, en estricto sentido, para las centrales sindicales, en la actualidad no existen aún las recomendaciones formuladas por parte de la CNRR con miras a la construcción de un programa de reparación colectiva, las cuales, como se ha afirmado, tenían que ser consultadas con los diferentes actores victimizados, entre los cuales, y por mandato exclusivo de la misma Ley 1448, el movimiento sindical, requería de espacios de consulta o socialización específicos.

Como representantes preferentes del movimiento sindical, y teniendo en cuenta la importancia, pero sobre todo las implicaciones de lo que significa la promulgación de un decreto reglamentario, no consideramos necesario en esta oportunidad manifestarnos en torno a los contenidos específicos




del articulado del proyecto de decreto que nos ocupa, pese a que tenemos puntuales observaciones en varios temas, especialmente en lo que se relaciona con la reparación colectiva. Sin embargo, a manera de ejemplo hacemos las siguientes anotaciones:


- El parámetro desde el cual se fundamenta el tema de reparación colectiva es el de "daño colectivo". En razón a ello, se desconoce abiertamente el criterio utilizado por la Ley 1448 de 2011 como es el de derechos colectivos vulnerados. Sumado a esto, en la práctica resulta muy difícil probar este tipo de daños, que a su vez es una tipología creada por este Decreto.
- Reviste alta gravedad el hecho que se opte en el Decreto por realizar definiciones en torno a la "reparación colectiva", "daño colectivo" y "sujetos colectivos", cuando es claro que la construcción de estos conceptos debe realizarse a partir de un ejercicio participativo con cada colectivo, que a la fecha no se ha dado porque en la actualidad no existe un proceso de diálogo o concertación con las Centrales Sindicales, por lo menos en lo que respecta al tema sindical. De modo que son conceptos que resultan de un ejercicio individual que promueve limitaciones, más aún cuando es utilizado en el marco de la redacción de una norma.
- Es altamente preocupante que el Decreto establezca un mecanismo de registro de los sujetos colectivos víctimas, cuando no se tiene una primera caracterización y elaboración conceptual realizada con las Centrales Sindicales.

En razón a lo anterior, como CIFT, CTC y FECODE, damos a conocer nuestro rechazo al articulado del proyecto de decreto reglamentario de la Ley 1448 de 2011 de manera particular en lo referente a la reparación colectiva, y solicitamos se constituyan con carácter urgente espacios y mecanismos que procuren y garanticen una efectiva, amplia y democrática participación de las centrales sindicales como también de amplios sectores de este movimiento, en procura de la construcción colectiva tanto del articulado de reglamentación de la Ley 1448, como también de las recomendaciones que sobre los programas de reparación colectiva deba formular la CNRR, la cual es presidida hasta la fecha por el Vicepresidente de la República.

Agradecemos de antemano su gestión y colaboración.

Atentamente,

  
Senén Nino  
Presidente de FECODE







FECODE  
FEDERACION COLOMBIANA DE EDUCADORES



  
Rosa Pérez  
Secretaria General de la CTC



  
Tarciso Mora Godoy  
Presidente de la CUT



cc: DR. GERMÁN VARGAS LLBRAS  
Ministro del Interior  
Calle 12 B No. 8-46

cc: DR. JUAN CARLOS ESGUERRA  
Ministro de Justicia y de Derecho  
Carrera 9 No. 14-10

cc: DR. RAFAEL PARDO  
Ministro del Trabajo  
Avenida Carrera 10 No. 14-33

cc: DR. MIGUEL SAMPER STRAUSS  
Director Justicia Transicional  
Ministerio de Justicia  
Carrera 9 No. 14-10 Piso 5

Bogotá, D.C., 14 de diciembre de 2011

Ductor  
**MIGUEL SAMPER STROUSS**  
Director Justicia Transicional  
Ministerio del Interior  
Bogotá D.C.

Referencia: Manifestación en torno al actual proyecto de Decreto Reglamentario de la Ley 1448 de 2011.

Reciba un saludo cordial.

Con fundamento en los acuerdos realizados en la reunión sostenida el día 18 de noviembre del año en curso y los temas trabajados en el encuentro: "LA REPARACIÓN COLECTIVA DESDE LA MIRADA DEL MOVIMIENTO SINDICAL" realizada el 23 de noviembre posterior, presentamos a usted las conclusiones obtenidas que recogen las opiniones e inquietudes compartidas con voceros del movimiento sindical en torno al actual proyecto de decreto reglamentario de la Ley 1448 de 2011.

1. Las centrales obreras y federaciones sindicales que participaron en el encuentro consideraron que el contenido del PIRC presentado por la CNRR, constituye un importante insumo y reconocen sus significativas contribuciones en lo que concierne a la reparación colectiva. Sin embargo, se considera que no podría asumirse como el documento definitivo de las recomendaciones sobre reparación colectiva, entre otras, por cuatro razones principales:
  - Las recomendaciones formuladas en este PIRC se apoyan en unas experiencias piloto, que si bien resultan significativas y positivas, representan a un mínimo de las afectaciones colectivas que han padecido miles de grupos, organizaciones y comunidades.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> El documento aludido se construyó a partir del año 2007, y se hizo con base en ocho (8) casos que fueron tomados como "pilotes", a saber: 1) Corregimiento Libertad, Municipio de San Onofre, Departamento de Sucre; 2) Comunidad afro - colombiana, Municipio de Buenos Aires, Departamento del Cauca; 3) Corregimiento La Gabarra, Municipio de Tibú, Departamento de Norte de Santander; 4) Inspección El Tigre, Municipio Valle del Guamuez, Departamento del Putumayo; 5) Corregimiento El Salado, Municipio Carmen de Bolívar, Departamento de Bolívar; 6) Asociación de Trabajadores Campesinos del Cerere, con sede en el Corregimiento La India, Municipio de Landkauri, Departamento de Santander; 7) Asociación Caminos de Esperanza - Madres de la Candelaria, con sede en el Municipio de Medellín, Departamento de Antioquia, y 8) Sindicato de profesores de la Universidad de Córdoba, Municipio de Montería, Departamento de Córdoba.

- Con respecto al tema sindical, se adelantó un proceso con la Universidad de Córdoba y solamente con el sector de los maestros, siendo esto una reducida representación del sindicalismo, y más cuando se trata de una propuesta desde esa experiencia territorial, la cual, incluso podría entrar en tensión o contradecir lo que en el campo de la reparación colectiva determinen las centrales sindicales, que sin duda, en sus propuestas tendrán en cuenta lo que determinen también sus afiliados regionales. No obstante, resulta difícil de aceptar que con base en este ejercicio piloto, se propongan las recomendaciones generales y se pretendan abordar lineamientos de todo el amplio y complejo sector sindical.
  - No cabe duda que el PIRC presentado en julio del 2011 por parte de la CNRR, corresponde al cumplimiento de la obligación legal que le imponía la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz en su artículo 49, según el cual "El Gobierno, siguiendo las recomendaciones la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparaciones, 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." (Subrayado por fuera del texto).
  - Con fundamento en estas razones, según lo ha manifestado el movimiento sindical, y sin desconocer los posibles aportes del PIRC ya formulado, se hace necesario que se presenten nuevas recomendaciones, pero en cumplimiento del artículo 151 de la Ley 1448 de 2011, es decir, necesariamente debe ajustarse a lo previsto en esta nueva Ley de Víctimas, pues no puede presentarse como cumplimiento de esta ley lo que debió cumplirse con ocasión de otro marco jurídico y más cuando sus contextos son muy diferentes. El actual PIRC responde al marco jurídico de la Ley 975 de 2005, en donde se establece un proceso penal especial, y en donde esas recomendaciones necesariamente deberán aplicarse teniendo en cuenta las especificidades de ese proceso penal, dentro del cual, aún las reparaciones colectivas tendrían que ser valoradas por la autoridad judicial competente tal como lo regula el artículo 8 de la Ley de Justicia y Paz, que en su inciso final consagra: "Las autoridades judiciales competentes fijarán las reparaciones individuales, colectivas o simbólicas que sean del caso, en los términos de esta ley."
  - En este sentido, si bien el PIRC presentado por la CNRR se lo valora como un buen documento e insumo de trabajo se considera que su contenido no puede transpolarse para convertirlo en norma general de la reparación colectiva, más aún cuando se regulan aspectos a los cuales la Ley 1448 jamás se refirió. Por ello y atendiendo a que la última versión del Decreto incorpora desarrollos teóricos mencionados en el PIRC, consideramos que en materia de técnica legislativa, la redundancia es perjudicial porque conduce a una superabundancia de normas que pueden llevar a una contradicción normativa.
2. En el proyecto de decreto se incurre en definiciones que ya la Ley había precisado, y pretende regular materias que no fueron contempladas en la ley o peor aún, que son de exclusividad de otras ramas del poder público.

Para corroborar esta afirmación citamos los siguientes ejemplos:

- a. En el artículo 244 del proyecto de decreto reglamentario se procede a definir el concepto de reparación colectiva cuando la Ley 1448 no hizo definición alguna. Pero lo preocupante es que la definición que propone el decreto restringe los alcances de la reparación colectiva a "medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición."<sup>2</sup> Como puede observarse en la definición no se hace mención alguna a los derechos a la verdad y la justicia, que según la normatividad vigente en Colombia, incluyendo la misma Ley 1448 de 2011, como también la jurisprudencia nacional e internacional, estos dos derechos constituyen parte fundamental de la reparación integral, y más cuando en materia de graves violaciones a los derechos humanos, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra como los que se han cometido en nuestro país, dichos derechos tienen un alcance colectivo, es decir, que no sólo se pueden pensar en una realización desde el punto de vista individual, sino que su garantía efectiva hace parte también del contenido de la reparación colectiva.

Si la reparación colectiva no contiene una estrategia eficaz contra la impunidad respecto a los numerosos crímenes cometidos en contra del movimiento sindical colombiano, y no refleja una voluntad inequívoca de esclarecer dichos delitos y judicializar a sus responsables materiales e intelectuales, no podrá bajo ninguna consideración calificarse como una reparación integral y menos aún garantista de la no repetición.

Según las nuevas corrientes jurídicas y sociopolíticas, la impunidad va mucho más allá de la simple ausencia de la imputación de responsabilidad penal de los autores de violaciones de los derechos humanos. La impunidad no se reduce a un problema meramente jurídico, es ante todo un fenómeno político y un fenómeno de sociedad, como lo llaman los científicos sociales. La impunidad tiene varios efectos y consecuencias directas e inmediatas sobre la sociedad y la cultura política.

Estos irrenunciables derechos a la verdad y a la justicia en cabeza de las víctimas han sido igualmente calificados como derecho colectivos por parte de las instancias internacionales de promoción y defensa de los derechos humanos. Sobre ello, conviene citar lo manifestado por la Comisión Interamericana en su Informe No. 136/99, rendido el 22 de diciembre de 1999, dentro del Caso 10.488 relacionado con el asesinato de los sacerdotes jesuitas Ignacio Ellacuría, Segundo Montes, Armando López, Ignacio Martín Baró, Joaquín López y López, Juan Ramón Moreno, así como de Julia Elba Ramos y Celina Mariceth Ramos. En dicho informe rechaza las leyes de amnistía con las que fueron favorecidos los victimarios por parte del Estado salvadoreño como resultado del proceso de paz dado en dicho país.

<sup>2</sup> Artículo 244 REPARACIÓN COLECTIVA. Entiéndese por reparación colectiva el conjunto de medidas a que tienen derecho los sujetos colectivos que hayan sufrido alguno de los eventos definidos en el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011, las cuales comprenderán medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en los componentes político, material y simbólico. (...) (Subrayado por fuera del texto).

224. El derecho a la verdad es un derecho de carácter colectivo que permite a la sociedad tener acceso a información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos y a la vez un derecho particular para los familiares de las víctimas, que permite una forma de reparación, en particular, en los casos de aplicación de leyes de amnistía. La Convención Americana protege el derecho a acceder y a recibir información en su artículo 13.

226. Además de los familiares de las víctimas directamente afectados por una violación de los derechos humanos, también es titular del derecho a ser debidamente informada la sociedad en general. Como ha sostenido la CIDH con respecto a la amnistía decretada mediante el decreto 486 de 1993: Independientemente del problema de las eventuales responsabilidades –las que, en todo caso, deberán ser siempre individuales y establecidas después de un debido proceso por un tribunal preexistente que utilice para la sanción la ley existente al momento de la comisión del delito– ...toda la sociedad tiene el irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro.(...)

228. Forma parte del derecho a reparación por violaciones de los derechos humanos, en su modalidad de satisfacción y garantías de no repetición, el derecho que tienen toda persona y la sociedad a conocer la verdad íntegra, completa y pública sobre los hechos ocurridos, sus circunstancias específicas y quiénes participaron en ellos. El derecho de una sociedad a conocer íntegramente su pasado no sólo se erige como un modo de reparación y esclarecimiento de los hechos ocurridos, sino que tiene el objeto de prevenir futuras violaciones.<sup>2</sup> (Subrayado por fuera del texto).

El Relator Especial Louis Joinet, en su conjunto de principios también recoge este reconocimiento del derecho verdad como un derecho colectivo, en tanto que las graves violaciones a los derechos humanos y aquellos crímenes calificados como crímenes de lesa humanidad afectan no sólo a quienes los padecen directamente o a sus familiares sino también a la sociedad de la que hacen parte, y más aún a la humanidad entera,

A. El derecho de saber. 17. No se trata solamente del derecho individual que toda víctima, o sus parientes o amigos, tiene a saber qué pasó en tanto que derecho a la verdad. El derecho de saber es también un derecho colectivo que tiene su origen en la historia para evitar que en el futuro las violaciones se reproduzcan. Por contrapartida tiene, a cargo del Estado, el "deber de la memoria" a fin de prevenir contra las deformaciones de la historia que tienen por nombre el revisionismo y el negacionismo; en efecto, el conocimiento, para un pueblo, de la historia de su opresión pertenece a su patrimonio y como tal debe ser preservado. Talas son las finalidades principales del derecho de saber en tanto que derecho colectivo.<sup>4</sup> (Subrayado por fuera del texto).

Para fortalecer esta posición del Movimiento Sindical, en el encuentro ya mencionado, el grupo de trabajo de CODHES, trajo a colación una emblemática sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la cual se deja constancia que la impunidad

<sup>2</sup> Comisión IDH, "Informe No. 136/99 Caso 20.488 'Ignacio Ellacuría y otros'". En: [www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org).

<sup>4</sup> Naciones Unidas, *Informe final del Relator Especial acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos...*, Op. Cit., p.143.

constituye una negación del derecho y la libertad de asociación, y un impedimento real al ejercicio sindical.

En su sentencia del 10 de julio de 2007 relativa al Caso CANTORAL HUAMANI Y GARCÍA SANTA CRUZ VS. PERÚ, la Corte Interamericana resalta "la obligación a cargo del Estado de investigar con debida diligencia y en forma efectiva los crímenes contra dirigentes sindicales, teniendo en cuenta que la no investigación de dichos hechos tiene un efecto amedrentador que impide el ejercicio libre de los derechos sindicales. Dicha debida diligencia se acentúa en contextos de violencia contra el sector sindical."

Precisamente, la Corte, siguiendo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos precisa que "el ejercicio de la actividad sindical que Saúl Isaac Cantoral Huamani y Consuelo Trinidad García Santa Cruz realizaron a través de su vida en forma legal, pacífica y comprometida les acarrió su ejecución extrajudicial y vulneró el derecho a la libertad de asociación en su perjuicio y en el de la colectividad o sector obrero del Perú."

La Corte, en su sentencia, se refiere también a lo que ha dicho sobre el mismo tema el Comité de Libertad Sindical de la OIT, quien ha señalado "que los derechos sindicales no pueden ser ejercidos en un contexto de impunidad frente a situaciones de violencia sindical caracterizadas, *inter alia*, por ejecuciones extrajudiciales."

Es de gran pertinencia transcribir unos apartes significativos de esta memorable sentencia, por cuanto se adentra en la problemática central que reivindica el movimiento sindical en Colombia en el campo de la reparación colectiva, como es la estrategia criminal desarrollada en su contra, junto con la conveniente y permisiva impunidad que garantiza su repetición permanente.

146. El Estado debe garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna. De lo contrario, se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses. Cabe resaltar que al analizar una queja contra Perú (*supra* párr. 57), en la que se incluía la denuncia de la ejecución de Saúl Cantoral Huamani y Consuelo García Santa Cruz, el Comité de Libertad Sindical de la OIT consideró que un ambiente de violencia constituye un obstáculo grave para el ejercicio de los derechos sindicales. La libertad sindical sólo puede ejercerse en una situación en que se respete y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular los relativos a la vida y a la seguridad de la persona.

148. Asimismo, el Tribunal considera que la ejecución de Saúl Cantoral Huamani y Consuelo García Santa Cruz tuvo un efecto amedrentador e intimidante en los trabajadores del movimiento sindical minero peruano. En un contexto como el del presente caso, tales ejecuciones no restringieron sólo la libertad de asociación de un individuo, sino también el derecho y la libertad de un grupo determinado para asociarse libremente sin miedo o temor, es decir, se afectó la libertad de los trabajadores mineros para ejercer este derecho. Por otra

5 Informe del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, número 337 respecto de Colombia, *supra* párr. 48, párrs. 535 y 539.

parte, dicho efecto intimidante se acentúa y hace mucho más grave por el contexto de impunidad que rodea al caso. (Subrayados por fuera del texto).

- b. Otro aspecto preocupante de la redacción propuesta en el borrador del decreto reglamentario se encuentra en el Parágrafo del citado artículo 244, en donde se indica que "la reparación colectiva ofrecerá especial atención a las necesidades especiales de los miembros del sujeto de reparación colectiva que en razón de su edad, género, orientación sexual y/o situación de discapacidad que así lo requieran, garantizando su participación efectiva y adecuada en la toma de decisiones" (subrayado por fuera del texto). Esta redacción hace exclusiones importantes de temas ya definidos en la Ley, como es el caso de la inclusión del enfoque diferencial a favor del movimiento sindical que aquí queda invisibilizado y puede no solo generar inseguridad jurídica sino llevar a problemas de interpretación y aplicación normativa.
- c. Así mismo, en el nuevo articulado que propone el decreto se pretende hacer una nueva definición de lo que se entiende por sujetos colectivos cuando es un asunto ya definido en la Ley 1448. Además, la nueva redacción resulta contradictoria y restrictiva al indicar que se entiende como sujeto "las comunidades que hayan sufrido daños colectivos", cuando es claro que los sujetos colectivos no se configuran únicamente por la vulneración de daños colectivos, sino también a través de daños de índole individual con impactos colectivos, tal como lo prevé acertadamente la Ley 1448 en su artículo 151.

**ARTÍCULO 151. REPARACIÓN COLECTIVA.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, tomando en consideración las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y a través del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá implementar un Programa de Reparación Colectiva que tenga en cuenta cualquiera de los siguientes eventos:

1. El daño ocasionado por la violación de los derechos colectivos;
2. La violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos;
3. El impacto colectivo de la violación de derechos individuales. (Subrayado por fuera del texto).

Por otra parte, y como fruto del trabajo realizado en el encuentro sobre reparación Colectiva realizado el 23 de noviembre del año en curso, y al cual se hizo ya referencia, el movimiento sindical considera que un Programa de Reparación Colectiva debe tener los siguientes mínimos:

- Es necesario garantizar un espacio de participación efectiva, amplia, previa e informada para la reglamentación del programa de reparación colectiva para el movimiento sindical en Colombia.
- Se debe definir el universo de víctimas del movimiento sindical en Colombia, atendiendo a los sistemas de información existentes de las organizaciones sindicales y de las organizaciones de derechos humanos.

- El gobierno nacional debe propender por la construcción de un programa de reparación colectiva respetando la estructura del movimiento sindical, es decir, reconociendo la existencia de centrales, confederaciones, federaciones y sindicatos de base. De lo contrario, se puede generar un daño aun mayor al movimiento sindical.
- Es fundamental que existan espacios de discusión entre el Gobierno, los trabajadores y los empleadores. Estos espacios implican dos niveles:
  - En ámbito de construcción de las medidas de reparación efectiva que deban aplicarse en favor del movimiento sindical deberán participar únicamente los delegados gubernamentales y los representantes sindicales.
  - Por el contrario, para la implementación efectiva de las medidas de reparación colectiva que se acuerden entre gobierno y movimiento sindical, sería conveniente y necesario la participación adicional de los empleadores.
- Finalmente, es determinante indicar y definir cuáles van a ser los rubros y las vigencias presupuestales destinados a la implementación del Programa de Reparación Colectiva para el movimiento sindical en Colombia.

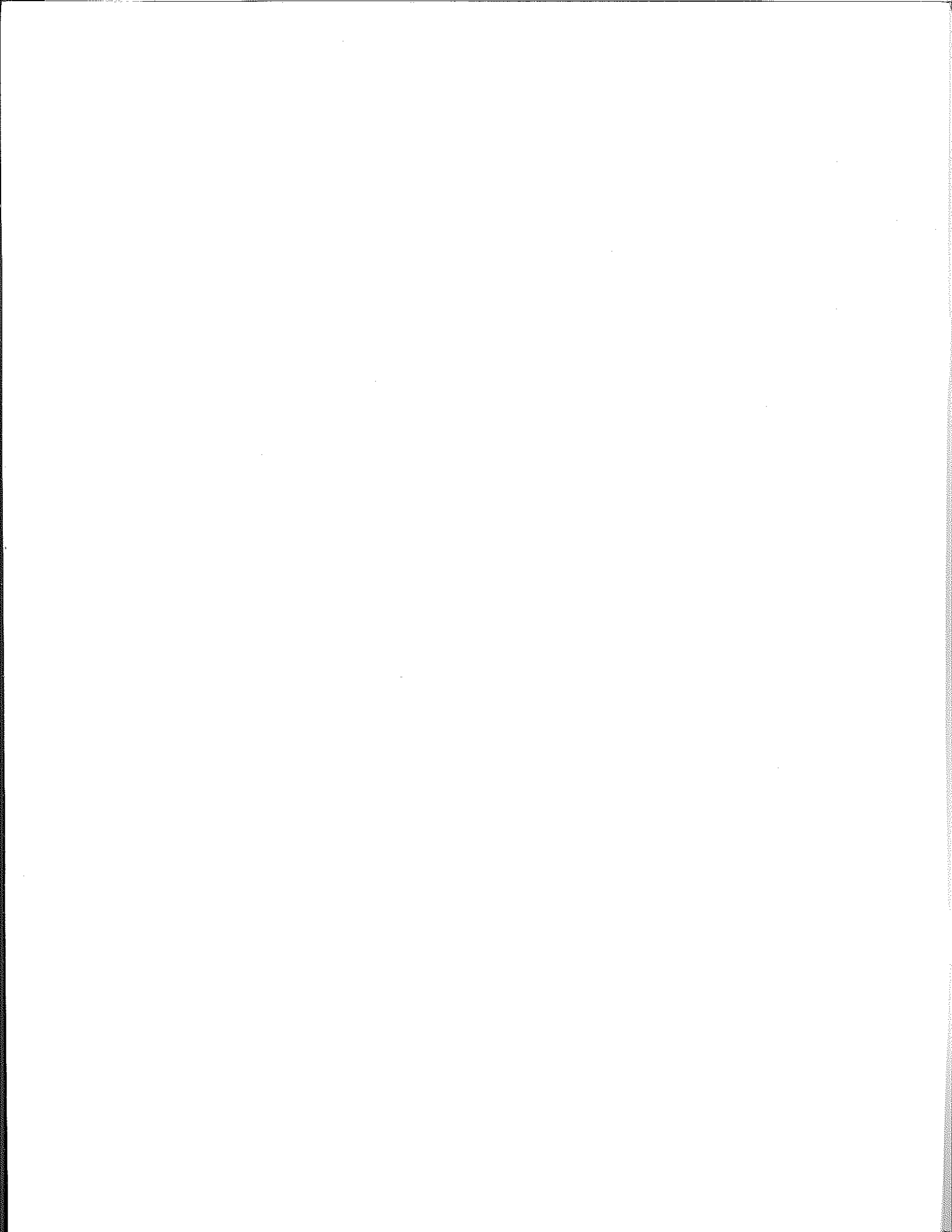
Consideramos fundamental tener presente estas observaciones, y expresamos nuevamente nuestra disposición para participar en los mecanismos que se diseñen con miras a que se puedan diseñar e implementar medidas de reparación colectiva afines a las especificidades del movimiento sindical y que respondan a los parámetros que sobre este particular ya han definido otras normas vigentes así como la jurisprudencia nacional e internacional.

Atentamente,

**JORGE ROJAS RODRIGUEZ**  
Director CODHES

**HECTOR FAJARDO**  
Director ISCOD







“El presente texto tiene como finalidad hacer un breve recuento de los resultados más significativos alcanzados a través de acciones de incidencia e intervención dentro del proceso de aprobación en el Congreso de la República de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras y sus decretos reglamentarios, lo cual se ha logrado en el marco del proyecto “Reparación colectiva del movimiento sindical en Colombia. Memoria histórica y garantía de los derechos de sus víctimas”, desarrollado por el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo -ISCOD y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado -CODHES, con el apoyo técnico y financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID, cuyos beneficiarios directos son la Central Unitaria de Trabajadores -CUT-, la Central de Trabajadores de Colombia -CTC- y la Federación de Educadores de Colombia -FECODE-.”