

*Sumario*  
*Colombia*

*Ley N° 288 del 5 de julio de 1996.*

*Establece instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de derechos humanos.*

## **El Congreso de Colombia**

### **Decreta:**

**Artículo 1°.** El Gobierno Nacional deberá pagar, previa realización del trámite de que trata la presente Ley, las indemnizaciones de perjuicios causados por violaciones de los derechos humanos que se hayan declarado, o llegaren a declararse, en decisiones expresas de los órganos internacionales de derechos humanos que más adelante se señalan.

**Artículo 2°.** Para los efectos de la presente Ley solamente se podrán celebrar conciliaciones o incidentes de liquidación de perjuicios respecto de aquellos casos de violaciones de derechos humanos en relación con los cuales se cumplan los siguientes requisitos:

Que exista una decisión previa, escrita y expresa del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que se concluya respecto de un caso concreto que el Estado colombiano ha incurrido en una violación de derechos humanos y se establezca que deben indemnizarse los correspondientes perjuicios.

Que exista concepto previo favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional de derechos humanos proferido por un Comité constituido por: el Ministro del Interior; el Ministro de Relaciones Exteriores; El Ministro de Justicia y del Derecho; y el Ministro de Defensa Nacional.

**Parágrafo 1.** El Comité proferirá concepto favorable al cumplimiento de la decisión del Organo Internacional de Derechos Humanos en todos los casos en que se reúnan los presupuestos de hecho y de derecho establecidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales aplicables. Para ello tendrá en cuenta, entre otros elementos, las pruebas recaudadas y las providencias recaídas en los procesos judiciales, administrativos o disciplinarios internos y en la actuación surtida ante el respectivo órgano internacional.

**Parágrafo 2.** Cuando el Comité considere que se no reúnen los presupuestos a que hace referencia el parágrafo anterior, deberá comunicarlo así al Gobierno Nacional para que presente la demanda o interponga los recursos del caso contra la aludida decisión ante órgano internacional competente, si lo hubiere. En todo caso, si no existiere segunda instancia prevista en el tratado internacional aplicable o se hubiere agotado el término para impugnar la decisión, el Comité deberá rendir concepto favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional.

**Parágrafo 3.** El Comité dispondrá de un plazo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de la notificación oficial del pronunciamiento del órgano internacional de que se trate, para emitir el concepto correspondiente.

El plazo en mención comenzará a correr a partir de la fecha en que principie a regir la presente Ley, respecto de los pronunciamientos de los órganos internacionales de derechos humanos que se hayan proferido con anterioridad a dicha fecha.

**Parágrafo 4.** Habrá lugar al trámite de que trata la presente Ley incluso si hubieren caducado las acciones previstas en el derecho interno para efectos de obtener la indemnización de perjuicios por hechos violatorios de los derechos humanos, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en este artículo.

**Artículo 3º.** Si el Comité emite concepto favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional, el Gobierno Nacional solicitará la audiencia de conciliación ante el agente del Ministerio Público adscrito al Tribunal Contencioso Administrativo que sería competente, de acuerdo con el derecho interno, para dirimir la controversia objeto de la conciliación, en un término que no exceda los treinta (30) días.

Recibida la solicitud, el agente del Ministerio Público deberá citar a los interesados con el fin de que concurran ante él y presenten los medios de prueba de que dispongan para demostrar su legítimo interés y la cuantía de los perjuicios.

El agente del Ministerio Público correrá traslado de las pruebas aportadas y de las pretensiones formuladas por los interesados al gobierno Nacional y citarán a las partes a la audiencia de conciliación.

El Defensor del Pueblo será convocado al trámite de la conciliación.

**Artículo 4º.** La entidad pública a la cual haya estado vinculado el servidor público responsable de los respectivos hechos, procederá a determinar de común acuerdo con las personas que hayan demostrado legítimo interés, y basada en los medios de prueba que obren en la actuación, el monto de la indemnización de los perjuicios.

La conciliación versará sobre el monto de la indemnización. Para la tasación de los perjuicios se aplicarán los criterios de la jurisprudencia nacional vigente.

En todo caso, sólo podrán reconocerse indemnizaciones por los perjuicios debidamente probados y que tengan nexo de causalidad con los hechos objeto de la decisión del órgano internacional.

**Artículo 5º.** La conciliación de que trata la presente Ley también podrá adelantarse dentro del proceso contencioso administrativo iniciado para obtener la indemnización de los perjuicios derivados de los mismos hechos a que se refiere la decisión del órgano internacional de derechos humanos, aun cuando hubiere precluido en el mismo la oportunidad para realizar la conciliación.

**Artículo 6º.** Para efectos de la indemnización de los perjuicios que serán objeto de la conciliación, se tendrán como pruebas, entre otras, las que consten en procesos judiciales; administrativos o disciplinarios internos y, en especial, las valoradas por el órgano internacional para expedir la correspondiente decisión.

**Artículo 7º.** Si se lograre acuerdo, las partes suscribirán un acta en que se lo hará constar y que refrendará el agente del Ministerio Público. Dicha acta se enviará inmediatamente al respectivo Tribunal Contencioso Administrativo para que el Magistrado a quien le corresponda por reparto decida si la conciliación resulta lesiva a los intereses patrimoniales del Estado, o si puede hallarse viciada de nulidad. En cualquiera de ambos casos, el Magistrado dictará providencia motivada en que así lo declare.

**Artículo 8º.** El auto aprobatorio de la conciliación tendrá los alcances de un crédito judicialmente reconocido y efectos de cosa juzgada y, por ende, pondrá fin a todo proceso que se haya iniciado contra el Estado por los beneficiarios de la indemnización en relación con los hechos materia de la conciliación.

**Artículo 9º.** En los aspectos del trámite conciliatorio no previstos en la presente Ley, se dará aplicación a la Ley 23 de 1991 y a las demás disposiciones legales y reglamentarias que regulen la conciliación.

**Artículo 10.** Si se produjere una providencia que declare un acuerdo de conciliación como lesivo a los intereses patrimoniales del Estado o viciado de nulidad, los interesados podrán:

**a)** Reformular ante el Magistrado de conocimiento los términos de la conciliación, de manera que resulte posible su aprobación; **b)** Si la nulidad no fuere absoluta, subsanarla y someter nuevamente a consideración del Magistrado el acuerdo conciliatorio; y **c)** Acudir al procedimiento previsto en el artículo siguiente.

**Artículo 11.** Si no se llegare a un acuerdo luego del trámite de conciliación, los interesados podrán acudir ante el Tribunal Contencioso Administrativo competente, al trámite de liquidación de perjuicios por la vía incidental, según lo previsto en los artículos 135 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. En el trámite de dicho incidente podrá recurrirse al procedimiento de arbitraje. La decisión sobre el incidente de regulación de perjuicios se adoptará por el Tribunal en los términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo y será susceptible de los recursos de ley.

**Artículo 12.** Las indemnizaciones que se paguen o efectúen de acuerdo con lo previsto en esta Ley, darán lugar al ejercicio de la acción de repetición de que trata el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política.

**Artículo 13.** El Ministro de Justicia designará los funcionarios del Gobierno Nacional que pueden tener acceso a los expedientes administrativos, disciplinarios y judiciales, incluidos los tramitados ante la jurisdicción penal militar, para efectos de las actuaciones que deban surtirse ante los órganos internacionales de derechos humanos y, cuando sea el caso, para verificar la identidad de quienes deban beneficiarse de las indemnizaciones de que trata la presente Ley, así como el monto de los perjuicios que deben ser objeto de las mismas.

**Artículo 14.** Las atribuciones asignadas al Gobierno Nacional por medio de la presente Ley deberán ejercerse en forma tal que se evite el fenómeno de la doble o excesiva indemnización de perjuicios.

**Artículo 15.** El Gobierno Nacional remitirá copia de toda la actuación al respectivo órgano internacional de derechos humanos, para los efectos previstos en los instrumentos internacionales aplicables.

**Artículo 16.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Presidente del Senado de la República,  
Julio César Guerra Tulena.

El Secretario General del honorable Senado de la República,  
Pedro Pumarejo Vega.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,  
Rodrigo Rivera Salazar.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,  
Diego Vivas Tafur.

Republica De Colombia - Gobierno Nacional

Publíquese y ejecútese. Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 5 de julio de 1996.

Ernesto Samper Pizano

El Ministro del Interior, Horacio Serpa Uribe.

El Ministro de Relaciones Exteriores, Rodrigo Pardo García-Peña.

El Ministro de Justicia y del Derecho, Carlos Eduardo Medellín Becerra.

*Sumario*  
*Colombia*  
*Corte Constitucional*

*Sala Plena. Sentencia C-004/03 del 20 de enero del 2003. Principio “Non Bis In Idem”. Expediente D-40-41.*

*El ciudadano Santiago Acevedo Martelo demanda la inconstitucionalidad de la norma del Código de Procedimiento Penal que regula la acción de revisión (artículo 220 numeral 3° parcial de la Ley 600 de 2000 o Código de Procedimiento Penal). La Corte Constitucional establece que si una decisión de una instancia internacional de supervisión y control de derechos humanos, aceptada formalmente por Colombia, constata un incumplimiento por parte del Estado de investigar, en forma seria e imparcial las violaciones de derechos humanos, entonces es posible una acción de revisión contra la sentencia absolutoria, pues se pone en evidencia que la cosa juzgada era en realidad aparente.*

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. Antecedentes

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Santiago Acevedo Martelo demanda el artículo 220 numeral 3° parcial de la Ley 600 de 2000 o Código de Procedimiento Penal. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

### II. Del texto objeto de revisión

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 44.097, de 24 de julio del 2000, y se subraya el aparte demandado:

"Ley 600 de 2000 (Julio 24)

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

(...)

**Artículo 220.** Procedencia. La acción de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas, en los siguientes casos:

1. Cuando se haya condenado o impuesto medida de seguridad a dos o más personas por una misma conducta punible que no hubiese podido ser cometida sino por una o por un número menor de las sentenciadas.
2. Cuando se hubiere dictado sentencia condenatoria o que imponga medida de seguridad, en proceso que no podía iniciarse o proseguirse por prescripción

de la acción, por falta de querrela o petición válidamente formulada, o por cualquier otra causal de extinción de la acción penal.

3. Cuando después de la sentencia condenatoria aparezcan hechos nuevos o surjan pruebas, no conocidas al tiempo de los debates, que establezcan la inocencia del condenado, o su inimputabilidad.

4. Cuando con posterioridad a la sentencia se demuestre, mediante decisión en firme, que el fallo fue determinado por una conducta típica del juez o de un tercero.

5. Cuando se demuestre, en sentencia en firme, que el fallo objeto de pedimento de revisión se fundamentó en prueba falsa.

6. Cuando mediante pronunciamiento judicial, la Corte haya cambiado favorablemente el criterio jurídico que sirvió para sustentar la sentencia condenatoria.

Lo dispuesto en los numerales 4 y 5 se aplicará también en los casos de preclusión de la investigación, cesación de procedimiento y sentencia absolutoria.

### III. La demanda.

El actor considera que la expresión acusada viola el artículo 13 de la Constitución. Según su parecer, si es obligación del funcionario judicial investigar tanto lo favorable como lo desfavorable a los intereses del imputado, no existe ninguna razón para que la revisión del fallo, al surgir hechos o pruebas nuevas no conocidas por el juez de los debates durante el proceso, sólo opere para absolver al procesado o declarar su inimputabilidad, pues se deja “por fuera la posibilidad de hacer justicia frente a los hechos o pruebas nuevas que puedan aparecer y que lleven a revisar el fallo para una responsabilidad penal mucho más grave y una mayor indemnización frente a quienes padecieron algún perjuicio con el hecho dañoso”. Esta situación es, según su parecer, discriminatoria pues en los procedimientos debe predominar el derecho sustancial, y la obligación del funcionario judicial es que exista un real y efectivo restablecimiento del derecho de las víctimas.

El actor considera que ni el fenómeno de la cosa juzgada ni el principio del *non bis in idem* justifican ese trato diferente, en favor del procesado, pues ese principio establece que no se puede volver a juzgar a una persona por los mismos hechos o la misma conducta, “y en este caso: 1º) no se está juzgando dos veces, se está revisando simplemente el único fallo existente; y 2º) se está revisando no por los mismos hechos, sino por hechos o pruebas nuevas que no fueron conocidos por el juez durante el curso del proceso”.

(...)

#### **El asunto bajo revisión e integración de la proposición jurídica acusada.**

2- La expresión acusada establece que la acción de revisión por el surgimiento de hechos nuevos o pruebas no conocidas al momento del juicio, procede para las sentencias condenatorias y exclusivamente para establecer la inocencia o la

inimputabilidad del condenado. El actor y uno de los intervinientes consideran que esa restricción es discriminatoria y desconoce la prevalencia del derecho sustancial, pues no existe ninguna razón que justifique que la acción de revisión no proceda en aquellos casos en que los hechos o pruebas nuevas permitan establecer una responsabilidad más grave del condenado, y una mayor indemnización en beneficio de aquellos que sufrieron algún perjuicio con el hecho punible. En el fondo, el demandante argumenta que ese tipo de limitación a la acción de revisión desconoce los derechos de las víctimas de los delitos. Por el contrario, para otro de los intervinientes y para la Vista Fiscal, esa regulación se ajusta a la Carta, pues representa un desarrollo del principio constitucional del *non bis in ídem*, según el cual, una persona tiene derecho a no ser juzgada dos veces por el mismo hecho. Según su parecer, no existe violación a la igualdad, pues la ley no tiene por qué conferir los mismos derechos, acciones y recursos al procesado y a la parte civil, ya que estos sujetos procesales persiguen finalidades distintas. Y por ello concluyen que la restricción de la acción de revisión al condenado en estos casos se justifica, pues busca proteger un valor prevalente, como es la libertad y la presunción de inocencia, mientras que la parte civil persigue propósitos indemnizatorios.

(...)

7- La importancia de la cosa juzgada en cualquier ordenamiento jurídico, y en todos los campos, es entonces decisiva, pues de ella depende en gran medida la función pacificadora de la administración de justicia. Sin embargo, en el campo penal y del derecho sancionador, la cosa juzgada adquiere aún mayor vigor, no sólo por los intereses en juego, como el derecho fundamental a la libertad, sino además para evitar lo que algunos doctrinantes han calificado como el ensañamiento punitivo del Estado, esto es, la posibilidad de que las autoridades intenten indefinidamente lograr la condena de una persona por un determinado hecho, reiterando las acusaciones penales luego de que el individuo ha resultado absuelto en el proceso. Por ello, los tratados de derechos humanos y la Constitución establecen, si se quiere, un reforzamiento de la fuerza de la cosa juzgada en materia punitiva, mediante la prohibición del doble enjuiciamiento, o principio del *non bis in ídem*, según el cual, una persona no puede ser juzgada dos veces por el mismo hecho (CP art. 29).

(...)

**Derechos de las víctimas, deberes investigativos del Estado y *non bis in ídem*: la tensión orden justo y seguridad jurídica, y la libertad del Legislador.**

14- En los últimos dos años, y en gran medida tomando en cuenta la evolución de la normatividad internacional sobre el tema, esta Corte modificó su doctrina sobre los derechos de las víctimas en el proceso penal.

Así, la más autorizada doctrina y jurisprudencia internacional en derechos humanos ha concluido que los derechos de las víctimas desbordan el campo in-

demnizatorio pues incluyen el derecho a la verdad y a que se haga justicia en el caso concreto. Particular importancia tiene en este aspecto la sentencia del 14 de Marzo de 2001 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú), en donde ese tribunal decidió que las leyes de amnistía peruanas eran contrarias a la Convención Interamericana y que el Estado era responsable por violar el derecho de las víctimas a conocer la verdad sobre los hechos y obtener justicia en cada caso, a pesar de que dicho Estado había aceptado su responsabilidad y había decidido otorgar una reparación material a las víctimas.

Esta evolución de la doctrina y jurisprudencia sobre los derechos de las víctimas tiene una evidente relevancia constitucional, pues los derechos constitucionales deben ser interpretados de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia (CP art. 93). Esto significa que, como esta Corte lo ha señalado, el inciso segundo del artículo 93-2 “constitucionaliza todos los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia y referidos a derechos que ya aparecen en la Carta y, en virtud de la regla hermenéutica sobre favorabilidad, el intérprete debe escoger y aplicar la regulación que sea más favorable a la vigencia de los derechos humanos”<sup>1</sup>.

En varias oportunidades, esta Corte ha también indicado que la jurisprudencia de las instancias internacionales de derechos humanos constituye una pauta relevante para interpretar el alcance de esos tratados y por ende de los propios derechos constitucionales, y por ello la doctrina de la Corte Interamericana sobre los derechos de las víctimas debe ser valorada internamente por las autoridades colombianas en general, y por la jurisprudencia de esta Corte Constitucional en particular.<sup>2</sup>

**15-** La Corte Constitucional ha entonces concluido que la Carta de 1991 reconoce a las víctimas y perjudicados por un hecho punible unos derechos que desbordan el campo de la reparación económica, pues incluyen también el derecho a la verdad y a que se haga justicia<sup>3</sup>. Esta Corporación ha señalado que las “víctimas de los delitos tienen un derecho a la verdad y a la justicia, que desborda el campo de la simple reparación, tal y como lo ha señalado con claridad la doctrina internacional en materia de derechos humanos, que es relevante para interpretar el alcance de los derechos constitucionales (CP art. 93)”<sup>4</sup>.

Esta Corte ha entonces sintetizado su doctrina en los siguientes términos:

“De tal manera que la víctima y los perjudicados por un delito tienen intereses adicionales a la mera reparación pecuniaria. Algunos de sus intereses han sido protegidos por la Constitución de 1991 y se traducen en tres derechos relevantes para analizar la norma demandada en el presente proceso:

- 1 Sentencia T-1319 de 2001, MP Rodrigo Uprimny Yepes, fundamento 12.
- 2 Ver, entre otras, la sentencia C-10 de 2000, T-1319 de 2001 y C-228 de 2002, Fundamento 6.3.
- 3 Ver sentencias C-740 de 2001, C-1149 de 2001, SU-1184 de 2001, T-1267 de 2001 y C-282 de 2002.
- 4 Sentencia T-1267 de 2001. MP Rodrigo Uprimny Yepes, Fundamento 16.

1. El derecho a la verdad, esto es, la posibilidad de conocer lo que sucedió y en buscar una coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real. Este derecho resulta particularmente importante frente a graves violaciones de los derechos humanos (Ver, entre otros, los casos Velásquez Rodríguez (fundamento 166), Sentencia del 29 de julio de 1988 y Barrios Altos (fundamento 43), Sentencia de 14 de Marzo de 2001 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde la Corte resalta como contrarios a la Convención Americana aquellos instrumentos legales desarrollados por los Estados partes que le nieguen a las víctimas su derecho a la verdad y a la justicia.).
2. El derecho a que se haga justicia en el caso concreto, es decir, el derecho a que no haya impunidad.
3. El derecho a la reparación del daño que se le ha causado a través de una compensación económica, que es la forma tradicional como se ha resarcido a la víctima de un delito.<sup>5</sup>

**16-** La Corte no se ha limitado a formular la anterior doctrina sobre los derechos de las víctimas y perjudicados por hechos punibles sino que, además, dicha doctrina ha constituido la base para que esta Corporación ampare esos derechos de las víctimas, tanto en casos de tutela como en procesos de control constitucional abstracto.

(...)

**17-** No existe pues ninguna duda sobre el reconocimiento e importancia que tienen los derechos de las víctimas en el ordenamiento constitucional colombiano. Y es que en un Estado social de derecho, que consagra como principios medulares la búsqueda de la justicia (CP preámbulo y art. 2) y el acceso a la justicia (CP art. 229), “el derecho procesal penal no sólo debe regular y controlar el poder sancionador del Estado en beneficio del acusado -esto es en función de quien padece el proceso- sino que debe también hacer efectivos los derechos de la víctima -esto es de quien ha padecido el delito-“, puesto que “la víctima es verdaderamente la encarnación viviente del bien jurídico que busca ser protegido por la política criminal”<sup>6</sup>.

Como es obvio, a esos derechos de las víctimas corresponden ciertas obligaciones del Estado, pues si las víctimas tienen derecho no sólo a ser reparadas sino además a saber qué ocurrió y a que se haga justicia, entonces el Estado tiene el deber correlativo de investigar seriamente los hechos punibles. Esta obligación estatal es tanto más intensa cuanto más daño social haya ocasionado

---

5 Sentencia C-282 de 2002, MP Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett, Fundamento 4.4.

6 Ver salvamento de voto de los magistrados Cifuentes, Martínez, Barrera y Morón a la sentencia C-293 de 1995. Ver en el mismo sentido las sentencias C-740 de 2001, C-1149 de 2001, SU-1184 de 2001, T-1267 de 2001 y C-282 de 2002, que retoman las tesis sostenidas en ese salvamento.

el hecho punible. Y por ello ese deber estatal adquiere particular fuerza en los casos de violaciones de derechos humanos. Por ello, la Corte Interamericana ha señalado, con criterios que esta Corte Constitucional prohija, que las personas afectadas por conductas lesivas de los derechos humanos tienen derecho a que el Estado investigue esos hechos, sancione a los responsables y restablezca, en lo posible, a las víctimas en sus derechos. Según este alto tribunal internacional, si el aparato del Estado actúa de modo que una conducta lesiva de los derechos humanos "quede impune o no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción"<sup>7</sup>. Concluye entonces la Corte Interamericana con palabras que son perfectamente válidas en el constitucionalismo colombiano:

"En ciertas circunstancias puede resultar difícil la investigación de hechos que atenten contra derechos de la persona. La de investigar es, como la de prevenir, una obligación de medio o de comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado (subrayas no originales)<sup>8</sup>"

**18-** El deber investigativo del Estado de los hechos punibles y los derechos constitucionales de las víctimas, que se encuentra íntimamente ligado al deber de las autoridades de asegurar la vigencia de un orden justo (CP Preámbulo y art.2º), no son tampoco absolutos, y por ello no pueden ser invocados para arrasarse con la seguridad jurídica y los derechos del procesado, que son también principios de rango constitucional (CP art. 29). Corresponde entonces primariamente al Legislador, en desarrollo de su libertad de configuración en materia penal (CP arts 29 y 150), ponderar esos derechos y valores en conflicto, y tomar decisiones políticas que intenten armonizarlos, tanto como sea posible. Y en esa búsqueda de armonización, el Legislador cuenta con una cierta libertad. En ocasiones, las mayorías políticas del Congreso pueden optar por privilegiar los derechos de las víctimas y la búsqueda de un orden justo, incluso a riesgo de

7 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia del 29 de julio de 1988, Fundamento 176.

8 *Ibidem*, Fundamento 177.

limitar la seguridad jurídica y ciertos derechos de los procesados. En otras ocasiones, por el contrario, puede la ley privilegiar los derechos del procesado y la seguridad jurídica, incluso a riesgo de limitar ciertos derechos de las víctimas y la búsqueda de la justicia.

Pero como es obvio, esas decisiones legislativas están sujetas a un control constitucional, pues corresponde a esta Corte examinar si esa ponderación adelantada por el Legislador, al expedir las normas penales, es proporcionada y respeta el contenido esencial tanto de los derechos de las víctimas como de los derechos del procesado. Además, la Corte destaca que la discrecionalidad legislativa en esta materia es bastante limitada, pues el derecho penal es un área fuertemente constitucionalizada, tal y como esta Corporación lo ha destacado en ocasiones anteriores<sup>9</sup>.

**19-** El examen precedente permite concluir que, dentro de ciertos límites, (i) la ley podría relativizar el *non bis in ídem*, a fin de favorecer los derechos de las víctimas. Pero que igualmente (ii) podría el Legislador optar por reforzar la garantía del *non bis in ídem*, incluso si dicha decisión implica una relativización de los derechos de las víctimas.

(...)

Ahora bien, en el presente caso, la norma acusada cae bajo la segunda hipótesis, puesto que ese ordinal, al regular la posibilidad de revisión por hechos nuevos o pruebas no conocidas durante el juicio, precisó que esa causal procede para las sentencias condenatorias y exclusivamente para establecer la inocencia o la inimputabilidad del condenado. Esto significa que en relación a esa causal, la ley optó por privilegiar la protección de la garantía del *non bis in ídem*. Por consiguiente, no le corresponde a esta Corte examinar una eventual relativización del *non bis in ídem* a favor de los derechos de las víctimas, pues la norma acusada optó por la alternativa contraria; reforzar esa garantía del procesado, incluso a riesgo de afectar derechos de las víctimas. Por consiguiente, la pregunta decisiva en este examen constitucional es si esa restricción a los derechos de las víctimas, que pretende reforzar la garantía del *non bis in ídem*, es razonable y proporcionada, o si, por el contrario, ella es desproporcionada y termina por discriminar a las víctimas y a los perjudicados por un hecho punible. Entra pues la Corte a examinar ese punto.

### **Examen de la proporcionalidad de la restricción a los derechos de las víctimas y al deber investigativo del Estado para lograr la vigencia de un orden justo.**

**20-**En numerosas oportunidades, esta Corporación ha señalado que el análisis de proporcionalidad de una regulación legislativa tiene distintas intensidades,

---

9 Ver, entre otras, la sentencia C-038 de 1995

según los ámbitos de validez de dicha regulación, y según los criterios que utilice el Legislador para establecer diferencias de trato entre las personas.<sup>10</sup>

(...)

**21-** El mandato según el cual la acción de revisión por la aparición de hechos o pruebas nuevas sólo procede para sentencias condenatorias, y únicamente para mejorar la situación del condenado, persigue un propósito constitucional no sólo admisible sino incluso ineludible, pues pretende proteger la seguridad jurídica y la cosa juzgada, y amparar el derecho fundamental de todas las personas a no ser juzgada dos veces por el mismo hecho (CP art. 29). En efecto, y como se explicó en el fundamento 11 de esta sentencia, de esa manera la ley busca que el Estado no pueda invocar un hecho o prueba nueva para erosionar la cosa juzgada que beneficia a una persona que fue absuelta, o para agravar la pena de quien fue condenado, a fin de evitar que esa persona sea juzgada dos veces por el mismo hecho. Y es que si la acción de revisión procediera en sentencias absolutorias, o para agravar la condena de un sentenciado, es evidente que la persona resultaría nuevamente investigada por el mismo hecho.

La Corte concluye entonces que las expresiones acusadas persiguen una finalidad constitucionalmente imperiosa, como es proteger la seguridad jurídica y la cosa juzgada, y asegurar la realización de la garantía del *non bis in ídem*, que es un derecho fundamental que debe ser respetado por las autoridades.

**22-** Esta restricción a la acción de revisión aparece además no sólo adecuada sino incluso necesaria, a fin de amparar a las personas contra el riesgo del doble enjuiciamiento. En efecto, si la finalidad del Legislador era autorizar la revisión de las sentencias penales ejecutoriadas por la aparición de hechos nuevos o pruebas no conocidas, pero sin permitir el doble enjuiciamiento por un mismo delito, entonces no parece haber otra alternativa sino restringir la procedencia de esa causal a los casos de sentencias condenatorias, y únicamente para beneficiar la situación penal de quien fue condenado.

**23-** Conforme a lo anterior, los apartes acusados aparecen como un mecanismo necesario para proteger la seguridad jurídica y amparar el derecho constitucional a que una persona no sea juzgada dos veces por el mismo hecho. Resta entonces únicamente evaluar la llamada proporcionalidad en estricto sentido de esa restricción a los derechos de las víctimas<sup>11</sup>. Entra pues la Corte a examinar si esa limitación de la acción de revisión en beneficio del condenado sacrifica o no valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con esta medida a favor del *non bis in ídem*. Y en concreto, esto

---

10 Ver, entre otras, las sentencias C445 de 1995, C-093 de 2001, C673 de 2001, fundamento 7.2 y C-1191 de 2001, fundamento 59.

11 Sobre el sentido de este análisis, ver, entre otras, las sentencias C-022 de 1996, C-093 de 1991 y C-673 de 2001.

significa que esta Corporación debe analizar si la restricción que las normas acusadas imponen a los derechos de las víctimas y al deber del Estado de investigar los delitos a fin de lograr la materialización de un orden justo se justifica por la manera y el grado en que ella asegura el respeto a la seguridad jurídica y al *non bis ídem*.

**24-** Para responder al anterior interrogante, la Corte considera que es necesario distinguir entre, de un lado, los hechos punibles en general y, de otro lado, las violaciones a los derechos humanos y las infracciones graves al derecho internacional humanitario.

Esa diferenciación no es caprichosa sino que se funda en una constatación obvia, que ya fue mencionada anteriormente en esta sentencia, y es la siguiente: los derechos de las víctimas adquieren una importancia directamente proporcional a la gravedad del hecho punible. Entre más daño social ocasione un delito, mayor consideración merecen los derechos de quienes fueron víctimas o perjudicados por ese comportamiento. Igualmente, la obligación estatal de investigar los hechos punibles es también directamente proporcional a la manera como el hecho punible pudo afectar bienes jurídicos fundamentales. Entre más grave sea un hecho punible, mayor debe ser el compromiso del Estado por investigarlo y sancionar a los responsables, a fin de lograr la vigencia de un orden justo (CP Preámbulo y art. 2º). Ahora bien, las violaciones de los derechos humanos y las infracciones graves al derecho internacional humanitario configuran aquellos comportamientos que más intensamente desconocen la dignidad de las personas y más dolor provocan a las víctimas y a los perjudicados. Por ello, los derechos de las víctimas y perjudicados por esos abusos ameritan la más intensa protección, y el deber del Estado de investigar y sancionar estos comportamientos adquiere mayor entidad.

**25-** Esta diferencia entre, de un lado, los hechos punibles en general y, de otro lado, las violaciones de derechos humanos y las infracciones graves del derecho internacional humanitario tiene además sustento en el derecho internacional de los derechos humanos.

(...)

Y por ello el derecho internacional ha establecido mecanismos internacionales de protección de esos derechos humanos, que son complementarios de los mecanismos internos que los propios Estados deben desarrollar. Esta Corte ha explicado esta evolución en los siguientes términos:

“La filosofía de los sistemas internacionales de protección es entonces, en cierta medida, que los derechos humanos son demasiado importantes para dejar su protección exclusivamente en manos de los Estados, pues la experiencia histórica de los regímenes totalitarios había mostrado que el Estado puede llegar a convertirse en el mayor violador de tales valores, por lo cual son necesarias las

garantías internacionales en este campo. Se concede entonces la posibilidad a los individuos de acudir a un órgano internacional -la Comisión Europea- para denunciar violaciones a derechos humanos por parte de su propio Estado, convirtiéndose así por primera vez personalidad jurídica internacional al individuo. En los años siguientes, el sistema europeo se generaliza. Así, en el ámbito universal, el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos establece también un mecanismo de denuncia individual ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Por su parte, en nuestro continente, se desarrolla el sistema interamericano, que se basa esencialmente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, la cual concede a los individuos la posibilidad de denunciar atropellos por parte de los Estados ante una instancia regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual a su vez decide si acusa o no al Estado en cuestión ante la Corte Interamericana.

La creación de estos mecanismos internacionales de protección ha implicado una transformación profunda del derecho internacional público en un doble sentido. De un lado, el derecho internacional ha dejado de ser exclusivamente interestatal -como en el Siglo XIX- pues la persona humana ha adquirido una cierta personería jurídica en el plano internacional. De otro lado, más importante aún, la vigencia de los derechos humanos se convierte en un asunto que interesa directamente a la comunidad internacional como tal. Por eso, cuando los mecanismos nacionales de protección resultan ineficaces, los individuos pueden directamente acudir ante ciertas instancias internacionales -como el Comité de Derechos Humanos de la ONU o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos- para que se examinen las eventuales violaciones a los derechos reconocidos por los pactos internacionales, sin que ello pueda ser considerado una intromisión en el dominio reservado de los Estados<sup>12</sup>.”

**26-** Estos mecanismos internacionales para promover y amparar la vigencia efectiva de los derechos humanos han tenido en general dos orientaciones. De un lado, el derecho internacional de los derechos humanos, desarrollado en tratados ratificados por Colombia como la Convención Interamericana o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha diseñado instrumentos para que las víctimas o los perjudicados por una violación de derechos humanos puedan formular directamente una queja ante una instancia internacional, como la Comisión Interamericana o el Comité de Derechos Humanos de la ONU, a fin de que el Estado sea condenado internacionalmente y sea obligado a amparar los derechos de esa víctima. Pero en esos casos, la instancia internacional no establece condenas individuales sino que únicamente dictamina sobre la responsabilidad del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

---

12 Sentencia C-408 de 1996, MP Alejandro Martínez Caballero, Fundamentos 21 y 22.

De otro lado, el derecho penal internacional ha establecido mecanismos e instancias para la sanción de los individuos que se han visto comprometidos en las más graves violaciones de derechos humanos y al derecho internacional humanitario, cuando dichas personas no son debidamente investigadas y sancionadas por el Estado respectivo. Así, el derecho internacional ha desarrollado el principio de la jurisdicción universal, según el cual todos los Estados tienen interés en la sanción de las más graves violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, como el genocidio, la tortura, o la desaparición forzada, por lo cual esos comportamientos pueden ser juzgados y sancionados por cualquier Estado en nombre de la comunidad internacional<sup>13</sup>.

(...)

**27-** Conforme a lo anterior, y a fin de lograr verdaderamente la vigencia de un orden justo (CP Preámbulo y art. 2º), los deberes del Estado de investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos y las infracciones graves al derecho internacional humanitario son mucho más intensos que sus obligaciones de investigar y sancionar los delitos en general, sin que ello signifique que estas últimas obligaciones sean de poca entidad. En ese mismo orden de ideas, los derechos de las víctimas y perjudicados por las violaciones a los derechos humanos o las infracciones graves al derecho internacional humanitario tienen mayor trascendencia que los derechos de las víctimas de los delitos en general, sin que ello signifique que estos últimos derechos no tengan importancia. Y por ello la distinción entre, de un lado, los delitos en general y, de otro lado, las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario adquiere relevancia en el examen de la proporcionalidad de las expresiones acusadas. Esto significa que la impunidad de dichas violaciones es mucho más grave e inaceptable, no sólo por la intensidad de la afectación de la dignidad humana que dichos comportamientos implican, sino además porque la comunidad internacional, en virtud del principio de complementariedad, está comprometida en la sanción de esas conductas.

(...)

Entra pues la Corte a examinar, conforme a la anterior distinción entre, de un lado, los hechos punibles y, de otro lado, las violaciones a los derechos humanos y las infracciones graves al derecho internacional humanitario, la proporcionalidad de las restricciones impuestas a la acción de revisión por las expresiones acusadas.

**28-** La Corte considera que en relación con los delitos en general, la regulación es proporcionada, pues el Congreso podía, en desarrollo de su libertad de configuración en este campo, limitar la procedencia de la acción de revisión a

---

13 Sobre el principio de jurisdicción universal, ver las sentencias C-1189 de 2000 y C-554 de 2001.

las sentencias condenatorias a fin de amparar el *non bis in ídem* y proteger la seguridad jurídica.

(...)

**29-** Por el contrario, en relación con el desconocimiento de los derechos humanos y las violaciones graves al derecho internacional humanitario, la constitucionalidad de las expresiones acusadas es problemática, en primer término, por la manera como esos comportamientos desconocen la dignidad humana y afectan condiciones básicas de convivencia social, que son necesarias para la vigencia de un orden justo. Por consiguiente, una situación de impunidad de esos crímenes implica no sólo un desconocimiento muy profundo de los derechos de las víctimas y perjudicados por esos delitos, sino que además pone en riesgo la realización de un orden justo (CP arts 2º y 229).

Esa afectación es todavía más grave, en segundo término, cuando la impunidad deriva de un incumplimiento del deber del Estado de investigar y sancionar adecuadamente estos crímenes, pues esa obligación estatal, por la particular gravedad de esos hechos, es especialmente fuerte.

Finalmente, la impunidad en estos casos implica también una vulneración de los compromisos internacionales del Estado colombiano de colaborar con la vigencia de los derechos humanos y sancionar entonces las conductas que afectan estos valores supremos del orden internacional, que nuestro país ha reconocido como elementos esenciales de las relaciones internacionales (CP art. 9º).

**30-** La Corte concluye entonces que existe una afectación particularmente intensa de los derechos de las víctimas (CP art. 229), que obstaculiza gravemente la vigencia de un orden justo (CP art. 2º), cuando existe impunidad en casos de afectaciones a los derechos humanos o de violaciones graves al derecho internacional humanitario. Esta impunidad es aún más grave si ella puede ser atribuida al hecho de que el Estado colombiano incumplió con su deber de investigar, en forma seria e imparcial, esas violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, a fin de sancionar a los responsables.

En tales condiciones, la fuerza normativa de los derechos constitucionales de las víctimas y el imperativo que la Carta impone a las autoridades de lograr la vigencia de un orden justo (CP art. 2º) implican que en los casos de violaciones a los derechos humanos o infracciones graves al derecho internacional humanitario, si aparecen nuevos hechos o pruebas que puedan permitir la determinación de los responsables de esos atroces comportamientos, entonces pueden ser reabiertas las investigaciones, incluso si existen decisiones absolutorias con fuerza de cosa juzgada. La razón es que una prohibición absoluta de reiniciar esas investigaciones obstaculiza la realización de un orden justo e implica un sacrificio en extremo oneroso de los derechos de las víctimas. Por consiguiente, en los casos de impunidad de violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, la búsqueda de un orden justo y los derechos de las víctimas desplazan la protección de la seguridad jurídica y la garantía del *non*

*bis in ídem*, y por ello la existencia de una decisión absolutoria con fuerza de cosa juzgada no debe impedir una reapertura de la investigación de esos comportamientos, si aparecen hechos o pruebas nuevas no conocidas al tiempo de los debates. Y es que la seguridad jurídica en una sociedad democrática, fundada en la dignidad humana, no puede estar edificada sobre la base de silenciar el dolor y los reclamos de justicia de las víctimas de los comportamientos más atroces, como son las violaciones a los derechos humanos y las infracciones graves al derecho internacional humanitario.

**31-** La Corte concluye entonces que la restricción impuesta por las expresiones acusadas es desproporcionada frente a los derechos de las víctimas, cuando se trata de la impunidad de violaciones a los derechos humanos e infracciones graves al derecho internacional humanitario. En esos eventos, los derechos de las víctimas no sólo autorizan sino que exigen una limitación al *non bis in ídem*, a fin de permitir la reapertura de esas investigaciones, si surge un hecho o prueba nueva no conocida al tiempo de los debates procesales. Era entonces necesario que la ley previera esa hipótesis al regular las causales de revisión, por lo que la Corte deberá condicionar el alcance de las expresiones acusadas en ese aspecto.

**32-** Como ya se explicó anteriormente, la impunidad de las violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario es más grave, cuando el Estado ha incumplido en forma protuberante con sus deberes de investigar y sancionar seriamente esos delitos.

En esos eventos, la preponderancia de los derechos de las víctimas y de la búsqueda de un orden justo sobre la seguridad jurídica y el *non bis in ídem* es aún más evidente, por las siguientes dos razones:

De un lado, para las víctimas y los perjudicados por una violación a los derechos humanos, la situación resulta aún más intolerable, pues su dignidad humana es vulnerada en cierta medida doblemente, ya que esas personas no sólo fueron lesionadas por un comportamiento atroz sino que, además, deben soportar la indiferencia del Estado, quien incumple en forma protuberante con su obligación de esclarecer esos actos, sancionar a los responsables y reparar a los afectados.

De otro lado, en cambio, una posible revisión de aquellos procesos en que el Estado, en forma protuberante, dejó de lado su deber de investigar seriamente esas violaciones a los derechos humanos, no impacta en forma muy intensa la seguridad jurídica, por la sencilla razón de que en esos procesos las autoridades realmente no realizaron una investigación seria e imparcial de los hechos punibles. Y por ende, precisamente por ese incumplimiento del Estado de adelantar seriamente la investigación, la persona absuelta en realidad nunca estuvo seriamente procesada ni enjuiciada, por lo que una reapertura de la investigación no implica una afectación intensa del *non bis in ídem*. Eso puede suceder, por ejemplo, cuando la investigación es tan negligente, que no es más que aparente, pues no pretende realmente esclarecer lo sucedido sino absolver

al imputado. O también en aquellos eventos en que los funcionarios judiciales carecían de la independencia e imparcialidad necesarias para que realmente pudiera hablarse de un proceso.

Es pues claro que en los casos de impunidad de violaciones a los derechos humanos o de infracciones graves al derecho internacional humanitario derivadas del incumplimiento protuberante por el Estado colombiano de sus deberes de sancionar esas conductas, en el fondo prácticamente no existe cosa juzgada, pues ésta no es más que aparente. En esos eventos, nuevamente los derechos de las víctimas desplazan la garantía del *non bis in ídem*, y por ello la existencia de una decisión absolutoria con fuerza formal de cosa juzgada no debe impedir una reapertura de la investigación de esos comportamientos, incluso si no existen hechos o pruebas nuevas, puesto que la cosa juzgada no es más que aparente.  
(...)

(...) la Corte recuerda que en todo caso la seguridad jurídica, la fuerza de la cosa juzgada, y la protección contra el doble enjuiciamiento, son valores de rango constitucional, que ameritan una especial protección jurídica, y por ello la sentencia integradora que sea proferida debe prever también garantías a fin amparar en forma suficiente esos valores constitucionales. Es pues indispensable que el ordenamiento impida la reapertura caprichosa de procesos que habían hecho tránsito a cosa juzgada. Ciertas cautelas y protecciones formales en beneficio del procesado resultan entonces imprescindibles.

En tal contexto, esta Corporación considera que en los casos de negligencia protuberante del Estado en brindar justicia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, para que proceda la revisión, sin que aparezca un hecho nuevo o una prueba no conocida al tiempo del proceso, es necesario que exista una declaración de una instancia competente que constate que el Estado incumplió en forma protuberante con la obligación de investigar seriamente esa violación. A fin de asegurar una adecuada protección a la persona absuelta, la constatación de esa omisión de las autoridades deberá ser adelantada por un organismo imparcial e independiente, y por ello, en el plano interno, dicha declaración sólo puede ser llevada a cabo por una autoridad judicial.

A su vez, la Corte recuerda que el Estado colombiano, en desarrollo de tratados ratificados, ha aceptado formalmente la competencia de organismos internacionales de control y supervisión en derechos humanos, como la Comisión Interamericana, la Corte Interamericana o el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En tales condiciones, en virtud del principio de complementariedad en la sanción de las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, que Colombia ha reconocido en múltiples oportunidades (CP art. 9º), y por la integración al bloque de constitucionalidad de los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario (CP arts 93 y 214), la Corte considera que aquellas decisiones de esas instancias

internacionales de derechos humanos, aceptadas formalmente por nuestro país, que constaten un incumplimiento protuberante de las obligaciones del Estado colombiano de investigar en forma seria e imparcial las violaciones a los derechos humanos y las infracciones graves al derecho internacional humanitario, permiten igualmente la acción de revisión contra decisiones absolutorias que hayan hecho formalmente tránsito a cosa juzgada. En efecto, esas decisiones internacionales, adelantadas por organismos imparciales a los cuáles Colombia ha reconocido competencia, muestran que la cosa juzgada no era más que aparente, pues el proceso investigativo no había sido adelantado con la seriedad que exigen la Constitución y los tratados de derechos humanos.

(...)

### **Decisión a tomar.**

**37-** Conforme a lo anterior, la Corte concluye que a fin de armonizar los derechos de las víctimas y el deber del Estado de lograr la vigencia de un orden justo con la protección de la seguridad jurídica y del *non bis in ídem*, es inevitable condicionar la constitucionalidad de las expresiones acusadas, puesto que es posible distinguir las siguientes tres hipótesis:

- De un lado, en relación con los hechos punibles en general, esas expresiones son constitucionales pues son un desarrollo legítimo de la garantía del *non bis in ídem*.

- De otro lado, en tratándose de violaciones a los derechos humanos y de infracciones graves al derecho internacional humanitario, dichas restricciones se tornan inconstitucionales, y por ello debe entenderse que frente a esos comportamientos, la acción de revisión por la aparición de un hecho nuevo o de una prueba no conocida al tiempo de los debates, procede también en los casos de preclusión de la investigación, cesación de procedimiento y sentencia absolutoria, con el fin de evitar la impunidad de esos comportamientos atroces y poder esclarecer la verdadera responsabilidad de los procesados. Con el fin de amparar la seguridad jurídica y el *non bis in ídem*, debe existir un pronunciamiento judicial interno, o una decisión de una instancia internacional de supervisión y control de derechos humanos, aceptada formalmente por nuestro país, que constaten la existencia de ese hecho nuevo o de esa prueba no conocida al tiempo de los debates.

- Finalmente, también en los eventos de violaciones a los derechos humanos y violaciones graves a los derechos humanos, incluso si no existe un hecho nuevo o una prueba no conocida al tiempo del proceso, la acción de revisión procede frente a la preclusión de la investigación, la cesación de procedimiento o la sentencia absolutoria, siempre y cuando una decisión judicial interna, o una decisión de una instancia internacional de supervisión y control de derechos humanos, aceptada formalmente por nuestro país, constaten un incumpli-

miento protuberante de las obligaciones del Estado colombiano de investigar, en forma seria e imparcial, las mencionadas violaciones. Esa decisión judicial interna o de una instancia internacional de supervisión de derechos humanos que constata la omisión del deber estatal de impartir justicia es entonces el elemento que justifica dejar sin efecto la decisión absolutoria que había hecho formalmente tránsito a cosa juzgada, pues pone en evidencia que la cosa juzgada era en realidad aparente.

Por último, la Corte aclara que para resolver el cargo de la demanda, esta Corporación tuvo en realidad que estudiar el numeral 3° en su integridad, por lo que, en desarrollo de la figura de la unidad normativa prevista por el artículo 6° del decreto 2067 de 1991, la presente decisión recaerá sobre todo ese numeral 3° del artículo 220 de la Ley 600 de 2000.

## VII. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### Resuelve

Declarar EXEQUIBLE el numeral 3° del artículo 220 de la Ley 600 de 2000 o Código de Procedimiento Penal, en el entendido de que, de conformidad con los fundamentos 31, 36 y 37 de esta sentencia, la acción de revisión por esta causal también procede en los casos de preclusión de la investigación, cesación de procedimiento y sentencia absolutoria, siempre y cuando se trate de violaciones de derechos humanos o infracciones graves al derecho internacional humanitario, y un pronunciamiento judicial interno, o una decisión de una instancia internacional de supervisión y control de derechos humanos, aceptada formalmente por nuestro país, haya constatado la existencia del hecho nuevo o de la prueba no conocida al tiempo de los debates. Igualmente, y conforme a lo señalado en los fundamentos 34, 35 y 37 de esta sentencia, procede la acción de revisión contra la preclusión de la investigación, la cesación de procedimiento y la sentencia absolutoria, en procesos por violaciones de derechos humanos o infracciones graves al derecho internacional humanitario, incluso si no existe un hecho nuevo o una prueba no conocida al tiempo de los debates, siempre y cuando una decisión judicial interna o una decisión de una instancia internacional de supervisión y control de derechos humanos, aceptada formalmente por nuestro país, constaten un incumplimiento protuberante de las obligaciones del Estado colombiano de investigar en forma seria e imparcial las mencionadas violaciones.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Eduardo Montealegre Lynett, Presidente.

*Sumario*  
*Colombia*  
*Corte Constitucional*

*Sentencia T-558/03 del 10 de julio del 2003. Expediente T-719935.*

*En la acción de tutela promovida por Matilde Velásquez Restrepo contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior y de Justicia, la Corte resuelve tutelar los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, verdad, justicia y reparación de la familia del Sr. Jesús Ocampo Velásquez víctima de desaparecimiento forzoso y ordenar las acciones tendientes al cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.*

(...)

### **Sentencia**

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia en el trámite de la acción de tutela iniciada Matilde Velásquez Restrepo contra el Ministerio de Relaciones Exteriores.

### **I. Hechos.**

La accionante, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores con fundamento en los siguiente hechos:

1. El señor Hernán de Jesús Ocampo Velásquez, hijo de la demandante, fue víctima de “*desaparecimiento forzoso por miembros del ESTADO COLOMBIANO, conforme se probará en este proceso*”.
2. La demandante solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “*se nos concediera medidas de protección tendientes a que no se nos vulnerara el DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIDA, a todos los familiares*”.
3. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ordenó al Estado colombiano que implementara las medidas de protección necesarias para garantizar la integridad de la familia “*dignidad de la persona y por supuesto el derecho a la vida*”.
4. Como “*represalia*”, argumenta la demandante, días después, en Febrero de 2002, miembros del Estado colombiano “*los cuales son plenamente identificados en el proceso penal*”, entraron en la casa de la peticionaria y torturaron a uno de los miembros de la familia.
5. Argumenta la accionante que, aunque la Comisión ha ordenado dos veces se practiquen medidas cautelares, el Estado colombiano ha hecho caso omiso a las mismas.

En este orden de ideas, solicita la demandante que se le ordene a las autoridades públicas accionadas, dar cumplimiento a las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

(...)

## VI. Consideraciones.

### 1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial adoptada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Problemas jurídicos.

La procedencia de la acción de tutela para hacer efectivas las medidas cautelares decretadas por un órgano internacional de protección de los derechos humanos como lo es la CIDH plantea varios y complejos problemas jurídicos que debe entrar a resolver la Sala:

**A.** ¿Cuál es la naturaleza jurídica de los diversos actos emanados de las Organizaciones Internacionales y cuál en particular aquella de las medidas cautelares decretadas por la CIDH?,

**B.** ¿De qué manera se incorporan las medidas cautelares al ordenamiento jurídico colombiano?,

**C.** ¿Qué autoridades públicas internas están llamadas a participar en la ejecución de las mencionadas medidas?,

**D.** ¿Procede la acción de tutela para garantizar la eficacia de unas medidas cautelares decretadas por la CIDH? y,

**E.** En el caso concreto, ¿procede o no la acción de tutela y cuál debe ser el contenido de la orden judicial de amparo?.

### Naturaleza jurídica de las medidas cautelares decretadas por la CIDH.

#### 1. Las fuentes del derecho internacional público.

Para determinar cuál es la naturaleza jurídica de las medidas cautelares decretadas por la CIDH es necesario acudir al sistema de fuentes del derecho internacional público. Al respecto, el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de La Haya recoge las siguientes: 1) los tratados internacionales; 2) la costumbre internacional; 3) los principios generales del derecho “*reconocidos por las naciones civilizadas*”; 4) la jurisprudencia; 5) la doctrina y 6) la equidad.

La doctrina internacionalista<sup>1</sup> más autorizada en la materia ha criticado, sin embargo, este listado de fuentes del derecho internacional público por cuanto

---

1 Entre muchos otros autores los siguientes: Manuel Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Ed. Tecnos, 1997, p. 180; Allan Pellet y Patrick Daillier, *Droit International Public*, París, Ed. LGDJ, 2000 y C. Economides “Les actes institutionnels internationaux et les sources du droit international”, *A.F.D.I.*, 1988, p. 131.

no suministra un catálogo exhaustivo de las mismas. De tal suerte, que existe un amplio consenso en la actualidad en el sentido de incluir en éste a los actos unilaterales de los Estados y de las Organizaciones Internacionales.

En tal sentido, conviene señalar que los órganos de las organizaciones internacionales pueden, de conformidad con el tratado multilateral constitutivo de cada una de ellas, u otros textos normativos como son los Estatutos o los Reglamentos Internos, adoptar actos jurídicos unilaterales de diversa denominación y con distintos efectos jurídicos como son: resoluciones, recomendaciones, decisiones, opiniones consultivas, medidas provisionales, medidas cautelares o incluso sentencias, como es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La práctica internacional demuestra que existe en esta materia una gran incertidumbre terminológica y una ambigüedad conceptual que no permiten, en muchos casos, precisar con exactitud el alcance de cada una de estas clases de actos jurídicos. Por tales razones, la doctrina se limita a distinguir entre los actos de los órganos judiciales internacionales, que pueden ser “*sentencias*”, las cuales tienen efecto vinculante y hacen tránsito a cosa juzgada y “*opiniones consultivas*”, desprovistas de tales efectos; y por otra parte, están las decisiones y las recomendaciones.

En lo que concierne a las decisiones, se trata de un acto jurídico unilateral de una Organización Internacional que tiene efecto vinculante. En el ámbito internacional, los únicos actos que técnicamente pueden ser calificados como decisiones son aquéllos que aparecen referidos en el artículo 25 de la Carta la ONU y son adoptados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el marco de las facultades que le otorga el Capítulo VII de la misma.

Por el contrario, las recomendaciones carecen de efecto vinculante y se limitan a proponerle a sus destinatarios un determinado comportamiento. De allí que el contenido jurídico de la expresión coincida con su sentido corriente. Los destinatarios de éstas son los Estados Partes en la Organización Internacional, y en ocasiones, los particulares.

Ahora bien, el tema del valor jurídico de las recomendaciones ha sido objeto, en los últimos años, de un intenso debate doctrinal y finalmente se puede concluir que no existen posiciones unánimes en la materia. Así, para algunos autores las recomendaciones simplemente carecen de efectos jurídicos vinculantes<sup>2</sup>. Incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sentencia del 8 de Diciembre de 1993 en el asunto *Caballero Delgado y Santana contra Colombia* estimó que el término “*recomendaciones*”, tal y como figura en el texto del Pacto de San José de Costa Rica, debía ser interpretado “*conforme*

2 Ver por ejemplo, M. Merle, “Le pouvoir réglementaire des organisations internationales”, *AFDI*, 1958, pp. 341 a 360.

a su sentido corriente” de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y por ello “no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo cumplimiento generaría la responsabilidad del Estado”<sup>3</sup>. De tal suerte que los destinatarios de las recomendaciones no están obligados a someterse a ellas ni cometen una infracción internacional por incumplirlas.

Por otra parte, ciertos tribunales arbitrales internacionales, así como un destacado sector de la doctrina internacionalista contemporánea<sup>4</sup>, han considerado que la aseveración según la cual las recomendaciones adoptadas por organismos internacionales carecen de todo efecto vinculante, debe ser matizada, o al menos, examinada caso por caso.

Así, en el asunto *Texaco-Calasiatic contra Libia*<sup>5</sup>, el Tribunal de Arbitramento Internacional en laudo del 19 de enero de 1977 consideró que era difícil formular de manera general y abstracta el alcance de las recomendaciones, ya que era necesario tener en cuenta las condiciones en las cuales la recomendación fue adoptada siendo indispensable analizar rigurosamente cada una de sus disposiciones.

En tal sentido, el operador jurídico debe tomar en consideración la naturaleza del órgano internacional que adoptó la recomendación; si se trata de una invitación dirigida al Estado para que tome medidas legislativas o administrativas encaminadas a enfrentar situaciones generalizadas de violaciones de los derechos humanos<sup>6</sup> o si por el contrario se alude a un caso concreto; y finalmente, los principios y las disposiciones del tratado internacional con base en los cuales la recomendación fue adoptada.

## 2. Las especificidades de las medidas cautelares decretadas por la CIDH.

Un análisis del funcionamiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos evidencia que existen diversos actos jurídicos emanados los órganos que lo integran.

3 Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 8 de Diciembre de 1993, caso *Caballero Delgado y Santana contra Colombia*.

4 Ver al respecto: A Tammes, “Decisions of international organs as a source of international law”, *RCADI*, 1958, pp. 265 y ss; J. Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU*, París, Ed. Pedone, 1974; Schreuer, “The relevance of U.N. decisions in domestic law litigation”, *ICLQ*, 1978; José Manuel Sobrino Heredia, “La formación del derecho internacional por las organizaciones internacionales”, en *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Manuel Díez de Velasco, Madrid, Ed. Tecnos, 1997, p. 180 y Allan Pellet y Patrick Daillier, *Droit International Public*, París, Ed. LGDJ, 2000.

5 Tribunal de Arbitramento Internacional, laudo del 19 de enero de 1977, caso *Texaco-Calasiatic contra Libia*, en *Journal de Droit International*, p. 350.

6 Como por ejemplo, aquéllas que suele emitir cada año el Alto Comisionado para los Derechos Humanos en relación con la situación de los derechos humanos en Colombia.

Así pues, en virtud del artículo 41 de la Convención Americana la CIDH tiene competencia para formular *recomendaciones*, cuando lo estime conveniente, a los Gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas a favor de los derechos humanos en el marco de sus leyes internas, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos. Estas recomendaciones aluden, con frecuencia, a situaciones generalizadas de violaciones a los derechos humanos en un Estado determinado; su implementación interna, en muchas ocasiones, dependen de la voluntad del legislador en la medida en que se le invita a regular una materia o a que derogue una determinada normatividad contraria al tratado internacional. También son frecuentes los llamados de atención al Ejecutivo, en especial, para que combata ciertas “*prácticas administrativas*”, en términos de la extinta Comisión Europea de Derechos Humanos, en las que han incurrido los encargados del mantenimiento del orden público.

Estas recomendaciones usualmente aparecen consignadas en los informes sobre Estados que elabora la CIDH, en especial, al término de una visita *in loco* al país o pueden figurar en el texto de sus informes anuales sobre la situación de los derechos humanos en el Continente.

En este orden de ideas, la acción de tutela no es procedente para buscar el cumplimiento o la ejecución de una recomendación de esta naturaleza, dado que se vulneraría, de manera grave, el principio constitucional de la separación de poderes.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 51 del Pacto de San José de Costa Rica, la CIDH, al término de un proceso contencioso surtido ante ella contra un Estado Parte, puede formular las *recomendaciones* que estime pertinentes para que el demandado resarza integralmente a las víctimas de la violación a un derecho que aparece recogido en el texto del tratado internacional.

Con el propósito de que esta variedad de recomendaciones pudiesen ser ejecutadas en el ordenamiento jurídico interno se expidió la Ley 228 de 1996 “*Por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de derechos humanos*”, trámite que apunta, principalmente, al pago de una indemnización económica a las víctimas de una violación a sus derechos humanos y a sus familiares. De tal suerte que, en estos casos, también se cuenta con un mecanismo judicial para que la decisión del organismo internacional sea cumplida en Colombia.

De igual manera, con fundamento en el artículo 63.2 de la Convención Americana, la Corte Interamericana de Derechos Humanos puede, en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas, en los asuntos que esté conociendo, tomar las *medidas provisionales* que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

En este panorama de actos jurídicos unilaterales emanados de órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, se hallan finalmente las medidas cautelares decretadas por la CIDH.

Las *medidas cautelares* o providencias cautelares o precautorias son indispensables no sólo en los procesos propiamente dichos, sino inclusive en los procedimientos en los cuales se discuten los derechos o intereses legítimos de las personas, ya que es necesario preservar la situación que debe prevalecer durante el trámite para evitar que se consumen de manera irreparable las violaciones a dichos derechos e intereses, o bien que pueda quedar sin materia la sentencia o resolución que se pronuncien en cuanto al fondo.

Al respecto, el procesalista italiano Piero Calamandrei<sup>7</sup> ponía de relieve que debían considerarse como tales la anticipación provisoria de ciertos efectos de la resolución definitiva, encaminados a prevenir el daño que podría derivar del retardo de la misma, ya que sin la aplicación de este instrumento, el resultado final del proceso, es decir, la sentencia, carecería de eficacia, o la misma sería muy reducida.

Esta institución procesal, que se desarrolló ampliamente en el ámbito del derecho interno, trascendió a la esfera internacional y por eso se consagró en el artículo 41 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia.

Pero es evidente que las providencias o medidas cautelares tienen mayor significado en el derecho internacional de los derechos humanos, pues en esta materia, más que en ninguna otra, es imprescindible evitar que durante la tramitación de un procedimiento ante los órganos tutelares, en particular los de carácter regional, se consumen de manera irreparable las violaciones de los derechos establecidos en los convenios internacionales respectivos, o se afecte a las personas que deben comparecer o han comparecido como testigos o peritos en estos procedimientos.

Esta necesidad determinó que si bien la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950 no otorgó facultades a la Comisión y a la Corte Europea de Derechos Humanos para solicitar u ordenar medidas precautorias o cautelares, la práctica hizo necesario introducir este instrumento procesal en los Reglamentos de ambos organismos y las mismas se han decretado en varias ocasiones.

Los preceptos del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y los Reglamentos y prácticas de la Comisión y de la Corte Europeas de Derechos Humanos sirvieron como modelos para el sistema interamericano de protección.

Así pues, el antiguo Reglamento de la CIDH, aprobado en la sesión del 8 de abril de 1980, regulaba en su artículo 29 la adopción de medidas cautelares en los siguientes términos:

“Artículo 29. Medidas cautelares.

“1. La Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, tomar cualquier

---

7 Piero Calamandrei, *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*, Buenos Aires, Edit. Bibliográfica Argentina, 1945.

acción que considere necesaria para el desempeño de sus funciones.

“2. En casos urgentes, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Comisión podrá pedir que sean tomadas medidas cautelares para evitar que se consume el daño irreparable, en el caso de ser verdaderos los hechos denunciados.

“3. Si la Comisión no está reunida, el Presidente, o a falta de éste, uno de los Vicepresidentes, consultará por medio de la Secretaría con los demás miembros sobre la aplicación de lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 anteriores. Si no fuera posible hacer la consulta en tiempo útil, el Presidente tomará la decisión, en nombre de la Comisión y la comunicará inmediatamente a sus miembros.

“4. El pedido de tales medidas y su adopción no prejuzgarán la materia de la decisión final”.

En la práctica, la denominación de estos actos jurídicos expedidos por la CIDH ha sido muy variada por cuanto se alude a “*medidas excepcionales de protección*”, “*medidas cautelares urgentes*”, “*medidas precautorias urgentes*” o simplemente “*medidas urgentes*”.<sup>8</sup>

A lo largo de la vigencia del anterior Reglamento de CIDH, la doctrina especializada<sup>9</sup> distinguió entre las medidas cautelares decretadas con fundamentos en los numerales 1 y 2 del artículo 29 de la citada normatividad internacional.

En lo que concierne a las primeras, se trataba de situaciones en las cuales una persona no se encontraba ante un daño irreversible, es decir, de supuestos de hecho en los cuales la vida o integridad física de un individuo se hallaban amenazadas de forma grave e inminente. En tal sentido, la CIDH decretó medidas cautelares encaminadas a lograr el respeto de las debidas garantías judiciales en un proceso que se adelantaba contra el peticionario<sup>10</sup>. En otros casos aquéllas fueron decretadas para obtener la suspensión de la ejecución judicial de los bienes de una persona mientras se buscaba una solución amistosa<sup>11</sup> o para suspender la concesión otorgada a una empresa privada para llevar a cabo actividades forestales en las tierras de una comunidad indígena<sup>12</sup> o para evitar la expulsión de un periodista extranjero<sup>13</sup>.

8 CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 1996, Washington, D.C., 1997, pp.29 a 38

9 Ver especialmente: Héctor Faúndez Ledesma, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, Segunda Edición, San José de Costa Rica, Ed. IIDH, 1999, pp. 269 a 275; Antonio Cançado Trindade, *The modern world of human rights: essays in honor of Thomas Burgenthal*, San José de Costa Rica, Ed. IIDH, 1996, p. 450 y Richard Lillich (compilador), *Fact Finding before International Tribunals, Eleventh Sokol Colloquium*, New York, Transnational Publishers, 1992, p. 234.

10 CIDH, Informe 1/95, caso 11.006, Perú, 7 de Febrero de 1995, en *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1994, Washington D.C. 1995, p. 74.

11 CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1997, Washington D.C. 1998, p. 39.

12 *Ibidem*, p. 46.

13 *Ibidem*.

En contrapartida, las medidas cautelares decretadas con base en el numeral 2 del artículo 29 del anterior reglamento de la CIDH se encontraban reservadas para casos urgentes en los cuales se estaba ante la necesidad de evitar un daño irreparable a una persona. Como lo comenta Faúndez Ledesma<sup>14</sup> estas medidas se adoptaban en casos en que los afectados fueran defensores de los derechos humanos, testigos de crímenes cometidos por agentes del Estado, personas que habían sido amenazadas con ser deportadas del país o condenados a muerte. La doctrina coincide también en afirmar que, por su propia naturaleza, estas medidas eran de aplicación temporal, su duración no se extendía más allá de la decisión final del caso; para proceder a su adopción no era indispensable haber agotado los recursos internos y lo usual es que requieran, para su correcta implementación, del concurso de los órganos administrativos o judiciales del Estado contra el cual se expidió la medida cautelar.

El nuevo Reglamento de la CIDH, que entró en vigor el 1 de mayo de 2001 reguló el tema de las medidas cautelares en los siguientes términos:

“Artículo 25. Medidas cautelares.

“1. En caso de gravedad y urgencia y toda vez que resulte necesario de acuerdo a la información disponible, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar al Estado de que se trate la adopción de medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas.

“2. Si la Comisión no está reunida, el Presidente, o a falta de éste, uno de los Vicepresidentes, consultará por medio de la Secretaría Ejecutiva con los demás miembros sobre la aplicación de lo dispuesto en párrafo anterior. Si no fuera posible hacer la consulta dentro de un plazo razonable de acuerdo a las circunstancias, el Presidente tomará la decisión, en nombre de la Comisión y la comunicará a sus miembros.

“3. La Comisión podrá solicitar información a las partes interesadas sobre cualquier asunto relacionado con la adopción y vigencia de las medidas cautelares.

“4. El otorgamiento de tales medidas y su adopción por el Estado no constituirá prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión”.

Nótese entonces que el nuevo Reglamento de la CIDH limitó la adopción de medidas cautelares a los casos graves y urgentes de una amenaza que se cierne contra un derecho humano reconocido en alguno de los instrumentos internacionales a los que alude el artículo 23 del Reglamento, es decir, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

---

14 Héctor Faúndez Ledesma, *ob. cit.*, p. 270.

Por lo demás, la naturaleza jurídica de las medidas cautelares sigue siendo la misma, es decir, se trata de un acto jurídico adoptado por un organismo internacional de protección de los derechos fundamentales mediante el cual se conmina al Estado demandado para que adopte, en el menor tiempo posible, todas las medidas necesarias, de orden administrativo o judicial, a fin de que cese una amenaza que se cierne sobre un derecho humano determinado. La práctica de la CIDH en la materia muestra además que tales medidas, decretadas por un órgano de naturaleza cuasijurisdiccional, pueden ser adoptadas en el curso de un proceso que se adelante contra un Estado Parte o incluso sin que haya sido presentada aún la demanda, es decir, como una especie de medida cautelar previa.

### **Incorporación y efectos en el ordenamiento jurídico interno de las medidas cautelares decretadas por la CIDH.**

El Reglamento de la CIDH no precisa de qué manera las medidas cautelares decretadas por este órgano internacional deben ser incorporadas o recepcionadas en el ordenamiento jurídico interno. A decir verdad, se está en presencia de un problema exclusivamente de derecho interno.

Sobre el particular cabe señalar que la doctrina internacionalista<sup>15</sup> coincide en afirmar que los textos constitucionales expedidos después de la Segunda Guerra Mundial se limitan a regular el trámite de incorporación de los tratados internacionales al ordenamiento jurídico interno y a realizar algunas remisiones puntuales a determinados principios del derecho internacional<sup>16</sup>, lo cual no ha sido óbice para considerar que las demás fuentes del derecho internacional público son incorporadas de manera automática a los ordenamientos jurídicos internos, es decir, no precisan de una norma de transformación como sería el caso de una ley.

En Colombia se aplican estas mismas reglas generales. Así pues, las medidas cautelares adoptadas por la CIDH se incorporan de manera automática al ordenamiento jurídico interno. En cuanto a los efectos jurídicos de las mismas, la Corte Constitucional no había tenido ocasión, hasta el momento, de pronunciarse en la materia. Por el contrario, existen algunos fallos de esta Corporación referidos a los efectos jurídicos de ciertas *recomendaciones* emanadas por organismos internacionales, en especial, aquellos de la Organización Internacional del Trabajo<sup>17</sup>, pero tales pronunciamientos no resultan aplicables al caso concreto dada la especial naturaleza jurídica que presentan las medidas cautelares decretadas por la CIDH.

15 Araceli Mangas Martín, "Recepción del derecho internacional en el derecho español", en *Instituciones de derecho internacional público*, Manuel Díez de Velasco, Madrid, 2002, p. 456.

16 Al respecto, son elocuentes los artículos 1.2, 9.2, 25 y 26.2 de la Ley Fundamental de Bonn, en Klaus Stern *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 803.

17 Entre otras las siguientes sentencias: C-562 de 1992, C-147 de 1994 y la C-468 de 1997.

Así las cosas, considera la Sala de Revisión que dado que el Estado colombiano es Parte en el Pacto de San José de Costa Rica, la medida cautelar debe ser examinada de buena fe por las autoridades públicas internas. Además, por sus particulares características procesales y los fines que pretenden alcanzar, su fuerza vinculante en el derecho interno va aparejada del cumplimiento de los deberes constitucionales que están llamadas a cumplir las autoridades públicas colombianas, en los términos del artículo 2 Superior. En otros términos, independientemente que con la medida cautelar se pretenda proteger alguno de los derechos humanos que aparecen recogidos en los instrumentos internacionales relacionados en el artículo 23 del Reglamento de la CIDH<sup>18</sup>, que con el cumplimiento de las mismas el Estado colombiano esté ejecutando sus obligaciones internacionales, y por supuesto, al margen de la discusión sobre su carácter vinculante o no, la ejecución interna de las mismas se encamina simplemente a hacer efectivos los deberes de respeto y protección de los derechos fundamentales que tienen asignados, en virtud de la Constitución, las diversas autoridades públicas colombianas.

Aunado a lo anterior, es necesario tomar en consideración que las medidas cautelares aluden no a situaciones generalizadas de violaciones de los derechos humanos en un Estado sino a casos concretos, particularizados, con beneficiarios determinados, que apuntan a salvaguardar los derechos a la vida e integridad personal de éstos, razón por la cual, no es de recibo el argumento de que el Estado destinatario de las medidas cautelares goce de absoluta liberalidad para cumplir o no lo decidido por la CIDH, tanto menos y en cuanto el otorgamiento de aquéllas no constituye prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión.

### **1. Autoridades Públicas colombianas llamadas a ejecutar las medidas cautelares decretadas por la CIDH.**

La Convención Americana sobre Derechos Humanos no establece qué órgano del Estado debe ejecutar las medidas cautelares decretadas por la CIDH. El Reglamento Interno de la misma tampoco lo precisa. De allí que, de conformidad con los principios del derecho internacional público que informan el tema de la responsabilidad internacional, el Estado sea considerado para tales efectos como un todo, sin tomar en consideración su estructura interna. De hecho, la decisión adoptada por la CIDH no se dirige a ningún órgano interno específico sino al Estado colombiano en su conjunto, el cual deberá informarle, por medio de su autoridad competente, sobre la ejecución de la mencionada medida.

En este orden de ideas, cada Estado goza de un margen de maniobra al momento de establecer responsabilidades sobre el cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la CIDH. No obstante, la decisión del Estado no es discrecional por cuanto la estructura administrativa interna que se destine para el cumplimiento de las citadas medidas debe ser realmente operativa, encon-

18 Santoscoy, B, *La Comisión Interamericana des Droits de l'Homme et le développement de sa compétence par le système des pétitions individuelles*, París, LGDJ, 1995, p. 15.

trarse debidamente coordinada y disponer de los recursos técnicos y presupuestales necesarios para el logro de su cometido. Lo anterior por cuanto la eficacia real de las decisiones adoptadas por la CIDH no depende únicamente de la naturaleza jurídica de éstas sino de su correcta implementación en el orden interno de los Estados.

Al respecto cabe señalar que, a diferencia de lo sucedido en el ordenamiento jurídico interno, las medidas cautelares adoptadas por la CIDH no se encuentran predeterminadas como tales en su Reglamento Interno, es decir, no existe un catálogo riguroso de éstas. No obstante, la práctica de la CIDH muestra que, un número importante de éstas guardan relación con dos aspectos concretos: la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal de un grupo determinado de individuos y la realización de una investigación seria, imparcial e inmediata de los hechos referenciados por el peticionario, es decir, en términos de la doctrina americana, la eficacia de los derechos a la verdad (*right to know*), a la justicia (*right to justice*) y a una reparación integral (*right to reparation*)<sup>19</sup>. De allí que sea usual que en la ejecución internas de cumplimiento de medidas cautelares decretadas por la CIDH estén llamadas a intervenir no sólo autoridades administrativas sino judiciales y disciplinarias.

En el caso colombiano, el Decreto 2105 de 2001, por el cual se modificó la estructura el Ministerio de Relaciones Exteriores, acordó a la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, entre otras, las siguientes funciones:

“7. Transmitir a las entidades estatales pertinentes las solicitudes de acción urgente que le formulan al Estado colombiano los organismos internacionales de protección de los derechos humanos ante amenazas o situaciones especiales de riesgo, hacer un seguimiento de las medidas adoptadas en virtud de tales amenazas o situaciones y presentar los informes periódicos a que haya lugar”.

“8. Coordinar el manejo de los casos individuales, que por posibles violaciones de derechos humanos, sean denunciados internacionalmente y transmitidos al Gobierno de Colombia por los organismos internacionales de protección y definir las pautas que deben tenerse en relación con las actuaciones de especial trascendencia jurídica”.

Así pues, de conformidad con la ley, se trata de una instancia gubernamental de coordinación entre las diversas autoridades públicas internas encargadas de ejecutar directamente el contenido de las medidas cautelares decretadas por la CIDH y del interlocutor válido entre el Estado colombiano y los organismos internacionales de protección de los derechos humanos.

No obstante, considera la Sala que, dados los fines que se persiguen con las medidas cautelares decretadas por la CIDH, que como se ha señalado coinciden

---

19 L. Joinet, *Questions of the impunity of perpetrators of human rights violations (civil and political)*, E/CN. 4/Sub. 2/ 1997, 20 de junio de 1997.

con los principios constitucionales, la mencionada competencia de coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores en la materia no puede limitarse a informar las decisiones adoptadas por la CIDH a las diversas instancias internas encargadas directamente de la ejecución de las mismas y, viceversa, reportar al órgano internacional los avances en la materia. En efecto, en estos casos, la labor de coordinación lleva implícitos aspectos materiales y no solamente formales, lo cual se traduce en la facultad con que cuenta el Ministerio para conminar a las diversas autoridades al cumplimiento inmediato de lo ordenado por la CIDH y correlativamente el deber que le asiste a éstas de colaborar efectivamente con aquél poniendo a su disposición los recursos logísticos y operativos que sean necesarios para la consecución del fin. Al mismo tiempo, la Cancillería tiene la obligación de buscar, por todos los medios disponibles, que en el mundo de lo fáctico la medida cautelar despliegue todos sus efectos, lo cual no significa nada distinto a asumir el asunto como propio orientando, por ejemplo, a la víctima sobre la existencia de los diversos programas estatales a los cuales puede recurrir para proteger sus derechos fundamentales.

En lo que concierne al actual Ministerio del Interior y de Justicia, no cabe duda que se trata de una instancia ejecutora interna de las medidas cautelares decretadas por la CIDH, por las razones que pasan a explicarse.

La Ley 199 de 1995, mediante la cual se cambió la denominación del Ministerio de Gobierno por el de Interior y se modificó su estructura orgánica, dispuso en su artículo 6 lo siguiente:

“Sistema de protección de los derechos humanos. En desarrollo de la obligación constitucional del Gobierno Nacional de garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos, el Ministerio del Interior coordinará las actividades de todos los organismos del Ejecutivo, encargados de la promoción, protección y defensa de los derechos humanos. (Subrayado fuera de texto).

“El Ministerio del Interior contará con un sistema de atención a las demandas de protección de los derechos ciudadanos. El desarrollo de este sistema estará a cargo de una Unidad Administrativa Especial dependiente del Ministerio del Interior, la cual deberá actuar previamente en caso de amenaza inminente de los derechos ciudadanos y desarrollar programas orientados a la protección, preservación y restablecimiento de los derechos humanos de los denunciantes. El Ministerio del Interior o la autoridad en la que se delegue esta función, emprenderá, de oficio, las acciones correspondientes ante las autoridades judiciales, sin detrimento de las funciones de las mismas o de las atribuciones del Ministerio Público. (Subrayado fuera de texto).

El decreto reglamentario 0372 de 1996, que estableció la estructura del Ministerio del Interior, en su artículo 28 dispuso que la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos tendría las siguientes funciones:

“Actuar preventivamente en los casos de amenaza inminente de los derechos humanos, desarrollar programas especiales para su protección, preservación y

restablecimiento; y emprender de oficio las acciones correspondientes ante las autoridades judiciales, así como la protección de los denunciantes” (Subrayado fuera de texto).

Ese mismo decreto, en su artículo 49 creó el “Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER”, conformado por las siguientes personas:

- “a) El Director General de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos;
- b) Un delegado del Viceministro del Interior;
- c) Un delegado de Departamento Administrativo de Seguridad;
- d) Un delegado de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos;
- e) Dos delegados de la sociedad civil que serán designados por el Ministro del Interior.”

La función principal del CRER era la de aprobar la reglamentación del programa de testigos y personas amenazadas, evaluar cada caso particular de riesgo y establecer los niveles de protección correspondientes.

Al año siguiente la Ley 418 creó, a cargo del Ministerio del Interior (en la actualidad Ministerio del Interior y de Justicia) un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo para su vida, integridad, seguridad o libertad por causas relacionadas con la violencia política o ideológica o con el conflicto armado interno y que pertenezcan a una de las siguientes categorías: dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de los grupos de oposición; dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas y de los grupos étnicos; dirigentes y activistas de las organizaciones de derechos humanos; testigos de violación de los derechos humanos y de infracciones al derecho internacional humanitario, independientemente de que se hayan iniciado o no los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos.

Posteriormente, mediante decreto núm. 978 de 2000 “por el cual se crea el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano”, adoptado dentro de la búsqueda de una solución amistosa al caso 11.227 que se adelanta ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Gobierno Nacional creó un Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano. Por mandato de este decreto, en desarrollo de los temas de competencia del Ministerio del Interior, se dispuso que se adoptarían medidas de seguridad tales como la protección de sedes donde se lleven a cabo actividades directamente relacionadas con el objeto de las agrupaciones a quienes se dirige el Programa, traslados dentro del país o al exterior, ayudas humanitarias, proyectos productivos y reubicación en el territorio nacional de sus dirigentes, miembros y sobrevivientes, para propender por su estabilidad socioeconómica, según la necesidad y la evaluación que sobre cada caso particular haga un Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos integrado así:

- “1. El Director General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien lo presidirá.
  2. El Vicepresidente de la República o su delegado.
  3. El Coordinador del Grupo de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía Nacional.
  4. El Gerente de la Red de Solidaridad Social o su delegado;
- Asistirán como invitados permanentes con voz y voto:
5. El Secretario General del Partido Comunista Colombiano o su delegado.
  6. El Presidente Nacional de la Unión Patriótica o su delegado.
  7. El Presidente de la Corporación Reiniciar, peticionaria del caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, o su delegado, y
  8. El Director de la Comisión Colombiana de Juristas, peticionaria del caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, o su delegado”.

Ese mismo año, mediante decreto núm. 1592 “por el cual se reglamenta el artículo 6° de la Ley 199 de 1995” se creó un “Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales que en el ejercicio de su actividad profesional asuman la difusión, defensa, preservación y restablecimiento de los derechos humanos y aplicación del Derecho Internacional Humanitario y que, por tal circunstancia, se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad por causas relacionadas con la violencia política o ideológica o con el conflicto armado que padece el país”, programa que estará a cargo de la Dirección General para los Derechos humanos del Ministerio del Interior. Para establecer los niveles de riesgo de esta población específica de personas se estableció otro Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER, integrado de la siguiente manera:

- “1. El Viceministro del Interior o su delegado, quien lo presidirá;
2. El Director General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior;
3. Un delegado del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

En el año 2002 se adoptó asimismo una normatividad referida a la protección de determinadas personas. Se trata del decreto 1386 “por el cual se dictan medidas para brindar protección a alcaldes, concejales y personeros municipales.” Este programa será coordinado por la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Se estableció, de igual manera, un Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER, para efectos de evaluar los estudios técnicos de nivel de riesgo y grado de amenaza contra alcaldes, concejales y personeros y para recomendar las medidas de protección a implementarse en cada caso particular, integrado de la siguiente manera:

- “a) El Viceministro del Interior o su delegado, quien lo presidirá;
- b) El Director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, o su delegado;
- c) El Director General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior;
- d) El Director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH o su delegado;

e) El Director General de la Policía Nacional o su delegado.

Cabe asimismo señalar que el artículo 28 de la Ley 782 de 2002, “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999” mantuvo lo relacionado con las categorías de personas que pueden ser destinatarias del programa de protección del Ministerio del Interior y de Justicia, pero agregando que los interesados en ser acogidos al mismo “*deben demostrar que existe conexidad directa entre la amenaza y el cargo, o la actividad que ejerce dentro de la organización*”, y además que “*las medidas de protección correspondientes a este programa serán de carácter temporal y sujetas a revisión periódica*”.

Por su parte, el Decreto núm. 200 del 3 de Febrero de 2003, “*Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia*” establece en su artículo 17 como funciones de la Dirección de Derechos Humanos, entre otras, las siguientes:

“4. Diseñar y coordinar los programas generales de protección de los derechos humanos y de prevención a la violación de los mismos, en relación con personas que se encuentren en situación de riesgo, en colaboración con el Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de aplicación del Derecho Internacional Humanitario”..

Todos estos programas, que coordina el Ministerio de Interior y Justicia, junto con sus respectivos Comités de Reglamentación y Evaluación de Riesgos CRER, se convierten, por su naturaleza, en instrumentos para ejecutar las medidas cautelares decretadas por la CIDH.

En cuanto a la Fiscalía General de la Nación es evidente que por su mandato constitucional constituye una instancia ejecutora interna de las medidas cautelares adoptadas por la CIDH, en lo que se refiere a la investigación penal de los hechos denunciados por quien solicitó el decreto de aquéllas. Al respecto, cabe señalar que la Fiscalía cuenta en la actualidad con una Dirección de Asuntos Internacionales, que hace las veces de puente entre el fiscal a cargo del caso y el Ministerio de Relaciones Internacionales en el sentido de que debe informar a este último sobre el avance de las investigaciones penales sobre las cuales hayan sido decretadas las mencionadas medidas y asimismo lleva “*el registro sobre el estado de las investigaciones referentes a violación de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario*” y atiende “*los requerimientos formulados por organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales*”, en los términos del artículo 19.3 del Decreto 261 de 2000 “Por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación”.

Además de su labor como organismo investigador, la Fiscalía General de la Nación es responsable de la ejecución de las medidas cautelares decretadas por la CIDH ya que cuenta con un programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes en el proceso. De conformidad con la resolución 2700 de 1996

el procedimiento de protección podrá ser solicitado por el funcionario judicial que esté conociendo el proceso, cualquier otro servidor público o directamente por el interesado.

La Procuraduría General de la Nación como órgano de control de la actividad de la Administración Pública, defensor de los derechos humanos y por supuesto, en su calidad de investigador en materia disciplinaria está llamada a ejecutar en el orden interno las medidas cautelares decretadas por la CIDH en lo que se refiere a la prevención de las violaciones a los derechos fundamentales y adelanta la correspondiente investigación de los hechos que constituyan violaciones graves a los mismos y al DIH.

En relación con las labores de prevención, el Procurador General de la Nación expidió la resolución núm. 138 del 26 de Febrero de 2003 mediante la cual adoptó los fundamentos y procedimientos contenidos en el documento “Función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en materia de Derechos Humanos”. En dicho documento se afirma que “*los casos que mayor atención demandan actualmente a la PGN con los asuntos del Sistema Interamericano y el Sistema de Naciones Unidas*”. A continuación se aclara que corresponde a la Cancillería coordinar lo referente a soluciones amistosas; proposiciones y recomendaciones de la CIDH; medidas cautelares y provisionales y los casos que propiamente lleva la Corte. En relación con la función que está llamada a cumplir la Procuraduría en estos casos se señala que “*En el primer caso, la PGN fundamentalmente debe ser un garante de los compromisos adquiridos; en el segundo, asegurarse de que se cumplan por las autoridades responsables; en el tercero, garantizar que se tomen las medidas dispuestas por la Comisión o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en el cuarto, que las decisiones de la Corte, así como de otros órganos del sistema, se cumplan. En todo caso, la PGN debe igualmente asegurarse de que (sic) la información suministrada tanto a la Comisión como a la Corte, corresponden a la realidad de los hechos*”.<sup>20</sup>

De igual manera, por mandato constitucional y en ejecución de las medidas cautelares decretadas por la CIDH, la Procuraduría debe, de preferencia, adelantar las correspondientes investigaciones disciplinarias contra los funcionarios que violen los derechos humanos o el DIH, comportamientos estos que constituyen, en virtud del artículo 48 la Ley 734 de 2002, faltas gravísimas. Le compete además velar porque los procesos penales que se sigan por estos mismos hechos avances con celeridad.

Más allá de estos órganos de control del Estado es indudable que la ejecución de buena parte de las mencionadas medidas es de competencia de los organismos de seguridad del Estado, por cuanto se trata de adoptar mecanismos efectivos encaminados a proteger la vida e integridad de los peticionarios.

20 Procuraduría General de la Nación, *Función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en materia de derechos humanos*, 2003, p. 55.

Al respecto, el decreto núm. 2110 de 1992 “Por el cual se reestructura el Departamento Administrativo de Seguridad”, en su artículo 6 disponía:

“Son funciones del Departamento Administrativo de Seguridad:

“3. Proteger al Presidente de la República y a su familia en la forma que él determine, a los Expresidentes y prestar servicios de seguridad personal a quienes por razón del cargo, posición, funciones o motivos especiales, puedan ser objeto de atentado contra su persona o bienes, cuando de ellos pudieren derivarse perturbaciones del orden público”. (Subrayado fuera de texto).

Posteriormente, mediante el decreto núm. 218 de 2000 “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de Seguridad”, en el parágrafo de su artículo 3 dispone:

“Para los efectos de la seguridad que deba darse a personas y dignatarios, distintas de las enumeradas en el numeral 15 de este artículo [Presidente de la República y su familia, Ministros y Ex-presidentes de la República], que requieran la protección del Estado, deberá concentrarse la asunción de dicha responsabilidad por parte de otros organismos estatales que desarrollen de protección. El DAS continuará prestando tales servicios en los términos que señala el artículo 6 numeral 3 del Decreto 2110 de 1992, hasta que dichos servicios sean asumidos por otras entidades u organismos estatales”.

De igual manera, de conformidad con su mandato constitucional, y teniendo presentes su visión, misión, funciones y principios de gestión, que aparecen recogidos en el decreto núm. 2158 de 1997, es indudable que la Policía Nacional también está llamada a cooperar en la ejecución interna de las medidas cautelares decretadas por la CIDH. En tal sentido, es indudable que en virtud de la Constitución autoridades de los ámbitos departamental y municipal como lo son los gobernadores y los alcaldes están asimismo comprometidos en la correcta ejecución interna de las mencionadas medidas internacionales. En tal sentido la Ley 62 de 1993 dispone que son atribuciones de estas autoridades públicas en relación con la Policía Nacional, entre otras, la de impartir las órdenes atinentes al servicio, por conducto del respectivo comandante y “*promover en coordinación con el Comandante de la Policía programas y actividades encaminados a fortalecer el respeto por los derechos humanos y los valores cívicos*”.<sup>21</sup>

Existen otros casos en los cuales la ejecución de las medidas cautelares, por su propia naturaleza, y en cumplimiento de su mandato constitucional, requiere del concurso de las Fuerzas Militares, en coordinación con otras instancias estatales. Así por ejemplo, dentro de las decisiones adoptadas por la CIDH en el año 2002, se encuentra una medida a favor de las comunidades afrocolombianas que habitan 49 caseríos ubicados en la cuenca del Río Naya mediante la cual requirió al Estado colombiano para que adoptase “*medidas de protección*

21 Artículo 16, numeral 4 de la Ley 62 de 1993.

*civil no armada y acciones efectivas de control perimetral por parte de la fuerza pública con el fin de evitar incursiones armadas a las cuencas del Naya y del Yurumanguí por las bocanas del Mar Pacífico, en consulta con el Consejo Comunitario del Naya y los peticionarios*<sup>22</sup>. En sentido similar, en el caso de las medidas cautelares decretadas para proteger la vida e integridad física de 515 familias afrodescendientes, miembros del Consejo Comunitario de la cuenca del Jiguamiandó, la CIDH solicitó al Estado, *inter alia*, adoptar medidas preventivas de control perimetral y combate a los grupos armados en el río Atrato, facilitar el sistema de alertas tempranas, incluyendo un sistema de comunicaciones adecuado y confiable con las zonas humanitarias.<sup>23</sup>

En suma, en Colombia la correcta ejecución de las medidas cautelares que han sido decretadas por la CIDH depende de la eficacia que presente, de conformidad con la naturaleza que ofrezcan, la labor desarrollada por determinadas autoridades públicas, de los órdenes nacional, departamental o municipal, bien sean de coordinación del sistema, como es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores o de ejecución de las mismas en los ámbitos administrativo, judicial o disciplinario.

## **2. Relaciones entre la acción de tutela y las medidas cautelares.**

La Sala de Revisión considera necesario realizar un paralelo entre las medidas cautelares decretadas por la CIDH y la acción de tutela, a fin de determinar la procedencia o no de ésta última cuando quiera que aquéllas no han sido correctamente ejecutadas en el orden interno colombiano.

La naturaleza cautelar constituye, sin lugar a dudas, la principal semejanza existente entre el acto jurídico internacional emanado de la CIDH y el mecanismo interno judicial de protección de los derechos humanos. En efecto, ambos apuntan a prevenir un perjuicio irremediable que se cierne sobre un determinado derecho inherente al ser humano. Se asemejan además en su carácter urgente, sumario, expedito e informal.

Las diferencias existentes entre estos mecanismos cautelares son, sin embargo, importantes. Sin duda, la acción de tutela se encamina a proteger un derecho constitucional fundamental frente a una amenaza o vulneración proveniente de una autoridad pública o de un particular por medio de la expedición de una orden judicial de pronto cumplimiento. Por su parte, las medidas cautelares decretadas por la CIDH apuntan a garantizar el goce de un derecho humano reconocido en alguno de los instrumentos internacionales a los que alude el artículo 23 del nuevo Reglamento de esta instancia internacional y, en muchos casos, a

22 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, medidas cautelares decretadas el 2 de enero de 2002 en el caso de *las comunidades afrocolombianas que habitan 49 caseríos ubicados en la cuenca del Río Naya*.

23 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, medidas cautelares decretadas el 7 de Noviembre de 2002 en el caso de *515 familias afrodescendientes (2125 personas), miembros del Consejo Comunitario de la cuenca del Jiguamiandó*.

esclarecer los hechos denunciados, a investigar y sancionar a los responsables; su destinatario es el Estado colombiano excluyéndose por tanto a los particulares, debido a que las medidas cautelares hacen parte de procedimientos encaminados a establecer la *responsabilidad internacional* de un Estado Parte en un tratado internacional que versa, en este caso, sobre derechos humanos. De tal suerte que la omisión en adoptar las medidas administrativas internas necesarias para cumplir lo ordenado por la CIDH puede ser la base para que, llegado el caso y previo el agotamiento de un proceso internacional controversial, este organismo internacional estime que el Estado colombiano no está cumpliendo a cabalidad y de buena fe sus compromisos internacionales en desconocimiento del principio *pacta sunt servanda* y del artículo 1 del Pacto de San José de Costa Rica.

En la práctica, la ejecución interna de aquéllas conlleva la adopción de medidas administrativas que garanticen la seguridad de los peticionarios las cuales serán adoptadas, por decisión de la CIDH, “*de conformidad con las personas protegidas*”, es decir, de común acuerdo entre el Estado y los peticionarios.

Cabe además señalar que la acción de tutela no fue concebida para garantizar el cumplimiento interno de las medidas cautelares decretadas por la CIDH. No obstante, nada obsta para que, en determinados casos, los dos mecanismos puedan llegar a complementarse, cuando quiera que persigan idénticos objetivos. Así pues, el juez de tutela puede emanar una orden para que la autoridad pública proteja un derecho fundamental cuya amenaza o vulneración justificó la adopción de una medida cautelar por parte de la CIDH mas no para ordenar la mera ejecución de ésta, sin que concurren los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela.

(...)

### **El caso concreto.**

En el presente caso la accionante pretende, por vía de acción de tutela, conminar a determinadas autoridades públicas para que cumplan lo dispuesto en unas medidas cautelares decretadas por la CIDH el 19 de febrero de 2002, consistente en :

- “**1.** Adoptar de manera urgente las medidas necesarias para proteger la vida e integridad personal de los miembros de la familia del señor Hernán de Jesús Ocampo Velásquez de conformidad con las personas protegidas y atendiendo a la naturaleza de la agresión denunciada.
- “**2.** Establecer la participación de agentes del Estado en los hechos de violencia denunciados e investigar, juzgar y sancionar a los responsables”.

Dicha solicitud entrañó entonces la apelación a la vía de la tutela para la protección de los derechos fundamentales a la vida e integridad personal de la accionante.

Con el propósito de determinar la procedencia de la presente acción de tutela, estima la Sala necesario analizar, por separado, las actuaciones de las autoridades públicas concernidas con el presente asunto.

En cuanto al Ministerio de Relaciones Exteriores, en su calidad de entidad demandada, alega que su gestión, en virtud de la ley, es únicamente de coordinación mas no de ejecución de las medidas cautelares decretadas por la CIDH. En tal sentido, hace un relato detallado de cada una de sus actuaciones encaminadas a informarle a diversas autoridades públicas el decreto de las mencionadas medidas y a transmitirle, correlativamente, a la CIDH los avances en la materia, que por lo demás no ha habido ninguno en la materia.

Así pues, en principio, se podría concluir que este Ministerio no ha vulnerado o amenazado los derechos fundamentales de la señora Matilde Velásquez Restrepo por cuanto ha sido diligente en su labor de intermediación entre la instancia internacional y las autoridades públicas locales. No obstante, entiende la Sala que los casos de violaciones graves a los derechos humanos las competencias y los correlativos deberes del Ministerio de Relaciones Exteriores deben ser entendidos de manera mucho más amplia, por cuanto su papel no se debe limitar a realizar una actividad mecánica, de simple intermediario o impulsor de documentación sino al de actuar como una instancia que, asumiendo el caso como propio, demande a las distintas autoridades competentes resultados concretos, para lo cual éstas deben prestarle una colaboración efectiva.

En el caso concreto, el 20 de Febrero de 2002 el Ministerio de Relaciones Exteriores le comunicó al del Interior el decreto de las medidas cautelares por parte de la CIDH. El 8 de marzo de 2002 el Director General de Derechos Humanos del Ministerio del Interior le informó al demandado “*que no aparece solicitud alguna de protección de la familia Ocampo Velásquez y que ponen a disposición de los mismos sus programas de protección*”. Frente a esta respuesta, que no resolvía absolutamente nada, el ente accionado guardó silencio.

Para la Sala, el Ministerio de Relaciones Exteriores no debió haber asumido en este caso una posición pasiva frente a la respuesta insuficiente y que no atendía el fondo del asunto, brindada por el Ministerio del Interior sino conminarlo para que adelantase todas las gestiones necesarias para contactar a los peticionarios e ingresarlos al programa de protección de víctimas y testigos que éste dirige.

Igual comportamiento omisivo se presentó en relación con la Fiscalía General de la Nación, por cuanto no reposa prueba en el expediente de que el Ministerio hubiese solicitado al organismo investigador mostrar resultados concretos en los procesos penales que se adelantan por la desaparición del señor Hernán de Jesús Ocampo Velásquez y las amenazas y torturas cometidas contra algunos miembros de la familia Ocampo. Tampoco le solicitó el Ministerio a la Fiscalía que estudiase la posibilidad de incorporar a estas personas en suprograma de protección a víctimas y testigos.

En este orden de ideas, el Ministerio de Relaciones Exteriores, si bien adelantó algunas gestiones administrativas encaminadas a ejecutar las medidas cautelares decretadas por la CIDH, mediante diversos comportamientos omisivos vulneró

los derechos fundamentales de la accionante a obtener una pronta y eficaz protección del Estado en tanto que miembro de un grupo de personas que han sido víctimas o testigos de una violación grave a los derechos humanos, y a quienes le asiste el derecho a conocer la verdad de lo sucedido, a obtener justicia y a ser reparadas integralmente.

En cuanto al Ministerio del Interior y de Justicia, para la Sala está claro que también vulneró los derechos fundamentales de la accionante y los de su familia. En efecto, el demandado se contentó con responder que “*no aparece solicitud alguna de protección de la familia Ocampo Velásquez y que ponen a disposición de los mismos sus programas de protección*”, es decir, ya que la demandante “*directamente*” no solicitó ante la entidad la protección, no se entiende que exista petición alguna y por ende, el correspondiente Comité de Regulación y Evaluación de Riesgos CRER nunca conoció el asunto.

Para la Sala este comportamiento resulta inadmisibles por la sencilla razón que una instancia internacional, como la CIDH hubo de ordenar la protección de la accionante y su familia, y como lo ha entendido este organismo y la doctrina autorizada en estos temas, el decreto de las medidas cautelares no exige el agotamiento de los recursos internos. El Ministerio conocía además de la situación por las comunicaciones que le había remitido al respecto el Ministerio de Relaciones Exteriores. Además, dado el estado de desprotección en el que se encuentran la peticionaria y su familia, merced al incumplimiento del Estado colombiano por acatar las medidas cautelares decretadas por la CIDH y cumplir cabalmente con sus deberes constitucionales, la demandante se vio en la necesidad de instaurar una acción de tutela. En otros términos, no cabe la menor duda de que la accionante y su núcleo familiar desean ingresar a al programa de protección de víctimas y testigos que maneja el Ministerio del Interior. No aparece tampoco prueba en el expediente de labores que haya realizado el demandado por contactar a los demandantes y ofrecerles protección.

Tampoco es de recibo para la Sala el argumento planteado por el Ministerio del Interior y de Justicia en su escrito del 3 de junio de 2003 según el cual “*los tutelantes no están dentro de la población que determina, de conformidad con el artículo 28 de la ley 782 del 2002, las personas que cubija el Programa de Protección que lidera esta Dirección del Ministerio del Interior y de Justicia, motivo por el cual este caso no se pudo analizar en el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CREER*”, ya que la situación de hecho en la cual se encuentran los peticionarios encuadra en citada norma legal que reza:

“Artículo 28. El artículo 81 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999, quedará así:

Artículo 81. El Gobierno Nacional pondrá en funcionamiento un programa de protección a personas, que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno, y que pertenezcan a las siguientes categorías:

Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.

Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos.

Dirigentes o activistas de las organizaciones de derechos humanos y los miembros de la Misión Médica.

Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente. (subrayado fuera de texto).

Dado el tiempo que ha transcurrido y el comportamiento omisivo y negligente del demandado, la Sala ordenará directamente al Ministerio del Interior y Justicia incorporar a su programa a Jhon Jairo Ocampo Velásquez, Matilde A. Velásquez Restrepo, Diana Patricia Ocampo Velásquez y Luz Myriam Ocampo Velásquez, a uno de sus programas de protección, para lo cual los contactará inmediatamente.

(...)

**En suma**, para la Sala la debida ejecución de unas medidas cautelares decretadas por la CIDH, encaminadas a brindarle protección a unas víctimas o testigos de violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, puede ser demandada en sede de acción de tutela por cuanto existe una coincidencia entre los derechos fundamentales protegidos y la amenaza de peligro en la que se encuentran. Sin duda, la protección a la vida e integridad física por parte de las autoridades, así como los resultados de una investigación penal o disciplinaria en estos temas pasa por que el Estado brinde una efectiva protección a los peticionarios, es decir, la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación depende, en buena medida, de la eficacia que tenga la protección que el Estado debe brindar a personas que se hayan en especial riesgo, como lo son los testigos y las víctimas de esta clase de crímenes.

## VII. Decisión.

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

### Resuelve

**Primero: LEVANTAR** la suspensión del término decretada para decidir el presente asunto.

**Segundo: REVOCAR PARCIALMENTE** el fallo proferido el 12 de Febrero de 2003 por el Tribunal Administrativo de Antioquia y en su lugar **TUTELAR** los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, verdad, justicia y reparacion

ción de los señores Jhon Jairo Ocampo Velásquez, Matilde A. Velásquez Restrepo, Diana Patricia Ocampo Velásquez y Luz Myriam Ocampo Velásquez.

**Tercero. ORDENAR** al Ministerio de Relaciones Exteriores que, en adelante, haga un seguimiento más estricto y material al cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la CIDH el 19 de Febrero de 2002 en el caso de la desaparición del señor Hernán de Jesús Ocampo Velásquez y las amenazas y torturas que se le causaron a algunos miembros de su familia.

**Cuarto. ORDENAR** al Ministerio de Interior y de Justicia, que en el término de 48 horas brinden protección inmediata a los señores Jhon Jairo Ocampo Velásquez, Matilde A. Velásquez Restrepo, Diana Patricia, Ocampo Velásquez y Luz Myriam Ocampo Velásquez, para lo cual se comunicará inmediatamente con los peticionarios e informará al Ministerio de Relaciones Exteriores, con el propósito de que éste, a su vez, en nombre del Estado colombiano, le rinda un informe sobre el particular a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**Quinto. INSTAR** a la Procuraduría Delegada Preventiva en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, para que con base en las declaraciones de las víctimas, y una vez que se hallen éstos debidamente protegidos por el Estado, obtenga resultados concretos en la investigación disciplinaria núm. 008-068603-2002 y a que informe periódicamente de los avances y dificultades de la misma al Ministerio de Relaciones Exteriores, con el propósito de que éste, a su vez, en nombre del Estado colombiano, le rinda un informe sobre el particular a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Procuraduría Delegada Preventiva en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos vigilará además el estricto cumplimiento de este fallo por cada una de las autoridades públicas destinatarias de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional.

**Sexto. ORDENAR** al Señor Fiscal General de la Nación que brinde todo el apoyo logístico necesario y eficaz para que avance la investigación radicada bajo el núm. 1187 que cursa en la Unidad de Apoyo a la Unidad de Derechos Humanos y DIH de Medellín e imparta instrucciones precisas al Cuerpo Técnico de Investigación destacado ante aquélla para que, bajo la tutela del fiscal del caso, realice todas las gestiones necesarias y conducentes a fin de que la investigación arroje resultados, informándole a los peticionarios que, si lo desean, pueden ingresar al programa de protección de víctimas y testigos de la Entidad. La Fiscalía informará además, periódicamente, al Ministerio de Relaciones Exteriores los avances en la investigación, con el propósito de que éste, a su vez, en nombre del Estado colombiano, le rinda un informe sobre el particular a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**Séptimo. ORDENAR** al Comandante de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá que, en el término de 48 horas, en coordinación con el Ministerio del

Interior y de Justicia, brinde la protección necesaria a los señores Jhon Jairo Ocampo Velásquez, Matilde A. Velásquez Restrepo, Diana Patricia Ocampo Velásquez y Luz Myriam Ocampo Velásquez

**Octavo. ORDENAR** al Señor Director del Departamento Administrativo de Seguridad DAS que brinde toda su colaboración para que las investigaciones penales y disciplinarias que se adelantan en el caso de la desaparición del señor Hernán de Jesús Ocampo Velásquez y las torturas y amenazas contra algunos miembros de su familia arrojen resultados en el menor tiempo posible. El DAS informará además, periódicamente, al Ministerio de Relaciones Exteriores los avances en la materia, con el propósito de que éste, a su vez, en nombre del Estado colombiano, le rinda un informe sobre el particular a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**Noveno. ORDENAR** al Señor Comandante de los Grupos Gaula del Ejército Nacional que brinde toda su colaboración para que las investigaciones penales y disciplinarias que se adelantan en el caso de la desaparición del señor Hernán de Jesús Ocampo Velásquez y las torturas y amenazas contra algunos miembros de su familia arrojen resultados en el menor tiempo posible.

**Décimo. ORDENAR** que por Secretaría General se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.  
Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

Clara Inés Vargas Hernández. Magistrada Ponente.  
Jaime Araújo Rentarías. Magistrado.  
Alfredo Beltrán Sierra. Magistrado.  
Martha Victoria SÁCHICA Mendez. Secretaria General.

*Sumario*  
*Colombia*

*Corte Constitucional*

*Sala Sexta de Revisión. Sentencia T-786/03 del 11 de septiembre de 2003. Expediente T-731131. Revisión de Sentencia promovida por Nelsy Torres Arias contra el Ministerio del Interior y Justicia y Ministerio de Relaciones Exteriores. La Corte revoca parcialmente el fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Decisión, el 9 de marzo de 2003, y, en su lugar, concede la tutela al derecho a la vida, la integridad personal y el debido proceso de la señora Nelsy Torres Arias y demás familiares de Alcides Torres Arias y ordena un seguimiento continuo y eficaz al cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.*

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Montealegre Lynett, Álvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

## **Sentencia**

En el proceso de revisión de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Decisión, el 9 de marzo de 2003.

### **I. Hechos**

1. Manifiesta la señora Nelsy Torres Arias que su hermano, Alcides Torres Arias, fue detenido y desaparecido en 1995, por miembros de la Fiscalía General de la Nación, en Carepa Antioquia.
2. Indica que a través de Corpojurídico -Fundación Jurídica Colombiana- presentó el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la presunta violación del Pacto de San José de Costa Rica.
3. Señala que como resultado de la petición presentada le asesinaron un hermano y otro fue desaparecido, hechos radicados en la Fiscalía de Derechos Humanos de Medellín - Guayabal.
4. Según la señora Torres, el 14 de febrero de 2002, cuando se estaba preparando la audiencia de testimonios que se iba a presentar en Washington, asesinaron a María del Carmen Flórez Jaimes, cofundadora de la Fundación Jurídica Colombiana.
5. Aduce que desde octubre de 2001 el Ministerio de Relaciones Exteriores se comprometió a tomar medidas para la protección de la vida de su familia y de los miembros de la Fundación. No obstante, éstas no se han ejecutado.

**6.** El 6 de agosto de 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decretó medidas cautelares para la protección de la vida de su familia y de los miembros de la Fundación. En ésta se dieron 15 días para tomar las medidas pertinentes. Sin embargo, hasta el momento no se han ejecutado.

**7.** En criterio de la peticionaria, los Ministerios del Interior y de Justicia y de Relaciones Exteriores han desobedecido en tal grado la orden, que en noviembre de 2002 la subdirectora de la Fundación fue víctima de una persecución y el director de la Fundación tuvo que salir del país, encontrándose asilado en Estados Unidos por estos hechos.

**8.** La accionante afirma que el informe que presentó el Estado colombiano ante la Comisión adjudica la responsabilidad de su inactividad a la falta de colaboración de las personas cobijadas por la medida cautelar. Afirma que el Ministerio argumentó que no se aportó registro de la Cámara de Comercio que demostrara la existencia de la Fundación y que no se habían allegado pruebas de las denuncias por los hechos sucedidos.

**9.** Afirma que el abogado de la Fundación respondió indicando que en ninguna norma de tipo legal o constitucional se ordena que “para poder proteger la vida de las personas se deba tener certificado de existencia y representación legal.”

**10.** Con respecto a la exigencia de las denuncias presentadas acerca de los hechos, considera la accionante que ésta es paradójica en la medida que son proyectos con reserva de sumario a los cuáles ella no tiene acceso. Además, es el Estado quien a través de la Fiscalía lleva los procesos; por tanto, no se entiende cómo el mismo Estado solicita estos documentos. A esto se añade que según el Decreto 2150 de 1995, artículo 13, “queda prohibida la exigencia de copias o fotocopias de documentos que la entidad tenga en su poder, o a los que la entidad pública tenga facultad legal de acceder”, motivo por el cual no se le pueden pedir los documentos mencionados.

**11.** Indica que interpone la tutela contra el Ministerio del Interior y de Justicia, porque según la ley es el encargado de ejecutar las medidas cautelares ordenadas por la Comisión. Añade que presenta la tutela contra el Ministerio de Relaciones Exteriores puesto que es el representante de Colombia ante la Comisión.

**12.** Considera que con la actitud asumida por las entidades accionadas se vulnera el derecho a la vida puesto que no se han tomado las medidas determinadas para protegerla. Por otro lado, estima que al no acatar la medida cautelar se vulnera el debido proceso.

**13.** Por tal motivo solicita que se ordene dar cumplimiento a la medida cautelar dictada por la Comisión.

(...)

## IV. Consideraciones de la Corte Constitucional

### A. Competencia.

Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

### B. Fundamentos

#### Legitimación por activa

La accionante pretende la protección al derecho de la vida, la integridad personal y el debido proceso de ella, los demás familiares de Alcides Torres Arias (los cuales no determina) y los miembros de Corpojurídico.

Observa la Corte que ella no está legitimada para solicitar la protección de los derechos fundamentales de los demás familiares que se verían cubiertos por las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de los miembros de Corpojurídico favorecidos por la misma. Esto puesto que el Decreto 2591 de 1991, en su artículo 10, establece que:

*“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.”*

En ningún momento se manifestó en la solicitud de tutela que se agenciaban derechos ajenos porque los demás sujetos beneficiados con la medida no estaban en condiciones de promover su propia defensa.

No obstante, la Sala observa que en este asunto está envuelta la protección de dos derechos de especial trascendencia: la vida y la integridad personal. Considera, además, que no es razonable la exigencia de la interposición personal de la acción de tutela por cada uno de los miembros beneficiados con la medida cautelar decretada, toda vez que el hecho de que se haya decretado la medida hace presumir que existe un mayor grado de vulnerabilidad de la vida de los individuos. Esto, aunado a que, usualmente, los sujetos que acuden ante instancias internacionales para demandar la protección de sus derechos humanos por parte del Estado pueden verse sometidos a amenazas por haber acudido a éstas<sup>1</sup>, justifica que no se presente individual y personalmente la acción de tutela.

La anterior inclusión de los sujetos cubiertos por la medida se hará puesto que *“la Corte puede decidir cuál es el efecto que mejor protege los derechos constitu-*

---

1 Indicio de la vulnerabilidad de la vida de estas personas es la autorización para que en las peticiones individuales presentadas ante la Comisión se pueda pedir, según el artículo 28, literal b que se reserve la identidad ante el Estado.

*cionales y garantiza la integridad y supremacía de la Constitución”<sup>2</sup>*

## **Problemas jurídicos**

Corresponde a la Sala Sexta de revisión establecer:

- a.** Si es procedente solicitar el cumplimiento de medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a través de tutela.
- b.** Si el incumplimiento de estas medidas cautelares constituye una vulneración al debido proceso.

## **1. Vinculatoriedad de las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Estado colombiano**

**1.1.** La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano de la Organización de Estados Americanos, como lo indica el artículo 51 de la Carta de la OEA. Colombia forma parte de la Organización de Estados Americanos. Además, es Estado Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos -aprobada por la Ley 16 de 1972 y ratificada el 31 de julio de 1973- la cual en su parte segunda, capítulo VI, fija los órganos competentes para la protección de los derechos consagrados, dentro de los cuales se encuentra la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue adoptado por la Asamblea General de la OEA, en la cual participa Colombia. El Reglamento de este órgano autónomo de la OEA es desarrollo del Estatuto que a su vez lo es de la Convención, y por ello forma parte de esta última. La Convención, como tratado de derechos humanos, según el artículo 93 constitucional, inciso primero, está incorporada al ordenamiento interno y hace parte del bloque de constitucionalidad.

El nuevo Reglamento de la Comisión, que entró en vigor el 1º de mayo de 2001 reguló el tema de las medidas cautelares en los siguientes términos:

*“Artículo 25. Medidas cautelares.*

*“1. En caso de gravedad y urgencia y toda vez que resulte necesario de acuerdo a la información disponible, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar al Estado de que se trate la adopción de medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas.*

*“2. Si la Comisión no está reunida, el Presidente, o a falta de éste, uno de los Vicepresidentes, consultará por medio de la Secretaría Ejecutiva con los demás miembros sobre la aplicación de lo dispuesto en párrafo anterior. Si no fuera posible hacer la consulta dentro de un plazo razonable de acuerdo a las circunstancias, el Presidente tomará la decisión, en nombre de la Comisión y la comunicará a sus miembros.*

*“3. La Comisión podrá solicitar información a las partes interesadas sobre cualquier asunto relacionado con la adopción y vigencia de las medidas cautelares.*

---

2 Ver sentencia T-203/02, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

*“4. El otorgamiento de tales medidas y su adopción por el Estado no constituirá prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión”.*

Si las medidas cautelares están consagradas como una de las competencias de la Comisión Interamericana de las cuales puede hacer uso para la efectiva protección de los Derechos Humanos consagrados en la Convención, y son desarrollo de la Convención Americana de Derechos Humanos, al hacer esta última parte del bloque de Constitucionalidad sí tienen vinculatoriedad en el ordenamiento interno.

A través de la Ley 288 de 1996 se reconoció la vinculatoriedad de las indemnizaciones decretadas por la Comisión o la Corte Interamericanas de Derechos Humanos y se estableció un procedimiento para su efectivización a nivel interno. Siguiendo la vinculatoriedad que esta ley establece para las órdenes de indemnización por vulneración de Derechos Humanos, en consonancia con lo expuesto en el párrafo anterior, se puede afirmar que las medidas cautelares son claramente vinculantes en el orden interno.

Además, la Sala Sexta considera que el incumplimiento de la medida cautelar implica un desconocimiento de la obligación internacional consagrada en los artículos 1º y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que señalan respectivamente que: *“los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeto a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”,* y que *“si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”* (subrayas ajenas al texto)

Sobre las implicaciones de la obligación de garantizar ha dicho la doctrina de derecho internacional que *“organizar todo el aparato gubernamental, y todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (...) el Estado está en el deber jurídico de prevenir razonablemente las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes, y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”*<sup>3</sup> De esto

3 FAÚNDEZ, Ledesma Héctor, El sistema Interamericano de Protección de los Derechos

se desprende que no basta con la mera consagración de los derechos humanos en normas internas para cumplir con la obligación de garantía sino que se requiere del cumplimiento efectivo de las leyes y la imposición de consecuencias adversas respectiva por su desacato.

Si se evidencia por la orden dada en la medida cautelar que existe una persona cuya vida corre peligro, y, no obstante, el Estado no realiza las acciones necesarias para proteger a este sujeto, no estará brindando las condiciones para el libre y pleno ejercicio del derecho que se busca proteger con la medida, como se desprende del artículo 1° de la Convención.

Paralelamente, se ha considerado que de la obligación consagrada en el artículo 2° de adoptar medidas legislativas o de otro carácter se deriva que *“[e]l Estado está obligado a tomar medidas para garantizar la vida y la integridad personal de aquellas personas cuyos derechos pudieren estar amenazados.”* También se ha estimado que *“la obligación inherente a todo Estado parte en un tratado de cumplir de buena fe con las obligaciones contraídas en el marco de la Convención le impone a los Estados el deber de acatar las medidas cautelares dispuestas por la Comisión”*<sup>4</sup>.

La obligación del Estado de cumplir las órdenes emanadas de la Comisión en las medidas cautelares se refuerza con el hecho de que al ratificar la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Colombia aceptó el artículo 44 que señala que *“cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados Miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte.”* Si el Estado reconoció el derecho a presentar peticiones individuales de protección de los derechos humanos, no puede negar que las órdenes que profiera la Comisión en el conocimiento de las mismas lo vinculan. Negarse a su cumplimiento sería desconocer la competencia de la Comisión y, por tanto, violar la Convención.

Vale la pena resaltar que esta protección debe ser inmediata puesto que sólo de esta manera se cumple el propósito de la medida cautelar la cual es proferida antes de que exista un pronunciamiento definitivo, para evitar un perjuicio irremediable. Si se ponen trabas a su cumplimiento y por esto se tarda éste, se desnaturaliza la medida.

**1.2.** En reciente jurisprudencia, la Corte abordó el estudio de hechos semejantes a los de la presente tutela. En efecto, en la sentencia T-558/03, Magistrada

---

Humanos, Aspectos Institucionales y Procesales. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, p. 65.

4 Ibidem, p. 273.

Ponente Clara Inés Vargas, la Sala Novena de Revisión conoció de un caso en el cual el hijo de la accionante había sido víctima de un presunto desaparecimiento forzado. Por tal motivo, ésta solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se le concediera protección a su vida y a la de todos sus familiares. En consecuencia, la Comisión ordenó al Estado colombiano implementar las medidas de protección necesarias para garantizar vida de los familiares del presunto desaparecido. A pesar de la existencia de tal orden, señalaba la accionante, habían torturado a uno de los miembros de su familia. La peticionaria indicaba que si bien se habían ordenado más de dos veces las medidas cautelares, el Estado había hecho caso omiso a éstas. Por tal motivo, pedía que se hicieran efectivas.

Sobre la naturaleza de las medidas cautelares decretadas por la Comisión afirmó la mencionada sentencia que:

*“[La medida cautelar] se trata de un acto jurídico adoptado por un organismo internacional de protección de los derechos fundamentales mediante el cual se conmina al Estado demandado para que adopte, en el menor tiempo posible, todas las medidas necesarias, de orden administrativo o judicial, a fin de que cese una amenaza que se cierne sobre un derecho humano determinado..”*

Con respecto a los efectos de la medida cautelar en el ordenamiento jurídico interno dijo la mencionada sentencia:

*“[La doctrina internacionalista<sup>5</sup> coincide en afirmar que los textos constitucionales expedidos después de la Segunda Guerra Mundial se limitan a regular el trámite de incorporación de los tratados internacionales al ordenamiento jurídico interno y a realizar algunas remisiones puntuales a determinados principios del derecho internacional<sup>6</sup>, lo cual no ha sido óbice para considerar que las demás fuentes del derecho internacional público son incorporadas de manera automática a los ordenamientos jurídicos internos, es decir, no precisan de una norma de transformación como sería el caso de una ley.*

*En Colombia se aplican estas mismas reglas generales. Así pues, las medidas cautelares adoptadas por la CIDH se incorporan de manera automática al ordenamiento jurídico interno.*

**(...)**

*[D]ado que el Estado colombiano es Parte en el Pacto de San José de Costa Rica, la medida cautelar debe ser examinada de buena fe por las autoridades públicas internas. Además, por sus particulares características procesales y los fines que pretenden alcanzar, su fuerza vinculante en el derecho interno va aparejada del cumpli-*

5 Araceli Mangas Martín, “Recepción del derecho internacional en el derecho español”, en *Instituciones de derecho internacional público*, Manuel Díez de Velasco, Madrid, 2002, p. 456.

6 Al respecto, son elocuentes los artículos 1.2, 9.2, 25 y 26.2 de la Ley Fundamental de Bonn, en Klaus Stern *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 803.

*miento de los deberes constitucionales que están llamadas a cumplir las autoridades públicas colombianas, en los términos del artículo 2 Superior. En otros términos, independientemente que con la medida cautelar se pretenda proteger alguno de los derechos humanos que aparecen recogidos en los instrumentos internacionales relacionados en el artículo 23 del Reglamento de la CIDH<sup>7</sup>, que con el cumplimiento de las mismas el Estado colombiano esté ejecutando sus obligaciones internacionales, y por supuesto, al margen de la discusión sobre su carácter vinculante o no, la ejecución interna de las mismas se encamina simplemente a hacer efectivos los deberes de respeto y protección de los derechos fundamentales que tienen asignados, en virtud de la Constitución, las diversas autoridades públicas colombianas.”*

En la presente ocasión se acogen los argumentos expuestos por la sentencia relacionada. En efecto, no es facultativo del Estado colombiano determinar si acata o no una medida por un órgano al cual él, mediante el reconocimiento de la Carta de la Organización de Estados Americanos y la ratificación de la Convención, le atribuyó competencia.

## **2. Autoridades encargadas de la ejecución de medidas cautelares determinadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

Como autoridades encargadas de la ejecución de las medidas cautelares decretadas por la Comisión, en ausencia de que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o el reglamento de la Comisión así lo indiquen, la Corte indicó que se debería considerar al Estado colombiano como un todo. Puesto que las medidas de la Comisión usualmente están relacionadas con la protección al derecho a la vida y a la integridad personal y la eficacia de los derechos de verdad justicia y reparación, es común que se vean involucradas en su ejecución autoridades administrativas judiciales y disciplinarias. Dentro de estas, la sentencia T-558/03 mencionó a:

**a.** El Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, que en virtud de lo señalado en el Decreto 2105 de 2001 debe:

*“7. Transmitir a las entidades estatales pertinentes las solicitudes de acción urgente que le formulan al Estado colombiano los organismos internacionales de protección de los derechos humanos ante amenazas o situaciones especiales de riesgo, hacer un seguimiento de las medidas adoptadas en virtud de tales amenazas o situaciones y presentar los informes periódicos a que haya lugar”.*

*“8. Coordinar el manejo de los casos individuales, que por posibles violaciones de derechos humanos, sean denunciados internacionalmente y transmitidos al Gobierno de Colombia por los organismos internacionales de protección y definir las pautas que deben tenerse en relación con las actuaciones de especial trascendencia jurídica”.*

7 Santoscoy, B, La Comisión Interamericana des Droits de l’Homme et le développement de sa compétence par le système des pétitions individuelles, París, LGDJ, 1995, p. 15.

Frente a la labor de esta entidad, la Corte precisó que si bien su obligación era de coordinación ésta “*lleva implícitos aspectos materiales y no solamente formales, lo cual se traduce en la facultad con que cuenta el Ministerio para conminar a las diversas autoridades al cumplimiento inmediato de lo ordenado por la CIDH y correlativamente el deber que le asiste a éstas de colaborar efectivamente con aquél poniendo a su disposición los recursos logísticos y operativos que sean necesarios para la consecución del fin. Al mismo tiempo, la Cancillería tiene la obligación de buscar, por todos los medios disponibles, que en el mundo de lo fáctico la medida cautelar despliegue todos sus efectos, lo cual no significa nada distinto a asumir el asunto como propio orientando, por ejemplo, a la víctima sobre la existencia de los diversos programas estatales a los cuales puede recurrir para proteger sus derechos fundamentales.*”

La Sala Sexta, corroborando lo dicho por la Sala Novena, recuerda que la Corte ya ha señalado que la labor de coordinación de las actividades que conllevan la protección de los derechos fundamentales implica un seguimiento del efectivo cumplimiento de la labor y la puesta en marcha de todos los medios que tenga la entidad para que esto sea así. En la tutela T- 669/03<sup>8</sup> en la cual se estudiaba la diligencia de la Red de Solidaridad en el cumplimiento de su labor de coordinación de las entidades encargadas de los proyectos productivos se dijo:

*“La Corte reconoce que la labor asignada a la Red de Solidaridad Social es de coordinación de las entidades que brindan proyectos productivos. No obstante, si bien ella no es la prestadora directa de las capacitaciones no es ajeno a su deber de coordinación velar porque una vez enviada la persona a determinada entidad, por ejemplo el SENA, la atención que ésta brinde no tenga obstáculos excesivos que la hagan ineficaz. La coordinación de la entidades debe ser continuada y, por tanto, implicar un seguimiento de la ayuda que se les está brindando a los desplazados remitidos a las diferentes instituciones.*

*Siendo esto así, en el caso concreto se hace necesario que la Red no sólo le exponga a la señora Palacios cuáles son las diferentes alternativas de reestablecimiento económico que existen, sino que haga un seguimiento de la atención que las entidades a las cuáles coordina le brinden a la accionante, para que ésta sea efectiva.”(subrayas ajenas al texto)*

En virtud de estas consideraciones se dispuso: “**ORDENAR** a la Red de Solidaridad Social que una vez brindada la asesoría acerca de las diferentes alternativas de consolidación económica, haga un seguimiento de la efectiva atención de la peticionaria en la entidad a la cual acuda para obtener tal consolidación y tome las medidas de coordinación necesarias en caso de que constate que no se están desplegando las actividades para proteger el derecho al trabajo de la peticionaria”. (subrayas ajenas al texto)

---

8 Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

**b.** El Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección General de Derechos Humanos, el cual tiene a su cargo varios programas de protección de denunciantes de violaciones de derechos humanos y defensores de estos derechos, se hayan o no iniciado los procesos penales, disciplinarios y administrativos, para cuyo funcionamiento se establecieron los respectivos Comités de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER.<sup>9</sup>

**d.** La Fiscalía General de la Nación la cual juega un papel importante en el cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la Comisión en lo relativo a la investigación penal de los hechos denunciados por el solicitante de la medida. De manera especial, la Dirección de Asuntos Internacionales que atiende “los requerimientos formulados por organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales”, según el artículo 19.3 del Decreto 261 de 2000. Por otro lado, la Fiscalía cuenta con un programa de protección a víctimas y testigos e intervinientes en el proceso el cual debe cobijar a los sujetos para los cuales se decretan las medidas cautelares.

**e.** La Procuraduría General de la Nación que también desempeña una importante labor tanto en su calidad de defensor de los derechos humanos, como en su tarea de adelantar las investigaciones disciplinarias, por ejemplo, contra los funcionarios que violen los derechos humanos o el Derecho Internacional Humanitario, en el momento de poner en marcha las medidas cautelares. Como refuerzo de lo anterior, en la Resolución No.138 del 26 de febrero de 2003, el Procurador General de la Nación, como se señaló en la sentencia T-558 de 2003 afirmó que “*En el primer caso, la PGN fundamentalmente debe ser un garante de los compromisos adquiridos; en el segundo, asegurarse de que se cumplan por las autoridades responsables; en el tercero, garantizar que se tomen las medidas dispuestas por la Comisión o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en el cuarto, que las decisiones de la Corte, así como de otros órganos del sistema, se cumplan. En todo caso, la PGN debe igualmente asegurarse de que (sic) la información suministrada tanto a la Comisión como a la Corte, corresponden a la realidad de los hechos*”.<sup>10</sup> (subrayas ajenas al texto).

**f.** El Departamento Administrativo de Seguridad, el cual tiene la estructura necesaria para adoptar medidas tendentes a proteger la vida e integridad de “*quienes por razón del cargo, posición, funciones o motivos especiales, puedan ser objeto de atentado contra su persona o bienes, cuando ello pudiera derivarse del orden público*”<sup>11</sup>.

9 Para un conocimiento más detallado de la normatividad que regula estos programas ver sentencia T-558/03.

10 Procuraduría General de la Nación, Función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en materia de derechos humanos, 2003, p. 55.

11 Artículo 6 Decreto No 2110 de 1992. Esta función fue restringida por el artículo 3º del Decreto 218 de 2000, en el sentido de que en la actualidad el DAS sólo está encargado de la protección de la vida de los funcionarios señalados en el artículo 15 del mencionado Decreto y de la del resto

g. La Policía Nacional<sup>12</sup>, y los alcaldes y gobernadores que a nivel municipal y departamental la coordinan<sup>13</sup>, también están comprometidos con la ejecución de las medidas.

Concluye la Corte afirmando que *“[e]n suma, en Colombia la correcta ejecución de las medidas cautelares que han sido decretadas por la CIDH depende de la eficacia que presente, de conformidad con la naturaleza que ofrezcan, la labor desarrollada por determinadas autoridades públicas, de los órdenes nacional, departamental o municipal, bien sean de coordinación del sistema, como es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores o de ejecución de las mismas en los ámbitos administrativo, judicial o disciplinario.”*

### **3. Protección al debido proceso a través de orden de cumplimiento de medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

**3.1.** En un Estado Social de Derecho se requiere que la justicia formal se materialice; una orden plasmada en el papel, sin que sea ejecutoriada deja intacta la situación de vulneración de los derechos que se pretenden proteger. Esto se agrava cuando los derechos por los cuales se vela en la orden son de carácter fundamental.

Tomando esto en consideración, la Corte ha ordenado el cumplimiento de sentencias<sup>14</sup>, medidas cautelares<sup>15</sup> e incluso actos administrativos<sup>16</sup> proferidos por organismos del orden interno. Se ha considerado que:

---

de personas que la requieran estarán encargados “otros organismos estatales que desarrollen protección”. No obstante, la norma señala que el DAS continuará con esta función hasta que sea asumida “por otras entidades u otros organismos estatales.”

12 En virtud de la visión, misión, funciones y principios de gestión señalados en el Decreto No. 2158 de 1997.

13 Por ejemplo, la ley 62 de 1993 señala, en su artículo 16 numeral 4º, que deben promover en coordinación con el Comandante de la Policía programas y actividades encaminados a fortalecer el respeto por los derechos humanos y los valores cívicos.

14 En la sentencia T-534/97, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell, se ordenó el cumplimiento de una sentencia de reintegro laboral. Ordenando el cumplimiento de una sentencia de reintegro laboral, ver también T-211/99, M.P. Carlor Gaviria Díaz y T-084/01, M.P. Antonio Barrera Carbonell. También se ha ordenado el cumplimiento de obligaciones de dar diferentes al reintegro laboral. Por ejemplo, la sentencia T-1686/00, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández, tuteló el cumplimiento de un fallo que ordenaba que después de una fusión empresarial, se tuviera como convención colectiva aquella de la empresa fusionada con mayor antigüedad. Sin embargo, se ha considerado que a través de tutela sólo procede la orden de obligaciones de hacer, mas no de las de dar. Por ejemplo, en la sentencia T-342/02, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda, se negó la tutela a un señor que solicitaba se ordenara el cumplimiento de una sentencia en la cual se había reliquidado su pensión. Para el efectivo cumplimiento de sentencias que conllevan obligaciones pecuniarias, la Corte ha encontrado eficaz el proceso ejecutivo.

*“Los derechos procesales fundamentales no restringen su efectividad a la existencia de un proceso. Ellos incluyen tanto el derecho a acceder a la justicia(1) (CP art. 22[9]) como el derecho a la ejecución de las sentencias en firme (CP arts. 1, 2 y 29). Lo contrario llevaría a restarle toda fuerza coercitiva a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos, en formas bueras, carentes de contenido.”<sup>17</sup>*

En efecto, el cumplimiento de sentencias se ha considerado como un derecho fundamental. Así se ha calificado en las sentencias T-395/01, Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra, y T-406/02, Magistrada Ponente Clara Inés Vargas<sup>18</sup>.

15 En la presente ocasión, vale la pena destacar que a través de tutela no sólo se puede ordenar el cumplimiento de sentencias. Cuando de la efectiva ejecución de una medida cautelar depende la protección de un derecho fundamental, también se ha ordenado el cumplimiento de ésta. En la sentencia T-262/97, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández, se ordenó el cumplimiento de una medida de embargo de cuentas bancarias de la entidad demandada en un proceso laboral por deudas de carácter laboral, a pesar de que se había alegado la inembargabilidad de éstas. Además, la Corte señaló que la protección del debido proceso no se circunscribe únicamente a la relación partes juez, sino que cubre a los sujetos procesales y a las personas que participan en el curso del proceso. Afirmó la Corporación que: “[E]l debido proceso puede ser violado no sólo por los sujetos procesales en estricto sentido, esto es, juez y partes, sino que también es posible que resulte vulnerado por personas que participan en el curso del proceso, bien sea por los llamados “colaboradores de la justicia”, por los intervinientes, o por los sujetos que deben cumplir ciertas órdenes judiciales que van dirigidas a hacer efectivos los derechos reconocidos o declarados judicialmente. En este último evento, si se desacatan las órdenes judiciales, se impide el goce de los derechos subjetivos de una de las partes en el proceso, los cuales quedarían reducidos a una simple declaración abstracta de imposible realización, contra el concepto mismo de justicia.”

16 A través de tutela no sólo se ha ordenado el cumplimiento de órdenes proferidas por autoridades judiciales, sino también de aquellas emanadas de autoridades administrativas, por considerarlo indispensable para la protección de derechos fundamentales. En la sentencia T-206/94, M.P. José Gregorio Hernández Galindo en la cual se estudiaba la vulneración del derecho a la salud y al medio ambiente sano de una comunidad la cual se estaba viendo gravemente afectada por el arrojamiento de aguas negras al sector residencial, la Corte Constitucional concedió la tutela. Observando que la Alcaldía accionada había proferido una resolución en la cual ordenaba el cese del vertimiento de aguas lluvias, la Corte ordenó su efectivo cumplimiento por parte de la administración y fijó a la administración la obligación de velar por acatamiento por parte de los particulares a los cuales vinculaba (1.) Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-431 del 24 de junio de 1992.

17 En la sentencia T-554/92, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, se conoció de un caso en el cual a pesar de que se había ordenado el reintegro de un maestro no se había dado cumplimiento a esto por falta de vacantes, la Corte ordenó el cumplimiento de la sentencia.

18 En estas sentencias se ordenó el cumplimiento de una sentencia que establecía el reintegro laboral, a pesar de que había existido sustitución patronal.

**3.2.** Afirma la sentencia T-558/03 que la protección de las personas en condiciones especiales de riesgo puede implicar la orden del efectivo cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana cuando éstas se hayan proferido para procurar la protección de la vida e integridad del sujeto que ha acudido ante instancias internacionales por la coincidencia de fines que se da con la tutela<sup>19</sup>.

Además, la sentencia indica que la orden de cumplimiento de las medidas cautelares cuando éstas tiendan a proteger la vida e integridad personal del accionante se refuerza por el hecho de que la Corte ha prestado particular atención a la protección de personas en condiciones especiales de riesgo<sup>20</sup>.

**3.3.** La Sala considera válidos los argumentos presentados en la sentencia T-558/03, pero estima que en éstos no se comprenden todos los fundamentos de la orden de cumplimiento de la medida cautelar a través de tutela. Lo anterior puesto que el incumplimiento de las medidas cautelares también implica la vulneración del derecho al debido proceso<sup>21</sup> –tanto interno como internacional– que, como ya se vio, incluye el cumplimiento de las medidas tomadas por las autoridades competentes de la efectiva protección de los derechos.

Esta afirmación se sustenta en las siguientes premisas:

(i) Colombia ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>22</sup>.

19 Dijo la sentencia: “nada obsta para que, en determinados casos, [la tutela y las medidas cautelares] puedan llegar a complementarse, cuando quiera que persigan idénticos objetivos. Así pues, el juez de tutela puede emanar una orden para que la autoridad pública proteja un derecho fundamental cuya amenaza o vulneración justificó la adopción de una medida cautelar por parte de la CIDH mas no para ordenar la mera ejecución de ésta, sin que concurren los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela”. Esto fue reafirmado, en los siguientes términos:“(…) para la Sala la debida ejecución de unas medidas cautelares decretadas por la CIDH, encaminadas a brindarle protección a unas víctimas o testigos de violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, puede ser demandada en sede de acción de tutela por cuanto existe una coincidencia entre los derechos fundamentales protegidos y la amenaza de peligro en la que se encuentran. Sin duda, la protección a la vida e integridad física por parte de las autoridades, así como los resultados de una investigación penal o disciplinaria en estos temas pasa por que el Estado brinde una efectiva protección a los peticionarios, es decir, la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación depende, en buena medida, de la eficacia que tenga la protección que el Estado debe brindar a personas que se hayan en especial riesgo, como lo son los testigos y las víctimas de esta clase de crímenes.”

20 Remite la sentencia a los fallos: T-439/92, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-590/98, M.P. Alejandro Martínez Caballero, y T- 532/95, M.P. José Gregorio Hernández.

21 El cual también se encuentra consagrado en la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 8°.

22 El 31 de julio de 1973. La convención fue aprobada por medio de la Ley 16 de 1972.

(ii) Al hacerlo reconoció la competencia que tienen los órganos encargados de su protección - Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos-.

(iii) El ejercicio de sus competencias para la efectiva protección de los derechos consagrados en la Convención, en particular el conocimiento de denuncias individuales, está regido por un proceso claramente determinado.

En efecto, el conocimiento de comunicaciones y peticiones sobre violaciones de los derechos consagrados en la Convención *“está sometida a procedimientos pre-establecidos, que suponen un examen de la situación planteada por el peticionario, confiriendo las mismas oportunidades procesales tanto al denunciante como al Estado denunciado, y que requieren un pronunciamiento de la Comisión, sobre la base del Derecho (constituido principalmente por la Convención), con miras a la solución del caso que se le ha sometido.”*<sup>23</sup> Primero, la Comisión es el órgano competente para recibir denuncias particulares a través de las cuales los individuos pueden accionar el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, el cual continúa siendo impulsado por ésta, a través de sus facultades, hasta la conclusión del procedimiento –regulado por su Estatuto y su Reglamento-<sup>24</sup>. Dentro del trámite de conocimiento de las peticiones individuales por vulneración de Derechos Humanos, la Comisión tiene facultades para investigar y recaudar pruebas para una mejor ilustración de sus miembros; ante este organismo, el Estado al cual se le atribuye la vulneración puede presentar alegatos. Por último, la petición puede llegar incluso a desembocar en una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, contra el Estado respectivo.

(iv) De ese debido proceso es titular la persona que haciendo uso del derecho que le da la Convención de presentar peticiones individuales acude a presentar la propia, por la presunta vulneración de derechos humanos por parte del Estado, y, también, el Estado denunciado<sup>25</sup>.

(vi) El pleno cumplimiento al debido proceso para el individuo que solicita la protección ante instancias internacionales se debe perfeccionar a nivel interno cuando el Estado cumpla con lo dispuesto por la Comisión.

(vii) En caso de que no se cumpla integralmente con el debido proceso, su cumplimiento puede ser exigido a través de tutela. Este mecanismo procede puesto que a nivel interno no hay ninguna otra garantía judicial para exigir el cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la Comisión.

(...)

23 FAÚNDEZ Ledesma, Héctor, op. cit., p. 132.

24 Ibídem, p. 133-134.

25 Como también se pueden presentar denuncias individuales de Estado contra Estado, las partes de este proceso serían éstos.

## IV. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

### Resuelve

**Primero: REVOCAR PARCIALMENTE** el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Decisión, el 9 de marzo de 2003, y, en su lugar, conceder la tutela al derecho a la vida, la integridad personal y el debido proceso de la señora Nelsy Torres Arias y demás familiares de Alcides Torres Arias.

**Segundo: ORDENAR** al Ministerio de Relaciones Exteriores que además de las diligencias que ha realizado para el cumplimiento de las medidas cautelares realice un seguimiento continuo y eficaz al cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 6 de agosto de 2002 en el proceso PO597/2000 Alcides Torres Arias, por parte de las entidades estatales competentes para su ejecución, señaladas en la parte motiva de la presente sentencia. Asimismo, que informe sobre las gestiones de seguimiento a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**Tercero: ORDENAR** al Ministerio del Interior y de Justicia que en el término de 48 horas, posteriores a la notificación de la presente sentencia, brinde protección efectiva a la vida e integridad personal a la señora Nelsy Torres Arias y demás familiares de Alcides Torres Arias -para cuya ubicación se comunicará inmediatamente con la peticionaria o realizará las gestiones que sean necesarias-, a través de su inclusión en el Programa de Protección a personas que se encuentran en situación de riesgo contra su vida, integridad y seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno. Asimismo que informe de tal protección, los medios utilizados para ésta, y sus resultados al Ministerio de Relaciones Exteriores.

**Cuarto:** Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, el juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

Marco Gerardo Monroy Cabra. Magistrado.

Eduardo Montealegre Lynett. Magistrado.

Álvaro Tafur Galvis. Magistrado.

Iván Escruera Manolo. Secretario General.

## Sumario

### Colombia

#### Corte Constitucional

*Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-327/04 del 15 de abril de 2004. Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó.*

*La Corte concede la Acción de Tutela impetrada para la protección de los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal, la seguridad personal, la libertad de locomoción, la dignidad personal, la privacidad del domicilio y la intimidad de los integrantes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y de quienes tienen vínculos de servicio con esta Comunidad y ordena al Comandante de la Brigada XVII del Ejército Nacional o quien haga sus veces, para que cumpla con los requerimientos impuestos al Estado colombiano por la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso.*

## Sentencia

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Tribunal Superior de Antioquia, Sala de decisión penal, de fecha 10 de julio de 2003, en la acción de tutela presentada por Javier Giraldo Moreno, S.J., coadyuvada por la Defensoría del Pueblo, contra el General Pauxelino Latorre Gamboa, Comandante de la XVII Brigada del Ejército Nacional.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Tribunal, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección de Tutelas Número Doce, en auto de fecha 5 de diciembre de 2003, eligió, para efectos de su revisión, el expediente de la referencia.

(...)

### 2. Lo que se discute.

**2.1** Se debe examinar si es procedente la acción de tutela encaminada a solicitar la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad jurídica, al buen nombre, a la honra, a un debido proceso y a la libertad de los integrantes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, de Antioquia, porque, consideran que sus derechos han sido puestos en alto riesgo por el General Pauxelino Latorre Gamboa, Comandante de la XVII Brigada del Ejército Nacional, con sede en Carepa, Antioquia, no obstante que la Corte Interamericana de Derechos Humanos profirió medidas cautelares en favor de esta Comunidad, según lo dispuso la Resolución del 18 de junio de 2002.

El demandante, Javier Giraldo Moreno S.J., coadyuvado por la Defensoría del Pueblo, manifiesta que se han dado graves hechos que indican que se está llevando a cabo un plan desde la Brigada XVII encaminado a desprestigiar y eliminar a los integrantes de la Comunidad de Paz. Prueba de ello fueron los sucesos ocurridos con el integrante de la Comunidad, Lubián Tuberquia, a quien, el día 7 de febrero

de 2003, 2 personas vestidas de civil, que se identificaron como el General y el Teniente le propusieron que para que fuera excluido de la lista de “milicianos”, que para ellos son quienes colaboran con la guerrilla, debía trabajar con el Ejército, acusando a los líderes de la Comunidad de Paz, lo que no aceptó. Además, en la misma reunión vio en una lista a los nombres de miembros de la Comunidad y oyó cómo se concertaba un plan para que sus líderes fueran sometidos a procesos judiciales, que implicaran privación de la libertad o si esta estrategia fallaba, esas mismas personas fueran asesinadas por los paramilitares. La denuncia sobre estos hechos la realizó Lubián Tuberquia ante la Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en la ciudad de Bogotá, el día 21 de febrero de 2003. Denuncia que obra a folios 60 a 63.

De allí que, para el demandante, los hechos ocurridos en el retén que se realizó el día 12 de febrero de 2003, en la carretera entre Apartadó y San José de Apartadó, en el que fueron capturadas 9 personas, varias son integrantes de la Comunidad de Paz, y una de ellas, continúa privada de la libertad, por haber encontrado en el vehículo de servicio público en que se transportaban, una caja con explosivos y un papel escrito a mano dirigido a una persona llamada Amanda, le dan el convencimiento de que el plan está en ejecución, dadas las extrañas circunstancias que se presentaron para “encontrar” el paquete. Lo que más preocupa al demandante es la que denomina “práctica de compra de testigos” y para la población, la manera como se conforman las “listas de milicianos”, al parecer, a partir de las retenciones de documentos de identidad.

**2.2** El General demandando negó los hechos. Manifestó que no sólo no conoce a Lubián Tuberquia, sino que no conoce a los integrantes de la Comunidad de Paz, ni ha tenido trato privado o institucional con ellos. Además, la descripción del supuesto General que obra en la denuncia ante la Fiscalía no corresponde a él. El retén que se realizó el 12 de enero de 2003, es una actividad normal dentro del desarrollo de la misión institucional del Ejército. Los retenidos fueron puestos órdenes de la Fiscalía y recibieron buen trato, tal como se prueba en las constancias que firmaron los detenidos y que adjuntó a su respuesta. Expresó, además, que las medidas cautelares de protección impartidas por los organismos internacionales, no impiden que si los miembros de la Comunidad de Paz incurrían en hechos delictivos, deben ser puestos a disposición de la autoridad judicial competente. En relación con la retención de documentos de identidad, manifestó que sólo ocurre cuando existe expresa orden.

**2.3** Los jueces de instancia no concedieron esta acción de tutela. El *a quo* consideró que los hechos relatados por el demandante corresponden a típicas conductas punibles y a faltas disciplinarias que, de ser ciertas, deben ser conocidas por la justicia penal militar, la justicia ordinaria o la disciplinaria. Además, no es del juez de tutela invadir esferas sobre las que constitucionalmente no es competente, ni puede intervenir en una investigación penal. Consideró, además,

que los hechos que originaron la acción, carecen de sustento probatorio. El *ad quem* confirmó esta decisión en todas sus partes. En relación con la persona que continúa detenida con ocasión del retén, Amanda Usuga, y la compra de testigos, comparte también lo expresado por el *a quo*, en el sentido de que en el proceso respectivo debe demostrarse este hecho.

**2.4** De este apretado recuento de los hechos, para la Sala de Revisión salta a la vista que : ni el *a quo* ni el *ad quem* se refirieron a un tema de especial trascendencia en esta acción de tutela, que son las “Medidas Provisionales” solicitadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos con el caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, según la Resolución del 18 de junio de 2002, y que fue una de las pruebas aportadas por el demandante.

En efecto, la Corte Constitucional, antes de examinar el caso concreto y determinar la procedencia o no de esta acción de tutela, y si les asistió razón a los jueces en la denegación que hicieron, habrá de referirse a la Resolución en mención y las obligaciones que adquirió el Estado colombiano con este requerimiento de protección a la Comunidad de Paz de San José de Apartadó.

### **3. Contenido general de la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 18 de junio de 2002 (fls. 17 a 37). Reiteración de la jurisprudencia expuesta en la sentencia T-558 de 2003 y en otras providencias.**

#### **3.1 Contenido de la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 18 de junio de 2002. (fls. 17 a 30)**

Esta Resolución estableció “Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Colombia”, en relación con el “Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó”.

La primera parte de la Resolución corresponde a Vistos, que se divide en los siguientes puntos:

a) El punto primero señala que este pronunciamiento de la Corte se origina en el escrito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del 3 de octubre de 2000, con el cual se elevó solicitud de medidas provisionales a favor de los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, departamento de Antioquia, con el fin de que se les proteja su vida e integridad personal, en relación con el caso No. 12.325, pues la Comisión expresó que los residentes de dicha Comunidad “han sido objeto de graves actos de violencia y hostigamiento por parte de grupos paramilitares de la zona” de los que “sentían también responsables miembros del Ejército de Colombia. En particular, la Comisión comunicó a la Corte que ha sido informada del asesinato de 47 de los miembros de la Comunidad en un período de 9 meses. (fl. 17)

b) El segundo, cita la Resolución del Presidente de la Corte, de fecha 9 de octubre de 2000, en la que requirió al Estado colombiano adoptar sin dilación, las

medidas necesarias para proteger la vida e integridad personal de las personas allí mencionadas. Enumera con sus nombres a 188 personas.

En esta Resolución se establecieron, además, unas obligaciones al Estado colombiano de informar periódicamente sobre las medidas adoptadas y se citó a una audiencia pública, en la sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el día 16 de noviembre de 2000.

c) La Resolución de la Corte Interamericana de fecha 24 de noviembre de 2000, resolvió ratificar en todas sus partes la Resolución del 9 de 2000.

Señala la Resolución que el Estado colombiano presentó los informes en relación con las medidas que ha adoptado para el cumplimiento de la Resolución del 24 de noviembre de 2000, en las siguientes fechas: 24 de enero, 23 de marzo, 4 de junio, 6 de agosto, 8 de octubre y 7 de diciembre de 2001, y 8 de febrero y 2 de mayo de 2002.

Así mismo, puso de presente los escritos de la Comisión Interamericana de fechas 22 de julio, 2 de diciembre de 2001, 19 de marzo, 1 de abril y 10 de mayo de 2002, entre otras, en los que la Comisión informó sobre varios hechos acaecidos en la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, con posterioridad de las medidas provisionales.

Para la Comisión, dada la gravedad de la situación, también se debe garantizar el transporte público con alimentos necesarios para el consumo de la comunidad y brindar el apoyo necesario a la Comunidad de Paz frente a la opinión pública y las fuerzas de seguridad que operan a nivel local y deben velar por su seguridad. La Comisión detalló la ocurrencia de 22 hechos relativos con la situación que padece la Comunidad de Paz, entre el 15 de diciembre de 2001 y el 6 de mayo de 2002.

d) Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de fecha 26 de abril de 2002, que resolvió convocar a la Comisión y al Estado colombiano a una audiencia pública en la sede de la Corte, el 13 de junio de 2002.

La audiencia se realizó con presencia del Estado colombiano y de la Comisión Internacional de Derechos Humanos, cada parte presentó sus alegatos. Es de observar que dentro de los argumentos del Estado colombiano, éste reconoce que las medidas “no han sido las más óptimas o las más eficientes en términos de seguridad.” (fl. 25).

e) Hasta aquí los Vistos de la Resolución. Ahora se mencionarán las Consideraciones, así:

En las consideraciones se lee que las 188 personas a las que se aludió en las anteriores Resoluciones se encuentran en situación de grave peligro por su pertenencia a la Comunidad de Paz y están determinadas, pero además, estima que hay otras personas que también están en situación de riesgo, y que aun cuando no están determinadas, pueden serlo, y se trata de quienes prestan el servicio público de transporte, pues la mayoría de los actos de violencia se han presentado en la carretera que conduce de Apartadó a San José de Apartadó, en

el terminal de transporte de Apartadó y en el sitio Tierra Amarilla.

Por lo que para la Corte Interamericana, se deben proteger no sólo los derechos de los miembros de la Comunidad de Paz, sino también, las personas que tengan un vínculo de servicio con esta Comunidad, a la luz de la Convención Americana y en el Derecho Internacional Humanitario.

Por todas estas razones, la Corte Interamericana, en la Resolución del 18 de junio de 2002, resolvió :

“RESUELVE:

1. Requerir al Estado que mantenga las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de todos los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, en los términos de la Resolución del Presidente de la Corte de 9 de octubre de 2000 y la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de noviembre de 2000.

2. Requerir al Estado que adopte las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de todas las personas que prestan servicios a los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, en los términos de los considerandos octavo, noveno y décimo primero de la presente Resolución.

3. Requerir al Estado que investigue los hechos que motivan la ampliación de estas medidas provisionales, con el fin de identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes.

4. Requerir al Estado que mantenga cuantas medidas sean necesarias para asegurar que las personas beneficiadas con las presentes medidas puedan seguir viviendo en su residencia habitual y continúe asegurando las condiciones necesarias para que las personas de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, que se hayan visto forzadas a desplazarse a otras zonas del país, regresen a sus hogares.

5. Requerir al Estado que garantice las condiciones de seguridad necesarias en la ruta entre San José de Apartadó y Apartadó en la terminal de transporte en el sitio conocido como Tierra Amarilla, tanto para que los transportes públicos de personas no sean objeto de nuevos actos de violencia, tales como los descritos en el presente Resolución (*supra* Visto 6 y 13), así como para asegurar que los miembros de la Comunidad de Paz reciban y puedan transportar de manera efectiva y permanente productos, provisiones y alimentos.

6. Requerir al Estado que continúe dando participación a los beneficiarios de las medidas provisionales o sus representantes en la planificación e implementación de dichas medidas y que, en general, los mantenga informados sobre el avance de las medidas dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

7. Requerir al Estado que, de común acuerdo con los beneficiarios o sus repre-

sentantes, establezca un mecanismo de supervisión continua y de seguridad permanente en la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, de conformidad con los términos de la presente Resolución.

8. Requerir al Estado que continúe presentando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cada dos meses a partir de la notificación de la presente Resolución, informes sobre las medidas provisionales que haya adoptado en cumplimiento de ésta.

9. Requerir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que continúe presentando sus observaciones a los informes del Estado dentro de un plazo de seis semanas a partir de su recepción.

10. Notificar la presente Resolución al Estado y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (fls. 28 y 29)

Junto con esta Resolución está el Voto Concurrente, del juez Antonio A. Cançado Trindade, que contiene reflexiones personales sobre el alcance de lo decidido por la Corte Interamericana, por considerar el caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó es de gran trascendencia desde la óptica jurídica.

### **3.2** Reiteración de jurisprudencia : sentencia T-558 de 2003.

Por haber sido objeto de medidas cautelares la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, por un organismo internacional de derechos humanos, resulta del todo pertinente aludir a la sentencia T-558 de 2003, Magistrada Ponente, doctora Clara Inés Vargas Hernández.

En efecto, la Corte Constitucional en esta sentencia abordó la procedencia de la acción de tutela para hacer efectivas las medidas cautelares decretadas por un órgano internacional de protección de los derechos humanos, en ese caso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En el asunto bajo estudio, el pronunciamiento corresponde a la propia Corte Interamericana, acogiendo una solicitud de la Comisión.

En la sentencia T-558 en mención, se estudió la naturaleza jurídica de los actos proferidos por las organizaciones internacionales y, en particular, lo concerniente a las medidas cautelares allí decretadas; la forma como se incorporan las medidas cautelares al ordenamiento jurídico colombiano; las autoridades públicas internas que están llamadas a participar en la ejecución de las medidas; y, si procede la acción de tutela para garantizar la eficacia de las medidas cautelares.

**3.2.1** Sobre la naturaleza jurídica de las medidas cautelares, la sentencia realizó un profundo análisis histórico sobre las fuentes del derecho internacional público y la evolución del mismo, que sirvieron como modelos del sistema interamericano de protección. De acuerdo con el análisis, llegó a la conclusión de que se trata de un acto jurídico, mediante el cual se conmina al Estado demandado para que

adopte todas las medidas judiciales o administrativas necesarias, con el fin de que cese la amenaza que pesa sobre un derecho humano. Explicó la sentencia: “Por lo demás, la naturaleza jurídica de las medidas cautelares sigue siendo la misma, es decir, se trata de un acto jurídico adoptado por un organismo internacional de protección de los derechos fundamentales mediante el cual se conmina al Estado demandado para que adopte, en el menor tiempo posible, todas las medidas necesarias, de orden administrativo o judicial, a fin de que cese una amenaza que se cierne sobre un derecho humano determinado. La práctica de la CIDH en la materia muestra además que tales medidas, decretadas por un órgano de naturaleza cuasijudicial, pueden ser adoptadas en el curso de un proceso que se adelante contra un Estado Parte o incluso sin que haya sido presentada aún la demanda, es decir, como una especie de medida cautelar previa.”

**3.2.2** Respecto de la incorporación y efecto de las medidas cautelares decretadas por un organismo internacional, señaló la providencia en mención, que dado que el Estado colombiano es parte en el Pacto de San José de Costa Rica, la medida cautelar debe ser examinada de buena fe por las autoridades y su fuerza vinculante en el derecho interno va aparejada del cumplimiento de los deberes constitucionales que las autoridades públicas deben cumplir. Señaló también : “Aunado a lo anterior, es necesario tomar en consideración que las medidas cautelares aluden no a situaciones generalizadas de violaciones de los derechos humanos en un Estado sino a casos concretos, particularizados, con beneficiarios determinados, que apuntan a salvaguardar los derechos a la vida e integridad personal de éstos, razón por la cual, no es de recibo el argumento de que el Estado destinatario de las medidas cautelares goce de absoluta liberalidad para cumplir o no lo decidido por la CIDH, tanto menos y en cuanto el otorgamiento de aquéllas no constituye prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión.”

**3.2.3** En cuanto a cuáles autoridades públicas colombianas son las llamadas a ejecutar las medidas cautelares, la sentencia tantas veces mencionada adelantó un minucioso estudio normativo de las distintas autoridades públicas que tienen alguna competencia o relación con el tema y en especial para que se produzca la protección. Desde esta perspectiva, la sentencia señaló : “En suma, en Colombia la correcta ejecución de las medidas cautelares que han sido decretadas por la CIDH depende de la eficacia que presente, de conformidad con la naturaleza que ofrezcan, la labor desarrollada por determinadas autoridades públicas, de los órdenes nacional, departamental o municipal, bien sean de coordinación del sistema, como es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores o de ejecución de las mismas en los ámbitos administrativo, judicial o disciplinario.”

**3.2.4** Finalmente, en lo que concierne a la procedencia de la acción de tutela para conminar a las autoridades públicas para que cumplan lo dispuesto en unas medidas cautelares, la Corte en esa oportunidad consideró que la acción de tutela puede ser el mecanismo adecuado para impartir las órdenes corres-

pondientes contra las autoridades que en un determinado asunto hubieren incumplido con sus deberes constitucionales.

(...)

**3.4 En conclusión :** el presente caso debe estudiarse desde la perspectiva de los criterios expuestos por la Corte Constitucional, a lo largo de todas las sentencias que sobre la protección al derecho a la vida y a la seguridad personal ha proferido, siendo las sentencias acabadas de mencionar sólo algunas de ellas, pero que se avienen para la decisión que se adoptará. Aunado al compromiso adquirido por el Estado colombiano cuando no adopta lo más pronto posible, las medidas cautelares impuestas por un organismo internacional de derechos humanos, con el cual el país ha suscrito el correspondiente tratado. Asuntos ampliamente examinados por la Corte en otros pronunciamientos relativos al bloque de constitucionalidad, que deben ser objeto también de reiteración.

#### **4. El caso concreto.**

Como es fácil deducir de los antecedentes, que valga precisar corresponden a un estrecho resumen de las numerosas situaciones y hechos que allí se describen, esta Sala de Revisión advierte que centrará la discusión a lo que concierne al ámbito propio de la acción de tutela y al papel del juez constitucional.

(...)

La Sala no se adentrará en un examen detallado o minucioso de cada uno de los hechos posiblemente delictivos que describe el actor a lo largo de los varios escritos que obran en el expediente, por la sencilla razón de que ya fueron puestos en conocimiento de las autoridades competentes, Fiscalía, Procuraduría, y son del resorte de tales autoridades. Además, porque el verdadero sentido de esta acción de tutela no es entrar a resolver o pronunciarse sobre cada hecho o situación. No. Lo que percibe esta Sala de Revisión es que se está ante una petición de protección integral mucho más amplia, en la que los hechos sucedidos conducen a que se acreciente el temor de los integrantes de la Comunidad de Paz de que se produzcan hechos como los manifestados por uno de sus miembros ante la Fiscalía, lo que, de contera, significa que al parecer se han incumplido los requerimientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En efecto, lo que en la acción de tutela reclaman el actor y el coadyuvante es que el juez constitucional examine si existen indicios de que se pueden estar afectando o amenazando de afectar los derechos fundamentales de las personas de la Comunidad de Paz y proferir las órdenes correspondientes para impedir que la vulneración continúe. No le estaban pidiendo al juez constitucional que estableciera responsabilidades penales o disciplinarias, ni le estaban planteando que se inmiscuyera en procesos penales que eran del conocimiento de las autoridades judiciales. De allí que no era propio del juez de tutela exigir del actor pruebas exhaustivas de lo que acontecía, y ante sus carencia, denegar la acción de tutela pedida.

Considera la Corte que le bastaba al juez constitucional poner dentro del contexto general lo dicho por los demandantes frente a la situación que ha atravesado el municipio de San José de Apartadó y los miembros de la Comunidad de Paz, situación que ha sido objeto de medidas cautelares por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como lo pusieron de presente los demandantes, para concluir que existían al menos indicios sobre la amenaza del derecho a la vida de tales personas y a su integridad física, entre otros de los derechos fundamentales posiblemente afectados.

No puede olvidarse que la Resolución de la Corte Interamericana mencionó en la Resolución del 19 de junio de 2002, que fue informada por la Comisión Interamericana, en escrito del 3 de octubre de 2000, del asesinato de 47 miembros de la Comisión de Paz en un período de 9 meses. Es de advertir que según la Comisión, de los actos violentos y los hostigamientos por los grupos paramilitares “serían también responsables los miembros del Ejército de Colombia” (Vistos 1, fl. 17)

Es de observar que la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, Antioquia, nació el 23 de marzo de 1997, con el propósito de crear un territorio neutral; es decir, que los grupos armados: guerrilla, paramilitares y Ejército, respetaran a la población civil y no se vieran obligados a abandonar sus viviendas y tierras. En otras palabras, el anhelo de estos pobladores se reduce a que los dejen vivir y trabajar en paz. Este hecho lo pone de relieve el Presidente de la Corte Interamericana en el denominado “Voto Concurrente del Juez A. A Cancado Tridade.” (fls. 31 a 37)

Sin embargo, de acuerdo con los hechos que relata el actor, no obstante la constitución de la Comunidad de Paz, la población de San José de Apartadó ha continuado siendo objeto de hostigamientos por los actores armados, lo que ha dado lugar a los diversos pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a los que se aludió en el punto 3.1 de esta providencia, y por lo que las medidas cautelares que se habían proferido, se extendieron a las demás personas que tengan un vínculo de servicio con esta Comunidad.

Es de recordar además que, según la decisión del 18 de junio de 2002, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la audiencia pública llevada a cabo el 13 de junio del mismo año, obra que el Estado Colombiano reconoce que las medidas adoptadas “no han sido las más óptimas o las más eficientes en términos de seguridad”. (fl. 25).

Sobre lo que ha hecho el Comandante de la Brigada en lo concerniente a las medidas cautelares dispuestas por la Corte Interamericana, obra en el escrito de respuesta a esta acción de tutela, lo siguiente:

“Se precisa que las medidas cautelares dictadas por la Corte Interamericana de los derechos Humanos, se orientan particularmente a realizar actividades que brinden seguridad y protección a los integrantes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, en ningún momento la Corte Interamericana ha establecido como

sitio vedado ninguna parte del territorio Nacional (art. 2 C.N.). Ahora, la seguridad y protección a la que se refieren esas medidas cautelares se materializan por parte del componente de la Fuerza Pública, mediante su normal accionar regido y regulado mediante la Constitución y la Ley colombiana. En lo que debemos ser enfáticos es que esas medidas de protección no constituyen patente de corzo (sic), que permita a los integrantes de cualquier comunidad, cobijada por las mismas, realizar conductas que vulneren la Constitución y la Ley y que siempre que alguno de sus miembros incurran en hechos delictuosos, deberán ser puesto a disposición de la autoridad judicial competente.” (fl. 143)

Agregó el Comandante que “cuando se realiza algún retén Militar, nunca se discrimina a las personas, ni se retienen sus cédulas de ciudadanía a menos que exista expresa orden, pero este no es el caso. Si se retuvo fue luego de haber encontrado los explosivos no como lo afirma el accionante.” (fl. 143)

Es decir, de una parte, existen unos graves hechos descritos por el demandante, en el sentido de que se siguen presentando violaciones o amenazas de los derechos fundamentales de los miembros de la Comunidad de Paz, no obstante los requerimientos del organismo internacional de brindarles protección, y de la otra, como lo reconoce el propio Comandante, no obstante el requerimiento de tales medidas cautelares a favor de la Comunidad, según su entendimiento, éstas se materializan por parte de la Fuerza Pública “mediante su normal accionar regido y regulado mediante la Constitución y la Ley colombianas” (fl. 143).

En otras palabras, no existe evidencia en el expediente de que se hubieren adoptado la medidas especiales por parte del Comandante de la Brigada XVII del Ejército en beneficio de la Comunidad de Paz, y para ello, resulta competente el juez de tutela para actuar, sin más dilaciones, con el fin de proteger los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, seguridad personal, libertad de locomoción, dignidad personal, derecho a la privacidad del domicilio, a la intimidad, entre otros, que según denuncia el demandante, están siendo amenazados al no brindar el Estado una protección especial a la Comunidad.

Pero, el juez constitucional debe resolver previamente la siguiente situación: Existe el requerimiento de un organismo internacional que debe ser acatado por el Estado colombiano, sobre esto no hay duda. El cumplimiento correspondiente es del resorte de las más altas autoridades del Gobierno: Presidencia de la República, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Defensa Nacional, Fiscalía, es decir, como lo expresó la sentencia T-558 de 2003, de acuerdo con la naturaleza de las medidas cautelares, dependerá por parte del Estado establecer cuál es la autoridad obligada a ejecutar las medidas decretadas por el organismo internacional. En relación con este aspecto, la Corte hará un llamado expreso para que el Estado impulse eficazmente el cumplimiento de estas medidas, pues ninguna de las autoridades mencionadas fueron las demandadas en esta acción de tutela.

Sobre el estado en que se encuentra este proceso, el demandante, en escritos del 26 de enero y 10 de marzo de 2004 dirigidos a la Corte Constitucional informó sobre las distintas solicitudes que ha elevado a la Presidencia de la República y a la Fiscalía General de la Nación sobre este caso. Allí se observa que la Presidencia ha tomado algunas decisiones en relación con la situación de San José de Apartadó, según comunicación del 12 de septiembre de 2003, suscrita por el Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos, en la que señala el Director sobre las reuniones que se han sostenido con los representantes de la Comunidad y la intervención de la Procuraduría General de la Nación. También adjuntó copia de la comunicación del Inspector General del Ejército, de fecha 2 de octubre de 2003, en la que dice que se dio traslado de los hechos sobre los presuntos delitos perpetrados por miembros del Ejército. Aunadas a las comunicaciones anteriores, obra la del Secretario Jurídico de la Presidencia de la República en la que acusa recibo y traslada a las entidades correspondientes la comunicación en que relata los hechos ocurridos en San José de Apartadó: Ministerio del Interior y de Justicia, de Defensa Nacional, Fiscalía, Procuraduría Defensoría del Pueblo y al Director del Programa Presidencial de Defensa de los Derechos Humanos.

Según esto, se está en la etapa de las reuniones con la comunidad con el propósito de dar cumplimiento a lo dispuesto por el organismo internacional, pero no existe ningún procedimiento concreto encaminado a contrarrestar inmediatamente el temor de los habitantes, ni hay prueba de que las medidas cautelares ya se hubieren proferido.

Ante esta omisión, la Corte Constitucional concederá esta acción de tutela, mientras culmina el procedimiento de adopción de medidas cautelares a nivel nacional y por parte de las más altas autoridades del Estado, con el fin de que cesen las perturbaciones a la Comunidad. Para tal efecto, procederá a proteger a los individuos que integran la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, impartiendo unas órdenes a nivel regional, encaminadas no sólo a aminorar el temor de los habitantes de San José de Apartadó y de quienes tienen vínculos de servicio con la Comunidad, sino para proteger sus derechos fundamentales mencionados, pues el juez de tutela no puede denegar la solicitud de tutela simplemente porque las autoridades nacionales no han finalizado el proceso de adopción de medidas cautelares ordenadas por la Corte Interamericana, dado que los hechos indican que existen amenazas de violación de los derechos humanos de la Comunidad de Paz y de quienes tienen vínculos de servicio con la Comunidad.

En consecuencia, la Corte proferirá tanto las medidas de protección correspondientes a nivel regional, de acuerdo con los requerimientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como las órdenes pertinentes a la acción de tutela puesta bajo su estudio.

(...)

### III. Decisión.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### Resuelve:

**Primero: Revocar** la sentencia del Tribunal Superior de Antioquia, Sala de decisión penal, de fecha 10 de julio de 2003, en la acción de tutela presentada por Javier Giraldo Moreno, S.J., coadyuvada por la Defensoría del Pueblo, contra el General Pauxelino Latorre Gamboa, Comandante de la XVII Brigada del Ejército Nacional, con sede en Carepa, Antioquia, y en su lugar, **CONCEDER** la acción impetrada para la protección de los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal, la seguridad personal, la libertad de locomoción, la dignidad personal, la privacidad del domicilio, salvo orden judicial, y la intimidad de los integrantes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y de quienes tienen vínculos de servicio con esta Comunidad.

En consecuencia, se ordena al Comandante de la Brigada XVII del Ejército Nacional, o quien haga sus veces, desde el momento de la notificación de esta sentencia, que cumpla lo siguiente:

1 Cumplir, en el ámbito territorial de competencia de la Brigada, los requerimientos impuestos al Estado colombiano por la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de junio de 2002, sobre “Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de Colombia – Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó”, en beneficio de las personas que fueron objeto de medidas cautelares por la mencionada Corte, es decir, los miembros de la Comunidad de Paz y las personas que tengan un vínculo de servicio con esta Comunidad, para cuyo efecto, se transcribe la parte Resolutiva de esa providencia, que en lo pertinente dice: “RESUELVE:

- 1) Requerir al Estado que mantenga las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de todos los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, en los términos de la Resolución del Presidente de la Corte de 9 de octubre de 2000 y la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de noviembre de 2000.
- 2) Requerir al Estado que adopte las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de todas las personas que prestan servicios a los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, en los términos de los considerandos octavo, noveno y décimo primero de la presente Resolución.
- 3) Requerir al Estado que investigue los hechos que motivan la ampliación de estas medidas provisionales, con el fin de identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes.
- 4) Requerir al Estado que mantenga cuantas medidas sean necesarias para asegurar que las personas beneficiadas con las presentes medidas puedan seguir viviendo

en su residencia habitual y continúe asegurando las condiciones necesarias para que las personas de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, que se hayan visto forzadas a desplazarse a otras zonas del país, regresen a sus hogares.

5) Requerir al Estado que garantice las condiciones de seguridad necesarias en la ruta entre San José de Apartadó y Apartadó en la terminal de transporte en el sitio conocido como Tierra Amarilla, tanto para que los transportes públicos de personas no sean objeto de nuevos actos de violencia, tales como los descritos en al presente Resolución (*supra* Visto 6 y 13), así como para asegurar que los miembros de la Comunidad de Paz reciban y puedan transportar de manera efectiva y permanente productos, provisiones y alimentos.

6) Requerir al Estado que continúe dando participación a los beneficiarios de las medidas provisionales o sus representantes en la planificación e implementación de dichas medidas y que, en general, los mantenga informados sobre el avance de las medidas dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

7) Requerir al Estado que, de común acuerdo con los beneficiarios o sus representantes, establezca un mecanismo de supervisión continua y de seguridad permanente en la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, de conformidad con los términos de la presente Resolución.

8) Requerir al Estado que continúe presentando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cada dos meses a partir de la notificación de la presente Resolución, informes sobre las medidas provisionales que haya adoptado en cumplimiento de ésta.

**2.** En todos los casos en que sea privado de la libertad a cualquier título, un integrante de la Comunidad de Paz o una persona vinculada al servicio de la misma, informará inmediatamente a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, para que en cumplimiento de sus funciones, velen por la protección de los derechos fundamentales de las mencionadas personas.

**3.** No se podrá mantener privado de la libertad en las instalaciones del Ejército ni, en particular, en la Brigada XVII del Ejército, a ningún integrante de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, ni a ninguna persona vinculada a esta Comunidad. En caso de retención de alguna de estas personas, éstas deberán ser puestas inmediatamente a órdenes de la autoridad judicial, y trasladadas al lugar que indique el fiscal o juez del caso.

**4.** El Comandante de la Brigada XVII del Ejército, o quien haga sus veces, ordenará al personal bajo su mando, otorgar un tratamiento de especial cuidado y protección cuando se trate de requisas en retenes y estén de por medio los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, los habitantes de este municipio, los conductores de transporte público o las personas vinculadas al servicio con esta Comunidad. La información allí obtenida sólo puede servir para los fines definidos en la ley y no puede ser utilizada para fines distintos, ni mucho menos, podrá ser suministrada a terceros.

Salvo los casos expresamente señalados por la ley, no se podrán retener los documentos de identidad de las personas requisadas que han sido beneficiadas de medidas cautelares por la Corte Interamericana en mención.

**5.** El Comandante de la Brigada XVII del Ejército Nacional, o quien haga sus veces, asume bajo su responsabilidad, la garantía y protección de los derechos fundamentales que adelante se indican, de los habitantes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y de las personas que tienen vínculos con ella. Para tal efecto, debe adoptar las decisiones que sean necesarias para garantizar su seguridad personal. Bajo su responsabilidad tiene la protección de los derechos a la vida, integridad personal, seguridad personal, libertad de locomoción, a la privacidad del domicilio y a la intimidad de los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y de quienes tienen vínculos de servicio con la Comunidad, dándole cumplimiento, en todo caso, a las órdenes judiciales. Para el cabal cumplimiento de lo ordenado, el Comandante de la Brigada XVII del Ejército, o quien haga sus veces, elaborará los manuales operativos o manuales de instrucciones al personal bajo su mando, con el fin de asegurar que se ejecute estrictamente lo ordenado en esta sentencia. De estos manuales enviará copia a la Procuraduría y a la Defensoría del Pueblo, en un término no mayor a treinta (30) días.

**Segundo:** Envíese al señor Ministro de Defensa Nacional copia de esta providencia, así como la copia de la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 18 de junio de 2002, sobre “Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de Colombia – Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó”, para los fines relacionados con el cumplimiento de esta tutela.

**Tercero:** Envíese a la Procuraduría General de la Nación copia de esta providencia, para que ejerza especial vigilancia respecto del cumplimiento de esta acción. Así mismo, envíese copia del escrito del demandante, Javier Giraldo Moreno, S. J., recibido por la Corte Constitucional el día 12 de abril de 2004 y de sus anexos para lo de su competencia.

Por Secretaría General librense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de al Corte Constitucional y cúmplase.

Alfredo Beltran Sierra. Magistrado

Manuel José Cepeda Espinosa. Magistrado

Jaime Cordoba Treviño. Magistrado

Ivan Humberto Escruce Manolo. Secretario General