

FUENTES DEL DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-
Facultad de adoptar actos jurídicos unilaterales

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.

ACTO JURIDICO POR ORGANOS INTERNACIONALES-
Clases/**DECISIONES DE ORGANOS INTERNACIONALES-Efecto**
vinculante/**RECOMENDACIONES DE ORGANOS**
INTERNACIONALES-Carecen de efecto vinculante

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 aquellos 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.

RECOMENDACIONES-Doctrina internacionalista contemporánea

Ciertos tribunales arbitrales internacionales, así como un destacado sector de la doctrina internacionalista contemporánea, 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. 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 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.

RECOMENDACIONES COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

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.

MEDIDAS CAUTELARES-Alcance

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.

MEDIDAS CAUTELARES-Importancia en el derecho internacional de derechos humanos

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.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Regulación de medidas cautelares

MEDIDAS CAUTELARES-Naturaleza jurídica

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.

MEDIDAS CAUTELARES DECRETADAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Incorporación de ordenamiento jurídico

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. 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.

MEDIDAS CAUTELARES DECRETADAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Ejecución por autoridades colombianas

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. 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, encontrarse 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.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-Instancia gubernamental de coordinación

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, 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.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA-Instancia ejecutora de las medidas cautelares decretadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Instancia ejecutoria interna de las medidas cautelares decretadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en lo referente a investigación penal

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”. Además, 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.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Instancia ejecutora interna de las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en lo referente a prevención de violaciones de derechos fundamentales

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. 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

faltas gravísimas. Le compete además velar porque los procesos penales que se sigan por estos mismos hechos avances con celeridad.

ORGANISMOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO-Mecanismos para proteger la vida e integridad de los peticionarios

POLICIA NACIONAL-Cooperación en ejecución interna de medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

ACCION DE TUTELA Y ACTO JURIDICO INTERNACIONAL-
Semejanzas y diferencias

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 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 concurran los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela.

ACCION DE TUTELA-Protección de minorías políticas

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL SOBRE DEFENSOR DE DERECHOS HUMANOS-Debida protección por el Estado/**PREVENCION EN TUTELA**-Promoción y protección de derechos humanos

TESTIGO-Protección

PRINCIPIO DE CELERIDAD DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Impulso de procesos penales

DEBIDO PROCESO PUBLICO SIN DILACIONES INJUSTIFICADAS-Cumplimiento de términos procesales/**PRINCIPIO DE CELERIDAD PROCESAL**-Dilación indefinida de decisiones judiciales

PARTE CIVIL EN PROCESO PENAL-Finalidad

DERECHOS DE VICTIMAS DEL DELITO-Protección amplia

CRIMENES DE GUERRA-Concepto/**CRIMENES DE GUERRA**-Relación con los medios y métodos del combate/**CRIMENES DE GUERRA Y CRIMENES DE LESA HUMANIDAD**-Contenido y alcance de la noción son distintos

VICTIMA O TESTIGO-Colaboración con la administración de justicia/**ESTADO**-Protección a víctima de testigo que colabora con la administración de justicia

JUEZ DE TUTELA-Función ante amenaza o vulneración de derechos humanos

La acción de tutela no sería el mecanismo indicado, y ni siquiera idóneo, para intentar transformar este estado de cosas ya que se estaría ante la búsqueda de una protección objetiva de los derechos fundamentales y no subjetiva que es aquella que se logra mediante la mencionada acción, lo cual no quiere decir que, en un caso concreto de amenaza o vulneración de los derechos de las víctimas a conocer la verdad, a obtener justicia o reparación, y a recibir la adecuada protección por parte del Estado, el juez de tutela no pueda impartir las órdenes correspondientes contra las autoridades que en un determinado asunto hayan incumplido con sus deberes constitucionales de respetar y garantizar el disfrute de los derechos humanos.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-Posición pasiva frente a vulneración de derechos humanos

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA-Posición pasiva frente a vulneración de derechos humanos

ACCION DE TUTELA-Procedencia de la ejecución de medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

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.

Referencia: expediente T-719935

Acción de tutela promovida por Matilde Velásquez Restrepo contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior y de Justicia.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS
HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., diez (10) de julio de dos mil tres (2003).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, JAIME ARAUJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRAN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, dicta la siguiente,

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el 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.

II. RESPUESTA DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS ACCIONADAS.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante escrito radicado el 31 de enero de 2003, solicitó al juez de tutela rechazar por improcedente la acción de tutela instaurada en su contra por la señora Velásquez Restrepo.

En su escrito el demandado adelantó un relato cronológico del trámite que ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha seguido el caso del

señor Ocampo Velásquez. Enfatiza que el Ministerio siempre ha sido diligente en lo que a su competencia corresponde, *“en tanto no es entidad ejecutora de gestiones como la protección física de personas o la investigación, medidas éstas solicitadas por la CIDH”*.

En lo que concierne el trámite ante la CIDH, los hechos más relevantes son los siguientes:

1. El 21 de Noviembre de 2001 la CIDH solicitó información sobre la situación de la familia de Hernán de Jesús Ocampo Velásquez, en los siguientes términos *“sin prejuzgar sobre la apertura de un trámite sobre medidas cautelares (...) enviar a esta Secretaría, en un lapso de cinco días contados a partir de la recepción de esta comunicación, la información que considere oportuna sobre la situación a la que se refiere el peticionario”*.
2. El 22 de Noviembre de 2001 tuvo lugar una reunión interinstitucional en la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores hizo entrega de la comunicación de la CIDH a la Fiscalía General de la Nación, la Vicepresidencia de la República y la Policía Nacional.
3. Ese mismo día, el demandado envió unos oficios a la Jefe de la Oficina Jurídica del DAS, a la Procuraduría Delegada en lo Preventivo para los Derechos Humanos, anexando la comunicación de la CIDH y solicitando información sobre las medidas adoptadas al respecto.
4. El 26 de Noviembre de 2001, la Oficina de la Asesora Jurídica en Derechos Humanos del DAS informó al demandado que solicitó información al a Dirección Seccional del DAS Antioquia y dio traslado de la denuncia a la Oficina de Control Disciplinario de la entidad.
5. En la misma fecha, la Oficina de Asuntos Internacionales de la Fiscalía envió copia de la comunicación a la Unidad de Fiscalía Especializada de Medellín y a la Fiscalía 47 Delegada GAULA Medellín.
6. La Fiscalía Delegada ante el GAULA Medellín informó que adelanta una investigación, bajo el radicado núm. 1584, por el delito de secuestro en la persona del señor Hernán de Jesús Ocampo Velásquez, ocurrido en la tarde del día 28 de Octubre de 2001.
7. El 27 de Noviembre de 2001 el demandado le informó a la CIDH que una vez recibida su comunicación, ésta fue remitida a las entidades competentes con el fin de que informaran sobre el caso.
8. El 27 de Noviembre de 2001, el Coordinador de Derechos Humanos de la Policía Nacional solicitó establecer alianzas estratégicas de seguridad para el señor Hernán de Jesús Ocampo Velásquez y otros miembros de su familia. Solicitó asimismo información sobre los hechos que involucran, al parecer, a miembros de la Institución.

9. El 19 de Diciembre de 2001, mediante una nota, la CIDH remitió al Ministerio una información presentada por la peticionaria referente al caso, la cual fue remitida inmediatamente por el Ministerio al Programa Presidencial para los Derechos Humanos, a la Procuraduría General de la Nación, al Ministerio del Interior, al DAS, a la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación.

10. El 27 de Diciembre de 2001 el demandado le envió una nota a la CIDH informándole que la Dirección Antisecuestro y Extorsión del GAULA de Medellín adelanta una investigación por el presunto secuestro del señor Hernán de Jesús Ocampo Velásquez.

11. El 10 de enero de 2002 el DAS Seccional Antioquia informó que adelanta una investigación preliminar tendientes a establecer la presunta participación del agente Gutiérrez Brand en los hechos.

12. El 24 de enero de 2002 el demandado le informó a la CIDH sobre la investigación interna que adelanta el DAS Seccional Antioquia, así como sobre aquella que está en conocimiento de la Fiscalía Especializada ante el GAULA de la Policía Nacional.

13. El 19 de Febrero de 2002 la CIDH formalizó su solicitud al Estado colombiano de adoptar medidas cautelares a favor de la familia de Hernán de Jesús Ocampo Velásquez, en los siguientes términos:

“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”.

14. El 20 de Febrero de 2002 el Ministerio de Relaciones Exteriores le informó a la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos, a la Fiscalía General de la Nación, al Ministerio del Interior, a la Policía Nacional, al DAS y al Programa Presidencial para los Derechos Humanos sobre el decreto de las medidas cautelares.

15. El 26 de Febrero de 2002 el mencionado Ministerio le informó a la CIDH que en cuanto a la adopción de medidas urgentes para proteger a la familia del presunto desaparecido, se le había solicitado al DAS y a la Policía Nacional la adopción de las medidas pertinentes. En lo que atañe al esclarecimiento de los hechos, se informó que cursa una investigación en la Fiscalía Delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializados, con el propósito de individualizar autores o partícipes en los hechos.

16. El 8 de marzo de 2002 el Director General de Derechos Humanos del Ministerio del Interior le informó al Ministerio de Relaciones Exteriores que no aparece solicitud alguna de protección de la familia Ocampo Velásquez y que ponen a disposición de los mismos sus programas de protección.

17. El 19 de junio de 2002 el DAS Seccional Antioquia informó a la Cancillería el archivo de su investigación interna.

18. El 22 de Noviembre de 2002 el Ministerio de Relaciones Exteriores remitió un oficio “*dirigido al Coordinador de Investigación y Seguridad CIS, F.G.N. remitiendo la información solicitada por el mismo. – CORPOJURIDICO-. Esta es la última actuación que reposa en el expediente que lleva la Dirección de Derechos Humanos y Derecho internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el que se puede observar que la última vez que la CIDH se dirigió al Estado colombiano fue el 19 de Febrero de 2002*”.

En lo que se refiere a los hechos y fundamentos de derecho invocados en la presente acción de tutela, la Cancillería sostiene que la accionante hace juicios de valor que no han sido demostrados en el curso de un proceso judicial.

Agrega que las medidas cautelares decretadas por la CIDH difieren de las medidas provisionales que decreta la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a solicitud de la Comisión, las cuales no han sido adoptadas en el presente asunto.

En síntesis, el Ministerio de Relaciones Exteriores alega que con fundamento en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sus funciones se limitan a transmitir a las autoridades nacionales competentes las decisiones adoptadas por la CIDH y a informar a esta última los avances que se han presentado en cuanto a la ejecución de las mismas en el orden interno.

El Ministerio del Interior y de Justicia, por su parte, contestó la acción de tutela señalando que con base en el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, adelanta un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo para sus vidas, integridad y seguridad por causas relacionadas con la violencia política o con el conflicto armado. La población a proteger es la siguiente:

- Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de los grupos de oposición.
- Dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, 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.

Explica a continuación los requisitos que debe reunir la persona para acceder al programa, el procedimiento de estudio de la petición y la resolución de la misma por el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos CRER.

Aduce además el Ministerio del Interior y de Justicia que mediante oficio del 8 de marzo de 2002, le informó al Ministerio de Relaciones Exteriores que no existían antecedentes en relación con el caso en estudio y que ponía a disposición de los peticionarios el programa de protección de víctimas y testigos.

Por las anteriores razones el Ministerio del Interior y de Justicia solicitó al juez de tutela negar la misma por improcedente.

Debido a que el juez de tutela, mediante auto del 4 de Febrero de 2003, dispuso la vinculación en calidad de demandados en el presente proceso a la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa Nacional, el DAS y el Programa Presidencial para los Derechos Humanos, es necesario resumir los argumentos expuestos por cada una de estas entidades.

La Unidad de Apoyo a la Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH de Medellín informó que bajo el radicado núm. 1187 adelantaba una investigación por los delitos de tortura y amenazas personales donde aparece como ofendida la señora Luz Miriam Ocampo Velásquez, *“al que se anexó por conexidad la investigación por los hechos en los cuales se encuentra actualmente desaparecido el señor Hernán de Jesús Ocampo Velásquez”*.

Agrega que, hasta la fecha, el proceso cuenta con tres cuadernos originales e igual número de duplicados, empero *“estos últimos se encuentran sin igualar debido a los problemas de fotocopiado que actualmente atravesamos”*.

Posteriormente, mediante oficio del 5 de Febrero de 2002, la mencionada Unidad de Fiscalía informó que el proceso se encontraba en *“la etapa de investigación previa, en espera del resultado que puedan arrojar la práctica de unas pruebas ya decretadas en forma legal, para proceder de conformidad. De otro (sic) me permito emitirle copia de los oficios 073 y 306F3 dirigidos al Comandante del Gaula y al comandante de la Estación de Policía de Belén de esta ciudad, en los que se solicita la debida protección a los ofendidos”*.

Mediante escrito radicado el 11 de Febrero de 2003 el Coronel (r) Augusto Betancourt Llanos, Director Seccional del DAS Antioquia, solicitó negar la acción de tutela con base en los siguientes fundamentos.

La Dirección General de Asuntos Especiales del Ministerio de Relaciones Exteriores remitió al DAS copia de las comunicaciones enviadas por la CIDH

mediante las cuales se solicita información sobre la adopción de las medidas necesarias para preservar el derecho a la vida y la integridad personal de los señores Hernán de Jesús Ocampo Vélez, Jhon Jairo Ocampo Velásquez y Carlos Arturo Velásquez.

La medida cautelar adoptada por la CIDH tiene como fundamento la captura ilegal de que fue víctima el señor Hernán de Jesús Ocampo Vélez, *“al parecer por miembros del Departamento Administrativo en esta ciudad y por quien se exigía rescate de un millón de dólares”*.

Alega el DAS que ninguna entidad nacional o internacional le ha solicitado prestación de servicios de seguridad y protección para la señora Matilde Arnolda Velásquez Restrepo.

Con fundamento en los hechos denunciados ante la CIDH, la Dirección Seccional del DAS, mediante auto del 26 de Noviembre de 2001, ordenó abrir investigación preliminar, dentro de la cual se citó en reiteradas oportunidades por escrito y telefónicamente a los señores Carlos Arturo Velásquez, Jhon Jairo y Diana Ocampo Velásquez para que depusieran en torno a la supuesta desaparición forzada, pero nunca concurrieron.

Mediante auto del 31 de mayo de 2002 se resolvió archivar definitivamente la actuación, al no encontrar mérito suficiente para iniciar la investigación disciplinaria. La Procuraduría General de la Nación, Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, el 15 de Noviembre de 2002 realizó una visita especial al expediente 752/2001 seguida contra Alvaro Gutiérrez Brand sin que se efectuara observación alguna al respecto.

La Procuradora Regional de Antioquia, mediante escrito del 12 de Febrero de 2003 dio respuesta a la presente acción de tutela solicitando se declare la improcedencia de la misma por cuanto, a su juicio, se ha actuado de manera suficiente por parte de los organismos estatales que deben actuar en estos casos. Además, teniendo en cuenta que actualmente existen acciones penales y disciplinarias pendientes de solución relacionadas con la desaparición del Señor Hernán de Jesús Ocampo Velásquez y las torturas infligidas a la señora Myriam Ocampo Velásquez, la peticionaria debe esperar a la solución de las mismas *“y no acudir a este medio para obtener supuestamente la resolución de una petición que ya fue debidamente atendida”*.

La Procuraduría Delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos remitió asimismo un oficio al Tribunal Administrativo de Antioquia dando cuenta que adelantaba el proceso 008-68603-2002 por la desaparición del señor Hernán de Jesús Ocampo y por las presuntas torturas infligidas a la señora Myriam Ocampo Velásquez *“el cual se encuentra en práctica de pruebas dentro de la etapa de indagación preliminar”*.

La Policía Metropolitana del Valle de Aburra respondió la acción de tutela de la referencia señalando que la Fiscalía General de la Nación le solicitó tomar las medidas necesarias para garantizar la integridad de Myriam Ocampo

Velásquez, para lo cual dispuso la realización de un estudio de seguridad en el cual se estableciera además su nivel de riesgo. El mencionado estudio le fue realizado al Jhon Jairo Ocampo Velásquez, Matilde A. Velásquez Restrepo, Diana Patricia Ocampo Velásquez y Luz Miriam Ocampo Velásquez.

Señala además que *“Del estudio de seguridad realizado a dicha familia por parte del personal de Inteligencia de la Policía Nacional, se hizo la observación consistente que se debía instruir al señor Comandante del Sector, para que pasara revista a las instalaciones ubicadas en la calle 27 Nro. 83-101, residencia de la familia OCAMPO, las que se han venido realizando hasta la fecha en forma interrumpida (sic) por parte del personal que integra esa Unidad”*. Agrega que debido a la acción de tutela presentada por la señora Matilde Arnolda, el Señor General Comandante de la Policía Metropolitana del Valle de Aburra dispuso la realización de un nuevo estudio de seguridad a la peticionaria al igual que a su familia para verificar nuevamente el peligro que corren *“y de ser necesario se ordenará un dispositivo de seguridad permanente a los referidos”*.

III. DECISIÓN OBJETO DE REVISIÓN.

El Tribunal Administrativo de Antioquia mediante sentencia del 12 de Febrero de 2003 consideró que la protección del derecho a la vida y a la integridad personal invocados correspondía exclusivamente a la Policía Nacional, razón por la cual el fallo tuvo efectos exclusivamente frente a esa Institución.

En efecto, para el Tribunal la Policía Nacional no había cumplido con el requerimiento que le formulara la Fiscalía General de la Nación de proteger la integridad personal de Matilde Arnolda Velásquez Restrepo y su familia. Aclara que ante la imposibilidad de *“colocarle a cada ciudadano amenazado un agente del orden que lo proteja, lo cual no impide que en virtud al principio de colaboración que se predica desde la Constitución Política se tracen entre las diferentes entidades que brindan seguridad, planes o programas tendientes a garantizar la vida e integridad de los asociados”*.

Agrega el fallador que para la actora y su núcleo familiar también nace la obligación de colaborar con las autoridades de la República, suministrándole información veraz, seria y oportuna que conlleve a identificar a quienes pretenden hacerles daño.

Con base en los anteriores fundamentos el Tribunal Administrativo de Antioquia tuteló el derecho a la vida e integridad personal de la señora Matilde Arnolda Velásquez Restrepo y su familia amenazada, ***“ORDENÁNDOLE AL COMANDANTE DE LA POLICÍA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRA, CON SEDE EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN, QUE EN UN TÉRMINO DE CUARENTA Y OCHO HORAS, CONTADOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTA PROVIDENCIA, PROCEDA A INICIAR LA REALIZACIÓN DE UN ESTUDIO DE SEGURIDAD DE LA PETICIONARIA Y SU FAMILIA AMENAZADA PARA VERIFICAR EL***

PELIGRO QUE ESTOS CORREN, Y CON BASE EN LOS RESULTADOS DEL MISMO, SI ES DEL CASO, SE TOMARÁN LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD PERTINENTES”.

IV. INTEGRACIÓN DE LA PARTE PASIVA.

De conformidad con los hechos expuestos en la presente acción de tutela la Sala de Revisión consideró que el accionante no había integrado correctamente el contradictorio, ya que la demanda no fue dirigida contra una entidad cuyo concurso es necesario para establecer la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales alegados, es decir, contra el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER. Siendo obligación del juez constitucional proceder a la vinculación oficiosa del mencionado organismo, a fin de garantizarle el ejercicio del derecho de defensa y, en esa medida, determinar el grado de responsabilidad que le pueda asistir, mediante auto del 26 de mayo de 2003 la Sala resolvió poner en conocimiento del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER el contenido del expediente de tutela T-719935 para que, en el término de tres días siguientes a la notificación del auto, dicha entidad se pronunciase acerca de las pretensiones y del problema jurídico que plantea la aludida acción de tutela.

Mediante escrito del 3 de junio de 2003, suscrito por el Dr. Iván Echeverri Mejía en su calidad de asesor del Director General de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Interior y de Justicia, procedió a responder el requerimiento formulado por la Sala de Revisión, en los siguientes términos:

“Con relación al fallo de la presente acción de tutela que esta (sic) para la revisión de su Despacho, consideramos que esta (sic) concordado con lo expuesto en nuestra respuesta dada en su momento por parte de esta Dirección.

“Toda vez que revisada nuestra base de datos no se encontró solicitud alguna de protección por parte de la tutelante o sus familiares. Así mismo revisada la documentación allegada en el expediente, por esa Sala de Revisión, podemos deducir que los tutelantes no están dentro de la población objeto que determina, de conformidad con el artículo 28 de la ley 782 del 2002, las personas que cobija 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 – CRER.”

V. DECRETO DE PRUEBAS.

Debido a que es necesario contar con más elementos de juicio para resolver la presente acción de tutela, la Sala de Revisión, mediante auto del 13 de Junio de 2003, decretó la práctica de las siguientes pruebas:

“Primero. Ordenar que por la Secretaría General de esta Corporación se oficie a la Procuraduría Delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos para que dentro del término de tres (3) días siguientes contados a partir de la notificación de este proveído se sirva informar a este Despacho lo siguiente:

1. ¿Qué funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, y durante cuánto tiempo, han conocido del caso de la desaparición del señor Hernán de Jesús Ocampo y de las torturas ocasionadas a la señora Luz Myrian Ocampo Velásquez?

2. ¿En qué etapa procesal se encuentran las investigaciones disciplinarias que se adelantan por estos casos?

Segundo. Los términos continúan suspendidos para fallar el presente asunto hasta tanto no se practiquen las pruebas señaladas.”

La Procuraduría Delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos, mediante oficio del 18 de Junio de 2003, dio respuesta en los siguientes términos:

“Para su conocimiento y fines pertinentes me permito anexarle copia del reporte histórico del reparto, arrojado por el Sistema GEDIS del Expediente 008-68603-2002. Se encuentra actualmente en práctica de pruebas en etapa de indagación preliminar.

Así mismo le informo que en la Procuraduría Delegada Preventiva en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos cursa proceso por la protección a la familia OCAMPO VELÁSQUEZ y sus correspondientes medidas cautelares”.

La Sala desea destacar algunos de los siguientes datos que aparecen en el reporte del proceso radicado 008-068603-2002, remitido por la Procuraduría.

1. La queja data del 27 de Febrero de 2002.
2. El proceso disciplinario se adelanta por la desaparición del Señor Jesús Ocampo y la retención y tortura de la hermana del mismo.
3. Los investigados son miembros del Gaula del Ejército.
4. La investigación se encuentra actualmente en etapa de investigación preliminar.
5. Las últimas actuaciones procesales realizadas fueron las siguientes:

- a. El 6 de Junio de 2003 se ordenó la práctica de una visita especial.
- b. Con fecha 16 de Junio de 2003 aparece la siguiente anotación en el sistema GEDIS *“Auto de pruebas sale a comisión al Valle de Aburra el expediente pasa a reparto de abogados”*.

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 aquélla 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 internacionalista¹ más autorizada en la materia ha criticado, sin embargo, este listado de fuentes del derecho internacional público por cuanto 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 aquellos 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

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.

vinculantes². 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 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*”.³ 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 contemporánea⁴, 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*⁵, 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 humanos⁶ 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.

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

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

⁴Ver 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, aquellas que suele emitir cada año el Alto Comisionado para los Derechos Humanos en relación con la situación de los derechos humanos en Colombia.

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.

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 Calamandrei⁷ 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 Europeas 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.

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

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 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 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*”.⁸

A lo largo de la vigencia del anterior Reglamento de CIDH, la doctrina especializada⁹ distinguió entre las medidas cautelares decretadas con fundamentos en los numerales 1 y 2 del artículo 29 de la citada normatividad internacional.

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.

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 peticionario¹⁰. 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 amistosa¹¹ o para suspender la concesión otorgada a una empresa privada para llevar a cabo actividades forestales en las tierras de una comunidad indígena¹² o para evitar la expulsión de un periodista extranjero¹³.

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 Ledesma¹⁴ 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.

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 *Ibídem*, p. 46.

¹³ *Ibídem*.

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

“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.

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 internacionalista¹⁵ 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 internacional¹⁶, 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 Trabajo¹⁷, pero tales pronunciamientos no resultan aplicables al caso concreto dada la especial naturaleza jurídica que presentan las medidas cautelares decretadas por la CIDH.

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 CIDH¹⁸, 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.

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.

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.

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, encontrarse 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*)¹⁹. De allí que sea usual que en la ejecución

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.

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 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 y negrilla 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 creo 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”. (negrilla fuera de texto).

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”*.²⁰

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

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

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.

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 párrafo 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 Expresidentes 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”.*²¹

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 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*”²². 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 humanitarias²³.

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

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

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.

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 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.

3. Protección de personas en condiciones especiales de riesgo.

Indudablemente, el desarrollo de un conflicto armado interno conlleva a poner en peligro los derechos fundamentales de la totalidad de la población civil en Colombia. No obstante, por las particularidades que el mismo ofrece, determinadas personas, en razón de su actividad profesional, sus convicciones políticas o ideológicas, su calidad de dirigente sindical o campesino o por la circunstancia particular de haber sido víctima o testigo de una violación grave a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario se encuentra

en un nivel de riesgo aún mayor, razón por la cual el cumplimiento deber constitucional que tienen las autoridades públicas de asegurar la vida, integridad y libertad de todas las personas residentes en Colombia (art. 2 constitucional) ofrece, correlativamente, un nivel de exigencia superior.

En tal sentido, desde temprana jurisprudencia, la Corte ha insistido en la necesidad de brindarle una especial protección a un grupo particular de personas, por vía de la acción de tutela, como es el caso de los miembros de las minorías políticas. Así, en sentencia T-439/92, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz consideró que *“Los integrantes de minorías políticas que individualmente ostentan la condición de civiles pueden verse afectados con ocasión de las actividades militares y tienen derecho a solicitar del Estado su protección específica, mediante el ejercicio de los medios jurídicos más efectivos para ello, en particular de la acción de tutela.”*

Posteriormente, en sentencia T-590 de 1998, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, la Corte consideró que la desprotección estatal en el que se encontraban los defensores de los derechos humanos en Colombia, constituía un estado de cosas inconstitucional en los siguientes términos *“DECLARAR que hay un estado de cosas inconstitucional en la falta de protección a los defensores de derechos humanos y, en consecuencia, HACER UN LLAMADO A PREVENCIÓN a todas las autoridades de la República para que cese tal situación, y, solicitar al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo que dentro de la obligación constitucional de guardar, proteger y promover los derechos humanos se le de un especial favorecimiento a la protección de la vida de los defensores de los derechos humanos. Y HACER UN LLAMADO a todas las personas que habitan en Colombia para que cumplan con el mandato del artículo 95 de la Constitución que los obliga a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica.”*

Cabe asimismo señalar que la Corte en sentencia T-532 de 1995, con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo examinó el contenido del deber estatal de proteger a los testigos de los casos de homicidios relacionados con alteraciones al orden público en los siguientes términos *“La evaluación acerca de la idoneidad, importancia y efectividad de la colaboración prestada por una persona en un proceso penal corresponde al fiscal competente que adelanta dicho proceso, el cual deberá definir el tipo de protección que el caso amerita, para el conocimiento y las posteriores gestiones a cargo de la Oficina de Protección de la Fiscalía. Al respecto, nada podría hacerse externamente al proceso penal y, por ello, mal podría el juez de tutela sustituir al fiscal en dicha tarea de evaluación. Sin embargo, tanto respecto de personas procesadas, juzgadas o condenadas como en relación con las que no están en esas condiciones, cuando sea evidente la vulneración o la amenaza de derechos fundamentales, puede verificarse si la Fiscalía está cumpliendo con la obligación que le corresponde según el artículo 250, numeral 4, de la Constitución: “Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso”.*

De igual manera, en razón a la actividad profesional o al oficio que desarrollan, se encuentran en especial riesgo los fiscales, jueces e investigadores que asumen los casos de violaciones graves a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; los periodistas, los integrantes de la misión médica y los líderes sindicales, comunitarios y sociales.

Los organismos internacionales de derechos humanos, de tiempo atrás, han venido asimismo recomendándole al Estado colombiano que dedique particular atención a la protección de estos grupos y personas que se hallan en condiciones especiales de riesgo y que las investigaciones penales y disciplinarias que se adelanten por casos de amenazas o atentados contra la vida e integridad de aquéllos sean objeto de un especial tratamiento²⁴.

4. Acción de tutela e impulso de los procesos penales en casos de violaciones graves a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

Por mandato del artículo 29 constitucional, toda persona tiene derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas. En tal sentido, la Corte ha insistido en la necesidad de garantizar el principio de celeridad en la administración de justicia. Así, en sentencia T- 450 de 1993, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, la Corte consideró que *“Es esencial la aplicación del principio de celeridad en la administración de justicia. Una dilación por una causa imputable al Estado no podría justificar una demora en un proceso penal. Todo lo anterior nos lleva a concluir que frente al desarrollo del proceso penal, se deben aplicar las disposiciones sobre fijación de términos en desarrollo del principio de respeto a la dignidad de la persona, como límite a la actividad sancionadora del Estado”*.

Posteriormente, en sentencia T-577 de 1998, con ponencia del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra consideró que *“El derecho fundamental al debido proceso, consagrado en nuestro Estatuto Fundamental en su artículo 29, se encuentra en armonía con el derecho a que se administre pronta y cumplida justicia, es decir, en la vigencia y realización del principio de celeridad procesal que debe regir las actuaciones de todos los funcionarios de la Rama Judicial. Por ende, cuando los funcionarios investidos de la potestad de administrar justicia dilatan indefinidamente las decisiones judiciales que deben proferir, incumplen los deberes que les son propios, conculcan el derecho fundamental mencionado y, ocasionan perjuicios a la parte afectada con esa dilación. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 228 del Estatuto Fundamental, el principio de celeridad es uno de los más importantes para la administración de justicia. El transcurso de períodos prolongados, más allá*

²⁴ Entre los numerosos documentos existentes en la materia ver especialmente: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Tercer Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia 1999*. OEA/Ser.L/V/II. 102.Doc. 9 rev. 126 febrero 1999.

de los términos previstos en la ley para la toma de las decisiones, se traduce en una omisión constitutiva de falta de la actividad debida, la cual en sí misma es violatoria del derecho fundamental al debido proceso.”

Ahora bien, estima la Sala que cuando se trate de procesos penales que se adelanten por violaciones graves a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, el principio de celeridad adquiere una relevancia aún mayor no sólo por los bienes jurídicos que han sido lesionados, por las hondas repercusiones nacionales e internacionales que conllevan estos crímenes, sino además porque están de por medio los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.

En tal sentido, mediante sus fallos en sede de acción pública de inconstitucionalidad, esta Corte ha venido abriendo el camino para que las víctimas de estos crímenes puedan tener una participación mucho más activa en estos procesos penales, en especial, cuando se encuentran en etapa preliminar, que por lo demás son la gran mayoría.

Así pues, en sentencia C-1149 de 2001, con ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentería, la Corte dejó claramente establecido que la finalidad de la parte civil dentro del proceso penal militar no se limitaba a la búsqueda de la verdad, sino también la reparación del daño, la justicia y el efectivo acceso a ella. Se trata, por tanto, de una nueva perspectiva del papel y finalidades de la parte civil que se proyecta en varias direcciones *“La primera y una de las más importantes es que la parte civil en el proceso penal debe contar con las mismas facultades y derechos procesales que el sindicado, como por ejemplo, la del acceso directo al expediente, desde el momento mismo de su existencia o creación del expediente, aunque no se haya dictado resolución de apertura de instrucción; el titular del bien jurídico protegido, llámese perjudicado, víctima del hecho punible, sujeto pasivo, heredero o sucesor de ellos, debe poder intervenir desde el inicio de la investigación previa y tener acceso al expediente desde el momento mismo en que este comienza a formarse aunque no se halla llegado a la etapa de instrucción y en las mismas condiciones y con los mismos derechos del sindicado. Lo anterior no es más que consecuencia de la nueva perspectiva señalada por la Corte respecto de la parte civil pues ésta no persigue un interés meramente patrimonial, sino también la búsqueda de la verdad, la realización de la justicia y el efectivo acceso a ella”*²⁵.

Esta nueva concepción de la parte civil tiene trascendencia en la definición y alcances de la participación de la víctima o los perjudicados tanto durante la investigación preliminar como dentro del proceso penal. Al respecto, la Corte en sentencia C-228 de 2002, con ponencia de los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett, consideró que si los derechos de las víctimas *“no están limitados a la búsqueda de una reparación económica, la solicitud y presentación de documentos e información relevante*

²⁵ Aclaración parcial de voto a la sentencia C-228 de 2002 del Magistrado Jaime Araujo Rentería.

también podrá estar orientada a contribuir al esclarecimiento de la verdad y a reducir el riesgo de impunidad y no sólo a demostrar la existencia de un perjuicio ni a cuantificar el daño material. Esta concepción también tiene implicaciones tanto en materia de los recursos que puede interponer contra decisiones que puedan afectar sus derechos a la verdad y a la justicia, como respecto la necesidad de que las providencias que puedan menoscabar sus derechos sean conocidas oportunamente por la parte civil para que pueda controvertirlas. Por ende, está legitimada, por ejemplo, para impugnar decisiones que conduzcan a la impunidad o no realicen la justicia. Sin embargo, no le corresponde a la Corte en este proceso pronunciarse sobre todas las consecuencias de la concepción constitucional de la parte civil, puesto que la Corte debe limitarse a estudiar los cargos presentados por el demandante contra las normas por él cuestionadas y las disposiciones tan estrechamente ligadas a ella que integran una unidad normativa.”

Mediante su jurisprudencia, la Corte Constitucional también ha dilucidado el contenido y alcance de los términos “genocidio”²⁶, “desaparición forzada”, “crímenes de guerra” y “crímenes de lesa humanidad”. Así, en sentencia C-1076 de 2002, con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández esta Corporación consideró que *“la noción de crimen de guerra guarda una estrecha relación con los medios y métodos de combate, vale decir, con las armas elegidas por los combatientes, la manera como éstas se emplean y contra quiénes se hace, las tácticas y estrategias seleccionadas para atacar al enemigo o a quienes se consideran sus partidarios. De allí que los autores de estas atrocidades sean los combatientes. Las víctimas, en la mayoría de los casos, serán entonces los miembros de la población civil, aunque, se insiste, la noción de crimen de guerra abarca a los combatientes como sujetos pasivos, en determinadas y precisas circunstancias. Conviene de igual manera señalar que el concepto de autor de un crimen de guerra comprende asimismo a los superiores jerárquicos, bien sea porque directamente ordenaron la comisión del acto o debido a que gracias a su omisión de control y vigilancia, sus subalternos pudieron perpetrar el delito”* y que por el contrario, el concepto de crimen de lesa humanidad *“reviste importantes elementos cuantitativos y cualitativos, que permiten distinguirlo de otras categorías de delitos. En efecto, no se debe tratar de un acto aislado o esporádico de violencia, sino que debe hacer parte de un ataque generalizado, lo que quiere decir que esté dirigido contra una multitud de personas, y sistemático, lo que significa que el delito se inscriba en un plan cuidadosamente orquestado, que ponga en marcha medios tanto públicos como privados, sin que, necesariamente, se trate de la ejecución de una política de Estado”*²⁷. Además, el ataque debe ser dirigido exclusivamente contra la población civil, lo cual permite diferenciarlo de los crímenes de guerra, que abarcan, como hemos visto, a los combatientes. Se precisa, por

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-181/02, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁷ *Ibíd.*

último, que el acto tenga un móvil discriminatorio, bien que se trate de motivos políticos, ideológicos, religiosos, étnicos o nacionales.”

Así las cosas, merced a la jurisprudencia de esta Corporación existe una nueva concepción de los derechos sustanciales y procesales de las víctimas en los casos de violaciones graves a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario y los organismos de seguridad del Estado, los fiscales y los jueces cuentan con las herramientas teóricas necesarias y suficientes para investigar y castigar estos crímenes. Si se toma además en consideración que estos delitos tienen repercusiones profundas en la sociedad, que la investigación de los mismos va de la mano no sólo del cumplimiento de los mandatos constitucionales sino de diversos compromisos internacionales asumidos por Colombia y que, de tiempo atrás, el Estado ha venido estructurando todo un sistema de protección para determinados grupos de personas cuya vida, integridad o libertad se encuentran en peligro precisamente por haber sido víctimas o testigos de esta clase de crímenes o son hostigados por denunciarlos, se colige fácilmente que el grado de exigibilidad del principio constitucional de celeridad, para el conjunto de las autoridades públicas, resulta ser mayor que en los demás procesos penales.

En lo que concierne a la víctima o al testigo de estos crímenes, por mandato constitucional, está en el deber ciudadano de colaborar con la administración de justicia en el esclarecimiento de los hechos. No obstante, el cumplimiento de tal deber va acompañado de la correlativa obligación del Estado de brindarle la necesaria protección al declarante, tomando en consideración las circunstancias de en que fueron cometidos los hechos denunciados y las calidades personales, familiares y profesionales de la persona que será protegida.

Para la Sala entonces los retardos injustificados que se presentan en las investigaciones que se adelantan por violaciones graves a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario no son imputables a la carencia de herramientas jurídicas necesarias para que la víctima acceda al proceso penal y coopere con su adelantamiento o a la no comprensión de los nuevos tipos penales por los operadores jurídicos sino que, en la actualidad, constituyen una responsabilidad compartida entre quienes son los encargados de arbitrar los recursos económicos necesarios para que la administración de justicia tenga los medios para actuar, las diversas autoridades públicas encargadas directamente bien sea de investigar los hechos, ejercer funciones de policía judicial, brindar protección efectiva a los testigos y víctimas de los crímenes o incluso garantizar la vida e integridad de los funcionarios judiciales en el adelantamiento de sus labores de investigación.

Así las cosas se trata, sin lugar a dudas, de un complejo problema estructural de nuestra justicia penal que explica, en buena medida, los elevados índices de impunidad que existen en esta clase de crímenes y la limitada eficacia que tienen las medidas cautelares decretadas por organismos internacionales de protección de los derechos humanos.

De tal suerte que, en principio, la acción de tutela no sería el mecanismo indicado, y ni siquiera idóneo, para intentar transformar este estado de cosas ya que se estaría ante la búsqueda de una protección objetiva de los derechos fundamentales y no subjetiva que es aquella que se logra mediante la mencionada acción, lo cual no quiere decir que, en un caso concreto de amenaza o vulneración de los derechos de las víctimas a conocer la verdad, a obtener justicia o reparación, y a recibir la adecuada protección por parte del Estado, el juez de tutela no pueda impartir las órdenes correspondientes contra las autoridades que en un determinado asunto hayan incumplido con sus deberes constitucionales de respetar y garantizar el disfrute de los derechos humanos.

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 su programa 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 cobija 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 – CRER”*, 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 lo que concierne a la Procuraduría General de la Nación considera la Sala que esta entidad ha venido desarrollando, a lo largo de más de un año de investigación, determinadas laborales encaminadas a establecer la verdad sobre lo sucedido y a sancionar a los responsables. De hecho la investigación fue asumida directamente por la Procuraduría Delegada Preventiva en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, y según las pruebas remitidas a la Corte la investigación se dirige contra miembros del Grupo Gaula del Ejército Nacional. No obstante, hasta el momento no se han obtenido resultados concretos ya que aquélla continúa en etapa preliminar, a pesar de que, según la denunciante *“miembros del Estado colombiano los cuales son plenamente identificados en el proceso penal entraron a nuestra casa y torturaron a uno de los miembros de la familia...”* (subrayado fuera de texto). Con base en las pruebas que reposan en el expediente no existe suficiente claridad sobre si la investigación disciplinaria interna que adelantó el DAS contra uno de sus agentes fue o no asumida por la Procuraduría. Así las cosas, la Sala de Revisión instará a la Procuraduría Delegada Preventiva en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, para que con base en las declaraciones de las víctimas, y unas vez éstos se hallen debidamente protegidos por el Estado, obtenga resultados concretos en la investigación disciplinaria núm. 008-068603-2002.

En lo que atañe a la Fiscalía General de la Nación estima la Sala que el fiscal de la Unidad de Apoyo a la Unidad de Derechos Humanos y DIH que lleva el caso radicado bajo el núm. 1187 fue diligente en la medida en que ha decretado algunas pruebas encaminadas a esclarecer los hechos, y asimismo informó al Comandante del Gaula y al Comandante de la Estación de Policía de Belén de Medellín sobre el riesgo que corrían la accionante y su familia. No obstante, el fiscal del caso debe tomar muy cuenta la afirmación de la peticionaria según la cual *“Como represalia, días después en febrero del año pasado miembros del Estado Colombiano los cuales son plenamente identificados en el proceso penal entraron a nuestra casa y torturaron a uno de los miembros de la familia...”*. Tampoco reposa prueba en el expediente que el funcionario hubiese informado a los peticionarios sobre la existencia de un programa de protección a víctimas y testigos a cargo de la Fiscalía. Considera además la Sala que la labor del funcionario judicial se ha visto entorpecida por la ausencia de los materiales logísticos mínimos y necesarios para llevar a cabo su tarea por cuanto en su escrito señala que *“el proceso cuenta con tres cuadernos originales e igual número de duplicados, empero estos últimos se encuentran sin igualar debido a los problemas de fotocopiado”*.

que actualmente atravesamos”. (subrayado fuera de texto). La ausencia de una debida protección estatal a los demandantes sin lugar a dudas ha dificultado aún más la labor del fiscal del caso.

En lo que atañe a la Seccional Antioquia del Departamento Administrativo de Seguridad DAS advierte la Sala que si bien adelantó una investigación interna disciplinaria encaminada a determinar la posible participación de uno de sus funcionarios en la desaparición del señor Hernán de Jesús Ocampo, la cual finalmente fue archivada con el argumento simplista de que los afectados no colaboraron en su adelantamiento, también desconoció los derechos fundamentales a la justicia, verdad y reparación por cuanto era responsabilidad de la entidad informarle y recomendarle a los peticionarios su ingreso previo a un programa de protección especial para que, una vez se encontrasen protegidos sus derechos a la vida e integridad personal, declarasen en el proceso disciplinario. En otros términos, la entidad debe entender que la obtención de resultados en sus investigaciones disciplinarias internas no es responsabilidad exclusiva de las víctimas ni se adelantan sólo en interés de éstas.

Finalmente, en cuanto a la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá comparte la Sala la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Antioquia en cuanto a que la protección que la institución debía brindarle a los peticionarios fue insuficiente. No obstante, estima que la garantía de los derechos fundamentales de los peticionarios pasa por que éstos hagan parte de un verdadero programa de protección a víctimas y testigos y no sólo que se le solicite a la Policía, de manera periódica, realizar estudios de seguridad sobre las víctimas.

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 reparación 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 unas vez 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 RENTERÍA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General