SU378-14

Sentencia SU378/14

JUEZ DE TUTELA-Procedencia excepcional de tutela para el cumplimiento de actos emanados de organismos internacionales de naturaleza no jurisdiccional

COMITE DE DERECHOS HUMANOS-Naturaleza y funciones

COMPETENCIA DEL JUEZ DE TUTELA FRENTE AL CUMPLIMIENTO DE LOS DICTAMENES PROFERIDOS POR EL COMITE DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

(i) las observaciones que emita el Comité de Derechos Humanos de la ONU deben observarse y ejecutarse por el Estado parte de buena fe, en la medida que éste reconoció la competencia de dicho órgano para determinar si ha habido o no, violación del Pacto, y en virtud de los deberes de protección que impone la Constitución; (ii) la acción de tutela es improcedente para exigir per se el cumplimiento interno de los dictámenes u observaciones emitidas por el Comité de Derechos Humanos; (iii) sin embargo, el juez constitucional, en desarrollo de sus deberes de protección, puede pronunciarse sobre la existencia de una amenaza o violación a los derechos fundamentales cuando las circunstancias que subyacen a las recomendaciones internacionales ameriten su intervención, en cuyo caso, habría que constatar los presupuestos de procedibilidad del mecanismo constitucional; (iv) el derecho a un recurso efectivo, se traduce dentro de nuestro ordenamiento jurídico en el derecho que tiene toda persona de acceder a la administración de justicia para materializar sus derechos ante las instancias judiciales competentes; (v) en cuanto a las autoridades encargadas de dar cumplimiento a las observaciones emanadas del Comité, esto depende de la estructura orgánica interna del Estado y su cumplimiento se debe llevar a cabo de forma coordinada, eficiente y de conformidad con la disposición presupuestal y técnica que permitan su materialización efectiva.

ACCION DE TUTELA PARA OBTENER CUMPLIMIENTO DE LOS DICTAMENES PROFERIDOS POR EL COMITE DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS-Improcedencia por cuanto no se está ante vulneración actual de los derechos fundamentales

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ-Criterios para determinar el cumplimiento a pesar de que no

exista un término de caducidad de la acción de tutela

Para determinar la razonabilidad del plazo, la jurisprudencia de esta corporación ha construido una serie de criterios, a saber: (i) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; (ii) si la inactividad justificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales del interesado; (iv) si el fundamento de la acción de tutela surgió después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma en un plazo no muy alejado de la fecha de interposición, (v) las posibilidades de defensa en el ámbito del proceso judicial, y la diligencia del accionante en el mismo. Estos son criterios que deben ser ponderados en cada caso, atendiendo a las circunstancias en que se encontraba el tutelante.

ACCION DE TUTELA PARA OBTENER CUMPLIMIENTO DE LOS DICTAMENES PROFERIDOS POR EL COMITE DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS-Improcedencia por incumplir requisito de inmediatez

La jurisprudencia de esta Corporación ha sido consistente en señalar que el presupuesto de la inmediatez constituye un requisito de procedibilidad de la tutela, de tal manera que ésta debe ejercerse dentro de un término oportuno, justo y razonable, circunstancia que deberá ser calificada por el juez constitucional de acuerdo con los elementos que concurren en cada caso. En este sentido ha reiterado la Corte que debe existir un término razonable entre la ocurrencia de la vulneración o puesta en riesgo de los derechos fundamentales del accionante y la presentación de la demanda, en la medida que la naturaleza misma de este medio de defensa judicial no sólo tiene que ver con la urgencia en la protección de las garantías constitucionales de una persona, sino también con el respeto a la seguridad jurídica y a los derechos de los terceros afectados.

Referencia: expediente T-3.173.251

Acción de tutela instaurada por el señor José Elías Guerra de la Espriella contra la Nación-Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Bogotá, DC., doce (12) de junio de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de los fallos de tutela proferidos por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, el 8 de abril de 2011 y el 22 de julio de 2011, respectivamente, dentro de la acción de tutela promovida por el señor José Elías Guerra de la Espriella contra la Nación y la Rama Judicial, representada por la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial.

I. ANTECEDENTES

II. Hechos[1]

1.2. Como fundamento de su solicitud expuso que el 3 de mayo de 1995, la Corte Suprema de Justicia de Colombia ordenó una indagación en su contra en el marco de las investigaciones llevadas a cabo contra los hermanos Rodríguez Orejuela. Sostuvo que ni él ni sus abogados fueron informados oficialmente de la investigación en curso hasta que se declaró formalmente abierta la investigación penal el 23 de mayo de 1995. Al enterarse de la misma, solicitó se le diera la oportunidad de dar su versión, diligencia que se llevó a cabo el 12 de junio de 1996.

1.3. Señaló que fue vinculado a la investigación mediante indagatoria, el 21 de junio de 1996, en la cual negó toda vinculación con los hermanos Rodríguez Orejuela. El 9 de julio de 1996, la Corte Suprema de Justicia profirió medida de detención preventiva en su contra por los delitos de enriquecimiento ilícito de particular, en concurso con los punibles de falsedad en documento privado y estafa.

1.4. Dada su condición de Senador de la República para la época de la investigación, el proceso debía tramitarse ante la Corte Suprema de Justicia en única instancia; el actor

decidió renunciar a su cargo y con ello al fuero congresual. Por consiguiente, la investigación fue remitida por la Corte Suprema de Justicia a la denominada Jurisdicción Regional o de Orden Público. Contrariamente a lo previsto en la ley, “el Director Nacional de Fiscalías lo hizo objeto (al proceso) de asignación especial, recayendo el conocimiento del mismo en el Jefe de la Unidad de Fiscalías Delegadas ante la Corte Suprema. El autor interpuso un recurso de reposición y un recurso de apelación ante el Fiscal General de la Nación, el cual confirmó la decisión inicial”[2].

1.5. Informa el actor que la etapa de juzgamiento fue asumida por un Juez Regional de Bogotá, sin rostro, al que no pudo ver en ningún momento del proceso y no hubo audiencia pública. Mediante sentencia del 17 de abril de 1998 fue condenado a 90 meses de prisión, multa de \$30.050.000.=, e interdicción de derechos y funciones públicas por un lapso igual al de la privación de la libertad, como responsable de los delitos de enriquecimiento ilícito de particular en concurso con el delito de falsedad en documento privado y estafa. Apelado el fallo por el sentenciado, la segunda instancia se surtió ante el Tribunal Nacional, fase en la que tampoco existió audiencia pública. El 30 de diciembre de 1998, este tribunal confirmó el fallo de primera instancia, pero redujo la pena a 72 meses de prisión.

1.6. El actor, informó al CDH que se abstuvo de interponer el recurso de casación al considerar que existía “ausencia de imparcialidad en los miembros de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema, ya que fueron ellos mismos quienes inicialmente habían ordenado la detención preventiva, sin beneficio de excarcelación”[3].

1.7. En la denuncia presentada el 23 de mayo de 2007 ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU, el señor José Guerra de la Espriella sostuvo “que fue objeto de violación del artículo 14, párrafo 3 d) y e), ya que no se respetó su derecho a ser oído públicamente y con las debidas garantías. Afirma igualmente que se violaron sus derechos bajo el artículo 14, párrafo 3 d) y e), ya que fue condenado en primera instancia en un proceso que se instruyó sin su presencia o la de su defensor, sin audiencia pública, sin la oportunidad de contradecir o conainterrogar al testigo de cargo ni de controvertir las pruebas en su contra, sin recibir respuestas satisfactorias o razonables a las inquietudes, interpelaciones e interrogantes de la defensa. Nunca tuvo contacto personal con el fiscal que le acusó ni con los jueces que le condenaron en primera y segunda instancia. Los jueces que impusieron la condena jamás le oyeron ni privada ni públicamente. En la

segunda instancia tampoco hubo audiencia pública ni estuvo presente en el momento del juicio”.[4]

1.8. Surtido el trámite correspondiente, el Comité de Derechos Humanos, en el marco del 98º período de sesiones adelantado entre el 8 y el 26 de marzo de 2010, examinó la cuestión en cuanto al fondo y recordó “el párrafo 23 de su Observación General nº 32 relativa al artículo 14 del Pacto, y observa que para satisfacer los derechos de la defensa, garantizados en el párrafo 3 del artículo 14, especialmente sus apartados d) y e), todo juicio penal tiene que proporcionar al acusado el derecho a una audiencia oral, en la cual se le permita comparecer en persona o ser representado por su abogado y donde pueda presentar pruebas e interrogar a los testigos. Teniendo en cuenta que el autor no tuvo tal audiencia durante los procedimientos que culminaron en los fallos condenatorios y la imposición de la pena, y la manera como se desarrollaron los interrogatorios, sin respeto a las garantías mínimas, el Comité concluye que hubo violación del derecho del autor a un juicio con las debidas garantías, de conformidad con el artículo 14 del Pacto.”[5]

1.9. El Comité de Derechos Humanos, actuando en virtud del párrafo 4 del artículo 5º del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, consideró “que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación del artículo 14 del Pacto”.

1.10. En consecuencia, “(D)e conformidad con lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto” dictaminó que “el Estado Parte debe proporcionar al autor un recurso efectivo, incluida una indemnización adecuada. El Estado Parte tiene también la obligación de evitar que se cometan violaciones similares en el futuro”.

2. Solicitud de tutela

A través de apoderado, el señor José Elías Guerra de la Espriella presentó demanda de tutela contra la Nación-Rama Judicial, representada por la Dirección Ejecutiva de Administración de Justicia, invocando la protección a las garantías fundamentales inherentes al debido proceso, a su derecho a un recurso judicial efectivo y la efectividad del principio constitucional de prevalencia de los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso.

En relación con su pretensión, manifiesta que el cumplimiento de la obligación internacional compete a los jueces del Estado. En consecuencia, “la garantía del recurso efectivo, que en el caso de José Guerra de Espriella, el Comité de Derechos Humanos ordenó como mecanismo para reparar la violación de sus derechos conculcados, se materializa con la revocatoria de las providencias judiciales adoptadas en el marco de un proceso en el que no se respetaron las garantías mínimas del debido proceso al accionante. Sin embargo, como en la actualidad la justicia regional ha desaparecido del ordenamiento jurídico interno, corriendo la misma suerte el juez regional de Bogotá y el Tribunal Nacional de Orden Público, no es posible elevar una solicitud de revocatoria de las sentencias a las autoridades que las profirieron, por lo que corresponde al juez de tutela, en cumplimiento del dictamen del Comité de Derechos Humanos, dejar sin efecto las providencias recurridas”. (Se destaca).

Como fundamentos de derecho de la solicitud de tutela invoca los siguientes:

2.1. En cuanto a la legitimación por pasiva sostiene que comoquiera que la condena al Estado por violación a los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles, tuvo lugar por el desarrollo de un proceso judicial sin las garantías mínimas a que se obligó el Estado colombiano al suscribir dicho convenio internacional, es la Nación-Rama Judicial la que está llamada a concederle al accionante “un recurso efectivo, incluida una indemnización adecuada”, en los términos ordenados por el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su dictamen del mes de marzo de 2010, el cual tiene carácter vinculante y obligatorio para todas las autoridades nacionales.

2.2. Sobre la vulneración de derechos fundamentales la hace consistir en el “adelantamiento de un proceso penal en su contra sin las debidas garantías mínimas que se desprenden del párrafo 3 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, particularmente por el adelantamiento en su contra de un proceso penal ante jueces sin rostro y con prescindencia de la audiencia pública, tal como fue reconocido por el Comité de Derechos Humanos de la ONU en dictamen en el que ordenó al Estado colombiano proporcionar al autor un recurso judicial efectivo, incluida una indemnización adecuada”[6].

Sostiene el demandante que “la consecuencia lógica de la acreditación de una irregularidad

procesal que tiene el alcance de trasgredir el debido proceso, es la revocatoria de todos los actos procesales viciados y el restablecimiento de las cosas a su estado original de suerte que el accionante pueda ver reivindicados sus intereses iusfundamentales afectados. En este orden de ideas el recurso efectivo que ordenó el Comité de Derechos Humanos se materializa en la revocatoria de las sentencias proferidas en primera y segunda instancia por el Juez Regional de Santa Fe y el Tribunal Nacional de Orden Público, respectivamente. Sin embargo, comoquiera que en la actualidad estas autoridades han desaparecido de la estructura del Estado, por la supresión de la jurisdicción regional, no existe autoridad competente para revocar las decisiones adoptadas con violación del debido proceso, por lo que al Juez de tutela, le corresponde dejarlas sin efecto, en aras de hacer efectiva la decisión del Comité de Derechos Humanos y garantizar la efectividad de los derechos fundamentales del accionante”[7].

En lo que respecta a la disposición del Estado colombiano de dar cumplimiento al dictamen del Comité sostiene que “se vislumbra el reconocimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores del deber del Estado colombiano de satisfacer el dictamen del Comité de Derechos Humanos, no obstante lo cual, por ser ajeno al ámbito de sus funciones el otorgamiento de un recurso efectivo, dio traslado al Defensor del Pueblo a quien constitucionalmente le compete velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos.

Sin embargo, aclara que “indistintamente de la voluntad del Gobierno Nacional y de la Defensoría del Pueblo para garantizar el cumplimiento del dictamen del Comité de Derechos Humanos, no se vislumbra una posibilidad cierta y efectiva de encontrar el restablecimiento de los derechos fundamentales trasgredidos al actor, toda vez que el Defensor del Pueblo carece de las competencias constitucionales y legales para conceder al accionante el recurso efectivo ordenado por el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en atención a que por el principio constitucional de la separación de las ramas del poder público, las sentencias judiciales proferidas con violación de los derechos fundamentales del accionante, solo pueden ser revocadas o dejadas sin efecto por otra autoridad judicial”[8].

2.3 En lo que concierne a la satisfacción del principio de subsidiariedad el demandante precisa que del dictamen del Comité de Derechos Humanos se derivan para el Estado

colombiano dos obligaciones de distinta naturaleza jurídica: la primera relativa al recurso efectivo tendiente a asegurar la protección de las garantías constitucionales inherentes al debido proceso, el derecho a un recurso judicial efectivo y el acceso a la administración de justicia; y la segunda, relativa a la indemnización adecuada, “dirigido a mantener la integridad del patrimonio de la víctima”.

En relación con la satisfacción de la primera parte del dictamen aduce el demandante que “en nuestro ordenamiento jurídico no se encuentra regulado ningún procedimiento para obtener del Estado el cumplimiento efectivo de una decisión adoptada por un organismo internacional de derechos humanos reconocido por Colombia, orientada a otorgarle a las víctimas un recurso judicial efectivo, de suerte que la acción de tutela se revela como el único medio de defensa con el que cuenta el accionante para procurar de las autoridades competentes el cumplimiento de lo ordenado por el Comité de Derechos Humanos de la ONU”.

Y agrega que la obligación sobre la garantía de un recurso judicial efectivo, no puede satisfacerse por ningún medio de defensa judicial ordinario “en atención a que el legislador no ha regulado la autoridad competente ni el procedimiento para que en cumplimiento de una obligación internacional se revoque o declare sin valor ni efecto una sentencia y se conceda el recurso efectivo, circunstancia que activa la competencia residual y subsidiaria del juez constitucional para hacer efectivos los derechos fundamentales del accionante (...)”.

Sostiene que esta primera observación “se satisface con la revocatoria de las sentencias proferidas en el marco del proceso penal que con violación del derecho al debido proceso se adelantó en contra del accionante, siendo las mismas autoridades que las proferieron las llamadas legalmente a proceder a su revocatoria conforme al principio de paralelismo de formas que enseña que en el Derecho las cosas se deshacen como se hacen. No obstante, al haber desaparecido del ordenamiento jurídico el Juez Regional de Bogotá y el Tribunal Nacional de Orden Público que dictaron las sentencias de primera y segunda instancia, respectivamente, no existe órgano competente que pueda proceder a la revocatoria de las sentencias irregulares, salvo el juez de tutela”.

Respecto del cumplimiento atinente a la segunda observación anota que el único

procedimiento legal regulado en el ordenamiento jurídico vigente para atender las condenas del Estado, es el contemplado en la Ley 288 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”. Y agrega que el procedimiento allí dispuesto “se limita al encausamiento de pretensiones indemnizatorias de perjuicios orientadas a garantizar el derecho patrimonial y moral de las víctimas a la reparación, pero nada dispone en relación con el cumplimiento de otro tipo de obligaciones que no sean de carácter pecuniario cuyo deber de satisfacción a cargo del Estado haya sido asignado por los órganos internacionales de derechos humanos, con el propósito de proteger los derechos de las víctimas de las violaciones aludidas, como es el deber de preservar los derechos al acceso a la administración de justicia a través de la garantía de un recurso judicial efectivo, así como hacer efectivas las garantías judiciales inherentes al debido proceso”.

2.4. Afirma que “la Corte Constitucional ha reconocido el carácter vinculante de las decisiones adoptadas por los organismos cuasi jurisdiccionales del sistema internacional de derechos humanos como es el Comité de Derechos Humanos de la ONU que establezca cargas concretas para el Estado colombiano en procura de la protección de derechos humanos amenazados o vulnerados en una situación específica.

De esta forma, agrega, “indistintamente de la naturaleza jurídica de los actos unilaterales que profieran los órganos del Sistema Internacional de Derechos Humanos, lo cierto es que estos resultan vinculantes para el Estado colombiano cuando contienen la interpretación del alcance y núcleo esencial de los derechos humanos consagrados en los distintos tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por Colombia y, adicionalmente, en aquellos casos en que respecto de una situación particular y concreta ordenan y recomiendan la adopción de medidas tendientes a la protección de derechos humanos”[9].

3. Actuación procesal

3.1. La demanda fue admitida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura el 12 de enero de 2011, órgano que profirió sentencia el 20 de enero siguiente, declarando la improcedencia del mecanismo constitucional. Consideró la Sala

respectiva que “no hay ninguna prueba de que el actor haya solicitado el desarchivar el proceso y la hoy accionada, lo haya denegado, afectando sus derechos fundamentales; lo anterior tendiente a que los jueces de la República que son los llamados a tomar decisiones judiciales, conozcan el contenido de la mentada recomendación y se adopten las decisiones que en derecho correspondan”[10]

3.2. Apelada dicha decisión, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en providencia de febrero 16 de 2011, declaró la nulidad de todo lo actuado desde la admisión de la demanda al advertir que se había omitido su notificación al Vicepresidente de la República, al Ministro de Trabajo y Seguridad Social (Protección Social), y al Alto Comisionado para la Paz, quienes según lo previsto en el Decreto 321 de 2000, conforman la Comisión Interinstitucional Permanente para la coordinación y seguimiento de la Policía Nacional en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Se omitió así mismo citar al Procurador General de la Nación, quien conforme a la misma normatividad podrá ser vinculado a esa comisión.

A juicio de la sala dicha vinculación era necesaria toda vez que corresponde a esta comisión “Analizar las recomendaciones que formulen los organismos internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario y evaluar la posibilidad de su implementación en el orden interno”.

Estimó igualmente ese Tribunal que debió convocarse al Consejo Superior de la Judicatura, órgano que según el Acuerdo 535 de 1999, está encargado a través de su oficina de apoyo, del archivo de la Justicia Regional y tiene como una de sus funciones la de “Garantizar el derecho a la información mediante la prestación de los servicios de certificaciones, consultas y reprografía”.

Al considerar que a dichas entidades asiste un interés y responsabilidad en la definición del litigio, la sala declaró la nulidad de todo lo actuado a partir de la admisión de la demanda a efecto de que se les corra el traslado correspondiente.

3.3. Frente a la anterior decisión salvó voto el magistrado José Ovidio Claros Polanco, comoquiera que, en su criterio, debió confirmarse la sentencia de primera instancia que declaró la improcedencia de la acción de tutela “pues habiendo conocido el actor la determinación del Comité de Derechos Humanos desde el 27 de abril de 2010, no se

encontraría superado el presupuesto procesal de la inmediatez”[11].

4. Intervenciones.

4.1. Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)

Sostiene que los dictámenes emitidos por el Comité de Derechos Humanos, en virtud del principio de unidad del derecho internacional público, son decisiones contra el Estado como un todo y por tanto vinculan a toda la institucionalidad. Por consiguiente, conociendo la importancia del cumplimiento de buena fe de dichos dictámenes, una vez notificados al Estado colombiano a través de ese ministerio, procede a transmitirlo a las diferentes entidades del Estado con el fin de que “procedan al respectivo análisis y a una división institucional de las observaciones realizadas en la decisión final, tomando en consideración las competencias constitucionales y legales de cada una de las entidades vinculadas”.

Manifiesta que, conforme a la normatividad vigente, el MRE no cuenta con un poder especial frente a otras instituciones del Estado y en ese sentido, “no le es posible realizar ninguna actividad encaminada a conminar o requerir de manera obligatoria alguna actividad por parte de estas en relación con las observaciones emitidas en los respectivos dictámenes del Comité”.

Refiere que, en atención a la órbita de su competencia, una vez notificado, el 27 de abril de 2010, al Estado colombiano el dictamen final emitido por el Comité en el caso del señor José Elías Guerra de la Espriella, este se puso en conocimiento del programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República, del Ministerio de la Defensa Nacional y del Ministerio del Interior y de Justicia, “con el fin de solicitar sus observaciones frente a la decisión adoptada por el Comité”. En el caso de los dos últimos, dada su condición de miembros del Comité de Ministros creados por la Ley 288 de 1996.

Indica que, posteriormente, a raíz de algunas reuniones sostenidas entre funcionarios de los ministerios de Relaciones Exteriores, del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional, se decidió, en atención a la recomendación consistente en “otorgar un recurso efectivo”, remitir el dictamen al Defensor del Pueblo con el fin de que este tomara nota sobre la recomendación, y de ser el caso, procediera ante la entidad que considerara competente,

de acuerdo con sus competencias.

4.2. Del Ministerio del Interior y de Justicia

Intervino a través del Director Jurídico para manifestar que a este ministerio “no le asiste legitimidad para actuar válidamente en la presente demanda, puesto que (...) el centro de imputación recae en la Rama Judicial, cuya representación, para todos los efectos, se predica del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por lo que conviene señalar que la materia objeto de demanda escapa a la competencia del Ministerio del Interior y de Justicia”.

4.3. De la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

Intervino a través de la División de Asistencia Legal, destacando que el demandante hace referencia a hechos acaecidos en el año de 1995, fecha en la cual inició la investigación penal en contra de su poderdante, proceso que terminó con sentencia condenatoria de segunda instancia, en el año 1998. Para el año 2000, el hoy tutelante, formuló acción de tutela por violación a los derechos fundamentales “del debido proceso, defensa, presunción de inocencia y libertad”, contra los extintos juzgado regionales de Santafé de Bogotá y Tribunal Nacional, tutela que fue objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional (Expediente T-273.982).

Señala que “los hechos esbozados en el escrito de tutela, no son otros que los atinentes al desarrollo del proceso penal adelantado en su contra (se refiere al actor en tutela), por la entonces justicia regional, hechos que fueron objeto de estudio en la acción de tutela tramitada por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y del Consejo Superior de la Judicatura y por la Corte Constitucional, tutela que fue negada por improcedente, y que versó su estudio sobre los mismos derechos fundamentales que hoy invoca el tutelante y su apoderado”.

4.4. Fiscalía General de la Nación

Informa a través de la Dirección Nacional de Fiscalías que “consultada información de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad se encontró que el Juzgado Tercero al parecer Radicado 3882 con fecha 11 de enero de 2000, se profirió resolución de extinción

de la acción por pena cumplida de sentencia condenatoria proferida en contra del señor JOSÉ ELÍAS GUERRA DE LA ESPRIELLA”.

4.5. Procuraduría General de la Nación

Interviene a través de apoderado para solicitar que la acción de tutela sea negada por falta de legitimación por pasiva, en razón a que no estableció la correcta identificación de quien ha vulnerado o amenazado los derechos fundamentales.

4.6. Defensoría del Pueblo

Mediante concepto 027 de 2011[12]el Defensor del Pueblo sostuvo que la Defensoría del Pueblo no tiene competencia para materializar el dictamen proferido por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, razón por la cual su actuación se orientó a ofrecer al señor Guerra de la Espriella el servicio de litigio defensorial, de acuerdo con sus competencias y la regulación interna del mismo.

Luego de transcribir ampliamente aparte de las sentencias T-558 de 2003, T- 385 de 2005 y T-254 de 2007, de esta corporación, el Defensor del Pueblo infiere que “la materialización del dictamen 1623/2007 a favor del señor José Elías Guerra de la Espriella corre por cuenta de las autoridades administrativas y judiciales encargadas de brindar las herramientas jurídicas que permitan el acceso a la administración de justicia y a la reparación material de los daños sufridos; por ejemplo, mediante el uso del instrumento indemnizatorio consagrado en la Ley 288 de 1996 (...)”.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen la competencia de un órgano jurisdiccional o cuasi jurisdiccional, una vez han sido ratificados por el Estado colombiano, no requieren de un trámite normativo adicional o especial para que sus dictámenes produzcan plenos efectos jurídicos.

En el caso colombiano, la Ley 288 de 1996 prevé un mecanismo jurídico con fines eminentemente resarcitorios, a través del cual, mediante un trámite previo de tipo administrativo, se realiza el pago de las indemnizaciones de perjuicios reconocidas por violaciones a los derechos humanos que se hayan declarado por el Comité de Derechos Humanos (CDH) del Pacto Internacional de Derechos Civiles o Políticos (PIDCP) o por la

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Refiere además que la Ley 906 de 2004 en su artículo 192.4 contempla el mecanismo de la acción de revisión “cuando después del fallo en procesos por violaciones de derechos humanos o infracciones graves al derecho internacional humanitario, se establezca mediante una decisión de una instancia internacional de supervisión y control de derechos humanos, respecto de la cual el Estado colombiano ha aceptado formalmente la competencia, un incumplimiento protuberante de las obligaciones del Estado de investigar seria e imparcialmente tales violaciones. En este caso no será necesario acreditar existencia de hecho nuevo o prueba no conocida al tiempo de los debates”.

Recuerda que, pese a que no existe un mecanismo interno o una acción específica que permita la materialización en el orden interno de las recomendaciones del CDH, en algunas ocasiones, a través de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha proferido órdenes que “en cierta medida se traducen en la satisfacción de las diferentes recomendaciones emitidas por los organismos internacionales para casos concretos”.

5. Sentencias objeto de Revisión.

5.1. Fallo de primera instancia

El Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, en sentencia de abril 8 de 2011 declaró improcedente la acción de tutela presentada por José Elías Guerra de la Espriella contra la Nación- Rama Judicial. A continuación se reseña el fundamento de esta decisión.

En lo que concierne a la primera parte de las observaciones contenidas en el dictamen, es decir, la garantía de un recurso efectivo, sostiene que éste involucra una decisión judicial en firme desde el año de 1998, “y no hay ninguna prueba de que el actor haya solicitado el desarchivo del proceso y la hoy accionada lo haya denegado, afectando sus derechos fundamentales; lo anterior, tendiente a que los jueces de la República que son los llamados a tomar decisiones judiciales, conozcan el contenido de la mentada resolución y se adopten las decisiones que en derecho correspondan”.

En lo que concierne a la segunda parte de la recomendación, vale decir, la inclusión de “una indemnización adecuada” sostiene que para el efecto fue expedida la Ley 288 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”.

Este trámite, sostiene, está dirigido al pago de una indemnización económica a las víctimas de una violación de derechos humanos y a sus familiares. De tal suerte que, en estos casos, se cuenta con un mecanismo judicial para que se determine si hay o no lugar a ella, “y, si bien, aporta el actor, copia de la nota dirigida al Comité de Derechos Humanos (del 27/10/10), por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, en donde, entre otros se señala que, en su caso, (...) se adoptó la decisión gubernamental de no remitir el presente dictamen a conocimiento del Comité Interministerial para efectos indemnizatorios, lo cierto es que aquel, ostenta dicha vía, en procura de una decisión de la administración, objeto de los recursos a lugar y de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa. Lo que torna improcedente el amparo”.

Finalmente, afirma que no se encuentra satisfecho el requisito de la inmediatez, comoquiera que el actor conoció la determinación del Comité de Derechos Humanos desde el 27 de abril de 2010, en tanto que la demanda fue presentada el 9 de diciembre de 2010.

5.2. La impugnación

El demandante, a través de su apoderado, solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia, y que en su lugar, se conceda el amparo a los derechos fundamentales al debido proceso, el derecho a un recurso judicial efectivo y la efectividad del principio constitucional de la prevalencia de los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso. Sustenta su impugnación en los argumentos que se reseñan a continuación:

5.2.1. Sostiene que la sentencia desconoce que en realidad no existe una vía judicial expedita ante la justicia penal, para que el actor haga efectivos sus derechos fundamentales conculcados. La efectividad de la decisión del Comité no puede garantizarse por ningún medio de defensa judicial ordinario, en atención a que el legislador no ha regulado la autoridad competente ni el procedimiento para que en cumplimiento de una decisión internacional se revoque o declare sin valor ni efecto una sentencia y se conceda el recurso efectivo, circunstancia que activa la competencia residual y subsidiaria del juez de

tutela.

5.2.2. Afirma que en la medida en que las autoridades públicas solo pueden actuar de conformidad con las facultades, y bajo los procedimientos expresamente consagrados en la ley, y ante la total ausencia de un procedimiento para encausar las pretensiones del accionante “mal hace el juez de primera instancia en declarar improcedente la acción constitucional formulada y exigir del accionante el agotamiento de trámites inexistentes e improcedentes, como es elevar una petición a la entidad accionada para que deje sin efectos las decisiones que fueron proferidas con violación del debido proceso, toda vez que no existe norma jurídica que otorgue dicha competencia a los jueces de la República”.

5.2.3. Indica que el recurso efectivo ordenado por el Comité de Derechos Humanos se satisface con la revocatoria de las sentencias proferidas en el marco del proceso penal adelantado con violación del debido proceso, por parte de las mismas autoridades que las profirieron con base en el principio de paralelismo de formas que enseña que en el Derecho las cosas se deshacen como se hacen. Sin embargo, al haber desaparecido del ordenamiento jurídico la jurisdicción regional, a la cual pertenecían los jueces que dictaron las sentencias de primera y segunda instancia, no existe órgano competente que pueda proceder a la revocatoria de las sentencias irregulares, salvo el juez de tutela.

5.2.4. No es cierto, como afirma la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial que ya se haya cumplido la decisión del Comité de Derechos Humanos, en virtud del trámite y decisión de una acción de tutela en el año 2000, por cuanto el dictamen proferido por ese organismo es posterior al trámite de dicha tutela; éste “constituyó uno más de los antecedentes que sirvieron de base para que el Comité concluyera que el Estado colombiano vulneró los derechos fundamentales del actor”.

5.3. Fallo de segunda instancia

En providencia de junio 22 de 2011, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, resolvió la impugnación en la que adoptó las siguientes determinaciones:

Primero. Revocar el fallo impugnado, y en su lugar conceder el amparo deprecado por el apoderado judicial del señor José Elías Guerra de la Espriella, no respecto de las

pretensiones por él invocadas referentes a dejar sin efectos las sentencias penales dictadas en su contra y absolverlo, sino únicamente en el sentido y las razones expuestas en las motivaciones de la sentencia.

Tercero. Instar a la Comisión Intersectorial Permanente para la Coordinación y Seguimiento de la Política Nacional en materia de derechos Humanos y Derecho Humanitario para promover la adecuación de la legislación nacional a los instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales Colombia es parte, conforme a las facultades y funciones asignadas por el Decreto que le dio vida jurídica.

Las anteriores determinaciones fueron fundamentadas en las siguientes consideraciones:

5.3.1. No existe un mecanismo judicial para que el Estado colombiano cumpla con el dictamen 1623/2007 emitido por el Comité de Derechos Humanos y existe un vacío normativo sobre la forma en que el Estado debe acatar las decisiones de este organismo, en lo referente al suministro de un recurso efectivo, porque la indemnización adecuada se encuentra regulada en la ley 228 de 1996, y en esa medida la acción de tutela “se torna prima facie procedente”.

No obstante, aclara, que dicha procedencia no se predica frente al proceso penal interno, definido mediante sentencia del 30 de noviembre de 1998 por el Tribunal Nacional, en la que fue declarado responsable como autor del delito de enriquecimiento ilícito, entre otros, la cual “tiene el carácter de inmutable e inamovible”.

Advierte que el no agotamiento del recurso de casación en su momento, y el haber intentado la acción de tutela donde se realizó un juicio de constitucionalidad respecto de la sentencia condenatoria proferida en contra de José Elías Guerra, fortalecen el concepto de improcedencia, frente a la condena penal, por cuanto la decisión de tutela proferida en aquél entonces, confiere el estatus de cosa juzgada, lo que impide revivir litigios ya definidos. La cosa juzgada contenida en la sentencia proferida por el Tribunal Nacional no fue afectada, de manera expresa, por el dictamen emitido por el Comité de Derechos Humanos de la ONU.

5.3.2. De otra parte, destaca que, de acuerdo con la jurisprudencia de órganos internacionales, ni la casación ni la revisión, en tanto recursos extraordinarios han sido

considerados como un “recurso efectivo” para efectos de las recomendaciones que emite el Comité[13]. Recalca que en nuestro ordenamiento jurídico interno la acción de revisión se encuentra expresamente regulada y para su procedencia debe configurarse una de las causales consagradas en la ley, lo cual no ocurre en el presente caso. Descarta, de manera específica, la configuración de la causal prevista en el numeral 4º del artículo 192 de la Ley 906 de 2004, pues esta se circunscribe a procesos por violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, el actor fue condenado por enriquecimiento ilícito, falsedad y estafa.

5.3.3. Sostiene que, contrario a lo señalado por el juez de primera instancia, en el presente caso sí se cumple con el requisito de la inmediatez respecto del dictamen proferido por el organismo internacional, en tanto fue emitido el 18 de marzo de 2010, y notificado al Estado colombiano el 27 de abril de 2010. Sin embargo, el término no puede contabilizarse desde esta fecha, puesto que era necesario esperar a las acciones que adoptaría el Estado colombiano para cumplir con lo dispuesto en el dictamen, comoquiera que para el efecto se le había concedido un término de 6 meses.

5.3.4. Sostiene que si bien el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, es un organismo que no tiene naturaleza jurisdiccional, el Estado colombiano debe cumplir los dictámenes emitidos en los que se concluya que efectivamente se vulneró uno de los derechos humanos allí reconocidos. Ello deriva del hecho de Colombia suscribió el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su protocolo facultativo, con lo cual aceptó formalmente la competencia de ese organismo.

5.3.5. Aduce que “en un Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho, se requiere que la justicia formal se materialice, pues una orden - llámese dictamen o comunicación- plasmada en el papel, sin que sea ejecutada, deja intacta la situación de vulneración de los derechos que se pretenden proteger y ello en modo alguno puede constituir una expresión de eficacia y legitimidad del propio Estado. Y esto cobra mayor gravedad, cuando los derechos protegidos por la orden son de carácter fundamental, como en este caso, lo es el debido proceso del señor Guerra de la Espriella, el cual, a juicio del Comité, fue violado”.

5.3.6. Sostiene que negar “el cumplimiento de las órdenes que profiere el Comité” implica

“desconocer su competencia, y por lo tanto, violar el tratado y su Protocolo Facultativo”.
Agrega que “dejar pasar por alto este incumplimiento, sería como coadyuvar el propio Estado al hecho de que la vulneración de los derechos humanos del actor siga latente (...)”.

5.3.7. Estimó el juez de tutela de segunda instancia que es “manifiesta la omisión del Estado colombiano en el cumplimiento del dictamen”. No obstante, reconoce “que el Dictamen emitido por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, no especifica en qué podría consistir ese recurso efectivo que el Estado colombiano debe proporcionar al señor Guerra de la Espriella para cesar la vulneración de sus derechos humanos, sin que el Protocolo Facultativo ni el Reglamento de dicho organismo, den luces al respecto”.

5.3.8. Una vez notificado el Estado colombiano de la decisión emitida por el organismo internacional, ninguno de sus estamentos dio cumplimiento a lo señalado en el dictamen, pues ni la Comisión Intersectorial Permanente para la coordinación y seguimiento de la Política Nacional en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, ni ningún otro órgano, acató lo allí dispuesto, siendo la única medida adoptada la de remitirlo al Defensor del Pueblo, quien se limitó a ofrecer al señor Guerra de la Espriella el servicio de litigio defensorial, lo cual no constituye el recurso efectivo ordenado por el organismo internacional.

5.3.9. Frente a la pretensión del demandante de que se dejen sin efectos las sentencias condenatorias proferidas por los jueces de la extinta justicia regional, el juez constitucional de segunda instancia precisó que el recurso efectivo debe estar ligado con el derecho humano violado, de suerte que si la violación no se desprende de la condena en sí misma considerada, sino de la condena proferida dentro de un proceso adelantado sin las debidas garantías, no se puede dejar sin efectos las sentencias emitidas y absolver al actor, pues ello ni es del resorte del juez constitucional, ni responde a los términos del dictamen.

5.3.10. Señala que lo pertinente es armonizar la orden impartida por el organismo internacional, con los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico interno, “dándole la orden al ente correspondiente para que cumpla con la materialización de ese recurso efectivo o con la construcción del trámite o procedimiento necesario para ello”.

5.3.11. Concluye que, demostrada la inactividad de la Comisión Intersectorial Permanente para la coordinación y seguimiento de la política nacional en materia de derechos humanos y derecho humanitario, de conformidad con las funciones adscritas a esta entidad por el Decreto 321 de 2000, ordena que en el término de 60 días, “analice el dictamen 1623/2007, emitido por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el cual se concluyó que se violó el derecho al debido proceso del señor José Elías Guerra de la Espriella, y evalúe la posibilidad de implementarlo en nuestro ordenamiento jurídico”.

Así mismo, insta a dicha Comisión para que promueva la adecuación de la legislación nacional a los instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales Colombia es parte, “en aras de dar efectividad a la jurisdicción internacional de los derechos humanos” en tanto “representan un avance democrático indudable y son una proyección en el campo internacional de los mismos principios y valores (...) defendidos por la Constitución”.

5.3.12. Aclaraciones de voto:

Para el magistrado Claros Polanco el juez de tutela se encontraba “en la posibilidad constitucional y legal de dejar sin valor ni efectos jurídicos las providencias emanadas de la extinta justicia regional, conforme a lo solicitado por el demandante”. Apoya esta conclusión en la consideración de que no puede oponerse cosa juzgada con base en la sentencia T-469 de 2000, comoquiera que en aquella oportunidad no se examinaron las observaciones efectuadas por el Comité en el caso Guerra de la Espriella.

Estima que la orden impartida en el fallo del cual se aparta parcialmente, consistente en trasladar la responsabilidad de acatar el dictamen a la Comisión Intersectorial Permanente para la Coordinación y Seguimiento de la Política Nacional en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, no es más que un gesto simbólico, pues si se afirma que una autoridad jurisdiccional como esa colegiatura no puede dejar sin efectos las sentencias cuestionadas por el demandante, no podrá esperarse que un órgano del Ejecutivo como la mencionada comisión logre materializar la protección del derecho afectado.

5.3.12.2. Los magistrados Julia Emma Garzón de Gómez y Angelino Lizcano Rivera, en una aclaración de voto que suscriben de manera conjunta, señalaron que la orden impartida a la Comisión Intersectorial Permanente para la Coordinación y Seguimiento de la Política

Nacional en materia de DD.HH. y D.I.H. en el numeral tercero de la parte resolutive, desborda la órbita de sus facultades, siendo suficiente la contenida en el numeral segundo del mismo aparte.

5.3.12.3. El magistrado Pedro Alonso Buitrago Sanabria, se aparta así mismo de la orden impartida en el numeral 3º de la parte resolutive del fallo de tutela, en el sentido de “instar” a la Comisión Intersectorial Permanente para la Coordinación y Seguimiento de la Política Nacional en materia de DD.HH. y D.I.H., para que provea la adecuación de la legislación nacional a los instrumentos internacionales sobre la materia. Sostiene que cuando la Sala “insta” a la precitada Comisión, no debe entenderse como una orden perentoria, sino simplemente como una “exhortación” para que en ejercicio de sus facultades, promueva la adecuación de la legislación a efecto de que se pueda -no solo en el presente caso-, dar cumplimiento eficaz a las Recomendaciones y Dictámenes del Comité de Derechos Humanos de la ONU.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cabe precisar que una vez seleccionado para revisión el presente expediente de tutela, correspondió por reparto al despacho del magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, quien manifestó hallarse incurso en la causal de impedimento establecida en el numeral 5 del artículo 99 del C.P.P. Aceptado el impedimento por la Sala Plena, fue reasignado conforme al Reglamento Interno al despacho del magistrado Humberto Antonio Sierra Porto. Este despacho, en cabeza de su nuevo titular el magistrado Alberto Rojas Ríos presentó a la Sala Plena de la corporación una ponencia que no alcanzó la mayoría necesaria para su aprobación, siendo nuevamente reasignado el asunto conforme al Reglamento, correspondió en esta oportunidad al magistrado Luís Ernesto Vargas Silva, a quien le fue encargada la redacción de la sentencia conforme a la tesis que obtuvo la mayoría en Sala Plena.

2. Problema jurídico y estructura de la decisión.

El demandante, instauró acción de tutela con el propósito de que a través de este instrumento se dé cumplimiento al dictamen CCPR/C/98/D/1623/2007, emitido por el Comité de Derechos Humanos de la ONU al tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En dicho dictamen estimó el Comité que se había vulnerado el derecho del demandante a ser juzgado públicamente y con las debidas garantías, de conformidad con el artículo 14 párrafo 3 apartados d) y e) del PIDCP, durante el trámite que cursó en su contra en la denominada justicia regional, el cual concluyó en condena por el delito de enriquecimiento ilícito de particular, en concurso con los delitos de falsedad en documento privado y estafa.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU dictaminó que “el Estado Parte debe proporcionar al autor un recurso efectivo, incluida una indemnización adecuada. El Estado Parte tiene también la obligación de evitar que se cometan violaciones similares en el futuro”.

La pretensión del demandante está específicamente orientada al cumplimiento de la primera parte del dictamen, esto es, “proporcionar al autor un recurso efectivo”. Considera el actor que la garantía de un recurso efectivo, se materializa con la revocatoria, por parte del juez constitucional, de las providencias judiciales adoptadas dentro del proceso penal que cursó en su contra ante la denominada justicia regional.

El juez de segunda instancia argumentó que la cosa juzgada contenida en la sentencia condenatoria proferida por el desaparecido Tribunal Nacional no fue afectada de manera explícita por el dictamen emitido por el Comité de Derechos Humanos de la ONU. Por consiguiente precisó, que el recurso efectivo a que hace referencia el dictamen debe estar ligado con el derecho humano violado, de suerte que si la violación no se desprende de la condena en sí misma considerada, sino del hecho de haber sido proferida dentro de un proceso adelantado sin las debidas garantías, no se puede dejar sin efectos las sentencias emitidas y absolver al actor, pues ello no es del resorte del juez constitucional, ni responde a los términos del dictamen.

Concluyó, el juez de segundo grado que es la Comisión Intersectorial Permanente para la coordinación y seguimiento de la política nacional en materia de derechos humanos y

derecho humanitario[14], el ente competente para analizar “el dictamen 1623/2007, emitido por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el cual se concluyó que se violó el derecho al debido proceso del señor José Elías Guerra de la Espriella, y evalúe la posibilidad de implementarlo en nuestro ordenamiento jurídico”.

Conforme a los antecedentes descritos, corresponde a la Corte definir si es la acción de tutela el mecanismo idóneo y eficaz para dar cabal cumplimiento al dictamen del Comité de Derechos Humanos de la ONU, en lo que concierne a “proporcionar al autor un recurso efectivo”, para restablecer la vulneración al debido proceso constatada por “violación del derecho del autor a un juicio con las debidas garantías, de conformidad con el artículo 14 del Pacto”. Como consecuencia de ello, establecer si la pretensión del actor en el sentido de obtener la revocatoria de la sentencia condenatoria que le fuera impuesta en primera y segunda instancia por la denominada Justicia Regional en el año de 1998, puede ser canalizada a través de la acción de tutela.

Para resolver la cuestión planteada la Sala: (i) recordará su jurisprudencia sobre la competencia del juez de tutela frente al cumplimiento de los dictámenes proferidos por el Comité de Derechos Humanos de la ONU; (ii) constatará si se presentan los presupuestos para la procedibilidad de la acción de tutela, y en ese marco, procederá al resolver el caso concreto

3. Competencia del juez de tutela para el cumplimiento de actos emanados de organismos internacionales de naturaleza no jurisdiccional

3.1. Es preciso recordar que de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela procede para la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuandoquiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. Acorde con la misma disposición superior desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene carácter subsidiario. Lo anterior significa que solamente es procedente cuando se está ante la amenaza o vulneración actual o inminente de un derecho fundamental; no existe un mecanismo alternativo de defensa judicial del derecho o, en caso de existir, tal medio no resulte eficaz o idóneo para la protección del mismo. Es también excepción al principio de subsidiariedad el caso en el que la acción de tutela resulta procedente de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable, que es

aquel que esta Corporación ha calificado como inminente, grave y que requiere la adopción de medidas urgentes e impostergables.[15]

3.2. En diversas oportunidades[16] la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los presupuestos para la procedencia de la acción de tutela encaminada a exigir el cumplimiento de actos emanados de organismos internacionales de naturaleza no judicial que ejercen sus competencias en el marco de tratados internacionales de los cuales Colombia es parte. De manera general ha considerado la improcedencia de la acción de tutela para exigir per se el cumplimiento interno de estos actos. Sin embargo, cuando se está frente a la amenaza o vulneración del derecho fundamental que ameritó la medida cautelar es preciso analizar, en cada caso, la concurrencia de los requisitos de procedibilidad del mecanismo constitucional.

3.3. Así en la sentencia T-558 de 2003, referente al amparo de los derechos a la vida y a la integridad personal objeto de medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Corte señaló 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, cuandoquiera 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 más no para ordenar la mera ejecución de ésta, sin que concurren los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela”.

3.4. De otra parte, en lo que concierne a las autoridades nacionales encargadas de dar cumplimiento a los actos emanados de estos organismos internacionales la jurisprudencia ha indicado que cada Estado tiene la facultad de establecer responsabilidades sobre el cumplimiento de las medidas cautelares decretadas (en el caso de la CIDH) en atención a la estructura administrativa interna y con el fin de que su cumplimiento se lleve a cabo de forma coordinada, eficiente y de conformidad con la disposición presupuestal y técnica que permitan su materialización efectiva.

Sobre el mismo particular, en la sentencia T-524 de 2005 al pronunciarse sobre las medidas cautelares decretadas por la CIDH, la Corte señaló que: “No existe una regulación expresa

en relación con los órganos o entidades estatales a quienes compete el cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares decretadas por la CIDH. La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Reglamento Interno de este órgano no se pronuncian al respecto. Sin embargo, para tales efectos, el Estado es considerado como un todo, de conformidad con los principios de Derecho Internacional Público. (...) Por lo anterior cada Estado tiene la facultad de establecer responsabilidades sobre el cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la CIDH en atención a la estructura administrativa interna y con el fin de que su cumplimiento se lleve a cabo de forma coordinada, eficiente y de conformidad con la disposición presupuestal y técnica que permitan la materialización efectiva de las medidas decretadas para prevenir la consumación de las violaciones a los derechos reconocidos por los instrumentos que rigen en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Además, es de gran importancia para determinar qué entidades y autoridades públicas están llamadas a ejecutar las medidas, tener en cuenta que éstas, generalmente, están encaminadas a: la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal de un individuo o grupo determinado de personas y, de otra parte, la realización de una investigación seria, imparcial e inmediata de los hechos referidos por el peticionario”.

3.5. También resaltó esta corporación, frente a una solicitud de cumplimiento de una medida cautelar decretada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que, independientemente de la naturaleza jurídica de las medidas cautelares decretadas por este organismo internacional, éstas deben ser acatadas de buena fe por las autoridades públicas internas debido al compromiso internacional derivado del hecho de ser Colombia parte del Pacto de San José de Costa Rica, y como consecuencia de los deberes de protección emanados directamente de la Constitución Política.[17]

La Corte también hizo énfasis en que el juez constitucional no se puede sustraer de la función protectora que le fue atribuida cuando a través de la acción de tutela se presentan circunstancias que podrían implicar la vulneración de derechos fundamentales. Señaló esta Corporación en el fallo anteriormente citado:

“(…) 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.”(T-558 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

En igual sentido, en la sentencia T-786 de 2003 se resaltó la obligación del juez constitucional de proteger los derechos fundamentales del ciudadano que ha acudido a la acción de tutela para solicitar el cumplimiento de una medida cautelar decretada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

3.6. Ahora bien, en atención a que la acción de tutela objeto de este pronunciamiento se dirige a obtener el cumplimiento de un dictamen emitido por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a continuación se hace referencia al marco normativo internacional en el que se insertan estos actos, su naturaleza y a las reglas específicas establecidas por la jurisprudencia sobre las condiciones de exigibilidad a través de la acción de tutela de los dictámenes u observaciones emanadas de este organismo.

4. Competencia del juez de tutela frente al cumplimiento de los dictámenes proferidos por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

4.1. El Estado colombiano aprobó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) a través de la Ley 74 de 1968, la cual fue ratificada el 29 de octubre de 1969, entrando en vigor para nuestro país desde el 23 de marzo de 1976. Con su adhesión a este tratado, el Estado colombiano se comprometió con las obligaciones contraídas en relación con el respeto y la protección de los derechos reconocidos en el Pacto, así como a observar de buena fe los dictámenes que profiera el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, encargado de vigilar su cumplimiento.

Para supervisar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el PIDCP, el mismo tratado previó el establecimiento de un Comité de Derechos Humanos integrado por expertos en este sector. Las funciones del Comité están señaladas en el mismo Pacto, en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[18] y en el Reglamento del Comité de Derechos Humanos. Sobre su naturaleza ha indicado la Corte que “se trata de un organismo que no tiene naturaleza jurisdiccional y que básicamente

pretende vigilar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los Estados al suscribir el tratado y difundir la interpretación de los derechos protegidos por él, con la finalidad de guiar a los organismos ejecutores a nivel interno en la aplicación correcta de las normas internacionales sobre los derechos humanos civiles y políticos”[19].

En relación con esta última función cabe recordar que conforme al Protocolo Facultativo adoptado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966 los individuos tienen la posibilidad de presentar denuncias ante el Comité cuando consideren haber sido víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto por parte de un Estado que haya ratificado ambos instrumentos internacionales, es decir, el Protocolo y el Pacto. La comunicación del individuo da inicio a un trámite en el que el Estado denunciado puede presentar argumentos en su defensa, oponiéndose a la admisibilidad de la comunicación o al fondo de la cuestión.[22] Luego de confrontar las situaciones de hecho con las obligaciones contraídas en virtud de la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, “el Comité presentará sus observaciones al Estado Parte interesado y al individuo.”[23]

Ha precisado la jurisprudencia de esta Corte que “en la práctica la denominación de este acto jurídico es muy variada, por cuanto el Protocolo Facultativo alude al término “observaciones” mientras que el Comité de Derechos Humanos señala que adopta “dictámenes”. En todo caso, frente a la reglamentación de este organismo en particular resulta evidente que los pronunciamientos sobre los casos individuales presentados para su conocimiento son una verificación sobre la observancia o inobservancia de las obligaciones derivadas del Pacto”[24].

4.3. Frente a la solicitud de cumplimiento de este tipo de actos jurídicos proferidos por organismos internacionales, la Corte Constitucional ha resaltado que “dichas observaciones tienen la virtualidad de llamar la atención sobre situaciones en las que se encuentran en peligro no sólo los derechos humanos protegidos por el instrumento internacional, sino también los derechos fundamentales constitucionales garantizados por nuestra Carta Política. En esta medida, los dictámenes proferidos por los organismos internacionales deben ser analizados por las autoridades internas con el fin de adoptar las medidas orientadas a corregir las actuaciones que dan lugar a las recomendaciones, y el juez de tutela puede adoptar las medidas de protección inmediatas que resulten necesarias para

salvaguardar los derechos fundamentales constitucionales involucrados.[25]

Ha subrayado así mismo la jurisprudencia que “las observaciones que profiera el Comité de Derechos Humanos deben observarse y ejecutarse por el Estado Parte de buena fe, y es del resorte del juez constitucional pronunciarse sobre la existencia de una amenaza o violación a los derechos fundamentales cuando las circunstancias que subyacen a las recomendaciones internacionales ameriten su intervención”.

4.4. En esta misma sentencia la Corte se pronunció sobre la autoridad competente para materializar el dictamen en relación con “proporcionar al actor un recurso efectivo, incluida una indemnización”, en los siguientes términos: “La primera recomendación que plantea el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas es proporcionarle al accionante un recurso efectivo que incluya la indemnización de los perjuicios ocasionados por las amenazas y el atentado del que fue víctima // Lo anterior se traduce dentro de nuestro ordenamiento jurídico en el derecho que tiene toda persona de acceder a la administración de justicia a través del ejercicio de las acciones judiciales establecidas por el legislador para determinar la verdad sobre lo ocurrido y obtener la sanción de los responsables y la reparación material de los daños que se hayan sufrido. También guarda relación con el derecho a un recurso judicial que sea idóneo y efectivo para materializar los derechos ante las instancias judiciales”.

4.5. A manera de conclusión, se puede señalar que: (i) las observaciones que emita el Comité de Derechos Humanos de la ONU deben observarse y ejecutarse por el Estado parte de buena fe, en la medida que éste reconoció la competencia de dicho órgano para determinar si ha habido o no, violación del Pacto, y en virtud de los deberes de protección que impone la Constitución; (ii) la acción de tutela es improcedente para exigir per se el cumplimiento interno de los dictámenes u observaciones emitidas por el Comité de Derechos Humanos; (iii) sin embargo, el juez constitucional, en desarrollo de sus deberes de protección, puede pronunciarse sobre la existencia de una amenaza o violación a los derechos fundamentales cuando las circunstancias que subyacen a las recomendaciones internacionales ameriten su intervención, en cuyo caso, habría que constatar los presupuestos de procedibilidad del mecanismo constitucional; (iv) el derecho a un recurso efectivo, se traduce dentro de nuestro ordenamiento jurídico en el derecho que tiene toda persona de acceder a la administración de justicia para materializar sus derechos ante las instancias judiciales

competentes; (v) en cuanto a las autoridades encargadas de dar cumplimiento a las observaciones emanadas del Comité, esto depende de la estructura orgánica interna del Estado y su cumplimiento se debe llevar a cabo de forma coordinada, eficiente y de conformidad con la disposición presupuestal y técnica que permitan su materialización efectiva.

5. Del caso concreto

5.1. El señor José Elías Guerra de la Espriella, quien en su condición de ex congresista fuera condenado en el año de 1998 (diciembre 30) por la extinta justicia regional por los delitos de enriquecimiento ilícito de particular en concurso con falsedad en documento privado y estafa, instauró acción de tutela con el propósito de que, a través de este instrumento, se dé cumplimiento al dictamen CCPR/C/98/D/1623/2007, emitido por el Comité de Derechos Humanos de la ONU al tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En dicho dictamen estimó el Comité que se había vulnerado el derecho del demandante a ser juzgado públicamente y con las debidas garantías, de conformidad con el artículo 14 párrafo 3 apartados d) y e) del PIDCP, durante el trámite que cursó en su contra en la denominada justicia regional.

5.2. Pretende el demandante a través de la acción de tutela la revocatoria de las providencias de abril 17 y diciembre 30 de 1998, proferidas en primera y segunda instancia respectivamente, por un Juez Regional y el Tribunal Nacional. Considera el demandante que el deber del Estado de “proporcionar al autor un recurso efectivo”, se materializa con la revocatoria, por parte del juez constitucional, de las mencionadas providencias judiciales emitidas en sede penal. Sostiene que, desaparecida la denominada justicia regional, la acción de tutela constituye el único mecanismo al alcance del actor para obtener la invalidación de la condena emitida en su contra en un proceso producido con violación del derecho a ser oído en un juicio público y con las debidas garantías, conforme al párrafo 3 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5.3. Tal como quedó establecido en la parte considerativa de esta sentencia, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que, de manera general, la acción de tutela resulta improcedente para dar cumplimiento a los dictámenes, observaciones o medidas cautelares emitidas por organismos internacionales no judiciales, a los cuales el Estado

colombiano ha reconocido competencia para vigilar el cumplimiento de las obligaciones emanadas de un tratado internacional.

Sin embargo, ha indicado también que en atención a los deberes de protección de derechos fundamentales que la Constitución le asigna al juez constitucional, debe verificar si en la situación subyacente que dio origen al pronunciamiento del organismo internacional se presentan circunstancias que configuren una amenaza inminente o vulneración actual de derechos fundamentales que imponga el deber de actuar por parte del juez constitucional.

5.4. La situación que dio origen a la denuncia y a las observaciones del Comité de Derechos Humanos en el caso del señor Guerra de la Espriella, se consolidó durante los años 1996 a 1998 lapso en el que se tramitó el proceso penal en su contra que culminó con las sentencias condenatorias proferidas en abril y diciembre de 1998. Incluso, de conformidad con la información que obra en el expediente de tutela la acción penal fue declarada extinguida por pena cumplida. Así lo informó al juez de tutela de primera instancia la Dirección Nacional de Fiscalías:

“(…) Consultada información de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad se encontró que en el Juzgado Tercero al parecer radicado 3882 con fecha 11 de enero de 2000, se profirió resolución de Extinción de la Acción por pena cumplida de sentencia condenatoria proferida en contra del señor JOSÉ ELÍAS GUERRA DE LA ESPRIELLA (…)”[26]

5.5. El Comité de Derechos Humanos de la ONU en efecto, concluyó que “hubo violación del derecho del autor a un juicio con las debidas garantías, de conformidad con el artículo 14 del Pacto”, comoquiera que no contó con una audiencia oral “durante los procedimientos que culminaron en los fallos condenatorios y la imposición de la pena, y la manera como se desarrollaron los interrogatorios, sin respeto a las garantías mínimas”[27].

Constatada la vulneración por el Comité, dispuso que “De conformidad con lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, el Estado Parte debe proporcionar al autor un recurso efectivo, incluida una indemnización adecuada”[28].

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece al respecto: “Artículo 2. (…)

3. Cada Estado Parte en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a). Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiere sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;"

5.6. La acción de tutela no constituye, en el presente caso, ese recurso efectivo a que hace referencia el dictamen con base en el PIDCP, por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque no se encuentra el juez de tutela frente a una amenaza o vulneración actual de los derechos fundamentales del actor que exija su intervención inmediata a efecto de evitar la consumación del daño, elemento ligado a la esencia cautelar y de protección inmediata de la acción de tutela. Como se indicó, en el presente caso existe evidencia en el sentido que la acción penal fue declarada extinguida por cumplimiento de la pena, desde el año 2000.

En segundo lugar, porque dadas las particularidades del caso puesto a consideración de la Sala, la acción de tutela no se perfila como el recurso efectivo a que alude el dictamen del Comité, con apoyo en el párrafo 3 a) en concordancia con el 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El derecho a un recurso efectivo frente a la vulneración de derechos humanos, establecido en esta normativa, comporta una obligación para el Estado de "tomar determinadas medidas para remediar las violaciones constatadas"[29]. Este recurso puede ser de carácter judicial o administrativo, siempre y cuando sea efectivo.[30] La efectividad estará determinada por la naturaleza de la vulneración y la conformación orgánica y funcional de la estructura estatal.

El Comité de Derechos Humanos, de manera general, le ha dado al recurso efectivo un carácter fundamentalmente resarcitorio. En tal sentido, en la Observación General No. 20 relativa al artículo 2º párr. 3 del Pacto indicó que: "Los Estados no pueden privar a los particulares del derecho a una reparación efectiva, incluida una indemnización, y la

rehabilitación más completa posible” (Párr. 14 y 15).

5.7. En el presente caso, tratándose de la vulneración de las garantías judiciales previstas en el artículo 14.1 del Pacto, en particular la relativa al derecho de toda persona a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley, la acción de tutela no presenta la idoneidad requerida para remediar dicha situación. Ciertamente, la afectación constatada por el Comité no se corrige con la simple declaratoria de nulidad de las sentencias condenatorias como lo pretende el actor. Además y más allá de su anulación, el recurso efectivo tiene que ver con la garantía del acceso a un mecanismo que permita al afectado la posibilidad de ser oído públicamente y con las debidas garantías, a presentar pruebas y a defenderse de la imputación penal que le fuera formulada en su momento, a efecto de sacar adelante la pretensión de inocencia que sostuvo durante el proceso penal seguido en su contra por enriquecimiento ilícito y otros delitos[31]. Este escenario solo puede brindarlo la jurisdicción penal.

5.8. No es cierto, como se afirma en la demanda, que la desaparición de la denominada justicia regional en cuyo seno se surtieron las actuaciones que originaron la denuncia ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU, implique que en la actualidad no exista instancia alguna, en la jurisdicción penal, frente a la cual se pueda canalizar una pretensión correctiva de la actuación penal, y que por ende el único mecanismo para el efecto sea la acción de tutela. Al respecto cabe recordar que muchas de las competencias que en su momento fueron asignadas a los “Jueces Regionales”, entre ellas el conocimiento del delito de enriquecimiento ilícito de particular, se encuentran actualmente adscritas a los Jueces Penales de Circuito Especializados y a los Jueces Penales del Circuito[32]. Corresponde así mismo a los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad la vigilancia en el cumplimiento de las consecuencias punitivas del delito. El proceso seguido en contra del señor José Elías Guerra de la Espriella estuvo a cargo del Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, tal como se informa por parte de la Dirección Nacional de Fiscalías (Fol. 221 expediente de tutela).

5.9. Sin embargo, dado el tiempo transcurrido desde la ocurrencia de los hechos que originaron el proceso penal (año de 1992)[33], el carácter remoto de la prueba y demás aspectos procesales en los que incide negativamente el transcurso del tiempo, la activación

de un mecanismo de esta naturaleza estará sujeto a las valoraciones del interesado. Cabe precisar que en atención a que muchos de los eventos que llegan a conocimiento de la instancia de control internacional involucran situaciones consolidadas, a veces irreversibles, el reconocimiento del derecho a un recurso efectivo, el cual debe determinarse de acuerdo con la naturaleza de la vulneración y la estructura organizacional interna del Estado concernido, va acompañado de una opción reparatoria “incluida una indemnización adecuada” como aconteció en el asunto bajo examen. No obstante, la determinación de este aspecto resarcitorio, excede las competencias del juez de tutela, debe ser dilucidado ante las autoridades administrativas y/o judiciales competentes, y no forma parte de las pretensiones de este recurso constitucional.

La falta de concurrencia del requisito de la inmediatez

5.10. Finalmente, destaca la Sala, que aunque el obstáculo fundamental por el cual resulta improcedente la acción de tutela de la referencia, radica en la imposibilidad de afirmar la existencia de una amenaza inminente o vulneración actual de derechos fundamentales que haga imperiosa la protección inmediata del juez de tutela, conviene señalar que, contrario a lo sostenido por el demandante y por el juez constitucional de segunda instancia, tampoco concurre el presupuesto de la inmediatez.

La jurisprudencia de esta Corporación ha sido consistente en señalar que el presupuesto de la inmediatez constituye un requisito de procedibilidad de la tutela, de tal manera que ésta debe ejercerse dentro de un término oportuno, justo y razonable, circunstancia que deberá ser calificada por el juez constitucional de acuerdo con los elementos que concurren en cada caso[34].

En este sentido ha reiterado la Corte que debe existir un término razonable entre la ocurrencia de la vulneración o puesta en riesgo de los derechos fundamentales del accionante y la presentación de la demanda, en la medida que la naturaleza misma de este medio de defensa judicial no sólo tiene que ver con la urgencia en la protección de las garantías constitucionales de una persona, sino también con el respeto a la seguridad jurídica y a los derechos de los terceros afectados.

Tal exigencia se deriva de lo preceptuado en el artículo 86 de la Constitución que establece como inherente a la acción de tutela la protección “actual, inmediata y efectiva”

de los derechos fundamentales. Ante la ausencia de regulación sobre un plazo para ejercer la acción de tutela y la indeterminación general a priori de este presupuesto, por vía jurisprudencial se ha establecido la necesidad de que sea ejercida en un término razonable, que permita al juez tomar las medidas urgentes que demanda la protección del derecho fundamental vulnerado, término que debe ser apreciado por el juez en cada caso concreto, atendiendo a la finalidad de dicha institución.[35]

Para determinar la razonabilidad del plazo, la jurisprudencia de esta coproración ha construido una serie de criterios, a saber: (i) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; (ii) si la inactividad justificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales del interesado;[36] (iv) si el fundamento de la acción de tutela surgió después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma en un plazo no muy alejado de la fecha de interposición,[37] (iv) las posibilidades de defensa en el ámbito del proceso judicial, y la diligencia del accionante en el mismo[38]. Estos son criterios que deben ser ponderados en cada caso, atendiendo a las circunstancias en que se encontraba el tutelante.

5.11. En el caso del señor José Elías Guerra de la Espriella encuentra la Sala que el dictamen del Comité de Derechos Humanos, cuyo cumplimiento se solicita por vía de tutela, fue emitido por dicho organismo el 18 de marzo de 2010, y puesto en conocimiento del Estado colombiano el 27 de abril de 2010. La acción de tutela fue instaurada el 9 de diciembre de 2010. Esto implica que la demanda fue presentada transcurrido 7 meses y 12 días desde la puesta en conocimiento del dictamen.

5.12. El demandante sostiene que la tutela cumple con el presupuesto de la inmediatez, teniendo en cuenta que solo hasta el 27 de octubre de 2010 el Ministerio de Relaciones Exteriores elevó comunicación a la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el que informa sobre las medidas adoptadas internamente. El juez de segunda instancia consideró así mismo, que el propio dictamen confería al Estado colombiano un plazo de 180 días para proveer a su cumplimiento.

Estas consideraciones, tanto del actor como del juez de segundo grado, parten de una percepción equivocada como es la de estimar que el término de 180 días a que refiere el

dictamen fue concedido para dar cumplimiento a las observaciones del Comité, cuando en realidad fue un plazo otorgado para que el Estado informara sobre el cumplimiento de dichas observaciones. Así se deduce del siguiente aparte del dictamen mencionado: “(...) El Comité desea recibir del Estado Parte en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el presente dictamen. Se pide así mismo al Estado Parte que publique el dictamen del Comité”. [39]

Adicionalmente, cabe destacar que de conformidad con el apartado 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité debe presentar sus observaciones al Estado Parte interesado y al individuo. De donde se infiere que el quejoso debió ser notificado del contenido del dictamen en simultaneidad con el Estado.

Teniendo en cuenta que, tal como lo reseña el actor en su demanda, la vulneración que acusa no radica en el incumplimiento por parte del Estado colombiano de las observaciones contenidas en el dictamen, sino en el quebrantamiento de la garantía del debido proceso al haberse seguido un juicio sin audiencia pública que culminó en las sentencias de abril 17 y diciembre 30 de 1998, constatada por el Comité de Derechos Humanos de la ONU, el término para la instauración de la nueva acción de tutela [40] se debe contabilizar a partir de la comunicación del dictamen emanado del organismo internacional.

La justificación que suministra el demandante para la instauración de la tutela hasta diciembre 9 de 2010, consistente en que debía esperar el término otorgado por el Comité al Estado para rendir los informes (180 días), no resulta atendible, comoquiera que, de una parte, la demanda no se dirigió contra una presunta omisión del Estado en el cumplimiento de las observaciones, sino en razón de la vulneración al debido proceso acaecida entre 1996 y 1998 y constatada por el Comité en el dictamen emitido en 2010; y de otra parte, porque el plazo a que hizo referencia el dictamen no fue para su cumplimiento, sino para que el Estado proporcionara información al Comité sobre las medidas adoptada.

Atendidas las circunstancias del caso concreto, en particular el hecho de que actor siempre ha contado con defensa técnica y la naturaleza de la pretensión orientada a la anulación de unas providencias judiciales emitidas en abril y diciembre de 1998, no existe justificación atendible para que la nueva acción de tutela se hubiese instaurado 7 meses y 12 días

después de que se hubiese comunicado el dictamen que constató la vulneración del debido proceso.

En conclusión, encuentra la Sala que, desde el punto de vista sustancial, la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para canalizar la pretensión del demandante, comoquiera que tal como lo ha señalado la jurisprudencia de esta corporación, el cumplimiento de los dictámenes emanados de organismos internacionales como el Comité de Derechos Humanos de la ONU, no es exigible a través de este mecanismo constitucional, a menos que se constate una vulneración actual o inminente de un derecho fundamental, subyacente a la situación que dio lugar a las observaciones, y que exija medidas inmediatas, asunto que no se constató en el presente caso. Desde el punto de vista procesal, se estableció que tampoco concurre el presupuesto de la inmediatez, conforme a los criterios establecidos por la jurisprudencia de esta Corte.

En consecuencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional procederá a revocar la sentencia proferida el 22 de junio de 2011 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura que concedió la tutela, y confirmará, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia dictada el 8 de abril de 2011 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta, a través de apoderado, por el señor José Elías Guerra de la Espriella

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida el 22 de junio de 2011 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura que concedió la tutela, y CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia proferida por el 8 de abril de 2011 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, que declaró IMPROCEDENTE la acción de tutela interpuesta, a través de apoderado, por el señor José Elías Guerra de la Espriella

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Ausente en comisión

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Impedimento aceptado

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

La Secretaría General de la Corte Constitucional, hace constar que por Auto de la misma fecha, el Magistrado Ponente, el Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, levantó la Suspensión de Términos del expediente T-3.173.251.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA SU378/14

Instaurada por el señor José Elías Guerra de la Espriella contra la Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

DICTAMENES Y RECOMENDACIONES DEL COMITE DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS-No tienen fuerza vinculante (Aclaración de voto)

Los dictámenes y recomendaciones emitidas por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas constituyen un criterio de interpretación para las autoridades nacionales pero no tienen fuerza vinculante. El propio Comité ha admitido que sus recomendaciones y dictámenes no son obligatorios considerando que no es ni una Corte ni un cuerpo que tenga un mandato cuasi-judicial, como otros órganos creados bajo los instrumentos de derechos humanos. Así, las decisiones del Comité se consideran semejantes a los reportes

de la Comisión Europea, es decir recomendaciones no vinculantes. En este mismo sentido, la Corte Internacional de Justicia ha estimado que, aunque el Comité de Derechos Humanos ha consolidado un considerable cuerpo interpretativo en materia de derecho, la Corte no está obligada, en el ejercicio de sus funciones, a fundamentar sus interpretación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en la interpretación del Comité, sin desconocer, en todo caso, la importancia de sus apreciaciones.

No obstante que comparto la decisión de la Corte, consistente en revocar la sentencia proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura que concedió la tutela, y confirmar la sentencia proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por el señor José Elías Guerra de la Espriella, considero pertinente aclarar mi voto con el fin de hacer algunas precisiones importantes.

1. Sin duda los dictámenes y recomendaciones emitidas por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas constituyen un criterio de interpretación para las autoridades nacionales pero no tienen fuerza vinculante.

El propio Comité ha admitido que sus recomendaciones y dictámenes no son obligatorios considerando que no es ni una Corte ni un cuerpo que tenga un mandato cuasi-judicial, como otros órganos creados bajo los instrumentos de derechos humanos[41]. Así, las decisiones del Comité se consideran semejantes a los reportes de la Comisión Europea, es decir recomendaciones no vinculantes.

En este mismo sentido, la Corte Internacional de Justicia ha estimado que, aunque el Comité de Derechos Humanos ha consolidado un considerable cuerpo interpretativo en materia de derecho, la Corte no está obligada, en el ejercicio de sus funciones, a fundamentar sus interpretación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en la interpretación del Comité, sin desconocer, en todo caso, la importancia de sus apreciaciones[42].

2. De otro lado, si bien la sentencia no entró a debatir el fondo del asunto, cabe recordar que la denominada justicia regional fue declarada exequible en las sentencias C-053 de 1993 y C-150 de 1993, por consiguiente, cualquier demanda que se fundamente en la violación de la Constitución por parte de este tipo de justicia, se enfrenta a la cosa juzgada de las citadas providencias.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

[1] Se extraen de la demanda y de la reseña efectuada en el Dictamen CCPR/C/98/D/1623/2007 del Comité de Derechos Humanos emitido al tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

[2] Dictamen del Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/98/D/1623/2007. Cuaderno Anexo Tutela No. 2010-11039. Fol. 2.

[3] *Ibídem*, fol.5.

[4] *Ibídem*.

[5] El CDH cita como precedentes aplicables al caso del señor José Elías Guerra de la Espriella, las comunicaciones nº 848/1999, Rodríguez Orejuela c. Colombia, dictamen de 23 de julio de 2002, párrafo 7.3; y 1298/2004, Becerra c. Colombia, cit. Párrafo 7.2.

[6] Fol. 7 de la demanda.

[7] *Ibídem*, Fol. 21.

[8] *Ibídem*. Fol. 8.

[9] Demanda de tutela, fol. 18.

[10] Consejo Seccional de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, M.P. Aída Consuelo Velásquez Echavarría. Rad. 2010/1139, sentencia de enero 20 de 2011.

[11] Cuaderno No. 3 de primera instancia, folio 30.

[12] Fol. 300, cuaderno 1 de primera instancia.

[13] Hace mención a la sentencia del 2 de julio de 2004, proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Herrera Ulloa Vs. Costa Rica".

[14] Creada por el Decreto 321 de 2000, proferido por el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en especial las que le confieren la Constitución Política y el artículo 45 de la Ley 489 de 1999.

[15] Ver T-653 de 2012, T-311 de 2011, T-983 de 2007, T-385 de 2005, T-225 de 1993, entre muchas otras.

[16] Sentencias T-524 de 2005, T-385 de 2005, T-786 de 2003, T-558 de 2003.

[17] Corte Constitucional, sentencia T-558 de 2003.

[18] Adoptado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966, entrado en vigor el 23 de marzo de 1976 y entrado en vigor para Colombia en virtud de la Ley 74 de 1968.

[19] Corte Constitucional, sentencia T-385 de 2005.

[20] Artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

[21] Artículo 41 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

[22] Artículos 87-95 del Reglamento del Comité de Derechos Humanos.

[23] Artículo 5.4. del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

[24] Corte Constitucional, sentencia T-385 de 2005.

[25] *Ibídem*.

[26] DNF. Oficio No. 06423 del 31 de mayo de 2011. Expediente tutela Fols. 220-221.

[27] Dictamen del Comité de Derechos Humanos emitido al tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (98º período de sesiones) Fol. 10 del cuaderno de anexos.

[28] El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece al respecto: “Artículo 2. (...) 3. Cada Estado Parte en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a). Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados

podrá interponer un recurso e

[29] Comité de Derechos Humanos, caso Rodríguez contra Uruguay, No. 322/1998. Informe A/55/40 (2000), sección 6.5.

[31] Proceso No. 11121. Delito de Enriquecimiento ilícito contra José Elías Guerra de la Espriella. Sentencia de diciembre 30 de 1998. Fol. 137 y ss. cuaderno ce anexos.

[32] Ley 906 de 2004, artículos 35.16 y 36.2.

[33] Los cheques que dieron origen a la investigación en contra del ex senador José Elías Guerra de la Espriella fueron emitidos en julio de 1992 y enero de 1994 (Juzgado Regional de Santafé de Bogotá, sentencia de abril 17 de 1998, fol. 2).

[34] En la sentencia SU-961 de 1997 la Corte se ocupó ampliamente de este tema y señaló: “Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. En similar sentido en la sentencia T-900 de 2004 se expresó: “... la jurisprudencia constitucional tiene establecido que el presupuesto de la inmediatez constituye un requisito de procedibilidad de la tutela de tal suerte que la acción debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable, oportuno y justo. Con tal exigencia se pretende evitar que este mecanismo de defensa judicial se emplee como herramienta que premia la desidia, negligencia o indiferencia de los actores, o se convierta en un factor de inseguridad jurídica. Estos criterios han sido reiterados, entre otras, en las sentencias SU-189 de 2012, T-109 de 2009 y T-1112 de 2008.

[35] Ver Sentencia SU-961 de 1999.

[36] Sentencia SU-961 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[37] Sentencia T-814 de 2005.

[38] Sentencias SU-189 de 2012, T-109 de 2009, T-1112 de 2008, T-018 de 2008 y T-243 de 2008, entre otras.

[39] Comité de Derechos Humanos, CCPR/C98/D/1623/2007, Fol. 11.

[40] El actor ya había instaurado una acción de tutela por los mismos hechos, la cual fue tramitada bajo el número T-273.982 y concluyó en la sentencia T-469 de 2000. El hecho nuevo que invoca es la constatación por parte del Comité de Derechos Humanos de la ONU de una vulneración al derecho a ser oído públicamente y con las debidas garantías en el proceso penal que cursó en su contra.

[41] H.R. Comm., Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol, (United Nations: 2002) Vol. 3. Thirty-third to thirty-ninth sessions (July 1988 - July 1990) UNITED NATIONS New York and Geneva, 2002.

[42] Corte Internacional de Justicia, caso Ahmadou Sadio Diallo (República de Guinea v. República Democrática del Congo), Sentencia del 30 de noviembre de 2010.