

Sentencia T-1025/07

ACCION DE TUTELA-Solicitud de información al Ministerio de Defensa sobre nombres de miembros de la Fuerza Pública que participaron en determinadas acciones en San José de Apartadó/ACCION DE TUTELA-Ministerio de Defensa niega la información solicitada por el actor en razón a que está amparada por la reserva constitucional o legal

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Alcance y contenido

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Jurisprudencia constitucional y de la Convención Interamericana de Derechos Humanos

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Publicidad como regla general y reserva como excepción

Tanto la jurisprudencia de esta Corporación como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifiestan que la regla general es la del acceso general a la información que reposa en el Estado - “principio de la máxima divulgación” -, como condición fundamental para la existencia del Estado democrático, respetuoso de los derechos de las personas. Sin embargo, que alguna información quede en secreto, de acuerdo con lo que determine la ley, lo cual en el contexto colombiano exige una decisión del Congreso de la República. Empero, la determinación debe ser motivada, debe respetar los parámetros de la razonabilidad y la proporcionalidad, a partir de un test estricto, y, además, las excepciones a la regla del acceso deben interpretarse siempre en forma restrictiva.

LIBERTAD DE EXPRESION E INFORMACION-Carácter preferente en la Constitución

DERECHO DE ACCESO A LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION-Solicitud de los nombres de los miembros de la fuerza pública que participaron en determinadas acciones en San José de Apartadó en una fecha y hora precisas/MINISTERIO DE DEFENSA-Obligación de suministrar los nombres de los miembros de la fuerza pública que participaron en determinadas acciones en San José de Apartadó

El actor no está solicitando información personal sobre los agentes de la Fuerza Pública concernidos. Tampoco pretende conocer la historia laboral de cada uno de los miembros de la Fuerza Pública cuyo nombre pide que se haga público. Su petición se limita a establecer

los nombres de los miembros de la Fuerza Pública que estaban en un lugar determinado, en una fecha y hora precisas. Por eso, no puede aplicarse la razón de la decisión tomada en la Sentencia C-872 de 2003 al caso que aquí se analiza. Además, en este caso la información requerida es, a juicio del peticionario, necesaria para ejercer otro derecho - el de acceder a la justicia, la verdad y la reparación - cuyo titular no es el miembro de la Fuerza Pública concernido. Con base en los argumentos presentados, la Sala de Revisión considera que el Ministerio de la Defensa sí debe suministrar los datos solicitados por el demandante. La información que se proporcione debe contener la relación de los nombres de los miembros de la Fuerza Pública concernidos, con indicación de las fechas de servicio y el lugar donde fue prestada, según lo pedido. Sin embargo, es necesario hacer la salvedad de que la inclusión de un nombre en la lista en ningún caso puede tenerse como una sospecha, un señalamiento o, mucho menos, un reconocimiento de responsabilidad. Aún más, si el Ministerio lo considera necesario podrá hacer una aclaración expresa en el mismo documento contentivo de la relación acerca de que el acto de proporcionar esa información no entraña de ninguna manera el reconocimiento sobre la participación de esas personas en actividades delictivas.

COMUNIDAD DE PAZ DE SAN JOSE DE APARTADO-Pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Constitucional

DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL DE LA COMUNIDAD DE PAZ DE SAN JOSE DE APARTADO-Medidas provisionales de protección por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

COMUNIDAD DE PAZ DE SAN JOSE DE APARTADO-Omisión del Estado en el esclarecimiento de los crímenes contra sus miembros, sanción a sus autores y protección a las víctimas

Independientemente de la cifra de homicidios que se elija, la conclusión en todo caso es que ha sido asesinado un importante porcentaje de los fundadores de la Comunidad. Esta situación es intolerable para un Estado que en su Constitución Política se ha comprometido con la vigencia y protección de los derechos de todas las personas. Los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó han sido perseguidos y asesinados, sin que el Estado haya hecho lo suficiente para la salvaguarda de sus derechos, y sin que los crímenes hayan sido debidamente esclarecidos, sus autores sancionados y las víctimas efectivamente protegidas en sus derechos. Entre las medidas provisionales ordenadas por la Corte

Interamericana de Derechos Humanos en relación con la Comunidad de Paz de San José de Apartadó se encuentra la de investigar los hechos que dieron lugar a las medidas y juzgar y sancionar a los responsables. Sin embargo, las investigaciones sobre los múltiples hechos ocurridos en San José de Apartadó no arrojan todavía resultados, a pesar de que en un alto porcentaje de los casos han trascurrido ya muchos años desde la comisión del delito. En relación con los hechos sucedidos en San José de Apartadó es evidente que el Estado no ha hecho lo suficiente para impedir que la Comunidad haya sido víctima de tantos crímenes. Faltar al deber de protección es muy grave. Pero igualmente grave es la falta de resultados en las investigaciones penales iniciadas con ocasión de esos crímenes.

CORTE CONSTITUCIONAL-Ordenes que se deben dictar para hacer respetar el derecho de los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Debe conceder prioridad en el impulso de las investigaciones y procesos relacionados con la Comunidad de Paz de San José de Apartadó

No le corresponde a la Sala de Revisión establecer cuál es la mejor manera de lograr que avancen las investigaciones penales por los crímenes de que han sido víctimas los miembros de la Comunidad de Paz y las personas que les prestan servicios. Las decisiones al respecto le conciernen a la Fiscalía General de la Nación. Sin embargo, dada la trascendencia de estos procesos en lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones internacionales de Colombia y a la vigencia del Estado de Derecho en la zona de San José de Apartadó, es necesario que la Fiscalía le conceda prioridad a estas investigaciones y que se establezca un mecanismo para supervisar los avances de las mismas. Lo anterior exige que un funcionario de alto nivel de la Fiscalía General de la Nación tenga bajo su responsabilidad el impulso general de todos los procesos relacionados con la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Ello garantiza que para el desarrollo de las investigaciones se cuente con el personal necesario y con la colaboración efectiva de la policía judicial, de la Fuerza Pública y de las demás instituciones.

COMUNIDAD DE PAZ DE SAN JOSE DE APARTADO-Puede optar por acudir ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos o ante la Corte Penal Internacional

COMUNIDAD DE PAZ DE SAN JOSE DE APARTADO-Desconfianza con respecto a las instituciones estatales

Una de las grandes dificultades que afronta todo el proceso relacionado con la Comunidad de Paz de San José de Apartadó es el de la desconfianza recíproca que existe entre la Comunidad y las instituciones. La serie ininterrumpida de delitos de los que ha sido víctima, sin que las investigaciones penales muestren avances relevantes y, por lo tanto, sin que se haya sancionado los responsables, explica ese recelo. Empero, esta actitud de prevención ha conducido a la Comunidad de Paz a trazar un rumbo de antagonismo decidido con las instituciones estatales, que la ha llevado incluso a distanciarse de la Defensoría del Pueblo en el último tiempo.

CORTE CONSTITUCIONAL-Necesidad de crear una confianza mínima entre la Comunidad de Paz y las instituciones

La Sala de Revisión quiere llamar la atención acerca de la necesidad de crear puntos de aproximación entre las instituciones y la Comunidad de Paz. Ciertamente, la generación de niveles mínimos de confianza permitiría que se concertaran las medidas de protección decretadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tal como ella misma lo ordena. Desde la óptica de las instituciones, ese acercamiento se requiere para poder cumplir con su responsabilidad constitucional y legal de garantizarle a los miembros de la Comunidad el goce de sus derechos. Y desde la perspectiva de la Comunidad de Paz porque, por paradójico que pueda parecer, la vigencia de los derechos de sus miembros depende de la manera en que logre articularse con las instituciones del Estado. Evidentemente, dada su misión constitucional, la institución más llamada a propiciar el acercamiento y entendimiento entre las instituciones y la Comunidad de Paz de San José de Apartadó es la Defensoría del Pueblo. Por eso, se le instará para que tome las medidas y disponga el personal necesario para cumplir esa tarea.

Referencia: expediente T-1401460

Acción de tutela instaurada por Javier Giraldo Moreno contra el Ministerio de Defensa Nacional

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá D.C., tres (3) de diciembre de dos mil siete (2007).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, dentro del proceso de tutela instaurado por Javier Giraldo Moreno contra el Ministerio de Defensa Nacional

I. ANTECEDENTES

1. El 12 de diciembre de 2005, el ciudadano Javier Giraldo Moreno, sacerdote jesuita, solicitó ante el Ministerio de Defensa Nacional que le fueran suministrados los “nombres completos de los oficiales, suboficiales y soldados” y de “los miembros de la Policía Nacional” que se encontraban en un lugar determinado, en una fecha y hora, cuando habrían ocurrido vulneraciones de los derechos de los ciudadanos miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. También solicitó ser informado sobre los códigos institucionales, las unidades a las cuales están inscritos y la línea de mando de los miembros de la Fuerza Pública involucrados en esas actividades.

El sacerdote menciona 15 hechos ocurridos entre el 15 de septiembre y el 18 de noviembre de 2005. Ellos hacen referencia a un homicidio, amenazas, lesiones, saqueos, destrucción de cultivos, patrullajes y connivencia con miembros de grupos paramilitares, y allanamientos, retenciones y requisas ilegales. Otros tratan sobre la simple presencia de miembros de la Fuerza Pública en algunas veredas o lugares, en ciertas fechas.

En el derecho de petición se solicita también que se suministre información sobre otras peticiones elevadas al Ministerio de Defensa, referidas a la remoción del Comandante de la XVII Brigada y del Comandante del Batallón Bejarano Muñoz, a la reparación de daños cometidos a los campesinos y a la devolución de unos dineros que le fueron robados a la Comunidad de Paz de San José de Apartadó.

El escrito finaliza con la manifestación de que con él se persigue “conocer las identidades de los servidores públicos que violan sus derechos fundamentales, base fundamental para

formular denuncias o solicitar actuaciones penales, disciplinarias, administrativas e internacionales que ayuden a reparar los daños sufridos.”

2. El Viceministro de Defensa respondió a la solicitud, mediante el oficio N° 7601 del 23 de febrero de 2006. El texto de la parte pertinente es el siguiente:

“En respuesta a su derecho de petición de fecha 12 de diciembre de 2005, mediante el cual solicita los nombres del personal de la Fuerza Pública que, al parecer, participó en los hechos relacionados en su escrito - numerales 1) al 15) - me permito comunicarle que sobre los mismos se otorgó respuesta mediante oficios 766 COMAN-DEURA de diciembre 30 de 2005 y 5307 MDH-725 del 9 de febrero de 2006, en el sentido de que está siendo objeto de investigación por las autoridades competentes.

“Una vez se establezcan responsabilidades, si existe mérito para ello, se podrá suministrar la información por usted requerida. Entretanto, es necesario acogerse a los principios fundamentales del debido proceso y la presunción de inocencia.

“De otra parte, sus peticiones relacionadas en los numerales 1 a 4 fueron atendidas a través de los oficios 20246, 58111 y 5307/MDH-725 de fechas 10 de mayo y 28 de diciembre de 2005 y 9 de febrero de 2006, respectivamente.”

3. El día 21 de marzo de 2006, el ciudadano Giraldo Moreno radicó un nuevo derecho de petición ante el Ministerio de Defensa Nacional, en el que reitera la solicitud de información elevada anteriormente acerca de 15 hechos sucedidos entre el 15 de septiembre y el 28 de noviembre de 2005.

Además, en el nuevo derecho de petición se enuncian otros 26 hechos, en referencia a los cuales pide también que le sean suministrados los “nombres, códigos y línea de mando” de los miembros de la Fuerza Pública que tuvieron que ver con ellos. Estos hechos habrían tenido lugar entre el 1° de abril de 2005 y el mes de marzo de 2006 y se relacionan con una masacre, asesinatos, complicidad con grupos paramilitares, detenciones y allanamientos ilegales, amenazas, saqueos, requisas ultrajantes, daños en bien ajeno y toma de fotografías a miembros de la Comunidad de Paz. También en algunos casos se hace relación a la mera presencia en un lugar y época determinados o a la obstaculización del trabajo en las parcelas con el argumento de que estaban minadas. Igualmente, en varios casos se denuncia que

miembros de la Fuerza Pública no cumplen con las órdenes impartidas en las Sentencias T-327 de 2004 y C-1024 de 2002, referidas respectivamente a la protección de los derechos de los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y a un decreto dictado en ejercicio de las facultades propias del estado de conmoción interior.

En esta ocasión, el peticionario expone que fundamenta su solicitud en los siguientes 9 argumentos:

i) el derecho de todo ciudadano de identificar plenamente a quienes se dicen agentes del Estado.

ii) el derecho de denunciar a los servidores públicos por omisiones o extralimitaciones en sus funciones, para lo cual se requiere conocer su identidad y código. Al respecto menciona que tal derecho “queda anulado cuando los servidores públicos ocultan sus identidades y códigos, y peor aún, cuando en esto son respaldados por sus superiores jerárquicos, llegando a configurar un servicio público no público o clandestino, que no solo hace imposible el ejercicio del derecho ciudadano a la denuncia y a la protección y reparación por parte del Estado sino que anula los mecanismos de protección del Estado y de la Comunidad Internacional...”

iii) no bastan las denuncias anónimas o institucionales, “toda vez que una es la responsabilidad institucional, la cual tiene sus normas específicas que hacen recaer la culpabilidad principal en el/los garantes, y otra es la responsabilidad individual que es de carácter personal.” Además, expone que “no son pertinentes las respuestas que remiten a investigaciones internas de sus propias instituciones, como medio para evadir una denuncia ante otras instancias de justicia, nacionales o internacionales.”

iv) el artículo 209 de la Constitución Política incluye a la publicidad dentro de los principios que rigen la función pública. Por eso, no pueden ser ocultados los nombres y códigos de los miembros de la Fuerza Pública, menos aún con el fin de “impedir el derecho a la denuncia y a la demanda de justicia y reparación que la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos le reconocen, no sólo a todo ciudadano, sino a todo ser humano.”

v) no son de recibo los argumentos acerca de que las instituciones comprometidas están realizando investigaciones internas, sean ellas disciplinarias o penales. En primer lugar, los

hechos mencionados no pueden ser conocidos por la justicia penal militar. Luego, “una larga experiencia nos ha demostrado hasta la saciedad que, al menos en la Brigada XVII del Ejército Nacional, en el Departamento de Policía Urabá y en otros organismos de seguridad del Estado que operan en esta región nunca se producen resultados y todos los crímenes quedan en la impunidad absoluta.” . Y, finalmente, “hemos detectado y denunciado el método rutinariamente utilizado en las ‘investigaciones’, consistente en preguntarle a los implicados (individuos y superiores jerárquicos) si los crímenes habían sido cometidos, recibiendo siempre respuestas negativas (...) dándole a este tipo de repuestas valor definitivo que luego se transmite como la ‘verdad oficial’ que precluye cualquier avance de la justicia. He podido confirmar con funcionarios del mismo Ministerio de Defensa, encargados de enviar y recibir las respuestas, que éste es el método corriente.”

vi) Colombia ratificó el Estatuto de Roma, lo cual permite denunciar ante la Corte Penal Internacional a los agentes del Estado que hayan perpetrado crímenes de lesa humanidad, genocidios o crímenes de guerra. Para ello se requiere conocer los nombres de los agentes involucrados en tal categoría de delitos.

vii) el anonimato u ocultación de nombres y códigos de los agentes del Estado que han participado en operativos en los cuales se han cometido crímenes constituye “uno de los mecanismos de impunidad más monstruoso, particularmente en Colombia.”

viii) en los crímenes cometidos en los hechos descritos en los dos derechos de petición presentados no cabe aplicar el principio de “obediencia debida”

ix) tampoco cabe argumentar el debido proceso para denegar la solicitud de información sobre los agentes del Estado involucrados en los crímenes relacionados: “Todo proceso se inicia, bien por investigaciones de oficio de un funcionario judicial, bien por la denuncia de los perjudicados. Lo primero no solo no se da, al menos en Urabá, sino que se evita a toda costa. Lo segundo, en la inmensa mayoría de los casos solo es posible mediante denuncias anónimas, donde el victimario no es identificado. Si éste es paramilitar, no se le puede identificar porque nunca utiliza su propio nombre sino nombres ficticios, a pesar de que se mueva armado (recientemente, a San José de Apartado suben armados y pasan por todos los retenes los paramilitares amigos del paramilitar ‘Lalo’, con el cual departe cotidianamente la policía allí asentada). Si el victimario es militar, no suministra su identidad a pesar de que sea

ilegal encubrirse en un anonimato que equivale a la capucha de los criminales. Así, los fiscales, procuradores o jueces salvan su responsabilidad de archivar el caso a los seis meses, lo cual constituye ya la rutina, alegando que 'no fue posible identificar al autor de los hechos.' Todos ellos se benefician de la ruina económica en que quedan las víctimas, despojadas de sus medios de subsistencia por los mismos agentes del Estado que perpetran los crímenes, siendo imposible pagar los servicios de un abogado para defender sus derechos. Así la impunidad queda consumada.”

4. El Viceministro de Defensa respondió a la solicitud, mediante el oficio N° 14979 del 6 de abril de 2006. En el escrito se expresa:

“En respuesta a su derecho de petición de fecha 21 de marzo de 2006, mediante el cual reitera su solicitud del 12 de diciembre de 2005, me permito manifestarle que por tratarse de idénticos requerimientos, relacionados con el suministro de la identidad de personal de la Fuerza Pública a quienes usted - a priori - endilga responsabilidad en hechos que son materia de sus denuncias, este Ministerio confirma lo consignado en el oficio 7601 MDH 725 del 23 de febrero de 2006.

“La reiteración de su solicitud desconoce la transparencia de los entes investigativos y la vigencia de los principios del debido proceso y la presunción de inocencia, que amparan a toda persona que pueda resultar vinculada a una investigación disciplinaria o penal.

“El principio de publicidad que usted invoca, en el caso concreto de sus denuncias, debe conjugarse con la reserva que ampara las investigaciones o indagaciones disciplinarias y penales, en curso. Adicionalmente, no puede afirmarse ocultamiento de personas cuando la Fuerza Pública cumple cabalmente con los requerimientos provenientes de autoridades competentes y contribuye eficazmente al esclarecimiento de los hechos denunciados.

“Respecto de los nuevos hechos incluidos en el documento referenciado, se están adelantando las investigaciones pertinentes, para - si es del caso- iniciar las respectivas investigaciones.”

5. El día 8 de mayo de 2006, el ciudadano Javier Giraldo Moreno, quien actúa como representante de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, según autorización que le fuera concedida por el representante legal de la misma, instauró una acción de tutela contra

el Ministerio de Defensa Nacional, bajo la consideración de que éste había vulnerado el derecho de los miembros de la Comunidad a acceder a la justicia.

Manifiesta que, inicialmente, le solicitó al Ministro de Defensa “15 datos elementales, referentes a la identidad de oficiales, suboficiales y soldados o agentes de la Policía Nacional que estuvieron presentes en fechas, sitios y circunstancias precisas en que fueron vulnerados gravemente los derechos de integrantes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó o de personas colaboradoras o cercanas a la misma Comunidad.” Expone que el Ministerio le negó el suministro de la información requerida, razón por la cual elevó otro derecho de petición, con hechos adicionales, y en el cual fundamentaba su pretensión con nueve argumentos.

Dice que la segunda petición también le fue negada, con argumentos que no comparte. Al respecto afirma que el Ministerio

“vuelve a negar las peticiones alegando que sobre el principio de publicidad prima el del debido proceso e invocando una ‘transparencia’ que a juicio de él ha caracterizado a los entes investigativos, siendo nuestra experiencia absolutamente contraria, pues hay una carencia absoluta de transparencia y el ocultamiento de nombres lo confirma. Aduce también una ‘reserva’ que ampararía a investigaciones disciplinarias o penales, reserva que ellos jamás aplican cuando continuamente acusan con falsos testigos y montajes a los miembros de la Comunidad por todos los medios de comunicación, como si las víctimas no tuvieran derecho alguno, aprovechándose de su miseria económica que les impide conseguir abogados para defenderse y para obligar al Ministerio a rectificar. Además, la reserva legalmente ampara el proceso probatorio pero no puede servir para encapuchar a los criminales como ha sido durante décadas el método paramilitar. ¿Cómo puede una comunidad victimizada por centenares de crímenes de la fuerza pública, que en la región ha actuado en unidad de acción con los paramilitares, distinguir a los agentes ilegales de los legales, si se le niega el más elemental derecho a identificar a quienes afirman ser miembros del Estado y que ahora reivindican el derecho a encapucharse para garantizar su impunidad?
(Anexo 4)

“Con posterioridad a estos derechos de petición se han perpetrado otros 11 hechos graves que vulneran derechos elementales de los integrantes de la Comunidad de Paz de San José

de Apartadó o de la población circundante, protagonizados por miembros del Ejército y la Policía. Denunciar estos hechos, al menos ante la Comunidad Internacional, exige conocer los nombres y códigos de quienes hicieron presencia en los tiempos y espacios de su perpetración 'en nombre del Estado'. Los órganos judiciales en Colombia no han producido un solo resultado en los últimos diez años, garantizando así que los criminales sigan destruyendo a una Comunidad a la cual ya le han asesinado a 175 personas, en algunos casos con métodos aterradores de sevicia.”

Considera que las respuestas del Ministerio vulneran el derecho de los miembros de la Comunidad a acceder a la justicia (C.P., art. 229): “Negar desde el Estado informaciones que son elemental requisito para que la justicia pueda actuar y no inicie procesos ineludiblemente abocados a la impunidad y a la ficción jurídica, es, en la práctica, negar el derecho a la justicia y solo permitir el acceso a ‘simulacros de justicia’ destinados irremediablemente a la impunidad que se consagra rutinariamente seis meses después de abrir ‘indagaciones preliminares’, aduciendo siempre como excusa ‘no haber podido identificar a los responsables.’”

Afirma que la postura asumida por el Ministerio de Defensa también vulnera las normas de los tratados internacionales de derechos humanos que establecen el derecho de las personas para acceder a la justicia, tales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XVII), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 25), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2, numeral 3). Con ello también vulnera los arts. 93 y 94 de la Constitución Política.

De la misma forma, considera que la conducta acusada vulnera el Estatuto de la Corte Penal Internacional, puesto que “el ejercicio de jurisdicción universal frente a crímenes sistemáticos contra una población civil, previsto en el Estatuto de la Corte, queda bloqueado por la negativa del Ministerio de Defensa a suministrar los nombres de los miembros de la Fuerza Pública que han estado presentes en los tiempos, lugares y circunstancias en que han sido perpetrados actos de persecución a esta población civil, así como otros crímenes de lesa humanidad. Por ello, el Gobierno colombiano está impidiendo, de facto, la aplicación del Estatuto.”

Afirma también que la conducta acusada vulnera el principio de publicidad de la función

administrativa, contenido en el art. 209 de la Constitución, y el art. 92 de la misma, que dispone que cualquier persona puede solicitar a las autoridades respectivas “la aplicación de sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas.” Al respecto manifiesta que este derecho se desconoce “cuando las mismas autoridades se niegan a permitir la identificación de quienes ejercen esas conductas merecedoras de sanción y los blindan mediante un anonimato inconstitucional...”

Finalmente, expresa que la institución de la justicia penal militar vulnera los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, por cuanto no garantiza la debida independencia en la impartición de justicia. También hace referencia al Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad.

Concluye esta parte de su escrito con la siguiente manifestación:

“La actitud del Señor Ministro de la Defensa, de ocultar las identidades de quienes han participado en los operativos que han devenido crímenes de lesa humanidad por su sistematicidad de persecución contra una Comunidad de Paz, que incluye masacres, asesinatos selectivos, encarcelamientos ilegales y arbitrarios, amenazas continuas y persistentes, incursiones violentas, violaciones sexuales, destrucción de cultivos, de viviendas, pillajes y saqueos, robos de animales de carga, de herramientas, de dineros de los trabajos comunitarios de comercialización, bloqueos alimentarios, montajes judiciales, desapariciones forzadas, desplazamientos individuales y colectivos, unidad de acción entre militares y paramilitares e impunidad absoluta de todos ellos mediante la clandestinización de sus identidades, es algo que riñe, como se ve, con todos los principios del derecho internacional referentes al derecho a la verdad, al derecho a saber, al derecho a acceder a los archivos que guardan información sobre los crímenes, al derecho a una justicia independiente e imparcial, a acudir a la justicia internacional, a la reparación y a las garantías de no repetición de los crímenes.”

A continuación expresa que está legitimado para instaurar la acción, como acompañante de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, puesto que la Comunidad, “a través de su Consejo Interno y de su representante legal, me ha delegado para denunciar lo que atenta contra sus derechos fundamentales, ya sea a nivel nacional o internacional (...) con el fin de

que se establezca la verdad, se sancione a los responsables de los crímenes y se repare la dignidad de las víctimas.”

Por lo tanto, solicita que se ordene al Ministro de Defensa que suministre las informaciones pedidas en los dos derechos de petición que elevara, el 12 de diciembre de 2005 y el 21 de marzo de 2006, respecto de 42 situaciones ocurridas entre abril de 2005 y marzo de 2006. También pide que se le suministre “informaciones relativas a la identidad de los agentes del Estado como integrantes de la fuerza pública que han participado en hechos posteriores a los anteriores y que han devenido violaciones graves a los derechos fundamentales de los integrantes de la Comunidad de Paz o de la población circunvecina...” En este orden de ideas describe otros 10 hechos ocurridos entre marzo y abril de 2006, referidos fundamentalmente a retenciones ilegales y amenazas.

Finalmente, solicita que se le ordene al Ministerio “suministrar este tipo de informaciones cada que se le requiera, para no continuar violando todos los principios de derecho internacional referentes al derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación ni los principios constitucionales de publicidad del servicio PÚBLICO, de transparencia de las actuaciones de los agentes del Estado, de independencia e imparcialidad de la justicia y de no obstrucción de la justicia ni de los tratados internacionales que miran a la jurisdicción universal, y a no continuar favoreciendo la impunidad mediante el ocultamiento y blindaje de informaciones que son elementales para poder incoar denuncias y garantizar la protección de comunidades sometidas al crimen de lesa humanidad de la persecución.”

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

6. En su sentencia del 23 de junio de 2006, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá declaró improcedente la acción de tutela. El Tribunal manifiesta que la Administración sí dio respuesta a la petición y que la decisión de no suministrar los nombres está justificada debidamente, por cuanto se trata de información de carácter reservado. Igualmente, manifestó que los afectados por los hechos denunciados debían presentar directamente la acción de tutela, puesto que no se observaba que estuvieran incapacitados para instaurarla. Dicen así los párrafos pertinentes:

“El quejoso tuvo respuesta y el no dar nombres fue para salvaguardar el debido proceso y la presunción de inocencia de los militares que han hecho presencia en San José, pues como el

accionado dijo son muchas las quejas que GIRALDO ha formulado, se adelantan las investigaciones pertinentes y cuando las autoridades encuentren que algún miembro de la fuerza es responsable se lo informarán.

“El artículo 19 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 12 de la Ley 57 de 1982, establece que: ‘Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la Ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional.’

“Si bien los particulares pueden elevar solicitudes ante una entidad, ésta puede abstenerse de responder, cuando lo requerido tenga carácter reservado, lo que sucede en este evento, donde se pidió el nombre de personal militar que ha estado adelantando misiones de trabajo en San José de Apartadó.

“El quejoso suministra nombres de personas dizque retenidas ilegalmente o que han tenido problemas con la Fuerza Pública, luego si ellos son los afectados deben instaurar las acciones pertinentes de manera personal y no por terceras personas, pues no se ha demostrado su incapacidad para acudir ante las autoridades. Si JAVIER GIRALDO MORENO tiene conocimiento de las masacres, homicidios y violación de derechos fundamentales a los habitantes de esa población, debe acudir ante las autoridades del caso a formular las denuncias que estime pertinentes, y no por vía de tutela exigir los nombres de miembros de la fuerza pública al parecer para presentar denuncias en su contra. Por tanto, se niega la acción, pues no se ha vulnerado el derecho de petición.”

III. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

7. En dos ocasiones, la Sala de Revisión dispuso que se oficiara a distintas entidades con el fin de obtener informaciones sobre distintos puntos. A continuación se reseñan las respuestas proporcionadas por las distintas entidades concernidas:

Respuesta del Ministerio de Defensa

“El señor Javier Giraldo ha solicitado mediante derechos de petición los nombres completos de los oficiales, suboficiales, soldados y miembros de la Policía Nacional que según él han

participado en hechos constitutivos de violaciones de los derechos humanos en contra de miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. El Ministerio de Defensa se ha abstenido de entregar estos nombres toda vez que actualmente sobre los casos donde se supone han participado se adelantan las respectivas investigaciones...

“El señor Giraldo ha manifestado que requiere estos nombres para acudir ante instancias internacionales, específicamente a la Corte Penal Internacional para denunciar la responsabilidad individual de los militares y policías que según él han cometido presuntas violaciones a los derechos humanos. Al respecto considera este Ministerio que no se han agotado las investigaciones internas y, por ende, se estarían violando los derechos fundamentales como el debido proceso y la presunción de inocencia.

“La Corte Penal Internacional tiene tan solo una competencia complementaria en los casos en los que la justicia nacional no sea efectivamente operante, situación que no se puede afirmar en los casos expuestos por el señor Giraldo, cuyos resultados están pendientes o ya fueron finiquitados.

“Si bien la información sobre los agentes del Estado es pública, en este caso en particular el señor Giraldo relaciona los militares y policías con hechos que constituyen presuntas violaciones a los derechos humanos, y suministrar estos datos sería violatorio de las garantías judiciales de que son titulares.

“La negativa, si es que así puede calificarse, de suministrar los nombres de los militares y policías no obedece a un capricho de este Ministerio, ni a la intención de obstaculizar el derecho de acceder a la jurisdicción penal internacional, pues el mismo Ministerio de Defensa Nacional intervino por medio de apoderada para defender la constitucionalidad de la Ley 724 del 5 de julio de 2002, por medio de la cual se aprobó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional...

“Entregar los nombres, códigos y rangos del personal militar y de policía que se supone participaron en hechos delictivos constituye una violación a las garantías judiciales, entre ellas la más elemental, la presunción de inocencia expresamente reconocida en nuestra legislación interna (...) y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos...

“Desconocer este derecho implica que los militares y policías de los cuales se pretende

conocer su nombre, código y rango se presuman culpables, sin que se haya demostrado ante las órganos de investigación competentes que las acusaciones son ciertas; se les estaría negando el derecho a recibir la consideración y el trato de NO autores o NO partícipes en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos, que aún no han sido juzgados; a someterlos a la picota pública cuando sus nombres aparezcan a la luz pública no como servidores del Estado sino como criminales que aún no han sido oídos ni vencidos en juicio legal, afectando no sólo la legitimidad de la institución a la cual pertenecen, sino su mismo entorno familiar.

“No obstante lo anterior, reconocemos la jurisprudencia de la Corte Constitucional en lo relacionado con el derecho de las víctimas a acceder a la justicia y, por lo tanto, a participar dentro de los procesos que se siguen contra sus victimarios. (...) De esta forma, si el señor Javier Giraldo acredita en los procesos penales militares que se siguen por las presuntas violaciones a los derechos humanos contra miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, que ostenta la calidad de víctima de tales hechos, podría hacerse parte dentro de aquellos procesos y tener acceso a la información que solicita. Sin embargo, ni el señor Javier Giraldo ha acreditado su calidad de víctima ni es el Ministerio de Defensa la institución que podría permitirle acceso a los expedientes en tales procesos.”

A la respuesta se anexa un escrito elaborado por la Decimoséptima Brigada en el que se menciona que en 10 de los 29 hechos relacionados en un derecho de petición referidos al Ejército Nacional se abrió investigación disciplinaria interna. Sobre ellas se dice que “pese a todos los esfuerzos de solicitud de cooperación con autoridades de orden civil, no se ha logrado colaboración alguna en la mayoría de los casos de los miembros de la comunidad de paz, ignorando todo mandamiento legal, pues es de conocimiento que la ley ordena comparecer a rendir el testimonio que se le solicita, y es así que sin testimonio alguno, ni mucho menos ratificación, se logra de manera eficaz el esclarecimiento de los hechos, obstáculo que no ha impedido proseguir hasta el límite de las posibilidades legales las investigaciones disciplinarias, y es por este estado que muchas de ellas se encuentran en etapa preliminar.”

También se anexa un escrito del Comandante del Departamento de Policía de Urabá en el que se toma posición frente a los hechos relacionados en el derecho de petición. Sobre el particular se manifiesta que el Comando

“no ha adelantado ningún proceso contra miembros de la Fuerza Pública (Policía Nacional) por estas sindicaciones, toda vez que no se ha recibido por parte de ninguna persona, ningún organismo de control como Procuraduría General de la Nación y de los demás entes judiciales como la Fiscalía, denuncias, quejas o argumentaciones que sindicquen de manera directa la posible comisión de un hecho punible en cualquier momento o situación durante el desarrollo de la actividad policial por personal ubicado en las proximidades del corregimiento de San José de Apartadó.

“Es necesario considerar que cuando las denuncias sobre actuaciones tipificadas en la ley como delito se fundan en afirmaciones sin asidero probatorio o fáctico, se desvían de su fin último, y crean un manto de duda sobre el accionar institucional, que aunque debe ser atendido y sometido a un procedimiento jurídico y legal se disuelve por ausencia de fundamentos.”

En el escrito se indican los nombres de los miembros de la Policía Nacional “que estuvieron de servicio en las fechas indicadas para el caso relacionado en el presente expediente, pero que en ningún momento están relacionados con los hechos ahí expuestos de manera apresurada y temeraria en donde pone en entredicho la labor fundamental de la Policía Nacional.” Al mismo tiempo, se toma posición sobre los hechos denunciados en relación con miembros de la Policía Nacional, en la mayoría de los casos para desestimar las acusaciones formuladas.

Finalmente, en relación con la pregunta acerca de las acciones adelantadas por la Fuerza Pública para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la Sentencia T-327 de 2004 de la Corte Constitucional y en las distintas medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó se adjunta un documento en el que se relacionan las operaciones y misiones tácticas desarrolladas, en 2004 y 2005, por el Batallón de Ingenieros N° 17 “General Carlos Bejarano Muñoz”, y en 2006, por el Batallón de Infantería N° 46 “Voltígeros”, unidades que han estado a cargo de la zona de San José de Apartadó. En el escrito también se mencionan distintos resultados operacionales, entre los cuales se encuentran varias capturas y entregas voluntarias sucedidas en veredas del corregimiento de San José de Apartadó.

De la misma manera, se anexan a la respuesta:

- un documento en el que se relacionan tanto una serie de jornadas humanitarias adelantadas por la Fuerza Pública para brindar servicios de salud, cultura y recreación a los habitantes del corregimiento, como un conjunto de directrices y órdenes de carácter permanente dictadas en la Brigada XVII con el fin de implementar las medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las órdenes impartidas en la sentencia T-327 de 2004.
- un documento emanado de la Oficina de Acción Integral de la Brigada XVII, fechado el 12 de diciembre de 2006, en el que se relacionan las actividades desarrolladas por esa Unidad en el corregimiento de San José de Apartadó, entre 2002 y 2006, tales como jornadas humanitarias y celebraciones.
- la circular 3462 del 6 de marzo de 2006, emanada de la Inspección General del Ejército, referida al uso legítimo y adecuado de la fuerza, en la cual se reitera que los soldados deben recibir instrucción teórica y práctica en derechos humanos y derecho internacional humanitario, pues “para que puedan actuar instintivamente frente a una situación dada, necesitan reflejos desarrollados y condicionados, de tal manera que les permitan responder correctamente desde el punto de vista del Derecho de la Guerra.”
- la Directiva Transitoria N° 001 de la Séptima División del Ejército, referida a capacitaciones en derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho penal internacional.
- la Circular N° 3463 de marzo de 2006, del Ejército Nacional, contentiva de “instrucciones para prevenir y evitar quejas y demandas por el uso de uniformes privativos de la Fuerzas Militares por parte de personas civiles al servicio del Ejército Nacional, así como por su participación en actividades relacionadas con las operaciones militares.”
- la Directiva Transitoria N° 003 de 2006 de la Séptima División, referida a un seminario en “derecho internacional de los conflictos armados, derechos humanos y procedimientos jurídicos operacionales.”
- la Directiva Permanente N° 03 del 2 de febrero de 2006, que se refiere a la formación en derechos humanos y derecho internacional humanitario, a la difusión del contenido de la sentencia C-327 de 2004, a la elaboración de un inventario de las investigaciones disciplinarias y penales ordenadas en relación con miembros de la Brigada XVII y al impulso

de esas investigaciones, y al seguimiento de los derechos de petición relacionados con la Comunidad de Paz de San José de Apartadó.

- la Directiva Permanente N° 04 del 16 de marzo de 2006, emitida por el Ministerio de Defensa Nacional, que modifica la Directiva Permanente N° 03, “por la cual se ordenó focalizar un programa especial de capacitación en derechos humanos y derecho internacional humanitario en la Brigada XVII del Ejército y fortalecer los mecanismos de investigación y atención de quejas y peticiones.”

- el Plan de Acción Integral Coordinada para el desarrollo de la campaña Urabá, Nuevo Milenio, de diciembre de 2006, elaborado por la Brigada XVII del Ejército, con el fin de satisfacer algunas necesidades básicas de las comunidades más vulnerables del Urabá.

- el Plan de Seguridad del corregimiento de San José de Apartadó, elaborado por el Batallón de Ingenieros de Combate N° 17 “Bejarano Muñoz”, de la XVII Brigada del Ejército, en cumplimiento de la Directiva N° 008 de la Procuraduría General de la Nación.

- el Plan de acción que emite el Comando del Batallón de Infantería N° 46 “Voltígeros”, el 1 de marzo de 2006, “para garantizar el cumplimiento de las medidas cautelares y provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Sentencia T-327 de la Corte Constitucional y la Directiva N° 008/2005 de la Procuraduría General de la Nación sobre las comunidades de paz existentes en la jurisdicción de la unidad táctica” y

- una lista de los miembros de la Brigada XVII del Ejército Nacional que han acudido a las diversas capacitaciones en derechos humanos y derecho internacional humanitario, desde enero de 2005 hasta junio de 2006.

Respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores

9. La Directora de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores envió copia de los informes enviados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Los informes anexados fueron los siguientes:

- Informe de 27 de octubre de 2000

- Informe de 3 de noviembre de 2000
- Informe de 6 de agosto de 2001
- Informe de 7 de diciembre de 2001
- Informe de 7 de febrero de 2002
- Informe de 2 de mayo de 2002
- Informe de 30 de agosto de 2002
- Informe de 21 de noviembre de 2002
- Informe de 13 de diciembre de 2002
- Informe de 13 de febrero de 2003
- Informe de 10 de marzo de 2003
- Informe de 17 de julio de 2003
- Informe de 24 de septiembre de 2003
- Informe de 26 de enero de 2004
- Informe de 12 de noviembre de 2004
- Informe de 15 de julio de 2005
- Informe de 4 de enero de 2006
- Informe de 21 de marzo de 2006
- Informe de 21 de noviembre de 2002
- Informe de 7 de abril de 2006
- Informe de 20 de junio de 2006

- Informe de 11 de septiembre de 2006

En los informes presentados por el Ministerio de Relaciones Exteriores se mencionan algunas obras realizadas por las entidades estatales, en el marco del cumplimiento de las medidas provisionales solicitadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Entre los trabajos que allí se destacan - que responden a solicitudes de la misma comunidad y se van realizando a lo largo del tiempo - se encuentran la reparación de la vía que conduce de Apartadó al corregimiento de San José de Apartadó, la instalación de la iluminación externa en los cascos urbanos del corregimiento y de las veredas, la dotación de radios para la comunicación interna, la reparación del sistema telefónico del corregimiento y de la vereda La Unión y el restablecimiento de los servicios de fax, telefonía celular y larga distancia. De la misma manera, en los informes se hace referencia a las respuestas brindadas a peticiones sobre el nombramiento de una promotora de salud, la dotación del centro de salud, la revisión del alcantarillado, la exploración de la posibilidad de nombrar otro docente, etc.

También se mencionan en los documentos las actividades efectuadas por la Fuerza Pública para dar cumplimiento a las medidas provisionales. Entre ellas se destacan la realización de operaciones de control en el área de San José de Apartadó; el establecimiento de puestos de control sobre la carretera que conduce de Apartadó al corregimiento y de éste a las veredas; la impartición de órdenes a las unidades de la Brigada XVII, con el fin de que se respeten los derechos humanos de los pobladores y de impedir que ellos sean estigmatizados; la realización de capacitaciones sobre el tema de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; la elaboración de un manual de derechos humanos dirigido a los miembros de la Brigada; la elaboración de un plan de acción con el fin de garantizar tanto el cumplimiento de las medidas cautelares como la sentencia T-327 de 2004 de la Corte Constitucional y la Directiva N° 008 de 2005 de la Procuraduría General de la Nación; la instalación de un anillo de seguridad alrededor del corregimiento, a cargo de la Brigada XVII; el acompañamiento en la zona urbana de los vehículos en los que se desplazan los miembros de la Comunidad; el ofrecimiento de erigir un puesto de policía en el casco urbano del corregimiento, oferta que fue rechazada por la Comunidad, a pesar de lo cual el puesto fue establecido; y la vigilancia constante sobre la terminal de transportes y la plaza de mercado, sitios que son visitados frecuentemente por los miembros de la Comunidad de Paz.

Igualmente, se hace referencia a las medidas implementadas para el funcionamiento de un sistema de alertas tempranas en la Comunidad de Paz de San José de Apartadó.

Distintos informes se ocupan también de describir las actividades adelantadas en las investigaciones penales y disciplinarias iniciadas con ocasión de los crímenes cometidos contra habitantes del corregimiento de San José de Apartadó. A continuación se presenta la información contenida en los reportes que concierne a esas investigaciones:

- En el informe del día 3 de noviembre de 2000 se menciona que se había desplazado a Apartadó una comisión interinstitucional para impulsar las investigaciones sobre San José de Apartadó, de la cual formaban parte la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Vicepresidencia de la República. Esa comisión estuvo acompañada por un representante de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

También se señalan una serie de actividades probatorias realizadas dentro de varias investigaciones que se adelantaban por homicidio y lesiones personales, y se informa que otras investigaciones habían sido remitidas a las Fiscalías competentes.

- En el informe del 6 de agosto de 2001 se describen las actividades probatorias realizadas dentro de sendas investigaciones por asesinato y lesiones personales, y por asalto al caserío y destrucción de viviendas. Allí se indica también que, en el mes de mayo, los fiscales encargados de las investigaciones se trasladaron a Apartadó “donde inspeccionaron mil cincuenta (1.050) investigaciones por hechos que vienen ocurriendo desde 1997 a la fecha, de las cuales treinta tienen relación con los hechos acaecidos en San José de Apartadó, las cuales fueron separadas para hacer parte del grupo de investigaciones que adelanta la Comisión creada para el esclarecimiento de los hechos en la Comunidad de Paz de San José de Apartadó.”

El reporte dice que en las declaraciones recibidas se manifiesta enfáticamente que miembros de la Fuerza Pública patrullan con las Autodefensas, e inclusive colaboran con éstas, pero aclara que “esto no se ha podido demostrar.” Se anota que un Fiscal de conocimiento informó sobre “la dificultad en la obtención de información que permita adelantar con éxito las investigaciones por el temor constante que rodea a la población.”

- En el escrito del 8 octubre de 2001 se mencionan también actividades probatorias realizadas en varias investigaciones. En el documento se señala también que todas las investigaciones previas sobre San José se habían centralizado en Medellín:

“El Coordinador de Fiscalías Especializadas en Medellín informó que todas las investigaciones previas relacionadas con los hechos ocurridos en San José de Apartadó se han centralizado en ese despacho. Se trata de 34 investigaciones previas que se iniciaron desde 1996 hasta la fecha, las cuales se encuentran en proceso de estudio para su reactivación.

“Señala el Fiscal de conocimiento que los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó han colaborado con el desarrollo de las investigaciones, presentándose testimonios que han sido judicializados en las diferentes oportunidades, no obstante dejó constancia de que en tres (3) ocasiones han manifestado su negativa a declarar aduciendo la ausencia de la totalidad de la Comisión Investigativa creada por la falta de la presencia de los miembros de los organismos internacionales de seguimiento.

- En el informe del 7 de diciembre de 2001 se manifiesta que se había acordado reactivar la comisión de impulso a las investigaciones, la cual no se reunía desde marzo del mismo año. También se expone que se realizó una reunión en Apartadó, en la cual se decidió recaudar distintas pruebas sobre casos del año 1997. Así mismo, se informa sobre distintas actividades probatorias realizadas en varias investigaciones. Al respecto se menciona que en los casos más antiguos (1997-1999) “es muy difícil tomar declaraciones, pues los familiares de las víctimas, testigos de atropellos a los derechos humanos, o los que fueron amenazados de muerte, ya no están en la región.”

En el informe se manifiesta que se planteó regularizar reuniones bimensuales con los representantes de la Comunidad de Paz para revisar la situación de la Comunidad y agilizar el proceso de las investigaciones. Este esquema funcionó durante un tiempo. De otra parte, se menciona que la comunidad es renuente a colaborar con el Ejército y la Policía Nacional, dado su carácter de Comunidad de Paz. Tampoco colabora con las investigaciones que adelanta la justicia penal militar.

- En la comunicación del 7 de febrero de 2002 se relaciona la información aportada por la Fiscalía General de la Nación, a través del Coordinador de la Unidad Especializada de Medellín, acerca del estado de 30 investigaciones adelantadas por distintos delitos ocurridos

en jurisdicción del corregimiento de San José de Apartadó, entre 1996 y 2001, tales como homicidio, concierto para delinquir, terrorismo, incendio, desaparición, desplazamiento forzado, secuestro, amenazas, lesiones personales, rebelión, conformación de grupos ilegales, torturas, etc. De acuerdo con el informe, todas las investigaciones se encontraban en etapa previa. La excepción la constituyen dos casos. En uno de ellos se encontraba pendiente el nombramiento del defensor de oficio y en el otro se estaba notificando el cierre de la investigación.

- En el informe del 30 de agosto de 2002 se manifiesta que la actividad de los órganos del Estado encargados de garantizar los derechos de los miembros de la Comunidad de Paz “se dificulta en razón a que algunos miembros de la Comunidad no permiten siquiera el ingreso de los órganos y agentes estatales con la finalidad de asumir sus responsabilidades, en detrimento de la garantía a que tienen derecho las demás personas que integran la comunidad y que no están cobijadas por las medidas provisionales de la Corte...”

También se dice en relación con las investigaciones:

“De parte de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó existe un marcado desinterés por colaborar con las respectivas investigaciones, debido a que no acuden a las citaciones que de diferentes maneras se le hacen por parte de la autoridad judicial. En esta medida, la falta de cooperación de los miembros de la Comunidad de Paz dificulta el curso normal de las investigaciones, hasta en lo más elemental, como es la de concurrir a declarar en las diligencias que se programan con el fin de impulsar las distintas actuaciones que se adelantan por la comisión de ilicitudes contra esa Comunidad, utilizando como pretexto el hecho de que sólo darán declaraciones a miembros de la Comisión Interinstitucional de Justicia, lo que imposibilita cualquier gestión habida cuenta de que dicha Comisión ha sido disuelta.

“En el mismo sentido, existe una sistemática resistencia por parte de los miembros acompañantes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó para que se adelanten las investigaciones que por hechos violentos se presenten en dicha comunidad o sus alrededores, específicamente, como se anotó, la negativa a declarar en los procesos, cuando tienen información de valiosa importancia para las mismas.

“Además, la dificultad que tienen las autoridades judiciales para acceder a la cabecera del corregimiento, teniendo en cuenta la inseguridad y el riesgo que representa el desplazamiento a la región de Urabá, toda vez que allí operan los grupos al margen de la ley interesados en desestabilizar la región. Y la Comunidad exige la presencia del Comité Interinstitucional del Alto Gobierno, coordinado por el delegado de la Vicepresidencia de la República y conformado por representantes del Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, el representante del Alto Comisionado de la ONU y los respectivos fiscales de derechos humanos, lo que impide imprimirle agilidad y dinámica al proceso investigativo.

“En consecuencia, es de vital importancia la colaboración y confianza de los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó con las diversas autoridades, como la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y el Ejército Nacional, con el fin de esclarecer los hechos, identificar y sancionar a los responsables, ya que la queja permanente de las autoridades es el silencio y la falta de cooperación de éstos, lo que hace muy difícil la labor y genera desconfianza en algunas personas de la población de Apartadó, las cuales no consideran lógico que a las autoridades legalmente constituidas para brindarle seguridad a la población no les sea permitido el acceso a este corregimiento por los miembros de la comunidad o por algunos extranjeros, para efectuar las investigaciones de los hechos denunciados que se han presentado en la zona.

“La colaboración de la Comunidad de Paz es fundamental si se tiene en cuenta que la Corte ha solicitado a la Comisión y al Gobierno que ‘insistan ante las personas beneficiarias de las medidas (...) para que cooperen con el Gobierno a fin de que éste pueda adoptar, con mayor eficacia, las disposiciones de seguridad pertinentes.’”

A continuación se relacionan 24 procesos penales abiertos como consecuencia de denuncias formuladas sobre delitos de los que habían sido víctimas personas de la Comunidad de Paz o que le prestaban un servicio.

- En el informe de 21 de noviembre de 2002 se reitera “la necesidad de la presencia [en el corregimiento de San José de Apartadó] de las instituciones legítimamente constituidas para dar efectivo cumplimiento a las medidas provisionales decretadas...” También se resalta que la zona es peligrosa para las comisiones judiciales y que los miembros de la Comunidad de Paz no colaboran con las instituciones estatales para el cumplimiento de las medidas

provisionales ordenadas por la Corte Interamericana. Al respecto se indica que

continúan los siguientes inconvenientes:

“ - Para el ingreso a la Comunidad de Paz de San José de Apartadó se requiere de la coordinación con el Comité Interinstitucional (representantes de la ONU, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y Fiscalía, entre otros), liderado por el Programa Presidencial para los Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, único organismo gubernamental autorizado y reconocido por el Comité dirigente de dicha Comunidad, según señaló la Fiscalía.

“ - No se le presta la colaboración debida a la Fiscalía General de la Nación, pues no sólo se le exige su intervención a través del (...) Comité Interinstitucional, sino que no se le permite a los declarantes y testigos rendir sus respectivos testimonios, pues el Comité organizador decide quién lo hace y a quién se le avisa (la mayoría reside en las veredas distantes de la cabecera de San José de Apartadó).

“ - A pesar de las dificultades, se han venido realizando distintas actuaciones judiciales (...) pero la dificultad mayor es lograr la efectiva comparecencia de los testigos o víctimas, miembros de la Comunidad de Paz, pues en varias ocasiones se ha solicitado su presencia a través de los medios radiales (emisoras) de la localidad con resultados negativos.

“ - La situación de orden público en la región es preocupante, pues hay presencia de grupos armados ilegales de diferentes tendencias delictivas, por lo cual se pone en riesgo la intervención de las comisiones judiciales.

“En consecuencia, se mantiene la falta de cooperación por parte de la Comunidad de Paz con las investigaciones en curso, ya que la recepción de testimonios es fundamental para el impulso de los procesos que pretenden esclarecer los hechos, identificar y sancionar a los responsables.”

En el documento se relacionan actividades probatorias desplegadas en 28 procesos. De la misma manera, se expresa que la Procuraduría General de la Nación creó una comisión especial disciplinaria para la investigación de los hechos que afecten los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Se

relacionan los cinco procesos disciplinarios iniciados. También se menciona que se había disuelto la Comisión de Impulso a la Justicia y que se estaba trabajando para generar confianza con los miembros de la Comunidad de Paz para que colaboren con la justicia.

- En el reporte del 13 de febrero de 2003 se relata que una comisión judicial se desplazó al Urabá antioqueño y chocoano para realizar distintas diligencias. La comisión reiteró “la falta de cooperación por parte del ‘Consejo Interno de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó’, por lo que no fue posible realizar la práctica de todos los testimonios y la ampliación de denuncias dentro de las investigaciones (...) pruebas que resultan de vital importancia para el hallazgo de los responsables de estas conductas y que de no recaudarse irán en detrimento de la justicia que tanto reclaman.”

En el escrito se expresa que el Gobierno Nacional no aceptó la propuesta de la Comunidad de Paz de crear una Comisión de la Verdad sobre los hechos de San José de Apartadó. Igualmente, menciona que el Gobierno rechazó la acusación acerca de la tolerancia de Fuerza Pública con los grupos de autodefensa.

- En la comunicación del 10 de marzo de 2003 se dice que en un retén en la carretera se detuvo a varias personas que llevaban explosivos. Se indica que varios son miembros de la Comunidad de Paz y que el Consejo Interno de la misma manifestó su preocupación acerca de la captura y del proceso.

-En el informe del 26 de enero de 2004 se relacionan las actividades desplegadas dentro de 17 investigaciones penales. Se observa allí que en varios casos se ordenó archivar provisionalmente las diligencias. Se repite la queja acerca de que la Comunidad no coopera con las investigaciones.

- En la comunicación del 12 de noviembre de 2004 se relata que la Fiscalía recibió de la Comunidad de Paz un listado de 301 hechos relacionados con la Comunidad. Veintidós de ellos estaban siendo investigados ya. El resto fue remitido a la Fiscalía Seccional de Apartadó para averiguar si estaban siendo averiguados. El Fiscal manifestó que por cada hecho debía adelantarse una investigación propia, en virtud del art. 89 del Código de Procedimiento Penal, que establece que “(...) por cada conducta punible se adelanta una sola actuación procesal cualquiera que sea el número de autores o partícipes, salvo las excepciones constitucionales y legales(...)”

Se menciona también que se propuso generar un mayor contacto con Comunidad, idea que fue aceptada por la Comunidad, “bajo el entendido de que debe seguirse explorando la posibilidad de adelantar una investigación integral y no separada de los hechos.”

En el escrito se informa sobre el estado de 36 investigaciones. De todas ellas, solamente en un caso hay resolución de acusación. Todas las demás se encuentran en investigación previa o fueron suspendidas, o la información se limita a indicar que fueron remitidas a otra Fiscalía.

- En la comunicación del 15 de julio de 2005 se hace una presentación general tanto de la zona de San José de Apartadó como de la Comunidad de Paz. Allí se dice que el corregimiento tiene aproximadamente 5.000 habitantes, de los cuales unos 567 integrarían la Comunidad de Paz (aunque en el acta de fundación aparecen 1.200 personas). Luego se anota:

“(…) Un panorama general sobre lo ocurrido durante los últimos nueve años en San José de Apartadó revela que la mayor parte de los homicidios ocurridos en la zona se produjeron entre febrero y julio de 1997 - 35 de un total de 70 homicidios identificados entre 1997 y 2000. Luego tendieron a la baja, pero con otros meses críticos - abril de 1999 con cinco homicidios, febrero de 2000 con otros cinco y julio de 2000 con siete.

“Si bien en el 2001 se registraron 10 homicidios, entre 2002 y 2003 se presentó solo un caso; y en 2004, seis homicidios. Es decir que entre 2002 y 2004 el número de homicidios se redujo en un 77%, en comparación con el período anterior - 1999 a 2001.

“Lamentablemente la zona fue también escenario de masacres - 4 en 1997, 2 en 1998, 2 en 1999, y 4 en 2000, con un total de 44 víctimas. Entre el año 2001 hasta el 2004 no se produjeron masacres en el corregimiento de San José de Apartadó.”

Luego, el informe se ocupa de la masacre del 23 de febrero de 2005, en la cual fue asesinado el líder de la Comunidad de Paz Luis Eduardo Guerra Guerra, junto con su familia y otra persona. Dice que los miembros de la Comunidad de Paz señalaron desde un principio que el Ejército era el responsable, pero que el Gobierno Nacional rechaza esa versión. Manifiesta que los habitantes de la zona se negaron a declarar. Además, menciona que la comisión investigadora que acudió a San José de Apartadó fue asaltada, y que en esa acción murió un policía y otros fueron heridos. Agrega que este caso fue llevado al Comité Especial de

Impulso a las Investigaciones de Violación de Derechos Humanos, creado mediante Decreto 2429 de 1998.

En el reporte se manifiesta que “[e]s un hecho claro que existe desconfianza mutua entre la Comunidad de San José de Apartadó y las autoridades locales, civiles y militares.” Luego se plantea que “la solución definitiva de la problemática de San José de Apartadó pasa por fortalecer la presencia del Estado y la inversión social en la zona.” Dentro de ese marco de ideas se decidió instalar una estación de policía en San José de Apartadó y se dispuso la presencia de un defensor comunitario en el corregimiento.

También se anota que se suspendieron las visitas de la Fiscalía General de la Nación, porque los representantes de la Comunidad manifestaron que no iban a tener contactos con instituciones estatales. Existen aproximadamente 80 investigaciones relacionadas con hechos ocurridos en 3 comunidades de San José, las cuales están distribuidas entre la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Bogotá (2), la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Medellín (26), la Fiscalía Especializada en Apartadó (40) y fiscalías especializadas en Medellín. Se precisa que los principales inconvenientes que se han tenido con la comunidad para el impulso de las investigaciones son los siguientes:

“ - La solicitud de los miembros comunitarios de que se reserve la identidad de los testigos;

“ - Requieren que todas las investigaciones por los hechos que afecten la Comunidad de Paz sean asumidas por la Unidad Nacional de Derechos Humanos;

“La comunidad quiere que se adelante una sola investigación por todos los hechos que han ocurrido desde 1996 hasta la fecha, lo cual resulta jurídicamente imposible, pues la conexidad en los procesos debe probarse para ordenarla y esto lo arroja el desarrollo investigativo, el cual hasta la fecha no ha permitido tomar decisión en este sentido;

“ - La Comunidad quiere conformar una comisión de evaluación, que tenga la posibilidad de estudiar los procesos que adelanta la Fiscalía y emitir un concepto sobre el trabajo que se ha realizado en los mismos.

“En cuanto a la posición de la Fiscalía frente a la propuesta para la conformación de la

comisión de impulso de las investigaciones, en cabeza de la jefatura de la Unidad estaría dispuesta, bajo ciertas limitaciones que surgen exclusivamente de la legislación, a participar de las mismas para tomar nota de las observaciones que puedan surgir como propuestas válidas frente al tema concreto del avance de las investigaciones.

“La Fiscalía ha enfatizado en varias reuniones, que participar en una comisión de seguimiento no puede vulnerar principios de orden legal y constitucional que guardan relación fundamentalmente con el tema de la reserva sumarial y la garantía de los principios de presunción de inocencia, derecho a la defensa y debido proceso.

“Asimismo, la Fiscalía ha manifestado a la comunidades afectadas que si ellas desean conocer lo actuado, evaluarlo y a la vez colaborar eficazmente en la realización del valor superior de la justicia, conocer la verdad y eventualmente obtener la respectiva reparación, existe la figura de la constitución de parte de civil dentro de la actuación penal, la cual puede hacerse efectiva en aras de esos principios desde el momento en que se inicie una investigación preliminar (etapa previa al proceso penal formal), según lo dispuso la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-228 de 2002.”

En el escrito se asegura que la Procuraduría General de la Nación ha determinado que varios de los procesos relacionados con San José de Apartadó están en emergencia disciplinaria, lo que significa que su trámite debe ser priorizado. En el informe se menciona cuáles son esos procesos y se aclara que todavía no ofrecen resultados.

- En la comunicación del 21 de marzo de 2006 se relatan los eventos que rodearon la instalación del puesto de policía en el corregimiento de San José de Apartadó, el 3 de abril de 2005, medida que fue rechazada por la Comunidad de Paz. También se menciona que el Gobierno se opone a la declaración de zonas humanitarias. Al respecto se anota: “42. Los peticionarios desconocen y niegan la presencia de las Fuerzas Armadas del Estado en la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, pero por otra parte les exige que les brinde seguridad. Esta posición es una absoluta paradoja y contradictoria: es tanto como pretender acceder a la educación, pero sin permitir que ingresen los maestros.”

Por otra parte, se informa que, en septiembre de 2005, la Defensoría del Pueblo nombró un defensor comunitario para San José de Apartadó. También se menciona que, entre el 29 de octubre y el 20 de diciembre de 2005, una Comisión Especial de Investigaciones e Impulso de

la Fiscalía trató de dinamizar los procesos pendientes en Urabá. Se resalta que “se presentaron dificultades de acceso a las Comunidades de Paz y la negativa de sus miembros a ofrecer colaboración en las diligencias. Así mismo, la delicada situación de orden público que se registra en la zona, constituyó otro de los obstáculos para el mejor desarrollo de las labores de Comisión.” Esta última razón explica porque no se realizaron diligencias en veredas como La Unión, Mulatos y Cristalina.

En la comunicación se relacionan las actividades probatorias realizadas dentro de la investigación de la masacre en la que fue asesinado Luis Eduardo Guerra. Allí se precisa que la Unidad Nacional de DH y DIH de la Fiscalía informó que “aunque en varias oportunidades delegados de dicha entidad han visitado el corregimiento de San José de Apartadó, no han contado con la colaboración de la Comunidad.” Además, “se ha prohibido a los habitantes de la Comunidad de San José de Apartadó dar declaraciones y aportar pruebas que permitan esclarecer con exactitud los responsables de estos crímenes. Por consiguiente, la investigación sobre estos hechos no cuenta todavía con las declaraciones de los miembros de la Comunidad que puedan dar fe del desarrollo de los hechos y sobre los posibles autores materiales e intelectuales. Es notorio que los miembros líderes de la Comunidad afirman, aun por correo electrónico, tener testigos de los hechos, pero no dicen quiénes son, no los presentan y los mismos líderes no declaran ante la autoridad competente.”

También la Procuraduría General de la Nación se queja acerca de la falta de colaboración en las investigaciones disciplinarias. Dice que adelanta 19 investigaciones por quejas contra miembros Fuerza Pública, por hechos entre 2002 y 2005.

- En la comunicación de abril de 2006 se comenta la captura de un miembro de la Comunidad, al cual la Policía le pidió sus documentos de identidad. Él se negó a identificarse y pidió ser trasladado al puesto de policía, donde debían alcanzarlo los representantes de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. La Comunidad consideró que había sido detenido ilegalmente. Por otra parte, se informa que la Corporación Jurídica Libertad dejó de asistir jurídicamente a la Comunidad.

- En el reporte del 20 junio de 2006 se menciona que la Comunidad protestó por la detención ilegal de dos personas y que la Policía aclaró que contra una había una orden de captura, por secuestro y homicidio.

También se expresa que la Procuraduría General de la Nación sancionó con suspensión de 90 días a dos altos oficiales, por no adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de los miembros de Comunidad de Paz, en 2001 y 2002. En el reporte se informa sobre el estado de 20 investigaciones disciplinarias en curso, de las cuales 7 habían sido archivadas. Luego se refiere a algunas investigaciones penales.

Para terminar, en el informe se asegura: "(...) como ya es de conocimiento de la Honorable Corte, los canales directos de comunicación entre el Gobierno y los beneficiarios fueron suspendidos por estos últimos, lo cual ha generado dificultades en la concertación, planificación e implementación de las medidas provisionales." Se plantea que ello representa una dificultad para cumplir las medidas provisionales, dentro de las cuales se contempla que el Gobierno Nacional debe dar participación a los beneficiarios en la planificación e implementación de las mismas. Concluye diciendo que "[l]a única información que el Gobierno tiene actualmente sobre la opinión de los beneficiarios respecto a la manera como se están implementando las medidas provisionales ordenadas en su favor es la que consignan las observaciones que ellos someten a consideración de la Honorable Corte respecto de los informes estatales..."

- En el informe del 13 de septiembre de 2006 se manifiesta que desde marzo de 2005 hasta la fecha no se habían presentado más muertes violentas por acción de grupos al margen de la ley. Al respecto se indica que en el Consejo de Seguridad llevado a cabo el 20 de febrero de 2006 en la alcaldía de Apartadó se "constató que no existen nuevas quejas o denuncias y que la situación de orden público es estable." Luego, el 25 de abril, tuvo lugar una reunión en la vereda La Victoria con miembros de las 42 veredas del corregimiento. En la reunión "se llegó a la conclusión de que, en materia de seguridad, hay calma en el corregimiento y en todas sus veredas gracias a las acciones y medidas adelantadas por la Fuerza Pública para garantizar la seguridad y protección de los habitantes de la zona."

La Policía se refiere a varias de las acusaciones relacionadas con hechos mencionados en acción de tutela. Resalta también que el puesto de policía fue atacado los días 26 y 29 de junio de 2005, y que tres policías resultaron heridos.

Se comentan los resultados de 12 investigaciones penales, con la aclaración de que los miembros de la Comunidad de Paz se niegan a colaborar con sus testimonios. Cabe anotar

que en el informe se menciona que en algunos de los casos hay personas vinculadas al proceso como presuntos autores del delito.

Respuesta de la Fiscalía General de la Nación

10. La Sala de Revisión decidió vincular al proceso a la Fiscalía General de la Nación. Para ello le remitió copia de la acción de tutela al Vicefiscal General de la Nación y le preguntó cuáles de los 51 hechos relacionados en la demanda de tutela, y sucedidos entre los días 15 de septiembre de 2005 y finales de abril de 2006, habían sido denunciados ante la Fiscalía y en qué estado se encontraban las investigaciones.

Al respecto manifestó el Vicefiscal que la Fiscalía adelanta investigaciones penales sobre 7 de los 51 hechos descritos en la acción de tutela, a saber:

(i) Sobre la acusación acerca de que, el 15 de septiembre de 2005, miembros de la Fuerza Pública “se movilizaron por la vereda Mulatos de dicho corregimiento [San José de Apartadó] en compañía de los paramilitares Apolinar Guerra y William Montoya.” El proceso es conocido por el Fiscal Seccional de Apartadó y se encuentra en etapa sumarial.

(ii) Sobre la denuncia acerca de que, el 17 de noviembre de 2005, miembros del Ejército que se desplazaban por las veredas Arenas Altas y Arenas Bajas presumiblemente dieron muerte al ciudadano Arlén Rodrigo Salas David e hirieron a Hernán Góez, quienes se encontraban desyerbando un cultivo de maíz con otros miembros de la comunidad. El proceso es conocido por el Fiscal 14 Delegado ante los jueces penales del circuito especializados de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH, y se encuentra en la etapa procesal de investigación previa.

(iii) Sobre la acusación acerca de que, desde el 1° de abril de 2005, los comandantes de la estación de policía con sede en San José de Apartadó permitieron el saqueo de viviendas de las familias desplazadas. La investigación es adelantada en la fiscalía seccional de Apartadó.

(iv) Sobre la acusación acerca de que, entre los meses de octubre y diciembre de 2005, miembros de la Policía encargados de la seguridad del terminal de transporte de Apartadó permitieron la presencia y acción delincuencia de Wilmar Durango, a quien señalan como

paramilitar y quien habría amenazado públicamente a miembros de la Comunidad de Paz que acudían a la terminal. El proceso se adelanta en la Fiscalía Seccional 124 de Apartadó, y se encuentra en investigación previa.

(vi) Sobre la acusación acerca de que, el 3 de marzo de 2006, miembros del Ejército sacaron de su vivienda a Nelly Johanna Durango, quien después apareció muerta el día 15 de marzo. El proceso fue conocido inicialmente por la justicia penal militar, la cual se abstuvo de imponer medida de aseguramiento contra los tres militares inculpados. Actualmente, el proceso está siendo instruido por el Fiscal 19 especializado de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH.

(vii) Sobre la denuncia acerca de que, el 26 de marzo de 2006, miembros del Ejército le manifestaron a dos personas, en el caserío de San José, que se proponían dar muerte a Rodrigo Rodríguez, porque él era miliciano y había asesinado a un soldado. La investigación previa de estos hechos está siendo adelantada por el fiscal seccional 124 de Apartadó.

También se le preguntó al Vicefiscal cómo había evolucionado la protección de los miembros de la mencionada Comunidad de Paz y cómo habían evolucionado las investigaciones penales respectivas, en vista de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos había dictado medidas provisionales en relación con la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y que la misma Corte Constitucional se había pronunciado acerca de la obligación de cumplir con esas medidas.

El Vicefiscal respondió que el Director del Programa de Protección y Asistencia informaba que “en sus registros no aparece ningún procedimiento relacionado con algún miembro de dicha población.” Anotó que existe una instancia interinstitucional que coordina la acción estatal para dar cumplimiento a la sentencia y las medidas provisionales y que “en dicho escenario se tiene definido que la protección de la mencionada comunidad se encuentra a cargo del Ministerio del Interior y Justicia, sin desmedro de la eventual intervención del programa de protección y asistencia de la Fiscalía para situaciones relacionadas con las investigaciones penales a su cargo.”

Acerca de la pregunta sobre “cómo han evolucionado las investigaciones penales respectivas” manifestó que “para aportar con eficacia la información que sobre este tema requiere la Corporación, respetuosamente se solicita el aporte de algunos datos que

permitan la ubicación de dichas investigaciones.”

11. En vista de la respuesta inicial del Vicefiscal, la Sala de Revisión determinó remitirle copia de los documentos enviados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, con la solicitud de que enviara un informe detallado sobre el estado en que se encontraban todas las investigaciones penales abiertas con ocasión de los crímenes cometidos contra los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, a partir de 1996. También le envió otras cinco preguntas.

En la nueva contestación, el Vicefiscal aclara que las investigaciones referidas a hechos sucedidos alrededor de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó son adelantadas por la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y las Direcciones Seccionales de Medellín y de Antioquia. Por eso, manifiesta que le solicitó a esas dependencias la información necesaria para responder el cuestionario de la Corte, “habida cuenta que esta oficina carece de un sistema de consulta que permita suministrar con precisión la información requerida y, además, no tiene a su cargo ninguna investigación donde aparezca relacionada como víctima algún miembro de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó”. Sobre la información recibida anota que “es parcial en algunos casos, dada la premura con que la misma se requirió...”

Acerca de la pregunta sobre el estado de las investigaciones referidas a los últimos sucesos de San José de Apartadó, expresa el Vicefiscal que el asesinato de Dairo Torres, ocurrido el 13 de julio de 2007, se encuentra en la fase de indagación, a cargo del Fiscal 97 Seccional Apartadó. Agrega que en las entrevistas realizadas se conoció que se había separado de su esposa dos meses atrás y que también se había retirado de la Comunidad de Paz desde hacía un año, porque se había convertido en consumidor habitual de licor.

Aclara que hasta el momento no existían elementos que permitieran señalar a los presuntos responsables. Afirma que también está a cargo del Fiscal 97 Seccional Apartadó la investigación sobre el asalto al puesto de policía instalado en el corregimiento, en el que falleció un agente y otro fue herido. Anota que en desarrollo de las pesquisas, “las autoridades de la región se trasladaron hasta el corregimiento de San José de Apartadó, pero no se les permitió el ingreso a los predios de dicha comunidad, impidiéndose de esa manera el adelantamiento de la correspondiente investigación.”

Preguntado acerca de las razones para que, aparentemente, las investigaciones penales sobre los crímenes cometidos contra la Comunidad de Paz no hubieran conducido a resultados concretos, respondió que en los escritos de los fiscales competentes se indica que ellas son: “la ausencia de colaboración por parte de los miembros de dicha comunidad para el esclarecimiento de los hechos y la obtención de la verdad, la grave alteración del orden público al actuar en la zona grupos armados ilegales que restringen el ingreso de los funcionarios investigadores, entre otros.”

En cuanto a la pregunta sobre por qué desapareció la Comisión de Impulso a las Investigaciones de San José de Apartadó manifestó que esta comisión no respondía a un equipo de trabajo establecido con carácter permanente. Anotó que, desde el año 2003, la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario ha conformado grupos especiales de investigadores para darle impulso a las actuaciones que se realizan en distintas zonas del país, entre ellas el Urabá antioqueño y chocoano y, por consiguiente, las investigaciones referidas a la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Sobre sus resultados manifiesta que, entre el 4 de noviembre y el 20 de diciembre de 2005, esa Unidad “desplazó una comisión judicial que se ocupó de revisar los expedientes tramitados en las fiscalías con ocasión de tales sucesos, lo cual condujo a que en 123 actuaciones se concentraran labores investigativas, que se tradujeron en la recepción de testimonios, práctica de inspecciones y desarrollo de misiones de trabajo por parte de la policía judicial, entre otras, labores que permitieron la apertura formal de 23 investigaciones que se encontraban en fase preliminar, identificándose a 53 sindicados miembros de las FARC, y 27 de las AUC.”

Interrogado acerca de por qué la Fiscalía se ha negado a aceptar la propuesta de la Comunidad de Paz para que todas las investigaciones referidas a San José de Apartadó se centralicen en la Unidad Nacional de Derechos Humanos o sean puestas a cargo de un unidad determinada, y por qué se afirmaba que esa propuesta no respondía al artículo 89 de la Ley 600 de 2000, respondió que ese Despacho

“no puede entrar a definir asuntos procesales que deben ser debatidos y decididos en el interior de cada actuación, ya sea como respuesta a solicitudes de los sujetos procesales ora porque de manera oficiosa ello se considere plausible, decisión que en todo caso debe estar precedida de la existencia de causas legales que impongan el adelantamiento conjunto de

las investigaciones, y que el funcionario de conocimiento debe adoptar a través de una resolución donde exponga razonadamente los motivos para así proceder o negarse a hacerlo.

“En el año 2005 la Fiscalía respondió un requerimiento similar en el informe enviado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, oportunidad en la que se dijo: ‘La comunidad quiere que se adelante una sola investigación por todos los hechos que han ocurrido desde 1996 hasta la fecha, lo cual resulta jurídicamente imposible, pues la conexidad en los procesos debe probarse para ordenarla y esto lo arroja el desarrollo investigativo, el cual hasta la fecha no ha permitido tomar decisión en este sentido.’”

Finalmente, en relación con el interrogante acerca de las medidas que debían tomarse para que fructificaran las investigaciones asegura que “resulta necesario superar todas las dificultades esbozadas por los fiscales de conocimiento, en especial, las referidas a la escasa colaboración que prestan los ofendidos, a pesar de que en múltiples oportunidades se ha ofrecido la inclusión de personas en el Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos, como un mecanismo que permita acceder a la prueba testimonial disminuyendo de esa manera el riesgo derivado del actuar permanente de grupos armados al margen de la ley en dicha región.”

El Vicefiscal adjuntó a su escrito un cuadro de siete páginas en el que se hace referencia al estado de los procesos adelantados en relación con crímenes cometidos contra miembros de la Comunidad de Paz, personas que les prestaban servicios o habitantes del corregimiento. El cuadro fue elaborado con base en la información que le fue aportada por la Fiscalía de Medellín y Antioquia y por la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

También acompañó a su escrito copia de las respuestas que le fueran remitidas por distintos fiscales acerca de la suerte de las investigaciones a su cargo que estaban relacionadas con crímenes ocurridos en el área de San José de Apartadó. Lo mencionado en esos informes se reseña a continuación:

- La Jefe de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario expresa que, si bien las investigaciones bajo su responsabilidad han avanzado, los investigadores han puesto de presente las siguientes dificultades:

“a. Los líderes de las comunidades ni sus miembros ofrecen ningún tipo de información a los Fiscales ni a los investigadores para que puedan avanzar con las investigaciones.

“b. Han existido atentados contra funcionarios de la Fiscalía. De hecho, en el año 2005 hubo dos atentados en inmediaciones de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Uno de ellos, el de 3 marzo, en el cual resultó muerto un miembro de la Policía Nacional y el otro el 27 de noviembre, en el cual fueron atacados con fusiles miembros de la comisión judicial que ingresaban a la comunidad de San José de Apartadó, dando como resultado dos funcionarios del CTI lesionados y daños materiales en un vehículo.

“c. La presencia de varios frentes del Bloque José María Córdoba de las Fuerzas Revolucionarias de Colombia - FARC - y de las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-, ha generado graves dificultades de orden público que han dado lugar a la presencia de la Fuerza Pública. En tal situación se han presentado enfrentamientos que ponen en riesgo a las comisiones judiciales que se desplazan a ese lugar.”

La funcionaria asegura también que la Unidad a su cargo “no tiene el personal de fiscales e investigadores suficiente para atender todas las investigaciones referidas a San José de Apartadó, pues existen multiplicidad de fenómenos en varias regiones del país que también merecen ser atendidos. Actualmente la Unidad adelanta sesenta y un (61) casos de Apartadó, que el Señor Fiscal General de la Nación le ha asignado por su connotación y la especialización que demanda la investigación. No significa lo anterior que la Fiscalía General de la Nación pretenda dejar los demás casos en la impunidad, pues estos están siendo conocidos por los Fiscales Seccionales, que cuentan también con el conocimiento, experiencia y compromiso para adelantarlos.”

- El director Seccional de Fiscalías de Antioquia (e) asegura que “aunque las autoridades departamentales preocupadas por la situación de orden público en la Comunidad se trasladaron hasta San José de Apartadó, con el fin de hacer un trabajo de investigación, no fueron atendidos ni se les permitió la entrada a los predios de la comunidad.” Dice entonces:

“Consideramos importante, de parecerle prudente, se sirva visitar el sitio Web de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, cuya dirección es: <http://www.cdpsanjose.org> y dar clic en link de CONSTANCIAS o DENUNCIAS, página en la que los miembros de dicha

organización expresan las razones por las que no les gusta denunciar ante las autoridades competentes en nuestro país, principalmente en la Fiscalía, aduciendo no tener confianza en las entidades, y dejando claro que siempre les parece mejor denunciar internacionalmente, llegando en muchos momentos, y se dice con conocimiento de causa, a que se presenten solicitudes de información por conductas delictivas, de las cuales en la mayoría de los casos las Fiscalías a quienes corresponderían las investigaciones por competencia no tengan conocimiento de esos hechos, siendo necesario empezar las investigaciones con base en los oficios de las entidades que consultan, mas no por denuncias de la Comunidad de Paz.”

Al escrito se anexa el acta de una “reunión de seguimiento a la situación actual de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, asentada en la finca La Holandita, de ese corregimiento,” realizada en San José de Apartadó el día 30 de julio de 2007, a la cual concurren representantes de la Gobernación de Antioquia, de la Fiscalía, del municipio de Apartadó, de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, del Ejército Nacional y de la Policía. Se lee en el acta que el Secretario de Gobierno de Antioquia manifiesta que acuden a la Comunidad en razón del asesinato de dos civiles y dos policías en los últimos días y de las solicitudes de protección de la Comunidad que habían sido elevadas por organizaciones nacionales e internacionales. Anota que se perseguía también evitar que quedaran impunes los hechos ocurridos y que para ello necesitaban la colaboración de los habitantes del corregimiento y de los miembros de la Comunidad de Paz.

A continuación, el Comandante de la Policía Metropolitana de Medellín y de la Regional N° 6 expresa que los policías asignados al corregimiento constituyen “un selecto grupo de hombres preparados y entrenados para garantizar la seguridad y el cumplimiento de las medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.” Agrega que se “escuchan versiones y rumores según las cuales dentro de los terrenos de la Comunidad se refugian personas que han cometido delitos, y por eso se solicita la intervención ante los dirigentes de esa Comunidad para que nos permitan ingresar a hacer una verificación y certificar que allí no hay armas, no hay bombas, no hay guerrilleros, y esto nos permitirá transmitir a la comunidad nacional e internacional el mensaje de que dentro de la Comunidad no pasa nada. Solicitamos comprensión, intervención ante la Comunidad de Paz, para que nos permita el ingreso, con el acompañamiento de los organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas, para ingresar.”

Después se tocan distintos puntos. Así, se señala que inicialmente se habían establecido en la finca La Holandita aproximadamente 280 personas, pero para ese momento quedaban un poco más de 100, pues diferentes personas que conformaban la Comunidad habían salido de ella para retornar a sus veredas o al casco urbano del corregimiento. También se asegura que durante un tiempo la Comunidad de Paz tuvo una excelente relación con el defensor comunitario, pero “en la actualidad es bastante compleja, y quieren que se haga la designación de un nuevo defensor comunitario, exclusivamente para La Holandita.” De la misma manera, se asevera que los dirigentes de la Comunidad de Paz desconocen a la Defensora Seccional y que prefieren comunicarse directamente con la Defensoría del Pueblo a nivel nacional.

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación dice que “solo puede actuar cuando hayan elementos probatorios contundentes, que ameriten su intervención, para poder llevar el caso con éxito a un juicio. Mientras tanto, esa intervención no se puede realizar.” De su lado, la Procuraduría Provincial de Apartadó dice que “están con las manos atadas, pues cuando reciben denuncias no obtienen la correspondiente ratificación de los quejosos, quienes desconocen sus llamados para aportar mayores elementos de juicio. Se refiere especialmente al Sacerdote Javier Giraldo Moreno, quien denuncia los casos, pero no se presenta a ratificar esas denuncias.” Y el comandante del Departamento de Policía de Urabá manifestó que “los dirigentes de la Comunidad de Paz se han negado a permitir la práctica de registros voluntarios en predios de la finca La Holandita.” Anota que ese mismo día se habían hecho ya 27 registros voluntarios en el corregimiento de San José de Apartadó. Ante todo esto expresa el Secretario de Gobierno de Antioquia: “No roguemos más. La dignidad de las instituciones está por el suelo. Se debe solicitar a la Corte Interamericana revisar las medidas provisionales teniendo en cuenta las circunstancias actuales en la región.”

Durante la reunión, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas manifestó su preocupación por la situación de la Comunidad de Paz. Anotó que “San Josecito está construido sobre una propiedad privada [en la finca La Holandita], y en esa medida está perfectamente permitido limitar el ingreso de personas.” Luego, expresó que les transmitiría a los dirigentes de la Comunidad la solicitud de las autoridades para poder hacer un registro voluntario. De esta forma, un funcionario de la Oficina, Richard Clarke, se dirige a la finca La Holandita para presentar la solicitud. Poco después, dice el acta, regresó con la noticia de que “los dirigentes de la Comunidad de Paz no permiten el ingreso a la finca La Holandita, a

menos que medie orden emitida por autoridad judicial competente. También transmitió el mensaje de los dirigentes de la Comunidad de Paz, según el cual están tramitando ante el nivel central la posibilidad de crear una comisión del orden central, para que ingrese a la finca La Holandita. Finalmente, expresa que los dirigentes exteriorizan su preocupación por la presencia, justamente frente a la finca La Holandita, de efectivos de la Policía Nacional.”

- Entre los documentos remitidos se encuentran también los informes enviados por diferentes fiscales al Director Seccional de Fiscalías de Medellín acerca del estado de los procesos a ellos asignados y acerca de las dificultades que afrontan las investigaciones. Interesa en este caso resaltar los obstáculos que indican los fiscales para el buen éxito de las investigaciones, así:

- La Fiscal 29 especializada ante los jueces penales del circuito especializados de Medellín manifiesta que, en junio de 2005, la Fiscalía 117 Seccional Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Apartadó - que hasta abril de 2007 estuvo encargada del proceso que ahora está a cargo de la Fiscal 29 -, profirió una orden de trabajo al Departamento de Policía Judicial de la SIJIN Deura, sin que hasta este momento se hubiera recibido respuesta alguna, a pesar de los varios oficios en que se ha reiterado la petición. Por eso, anota que “la razón para poder dar resultados a las labores investigativas concretamente en la zona de URABA, es la falta de colaboración por parte de los funcionarios de la Policía Judicial para adelantar las labores encomendadas.”

- El Fiscal 33 especializado (e) ante los jueces penales del circuito especializados de Medellín expresa que “estas investigaciones no han arribado a resultados concretos, debido a que no ha sido posible recaudar la prueba suficiente para individualizar e identificar a los autores de los punibles, entre otras razones por la poca colaboración de los testigos, de todas formas la Fiscalía ha tomado las decisiones pertinentes y en cumplimiento de sus funciones desplegó las actividades probatorias que estuvieron a su alcance.” Agrega también que él estimaba que “esta clase de investigaciones las debe asumir la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, que cuenta con más recursos y personal calificado para obtener mejores resultados.”

- La Fiscal 13 especializada ante los jueces penales del circuito especializados de Medellín asegura que la razón primordial para que los procesos no avancen “es que las

denuncias se hacen en muchas de las veces a través de escritos que no logran validez dentro del proceso en la medida en que no son respaldadas por la gravedad del juramento, cuando además se dificulta la comparecencia de los ofendidos a la investigación y cuando lo hacen no concretan la amenaza, se refieren a hechos genéricos que no permiten la apertura de una investigación. Como medida para logros futuros se hace necesario adelantar labores de inteligencia por parte de la Policía Nacional al interior de la comunidad de paz, para así establecer la verdad de estas amenazas y quién las emite.”

- El Fiscal 25 especializado ante los jueces penales del circuito especializados de Medellín manifiesta que las investigaciones referidas a delitos en los que han sido víctimas los miembros de la Comunidad de Paz “arrojarían resultados positivos en la medida que los mismos habitantes de la comunidad colaboren con las autoridades encargadas de impulsar las investigaciones, cosa que no se da por el mismo temor que manifiestan estos de perder su vida. (...) Considero como medida que deba adoptarse para lograr que las investigaciones penales arrojen resultados fructíferos, primordialmente la colaboración eficaz de la ciudadanía con las autoridades para el esclarecimiento no sólo de crímenes con miembros de la Comunidad de Paz, sino con otros tantos delitos que quedan en la impunidad por el temor a que se vean abocados los ciudadanos para declarar ante las distintas autoridades.”

- La Fiscal sexta delegada ante los jueces penales del circuito especializados de Medellín asegura que no es cierto que los procesos no hayan avanzado,

“en tanto es de conocimiento que nuestra entidad ha adelantado múltiples investigaciones en las que sí se han producido resultados a nivel de búsqueda de la verdad.

“Para los casos concretos y que están a cargo de este despacho, se observa que quienes dan a conocer los hechos señalados como atentatorios contra miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó son extranjeros que desde sus países de origen se limitan a reseñar el hecho en sí, pero no precisan la forma como han obtenido dicho conocimiento; esto dificulta enormemente que las autoridades judiciales en Colombia puedan acudir a fuentes legítimas y veraces que aporten su conocimiento frente a la ocurrencia y demás circunstancias en las que se producen este tipo de hechos.

“A ello debe aunársele que es por todos conocido que los miembros de la comunidad de paz a lo largo de los años han adoptado de manera abierta y contraria a la Ley la actitud de

impedir cualquier contacto con las autoridades judiciales legítimamente constituidas, tanto del nivel regional como del orden nacional, al punto que en muchas ocasiones ni siquiera responden ni permiten contacto alguno entre ellos y los miembros de las autoridades, concretamente Fiscalía y Cuerpo Técnico de Investigación. Esta ha sido una política adoptada por los dirigentes de dicha comunidad de Paz, quienes abiertamente instruyen a los demás integrantes de esa comunidad para no tener ningún tipo de contacto con las autoridades que acuden hasta ese sitio y hasta ellos en busca de la verdad de los hechos.

“Con tal situación resulta casi imposible para cualquier organismo judicial adelantar una investigación eficiente en tanto que se ha limitado a la administración de justicia acceder a la fuente primigenia que permitiría esclarecer los hechos y llegar a obtener elementos de juicio que permitan y faciliten la identificación plena de los responsables de los mismos.

“3º .Medidas a adoptar: La historia reciente de los diversos procesos judiciales que se han originado en hechos que de alguna manera tocan o atañen con miembros de la Comunidad de San José de Apartadó nos ha mostrado que la administración de justicia – entiéndase Fiscalía y Jueces – han quedado maniatados en la labor y la obligación que constitucional y ilegalmente les compete, por la actitud asumida por los dirigentes de dicha comunidad y que se ha expresado en impedir a toda costa que órganos judiciales puedan acudir a los sitios en los que se dice han ocurrido los hechos y allí puedan adelantar labores investigativas con potenciales testigos de los mismos. Se habló incluso un tiempo atrás que sólo podían hacerlo o permitían alguna labor judicial cuando las investigaciones fueran adelantadas por fiscales de la ciudad de Bogotá; sin embargo, ello en la actualidad tampoco se ha cumplido en tanto que ni siquiera a fiscales de derechos humanos del nivel central les permiten de manera directa tener acceso a posibles testigos y/o ofendidos con los comportamientos que ellos mismos denuncian. Se considera que la solución a este tipo de situaciones por haber sido trascendida del orden nacional a organismos internacionales y a personas jurídicas y naturales extranjeras, debe surgir como una política de gobierno, en la que se involucre no solo aspectos del orden jurídico, sino que también se señalen direccionamientos de qué procedimientos adoptar en esta clase de eventos en los que las denuncias de los hechos proviene del extranjero, sin que su verificación y comprobación en el lugar de los acontecimientos les sea posible para los legítimos encargados de adelantar las investigaciones. Las autoridades judiciales se han visto abocadas únicamente a dejar constancias procesales al interior de cada expediente, cada vez que pretenden adelantar

cualquier tipo de actuación investigativa dentro de cada proceso y su labor se les ha impedido por parte de los dirigentes de dicha comunidad de paz.”

- La asistente de la Fiscalía II de la UNDH-DIH de Medellín transcribe algunos apartes de un oficio enviado a la Directora de Asuntos Internacionales de la Fiscalía con referencia a las dificultades e inconvenientes para el buen éxito de las investigaciones:

“(…) Para el ingreso de la Fiscalía a la Comunidad de Paz de San José de Apartadó se ha requerido y exigido la coordinación a través del Comité Interinstitucional, liderado por la Oficina de Derechos Humanos de la Presidencia de la República y a pesar de ello la Fiscalía ha sufrido 2 atentados.

“No se cuenta con la mínima colaboración por parte del Comité Interno de la Comunidad de Paz para la ubicación de los testigos y posibilidad de declaración de los miembros de dicha comunidad en los casos concretos, pues son ellos quienes no permiten su intervención.

“La preocupante situación de orden público en la región, pues pululan grupos de distintas tendencias delictivas (autodefensa y subversión), lo cual pone en alto riesgo la intervención de las comisiones judiciales.

“Los testigos y declarantes no acuden al llamado que se les hace a través de los distintos medios radiales de la región.

“La intervención de la ONG Comunidad Intercongregacional de Justicia y Paz dificulta no sólo la comunicación con la Comunidad de Paz, sino que entorpece la actuación judicial, en el sentido de que ellos son los que aconsejan y coordinan la actividad de su Comité Interno.

“La amplia extensión territorial que comprende la jurisdicción de San José de Apartadó y la distancia entre el casco urbano y las distintas veredas, imposibilitan no sólo la ubicación de los testigos y declarantes, sino el desplazamiento de la Fiscalía hacia esos sitios...”

- La Fiscal 35 de la UNDH-DIH de Medellín considera que la razón por la que no ha sido posible avanzar en las investigaciones

“la constituye la falta de colaboración por parte de los familiares de las víctimas de la comunidad de Apartadó, esencialmente las que integran la Comunidad de Paz, quienes no

permiten efectuar inspecciones judiciales ni recepcionar testimonios o entrevistas a miembros de la Fiscalía General de la Nación, por cuanto se declararon en desobediencia civil y no permiten el ingreso a la comunidad, tienen orden de no suministrar información alguna, tal como consta en la mayoría de los procesos cuando una comisión especial creada a nivel nacional por la Jefatura de Derechos Humanos estuvo en la zona a finales del año 2005, tratando de adelantar al máximo las investigaciones a las que se refiere su oficio con resultados infructuosos.

“La Propuesta sería hacer jornadas de sensibilización con miembros de esta comunidad, para hacerles entender que con su actitud no posibilitan el esclarecimiento de los hechos, sino que ayudan a generar más impunidad, toda vez que son ellos los testigos de los hechos y quienes pueden ayudar a identificar o individualizar autores o partícipes, de ahí lo vital de su intervención para el esclarecimiento de los hechos. La colaboración de la comunidad es determinante en el proceso investigativo.

“A partir de las diligencias de versión previa de los desmovilizados de miembros de las Autodefensas de la región nos proponemos recolectar copia de sus intervenciones ante la Unidad de Justicia y Paz para confrontar los hechos confesados con los aquí investigados o, en su defecto, traerlos en testimonio para ver si colaboran suministrando datos que permitan identificar autores o partícipes.”

Respuesta de la Procuraduría General de la Nación

12. La Viceprocuradora General de la Nación (e) respondió que, de acuerdo con el sistema de información GEDIS, en el momento la Procuraduría General estaba adelantando 5 investigaciones disciplinarias relacionadas con hechos sucedidos en San José de Apartadó. Las investigaciones versan sobre la presunta responsabilidad de miembros de la Fuerza Pública en los siguientes hechos:

(i) En la muerte de Arlén Salas David, el 17 de noviembre de 2005, en la vereda Arenas Altas. La indagación preliminar se inició el 6 de septiembre de 2006;

(ii) En la muerte de seis jóvenes, el 26 de diciembre de 2005, en la vereda La Cristalina. La indagación preliminar se inició el 6 de septiembre de 2006;

(iii) En la desaparición y posterior homicidio de Edilberto Vásquez Cardona, en enero de 2006. Se abrió investigación disciplinaria el 25 de abril de 2006;

(iv) En la detención arbitraria de Arcelio Zapata y Diego David, y el allanamiento ilegal de la casa de Orfilia Bermúdez y Luz Dary Solís, en la vereda La Cristalina. La indagación preliminar se inició el 29 de agosto de 2006.

En relación con la pregunta acerca de cómo evaluaba el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia T-327 de 2004 y en las medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de la Comunidad de Paz, manifestó que el Comando de la Brigada XVII del Ejército emitió, el 1 de mayo de 2004, dos Directivas Permanentes relacionadas con los procedimientos jurídicos para el desarrollo de operaciones militares y con las normas para la instalación y procedimientos en los retenes. También produjo un manual de procedimientos sobre estos temas.

Afirma que la Brigada XVII ha expresado que viene dando cumplimiento a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional, “incluyendo el deber de informar de forma inmediata a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, para que (...) velen por la protección de los derechos fundamentales de las personas vinculadas a la Comunidad de Paz cuando éstas sean privadas de la libertad a cualquier título.” Sin embargo, anota que se han recibido algunas quejas en las que se expresa que miembros de la Comunidad han sido detenidos y llevados a las instalaciones de la Brigada o a la Estación de Policía de Apartadó sin atender lo resuelto en la Sentencia T-327 de 2004.

En punto a las relaciones con la Comunidad de Paz relata:

“De otra parte, la Procuraduría General ha conocido que existe dificultad para establecer mecanismos permanentes para planificar e implementar las medidas de protección entre la Comunidad de Paz y el Gobierno Nacional. En tal sentido, el Viceministro de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó que este órgano de control estudiara la posibilidad de realizar labores de intermediación para facilitar tal interlocución, particularmente con la población asentada en la finca ‘La Holandita’, ante lo cual se recordó que esa comunidad voluntariamente determinó instalarse allí después de la instalación de un puesto de la Policía en proximidades de la Comunidad y también de innumerables denuncias sobre violación de derechos humanos que incluyen masacres como la perpetrada en febrero

de 2005 y sobre la cual la propia Comunidad públicamente responsabilizó a miembros de la Fuerza Pública.

“Ante esto, la Procuraduría reiteró al Ministerio que, en el ámbito de sus funciones, continuará integrando todos los espacios de encuentro en los cuales se dé cumplimiento a la orden de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos, para que el Estado facilite la participación de los beneficiarios de las medidas o sus representantes en la planificación e implementación de las medidas de protección.”

A continuación asevera sobre el cumplimiento de lo establecido en los pronunciamientos judiciales:

“(…) la Procuraduría General estima que si bien la Brigada, y en términos generales el Estado, ha respondido de manera formal para dar cumplimiento a lo resuelto por las altas Cortes, ello no ha sido suficiente para lograr la efectividad requerida en el sentido de proteger la vida e integridad personal de todos los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y de todas las personas que prestan servicios a sus miembros.

“Como sustento de lo anterior se encuentran los innumerables incidentes en la zona divulgados por los medios de comunicación que dan cuenta de graves hechos violatorios de los derechos de las personas, en donde se han visto involucrados reconocidos integrantes de la Comunidad, hechos que no han cesado con las resoluciones de los tribunales que piden al Estado asumir medidas suficientes e idóneas para proteger la vida e integridad personal de los miembros de la citada comunidad.”

Afirma que en vista de la conclusión anterior la Procuraduría emitió la Directiva N° 008 de 2005, en la cual se requirió:

“. Que el Presidente de la República imparta las órdenes al Ministro de Defensa para que, en coordinación con el Comandante General de las Fuerzas Militares y las autoridades civiles, diseñe y ejecute en forma urgente un plan de seguridad que, de inmediato, conjure el peligro en que se encuentran las comunidades de estas zonas.¹

“. El Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas -CIAT- deberá presentar un informe detallado en que precise la respuesta de la Fuerza Pública a todos los informes de riesgo y

alertas lanzadas sobre la zona desde el mes de abril de 2002. Este informe deberá precisar por qué, pese a la existencia de alertas, la Fuerza Pública no ha podido garantizar la seguridad.

“. La Fuerza Pública deberá certificar a la Procuraduría General de la Nación el estado de seguridad de los corregimientos, señalando en cuáles hay condiciones de seguridad para procesos de retorno de sus desplazados.”

Anota, también que la Procuraduría considera “como no acatado aún el contenido de la citada Directiva 008/05 y ha requerido de nuevo a las diversas instancias para que de manera inmediata respondan de forma concreta al cumplimiento de las órdenes allí contenidas.”

A la pregunta acerca de cómo ha evolucionado la protección de los miembros de la Comunidad de Paz responde que “a pesar de los esfuerzos y las medidas adoptadas, especialmente por la Fuerza Pública, no se ha logrado proteger cabalmente a los miembros de la Comunidad y su entorno de violaciones a los derechos humanos.” Menciona que durante el seguimiento a la aplicación de su Directiva N° 008 de 2005 encontró que “el incumplimiento del deber de garantía de seguridad por parte del Estado en la región que incluye a San José de Apartadó en Antioquia ha provocado en los últimos años un número significativo de víctimas...” En una nota de pie de pagina aclara, sin embargo, que “[l]a Procuraduría no cuenta con un número determinado de víctimas, ya que la mayoría de quejas que se reciben de esa comunidad no individualizan ni cuantifican las personas presuntamente afectadas por la acción u omisión de la fuerza pública o por las agresiones de los grupos armados al margen de la ley ubicados en la zona.”

Explica sobre el punto:

“En los informes de seguimiento a la Directiva N° 008, de manera particular en el análisis de las respuestas del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas - CIAT - se encontraron fallas protuberantes, como demoras en la valoración de los informes de riesgo, desestimación de riesgos considerados altos por la Defensoría y no actualización con periodicidad definida del seguimiento a las alertas. Estas hacen prácticamente inane al CIAT, confrontando estas fallas con las tragedias que sufrió la comunidad de los sitios sobre los cuales se había alertado, entre éstas la relacionada precisamente con la masacre en San José

de Apartadó en el mes de febrero de 2005.

“Para esta región se encontraron en los informes de la Defensoría del Pueblo la Alerta Temprana 036 de 11 de abril de 2002 y los Informes de Riesgo 069 de 21 de octubre de 2003, 078 de 18 de noviembre de 2004 y 047 de 30 de septiembre de 2005.

“Así, mismo, el Programa Presidencial de Derechos Humanos remitió a principios del presente mes y a solicitud de este órgano de control las estadísticas anuales de algunos hechos violatorios a los derechos humanos por cada departamento, en el cual se incluyeron las correspondientes al municipio de Apartadó en Antioquia, las cuales muestran aún un número de homicidios preocupante y desplazamientos en la región, a pesar de existir una tendencia decreciente desde los últimos cinco años...

“Todo lo sucedido en los últimos años refleja la fragilidad del orden público en la región y muestra que, a pesar de los esfuerzos realizados en el territorio, las medidas adoptadas en materia de seguridad por parte de las autoridades responsables no han sido suficientes, debiéndose, en consecuencia, acentuar el deber de respeto, protección y garantía del Estado sobre estas comunidades.”

Respuesta del Defensor del Pueblo

13. El Defensor del Pueblo también dio respuesta al cuestionario que le fuera remitido.

En respuesta a la pregunta acerca de cuáles medidas ha tomado la Defensoría del Pueblo para contribuir a garantizar la protección de los derechos fundamentales de los integrantes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, el Defensor expuso la labor que realizan las distintas dependencias a su cargo atinentes a San José de Apartadó. Así, expresa que a través de la Seccional Urabá y de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas se conocen y tramitan las quejas elevadas por los habitantes de San José de Apartadó. Además, esas dos dependencias y la Unidad para la Atención Especializada a los Desplazados por la Violencia hacen el seguimiento a las medidas de protección expedidas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. También expone que la Defensoría Delgada para la Evaluación del Riesgo ha elaborado informes de riesgo sobre San José de Apartadó.

Agrega que, desde septiembre de 2003, se dispuso que, por lo menos una vez a la semana,

el defensor seccional acudiera a la Comunidad con el fin de brindar acompañamiento y atender quejas. Además, desde agosto de 2005, la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado contrató un defensor comunitario para atender las 32 veredas del corregimiento, con especial énfasis en la Comunidad de Paz. Aclara que, “dada la ‘ruptura’ de las relaciones entre la Comunidad y las entidades oficiales de gobierno, las labores han sido especialmente complejas.”

Presenta entonces un cuadro donde se relacionan las denuncias y peticiones recibidas desde agosto de 2005 y se anotan las actuaciones realizadas al respecto por la Defensoría del Pueblo. Entre las tareas cumplidas por la Defensoría menciona: la elaboración de 11 informes de caracterización y análisis de la dinámica del conflicto armado y el desplazamiento forzado en la zona; el impulso de los comités municipales de atención a la población desplazada y la capacitación a las autoridades y las comunidades acerca de los derechos de la población desplazada; la ejecución de 24 misiones humanitarias; el impulso de distintos programas y tareas para el desarrollo económico y social del corregimiento y el acompañamiento a las misiones de organismos internacionales.

Interrogado acerca de las medidas tomadas por la Defensoría para contribuir a la generación de confianza entre los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y las instituciones estatales, manifiesta en primer lugar que, desde la masacre de febrero de 2005, se suspendió la concertación de las medidas de protección. Entonces anota que, en mayo y octubre de 2005, y en junio de 2007, la Defensoría le solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores convocar a una reunión entre los peticionarios, los beneficiarios y las instituciones del Estado para continuar con la concertación de las medidas de protección decretadas a favor de la Comunidad de Paz por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Luego, indica que los días 4, 5, 6 y 7 de marzo de 2005 se desplazó a San José de Apartadó una comisión de la institución. Allí se constató que en el corregimiento tenían presencia tanto el Ejército Nacional como la guerrilla y las AUC. Además, la comunidad les manifestó “que se cansaron de solicitar apoyo a las autoridades locales y regionales (...) que desconfían de la respuesta de éstas a sus necesidades y que prefieren relacionarse con el nivel nacional, a través de la Vicepresidencia de la República.” Sin embargo, expresaron estar dispuestos “a participar en una estrategia que permitiera la presencia de las autoridades civiles en la Comunidad de Paz de San José de Apartadó para recuperar progresivamente el

reconocimiento de la comunidad y la legitimidad perdida.” También propusieron que se crearan zonas humanitarias en 14 de las 32 veredas del corregimiento, para disminuir los niveles de riesgo de la comunidad. Además, dijeron estar dispuestos a aportar testimonios para la investigación de la masacre ocurrida en febrero de ese año.

Expresa que, luego del rompimiento de las conversaciones y con el propósito de generar confianza, la Defensoría ha trabajado en la promoción de programas para la garantía de los derechos de las personas, como por ejemplo, en el restablecimiento de los servicios de educación y salud para la comunidad, y en la atención a las personas desplazadas. En este punto agrega, en una nota de pie de página, que en una reunión sostenida con la comunidad, el 25 de mayo de 2007, ésta ratificó “la solicitud hecha al Gobierno Nacional de establecer condiciones de buena fe que permitan la superación de este rompimiento a través de cuatro puntos: 1) Que la presencia de Fuerza Pública se determine a través de un proceso de concertación entre la comunidad y el Gobierno Nacional. Por ello, que retiren el puesto de policía y se retome la concertación con la Fuerza Pública iniciada en el año 2004. 2) Que el Presidente de la República se retracte de las calumnias, de acuerdo a la sentencia de la Corte Constitucional en la que se establece que el Presidente debe responder por las calumnias que él hace. 3) Que acepte la propuesta de Zonas Humanitarias y éstas sean reconocidas como núcleos de familia y comisiones de paz de las veredas. Las Zonas Humanitarias donde puedan refugiarse y se les respeten sus derechos. Éstas no han sido aceptadas porque el Gobierno dice que no hay diálogos con la guerrilla. 4) Que se restablezca la comisión de evaluación de la justicia, toda vez que se han contabilizado más de 600 crímenes de lesa humanidad y la comunidad ha solicitado comisiones ad hoc.”

Para responder a la pregunta acerca de cuáles alertas tempranas e informes de riesgo ha emitido la Defensoría del Pueblo sobre la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y cuál ha sido la respuesta brindada por las entidades del Estado a las alertas tempranas y los informes de riesgo emitidos, el Defensor explica cómo funciona el sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo. Manifiesta que los informes de riesgo que produce la Defensoría son enviados al Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) que es coordinado por el Ministerio del Interior, al cual le corresponde “decidir sobre las emisión de las alertas tempranas y coordinar las acciones, junto con las autoridades nacionales, regionales o locales, la fuerza pública y demás organizaciones relacionadas, con el fin de evitar, controlar y brindar la protección necesaria a las comunidades en situación de riesgo.”

Aclara también que el SAT emite notas de seguimiento, “que son documentos en los que se informa la agudización o persistencia de la situación de riesgo de la población civil por efecto de la confrontación armada. Las notas de seguimiento son emitidas por la dirección del SAT y remitidas al CIAT para la activación de la alerta temprana.”

A continuación describe las alertas tempranas e informes de riesgo emitidos por la Defensoría del Pueblo y las respuestas brindadas por las entidades concernidas. Los informes, de los cuales se acompaña copia, fueron los siguientes:

- El 30 de julio de 2001, antes de la creación del CIAT, se emitió una alerta temprana para el corregimiento de San José de Apartadó, en razón de la “presencia de un grupo de las AUC en La Unión, donde asesinaron a un joven que intentó huir. Al parecer se dirigían hacia La Resbalosa. Se teme el desplazamiento de pobladores hacia el casco urbano de Apartadó.”

- El 11 de abril del 2002 se emitió la alerta temprana N° 036-02 para San José de Apartadó, “debido a una amenaza proferida por las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, que declara objetivo militar a todos aquellos que desatendieran el requerimiento de bloqueo y no suministro de bienes indispensables para la supervivencia de la población civil de la Comunidad de Paz asentada en la inspección de San José de Apartadó.”

- La nota de seguimiento del 3 de diciembre de 2002 a la alerta temprana del 11 de abril de 2002, remitida al CIAT, en la cual se establece que “al monitorear la evolución del riesgo se pudo constatar que el 20 de octubre de 2002 se presentó un nuevo desplazamiento masivo de 58 familias de la vereda La Unión, luego de la incursión de un grupo de aproximadamente 30 hombres pertenecientes a las AUC que intimidaron y amenazaron a los pobladores y saquearon las viviendas, acusándolos de ser auxiliares de la guerrilla, luego de lo cual fueron secuestradas cuatro personas y amenazaron con nuevas acciones.”

-El informe de riesgo número 078-04, emitido el 18 de noviembre de 2004, “donde se advertía la situación de riesgo en que se encontraba la Comunidad de San José de Apartadó, dada la disputa entre el Bloque Bananero de las Autodefensa Campesinas de Córdoba y Urabá y el Frente 5º de las FARC por el control territorial.” En el informe se manifestaba que las autodefensas habían amenazado con tomarse el corregimiento y atacar contra la Comunidad de Paz y sus dirigentes, mientras que las FARC habían anunciado que

intervendrían para evitar que las autodefensas consolidaran su dominio en el corregimiento. El riesgo fue considerado ALTO, pero, después de analizarlo, el CIAT decidió no declararlo alerta temprana. La certidumbre acerca del riesgo se evidenciaría en la masacre ocurrida el 21 de febrero de 2005, en la cual fueron asesinadas 8 personas, 4 de ellas niños.

- El informe de riesgo número 047-05, emitido el 30 de septiembre de 2005, producido en vista de “la advertencia o el anuncio que hizo las FARC a cerca de 100 habitantes que permanecían en la cabecera de San José de Apartadó, para que abandonaran, antes de la media noche del 30 de septiembre, el casco urbano puesto que era su objeto atacar el puesto de policía que está ubicado cerca de la escuela.”

El Defensor del Pueblo acompañó a su escrito un listado de las quejas radicadas, desde el año 2003, ante la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas en relación con hechos sucedidos en el corregimiento de San José de Apartadó o en relación con Comunidad de Paz. Ellas se refieren a distintos tópicos, siendo los más frecuentes los relacionados con el asesinato de personas, las amenazas contra la comunidad o contra personas determinadas, las detenciones ilegales y actuaciones arbitrarias de las Fuerza Pública. En las quejas se hace referencia al asesinato de 25 personas.

Respuesta del Ministerio del Interior y de Justicia

14. El Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia contestó un cuestionario que le fuera remitido al Ministerio del Interior y de Justicia.

A la primera pregunta, acerca de qué medidas había tomado el Ministerio con el objeto de contribuir a garantizar la protección de los derechos fundamentales de los integrantes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, respondió que la garantía y protección de los derechos fundamentales de los integrantes de la Comunidad de Paz “involucra necesariamente una respuesta coordinada y articulada de todas las entidades del Gobierno y el Estado (...) En el marco de esta lógica de acción, este Ministerio ha articulado su oferta institucional con las autoridades nacionales, departamentales, municipales, así como con la Fuerza Pública y la población civil para disminuir los factores de riesgo de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.”

A continuación, destaca las acciones emprendidas por las distintas entidades. Así, menciona

que el Ejército Nacional ha realizado acciones de capacitación, dirigidas a difundir entre sus miembros el contenido de las medidas provisionales decretadas por la Corte Interamericana, de la sentencia T-327 de la Corte Constitucional y de la Directiva N° 008 de 2005 de la Procuraduría General de la Nación. También elaboró y difunde un Manual de Procedimientos para el Desarrollo de Procedimientos Militares. Igualmente, ha realizado acciones cívico-militares y ha elaborado y aplicado un plan de seguridad.

Con respecto a la Policía Nacional manifiesta que, en el Consejo de Seguridad realizado el 19 de marzo de 2005 en Apartadó, el Presidente de la República ordenó instalar un puesto de policía en San José de Apartadó. El mandato ya fue cumplido. También indica que, en abril de 2007, se dictó la orden de servicio N° 058, denominada “Medidas preventivas para contrarrestar acciones de grupos delincuenciales emergentes en San José de Apartadó”, que se han conformado y activado frentes de seguridad en la salida de Apartadó hacia San José y que permanentemente se realizan patrullajes coordinados con el Ejército Nacional.

Plantea que el Ministerio les ha otorgado medidas de protección individual a dirigentes de la Comunidad de Paz que lo han solicitado. También manifiesta que se le ofreció a la Comunidad de Paz incluirla dentro del proyecto de Atención a Comunidades en Riesgo, pero que la comunidad rechazó esta oferta. En su reemplazo fue admitida la comunidad indígena Embera de Ibudo - Las Playas, asentada en una vereda del corregimiento.

Finalmente, menciona que, en agosto de 2005, la Defensoría del Pueblo nombró un defensor comunitario para San José de Apartadó, especialmente para atender a los integrantes de la Comunidad de Paz. También expresa que la Procuraduría General de la Nación “ha seguido permanentemente la situación de la Comunidad tanto desde el componente preventivo como desde el disciplinario. De esta forma, ordenó la sanción de suspensión del cargo por 90 días de dos altos oficiales, Brigadier General Pablo Alberto Rodríguez Laverde y el Coronel Javier Vicente Hernández Acosta, ambos pertenecientes al Ejército Nacional, por omisión en la seguridad que debían brindar a los habitantes de la comunidad de paz de San José de Apartadó.”

La segunda pregunta estaba dirigida a conocer las medidas adoptadas por el Ministerio con el fin de contribuir a la generación de confianza entre los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y las instituciones estatales. Para responderla reitera que la acción

del Estado no puede ser observada en forma fragmentada y que el Ministerio “ha orientado su oferta institucional hacia su integración dentro de la acción coordinada y articulada del Estado.”

Entre las actividades dirigidas a establecer puentes entre las instituciones y la comunidad de San José de Apartadó destaca el Proyecto de Atención a Comunidades en Riesgo (PACR); el Plan de Acción que cumple el puesto de policía establecido en el corregimiento, que incluye distintas actividades de desarrollo comunitario; y el impulso a las investigaciones penales. Sobre este último punto menciona que, entre abril y agosto de 2005, tres comisiones financiadas por el Comité Especial de Impulso del Proyecto contra la Impunidad del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH se desplazaron a la zona, donde recibieron declaraciones y realizaron inspecciones judiciales.

En la tercera pregunta se indagaba acerca del estado de la interlocución entre la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y las instituciones estatales, y acerca de lo que debía hacerse para contribuir a la generación de confianza entre ellas.

Al respecto menciona el Ministerio que “entre el 20 y el 21 de febrero de 2005, con el asesinato de ocho personas en el corregimiento de San José de Apartadó, los miembros de la Comunidad de Paz decidieron unilateralmente no tener interlocución alguna con las entidades estatales, hasta que no se esclarezcan los hechos y se sancione a los responsables.” Anota que, a pesar de ello, las instituciones han intentado en varias oportunidades reconstruir el diálogo e incorporarlos a los diferentes programas que ofrece el Estado, para lo cual, en múltiples oportunidades, se ha invitado a los dirigentes de la Comunidad de Paz a varios Consejos de Seguridad y a reuniones de seguimiento sobre la situación actual de San José de Apartadó. Dice entonces:

“Hasta la fecha no ha sido posible contar con la participación de los miembros de la Comunidad de La Holandita en este tipo de convocatorias. Adicionalmente, la Cancillería los ha convocado en varias oportunidades a reuniones de seguimiento de las medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin recibir respuesta alguna.

“El anterior Ministro de Defensa solicitó los oficios de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia; a pesar de dichos esfuerzos no se pudo lograr que los líderes

de la comunidad cambiaran su decisión.

“Lo descrito anteriormente ha imposibilitado que las autoridades accedan a esta población y que se concierten medidas de atención. Bajo este contexto, el Estado está limitado para materializar la realización de los derechos por parte de esta comunidad, si estos continúan marginándose voluntariamente y rechazando de manera sistemática el accionar estatal.

“Es importante resaltar que la comunidad denuncia presuntas violaciones a los derechos humanos ante instancias internacionales o mediante comunicados públicos, pero no se presentan ante la autoridades competentes para ratificar las denuncias y suministrar mayor información que conduzca a agilizar la investigación y sanción de los responsables.

“No obstante todo lo anterior, la Defensoría Regional de Apartadó, a partir de la designación del defensor comunitario, y la Procuraduría Provincial de Apartadó han sido los únicos interlocutores ante la Comunidad de Paz de La Holandita. En la actualidad, esta Comunidad ha expresado que quiere un defensor comunitario exclusivo para su atención y desconoce la Defensoría Regional, dirigiéndose exclusivamente a la Defensoría del Pueblo del nivel nacional.

“Ante estas circunstancias, en el año 2005, el Estado colombiano tomó la decisión de instalar un puesto de control de la Policía Nacional en la cabecera de San José de Apartadó. Esta iniciativa se tomó con el ánimo de asegurar la presencia de la Fuerza Pública para garantizar las condiciones de seguridad de todas las familias de la región. Esta presencia estatal ha permitido que en la actualidad la mayoría de las personas que estaban asentadas en la finca La Holandita para el año 2005 hayan retornado a la cabecera del corregimiento y a sus veredas de origen.

“La respuesta estatal en términos de seguridad y de inversión social ha facilitado el retorno voluntario de más de 1000 familias, cuyos derechos se han restituido a través de la oferta institucional del Estado...”

A continuación menciona que a través del Centro de Coordinación de Acción Integral - CCAI - se reúne a la mayoría de las entidades estatales que intervienen en el corregimiento, y se ha podido establecer interlocución con sus pobladores. Dice que entre los programas que se han realizado en beneficio de los habitantes del corregimiento se encuentran: atención

humanitaria y seguridad alimentaria para la población retornada; mejoramiento de 100 viviendas y de la infraestructura y la dotación del puesto de salud; conformación de minicadenas productivas; cursos de capacitación por parte del SENA; mejoramiento de la carretera entre Apartadó y el corregimiento; cobertura universal del régimen subsidiado de salud y de la educación básica; afiliación de 1000 familias al programa de familias en acción; asignación de ayuda humanitaria para las familias de las víctimas; inclusión del corregimiento en la prueba piloto de la estrategia para la superación de la pobreza “Red Juntos”; aumento de la presencia de la Fuerza Pública; visitas de acompañamiento de autoridades internacionales, etc.

Asegura que la acción estatal “en cuanto al mejoramiento de la infraestructura, la inversión social, el apoyo de proyectos de generación de ingresos, el acompañamiento humanitario permanente, la recuperación de las expresiones culturales y formas de organización social, así como el fortalecimiento progresivo de la gobernabilidad local hacen prever un restablecimiento social, político y económico de esta comunidad en el mediano y largo plazo.”

Manifiesta, entonces, que toda la oferta estatal tiene como propósito fundamental garantizar los derechos de todos los habitantes del corregimiento, incluidos los miembros de la Comunidad de Paz. Para terminar, dice que la intervención estatal a través del Centro de Coordinación de Acción Integral - CCAI - ha permitido “la consolidación de espacios de interlocución y de concertación de acciones que han generado un mayor nivel de confianza entre las autoridades y las comunidades. Esta intervención estatal debe mantenerse y fortalecerse a partir de su lógica de acción integral y en el marco del enfoque de derechos. Sin embargo, resulta importante contar con la participación de todos los miembros de la Comunidad de Paz. El Estado colombiano no ha pretendido discriminar ni excluir a ninguno de sus miembros.”

La última pregunta, acerca de cuál había sido la respuesta brindada por las entidades del Estado a las alertas tempranas y los informes de riesgo emitidos por la Defensoría del Pueblo, fue contestada por la Directora de Asuntos Territoriales y Orden Público del Ministerio.

Ella expone, en primer lugar, cómo funciona el Comité Interinstitucional de Alertas

Tempranas - CIAT, que fue creado en 2002. Dice que está conformado por la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Defensa Nacional, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el DAS y el Ministerio del Interior y de Justicia. Recientemente se dispuso tener como invitado permanente al Defensor del Pueblo.

Expresa que el CIAT es el receptor exclusivo de los informes de riesgo, focalizados y de alcance intermedio, y de las notas de seguimiento a los informes de riesgo que emite la Defensoría del Pueblo a través de la Oficina del Sistema de Alertas Tempranas - SAT. Aclara que la Defensoría del Pueblo emite cuatro tipos de informe de riesgo, a saber: de inminencia, focalizado, de alcance intermedio y de carácter estructural. Solamente el segundo y el tercero son atendidos por el CIAT, pues los otros dos son tramitados directamente por la Defensoría. Agrega que en el CIAT se determina si los documentos enviados por la Defensoría ameritan emitir una alerta temprana, o si es suficiente emitir recomendaciones de acción para las autoridades concernidas.

Anota que la Defensoría emite solamente informes de riesgo, mientras que las alertas tempranas son producidas por el CIAT, con base en los informes de la Defensoría.

A continuación se refiere al informe de riesgo N° 078 del 18 de noviembre de 2004, referido a distintas veredas del corregimiento de San José de Apartadó y que precedió a la masacre del mes de febrero de 2005. Dice que en ese caso el CIAT no consideró necesario emitir una alerta temprana, razón por la cual se sugirieron recomendaciones para el Gobernador de Antioquia, el alcalde de Apartadó, el Departamento de Policía de Urabá y el Comandante de la Decimoséptima Brigada del Ejército. También se informó a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Expresa que, posteriormente, recibieron informes acerca de las actuaciones que se habían realizado para conjurar el riesgo.

Para terminar, responde lo siguiente en relación con el interrogante acerca de por qué siguen siendo vulnerados los derechos fundamentales de los integrantes de la Comunidad de Paz, a pesar de las alertas tempranas y de los informes de riesgo emitidos, de las medidas provisionales decretadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de las órdenes dictadas en la Sentencia T-327 de 2004: "Conforme a lo explicado anteriormente, el carácter eminentemente preventivo de las recomendaciones y las alertas tempranas no necesariamente implica una relación directa o un nexo casual con la situación advertida en

los informes de riesgo con la posible ocurrencia de hechos posteriores, ni con la actuación explícita y particular de cada entidad responsable, dentro del ámbito de su competencia.”

A la respuesta del Ministerio del Interior y de Justicia se anexaron los siguientes documentos:

- una relación de las operaciones y las misiones tácticas adelantadas por la Decimoséptima Brigada, y de las directrices y órdenes de carácter permanente dictadas en relación con las medidas provisionales decretadas por la Corte Interamericana y las órdenes contenidas en la Sentencia T-327 de 2004. También un estimativo sobre las acciones cívico militares desarrolladas;

- una copia del “Manual de Procedimientos para el Desarrollo de Operaciones Militares”, dictado con ocasión de lo ordenado por la Corte Constitucional, en su sentencia T-327 de 2004;

- un escrito sobre los avances logrados en el proyecto de atención a comunidades en riesgo que se focalizó en la Comunidad Embera Ibudó Playas, en el corregimiento de San José de Apartadó, luego de la negativa de los habitantes de La Holandita para ser beneficiarios del proyecto;

- copia de un informe presentado por el grupo de derechos humanos de la Inspección General de la Policía Nacional a la Vicepresidencia de la República acerca de las actividades desarrolladas por la Policía Nacional en el corregimiento de San José de Apartadó;

- copia del informe sobre las diligencias realizadas por la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en el área del corregimiento de San José de Apartadó, con ocasión del asesinato de Luis Eduardo Guerra y otras siete personas, ocurrido los días 20 y 21 de febrero de 2005;

- copia de un escrito de presentación del Centro de Coordinación de Atención Integral - CCAI;

- copia de diferentes documentos relativos a la prestación del servicio de salud para habitantes del corregimiento de San José de Apartadó;

- copia de una comunicación de la directora del Banagrario de Apartadó en la que manifiesta la disposición de esa entidad financiera para atender las solicitudes de crédito de todos los habitantes del municipio, y en la que se especifica que hasta el momento no se había acercado al Banco ninguna persona que se hubiera identificado como miembro de la Comunidad de Paz.

Respuesta del Comandante de la Brigada XVII del Ejército Nacional

15. También se recibió la respuesta del Comandante de la Decimoséptima Brigada del Ejército Nacional a la pregunta acerca de cuáles acciones había adelantado la Brigada a su cargo para garantizar los derechos fundamentales de los miembros de la Comunidad de Paz, tal como lo dispuso la Sentencia T-327 de 2004.

Destaca tres medidas en este sentido. La primera fue la de asignarle la responsabilidad del control operacional del área rural del municipio de Apartadó al Batallón de Infantería N° 46 “Voltígeros”, integrado por soldados profesionales. Menciona que esa tarea estuvo antes a cargo del Batallón de Ingenieros N°17 “General Carlos Bejarano Muñoz”, compuesto por soldados regulares. Subraya, entonces, que el cambio efectuado es importante, por cuanto los soldados profesionales “son militares mejor preparados, más entrenados y con mayor experiencia profesional.”

En segundo lugar, manifiesta que “se ha intensificado la capacitación que en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario recibe todo el personal orgánico de la Decimoséptima Brigada del Ejército, en particular lo cuadros y soldados del Batallón de Infantería N° 46 ‘Voltígeros’, dentro de cuya jurisdicción se encuentra el corregimiento de San José de Apartadó.” Al respecto menciona que, además de la instrucción general que reciben, los miembros de este Batallón “participan en academias en las que de manera particular se les explica que los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y las personas que tienen vínculos de servicio con ella son beneficiarias de las medidas provisionales solicitadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.” También se les explica que, mediante la Sentencia T-327 de 2004, la Corte Constitucional tuteló los derechos fundamentales de los miembros de la Comunidad de Paz. Explica que esa instrucción es fundamental, por cuanto les permite a los soldados entender que, “de acuerdo con los mandatos de la Corte Constitucional, somos los garantes de los derechos fundamentales de

que son titulares los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó.”

En tercer lugar, afirma que la acción más importante que realiza la Brigada en su calidad de garante de los derechos de los miembros de la Comunidad y de sus acompañantes es la de planear y ejecutar “misiones tácticas dirigidas a neutralizar el proceder delictivo de los grupos armados organizados al margen de la ley que intentan subvertir el orden en el corregimiento de San José de Apartadó.” Dice entonces:

“A juicio de este Comando, la seguridad es la base para que los seres humanos puedan ejercer libremente los derechos fundamentales que les son reconocidos. Bajo esta premisa, en forma unilateral se ha dispuesto que las tropas del Batallón de Infantería N° 46 “Voltígeros”, a través de tres (3) unidades tipo pelotón, como mínimo, en forma permanente y constante estén desplegadas sobre el área general de San José de Apartadó, planeando y ejecutando misiones tácticas de control militar efectivo de área y ofensivas, encaminadas a neutralizar a los actores ilegalmente armados que delinquen en este corregimiento.

“De hecho, desde el quince (15) de abril de dos mil cuatro (2004) hasta la fecha se han ejecutado casi doscientos (200) misiones tácticas en San José de Apartadó. Este despliegue de tropas en la región ha propiciado las condiciones de seguridad que se requieren para que los habitantes del corregimiento, dentro de los que se encuentran incluidos aquellos que pertenecen a la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, por supuesto, puedan ejercer los derechos fundamentales que les son reconocidos.

“De igual manera, la presencia del Ejército Nacional en la zona, a través de la Decimoséptima Brigada, ha traído consigo evidentes señales de mejoramiento en distintos frentes, como lo son el retorno de los desplazados con el consecuente repoblamiento de un alto porcentaje del casco urbano de San José de Apartadó y sus veredas, en particular de aquellas que se encuentran en inmediaciones de la cabecera del corregimiento; la reactivación económica, materializada en la explotación del campo a través de la siembra de diferentes productos agrícolas; y la inversión social representada en la prestación de los servicios de salud y educación, por parte de los gobiernos nacional, departamental y municipal.”

Al Comandante de la Decimoséptima Brigada también se le preguntó por qué, a pesar de las medidas de seguridad tomadas, se continuaban produciendo vulneraciones de los derechos fundamentales de los integrantes de la Comunidad de Paz, y cómo podía explicarse que se

hubiera producido el asalto al puesto de policía establecido en San José de Apartadó. En el escrito se respondió:

“(…) no se han cometido las ‘violaciones masivas de derechos fundamentales’ o el ‘exterminio de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó’, cuya ocurrencia se anuncia a través de innumerables mensajes de correo electrónico originados en las páginas de Internet de quienes representan a los beneficiarios de las medidas que se adoptan, y de los cuales hacen eco las distintas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que acompañan la iniciativa de la Comunidad de Paz.

“Este Comando desconoce si por las presuntas ‘vulneraciones de los derechos fundamentales de los integrantes de la (…) Comunidad [de Paz de San José de Apartadó] se han presentado las correspondientes denuncias formales ante las autoridades competentes para adelantar las respectivas investigaciones; tampoco conoce si por hechos presumiblemente ocurridos con posterioridad al quince (15) de abril de 2004 se han proferido las decisiones de fondo a través de las cuales se hubiere confirmado que efectivamente se produjeron las advertidas vulneraciones de derechos fundamentales, quién o quiénes resultaron como víctimas y quién o quiénes fueron señalados como responsables.

“En suma, no se puede aceptar como cierta la afirmación en virtud de la cual ‘se continúan produciendo vulneraciones de los derechos fundamentales de los integrantes de la referida Comunidad’, en específica mención a la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, cuando los tribunales competentes no se han pronunciado formalmente al respecto, y menos para judicialmente declarar la afectiva ocurrencia de estos hechos.

“Por otra parte, no es verdad que se hubiese producido ‘un asalto al puesto de policía establecido en San José de Apartadó.’ Se tiene conocimiento que el viernes trece (13) de julio, pasadas las 21:00 horas y aprovechando que en el casco urbano del corregimiento no había iluminación, ante el repentino corte del fluido eléctrico, un terrorista, presumiblemente miliciano de las Fuerzas Armas Revolucionarias de Colombia - FARC -, vestido de civil y portando arma corta, aprovechó la oscuridad para asesinar a un Policía comunitario que se encontraba participando en actividades lúdicas con la población. Este bandido, además, hirió a otro uniformado y huyó del lugar llevándose un fusil.”

Por último, manifestó que todas las acciones adelantadas por la Brigada a su mando han sido

“el producto de una decisión unilateral del Comando de la Brigada, que no el resultado de la concertación con los beneficiarios y peticionarios de las medidas provisionales, como lo exigen en sus providencias la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.” Agrega que “la concertación no ha sido posible, porque infortunadamente no existe un canal directo que garantice la comunicación entre el mando de la Brigada y los dirigentes y representantes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. En realidad, independientemente de cuál sea su causa, me lleva a preguntarme, ¿cómo puedo ser el garante de los derechos fundamentales de un colectivo, en este caso la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, cuando sus dirigentes y representantes se niegan a hablar con el Comandante de la Decimoséptima Brigada del Ejército?”

Otros documentos aportados por el actor de la tutela

16. En diferentes oportunidades, el actor de la tutela arrió distintos documentos al proceso, así:

i) un disco compacto en el que se encuentran diferentes informaciones sobre la Comunidad de Paz de San José de Apartadó.

ii) copia de la constancia de recibo de una denuncia elevada ante la Corte Penal Internacional, escrito fechado el 13 de agosto de 2007 y dirigido al Padre Javier Giraldo, que dice:2

“La Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional da constancia del recibo de sus documentos/carta.

“Esta comunicación ha sido debidamente radicada en el Registro de Comunicaciones de la Oficina. La comunicación será considerada en la forma correspondiente, de acuerdo con lo dispuesto por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

“Tan pronto se tome una decisión se la daremos a conocer por escrito, con las razones que condujeron a ella.”

El actor anota sobre la comunicación que “(...) las denuncias [ante la Corte Penal Internacional] no han podido completarse con el nombre de los victimarios, debido a la negativa persistente del Ministerio de la Defensa de suministrar los nombres de sus agentes

que estuvieron presentes en los sitios, fechas y horas en que fueron perpetrados los crímenes o graves violaciones de los derechos humanos, no obstante que todos permanecen sin sanción alguna en el orden interno...”

iii) copia de un nuevo derecho de petición del actor, radicado en el Despacho del Presidente de la República el día 3 de julio de 2007. En el derecho de petición – que constituye el N° 15 que eleva ante el Presidente – relata una serie de hechos violatorios de los derechos de los miembros de la Comunidad de Paz y de la comunidad campesina que habita en San José de Apartadó, ocurridos a partir del 18 de septiembre de 2006, fecha del derecho de petición N° 14. Antes de relacionar los hechos, el ciudadano Giraldo expone que con sus derechos de petición persigue que se modifiquen

“las directrices de su gobierno frente a la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, poniendo fin a la persecución que dicha Comunidad viene sufriendo desde su constitución como tal, en marzo de 1997; haciendo cesar la comisión sistemática de crímenes de lesa humanidad contra sus integrantes y contra la población que la rodea; revisando a fondo los comportamientos delincuenciales de los agentes del Estado que actúan en la zona y reformando profundamente las unidades de la Fuerza Pública allí acantonadas, las cuales han actuado y continúan actuando en estrecha unidad de acción con los grupos paramilitares. Sin embargo, nunca he obtenido respuesta alguna de su parte que no sean los acuses de recibo y/o notificaciones de remisión a otras instancias.

“Al formularle las peticiones anteriores, como se lo he explicado repetidas veces, no he pretendido dirigirlas por su conducto a órganos del poder judicial o disciplinario del Estado, toda vez que allí siempre se ha obtenido como respuesta la impunidad absoluta durante varias décadas, partiendo desde la horrenda masacre perpetrada en la vereda La Resbalosa por oficiales y soldados de la base militar de La Malorita, acantonada en Carepa, Antioquia, el 21 de julio de 1997. Los centenares de declaraciones rendidas por pobladores de la zona en juzgados, fiscalías y procuradurías durante estas décadas sólo han servido para que muchos de los declarantes sean asesinados, perseguidos, amenazados o desplazados, pero jamás para que los culpables sean sancionados ni las víctimas reparadas. Las repetidas peticiones de los últimos años para que se instauren comisiones de alto nivel que investiguen los factores de impunidad que bloquean allí toda justicia, han sido rechazadas por la Fiscalía y la Vicepresidencia. Por ello las peticiones han sido dirigidas al Jefe de Estado como tal, apelando

a sus deberes y atribuciones constitucionales.”

Entre los hechos que denuncia, que se añaden a los relacionados en los anteriores derechos de petición, se encuentran:

- Que en el último tiempo varios habitantes del corregimiento han sido condenados por el delito de rebelión, en procesos en los que se han violado sus derechos constitucionales y legales. Manifiesta que los procesos fueron confeccionados y controlados por el Ejército y que los fiscales, jueces, procuradores y defensores que participaron en ellos se limitaron a refrendar los procedimientos militares. Anota que los afectados son “campesinos que en un pasado habían actuado como milicianos de las FARC por presiones de supervivencia en sus zonas, pero que se habían retirado tiempo atrás de la milicia.” Dice que todos fueron capturados en forma ilegal y llevados a las instalaciones de la Brigada XVII, donde rindieron indagatoria sin contar con un abogado. Allí fueron amenazados con que si no aceptaban los cargos esgrimidos en su contra podrían ser condenados a 40 años de prisión, y los defensores públicos que los asistieron, “en concierto con los militares y fiscales, concurren a convencerlos de que su mejor opción era aceptar los cargos que se les imputaran, sin siquiera investigar si eran inocentes o si tenían medios probatorios de defensa.” Dice que como pruebas contra ellos se utilizaron documentos que habrían sido extraídos de un computador incautado a un guerrillero, pero que “el supuesto computador nunca fue entregado a las autoridades judiciales ni llenó los requisitos mínimos de cadena de custodia previstos en el Código de Procedimiento Penal...” También se utilizaron contra ellos testimonios de personas presuntamente desmovilizadas, que patrullan ilegalmente con el Ejército y han participado en crímenes contra la Comunidad de Paz y los campesinos que la rodean, y los cuales habrían recibido dinero por su dicho.

Sobre este punto afirma, finalmente, que no entiende cómo la justicia castiga tan severamente a personas que habían abandonado por su propia cuenta y riesgo la colaboración forzada con la insurgencia - colaboración que se restringía al sembradío de determinadas parcelas, el arreglo de caminos y la guarda de ciertas armas -, mientras que a través de la Ley 782 se deja en la impunidad absoluta a millares de paramilitares, que ni siquiera tienen que rendir una versión libre.

- Distintos actos de persecución, acoso e intimidación de los integrantes de la Comunidad o

de los pobladores aledaños, tales como:

- la usurpación de un lote ubicado en San José de Apartadó y en el cual levantaron el puesto de policía. Dice que el poseedor del terreno reclamó varias veces que le pagaran el terreno y que en noviembre de 2006 fue encontrado cerca de la carretera, inconsciente y golpeado, con muerte cerebral. Manifiesta que es posible que él haya sido víctima de un atentado de los paramilitares, en contubernio con los militares y la policía, quienes cansados de las denuncias y reclamos podrían haber decidido matarlo;

- la aparición de grupos de hombres armados, encapuchados, con pañoletas y brazaletes marcados con la sigla AUC, que manifestaban que tenían por misión exterminar a los miembros de la Comunidad de Paz, objetivo para el cual necesitaban informes y colaboración. El hecho ocurrió en un sitio muy cercano al casco urbano del corregimiento, donde la Policía y el Ejército hacen presencia permanente;

- acercamientos de agentes de la Fuerza Pública o de paramilitares a miembros de la Comunidad de Paz o a pobladores aledaños, con el fin de ofrecerles incentivos para que sirvieran de informantes y espías sobre los sucesos de la Comunidad de Paz, todo con el fin de poder legitimar su destrucción;

- amenazas de personas conocidas como paramilitares, que, además, tienen relaciones con miembros de la Fuerza Pública y, en ocasiones, utilizan el uniforme del Ejército Nacional;

- retenciones administrativas de miembros de la Comunidad de Paz o de campesinos del corregimiento de San José de Apartadó;

- órdenes de aseguramiento dictadas contra miembros de la Comunidad de Paz o contra campesinos del corregimiento de San José de Apartadó, con base en testimonios de personas conocidas como paramilitares;

- amenazas de miembros del Ejército contra una persona de la Comunidad que rindió un testimonio contra agentes del Estado. Al respecto comenta el actor: “Esto evidencia la manera como funciona la ‘justicia’ en la zona y en Colombia. Todas las instituciones del Estado e incluso algunas misiones diplomáticas se quejan de que los integrantes de la Comunidad no aporten testimonios a la corrupta ‘justicia’ colombiana, pero cuando alguien

aporta un testimonio, por casualidad, desde el mismo Estado se busca silenciarlo para siempre, arrancándole la vida. Sobra decir que la denuncia de estas amenazas no ha producido ninguna acción de protección por parte del Estado...”;

- ingreso ilegal de fiscales y policías a los terrenos de San Josesito, el predio en el cual se asienta actualmente la Comunidad de Paz, luego de que fuera montado el puesto de policía en el casco urbano de San José de Apartadó. También filmaciones de la policía y de otras personas frente a San Josesito;

- el asesinato del líder de la Comunidad de Paz Francisco Puerta, el día 14 de mayo de 2007;

- la estrategia económica aplicada en la zona, orientada por la idea de convertir a San José de Apartadó en un “Centro piloto para la aplicación de la política pública para la erradicación de la pobreza.” Al respecto afirma: “Se está ofreciendo dinero a quienes abandonen los proyectos de la Comunidad de Paz y se integren al nuevo patrón de producción y comercialización de la zona, puesta al servicio de multinacionales incursas en crímenes de lesa humanidad. Se trata de otra estrategia concomitante de destrucción de la Comunidad de Paz, mediante la incentivación del instinto de lucro y la obtención del dinero fácil...”

Para terminar, formula distintas peticiones y al final solicita que le sean suministrados los nombres, códigos institucionales, unidades de pertenencia y línea de mando de los oficiales, suboficiales y soldados, y de los miembros de la Policía, que estuvieron en determinados sitios, fechas y horas en relación con 82 incidentes ocurridos a partir del 15 de septiembre de 2005.

iv) Copia de una comunicación enviada al Coordinador del Grupo de Derechos Humanos y DIH del Ministerio de la Defensa, el día 2 de agosto de 2007, en la cual se refiere a una nueva respuesta negativa del Ministerio a la solicitud de que le proporcionen nombres de agentes de la Fuerza Pública. El ciudadano Giraldo insiste en su petición sobre la revelación de los nombres de los miembros de la Fuerza Pública que estuvieron en un lugar, fecha y hora determinados, cuando ocurrieron 236 incidentes contrarios a la ley y la Constitución, y en desmedro de la Comunidad de Paz y de los campesinos que habitan en sus alrededores.

v) Copia del oficio 452 del 15 de agosto de 2007, que le fuera enviado por el Comandante (e) del Departamento de Policía de Urabá, en relación con el derecho de petición N° 15 que presentara el actor al Presidente de la República; y copia de la respuesta del actor al mencionado oficio.

En el oficio, el Comandante (e) de la Policía de Urabá rechaza la afirmación acerca de que la policía tuviera alguna responsabilidad en las heridas que sufrió el poseedor del terreno donde está ubicada el puesto de policía de San José de Apartadó. Manifiesta que todo estaba listo para la compra del terreno y que el accidente del propietario había entorpecido los trámites. Anota que el propietario del terreno había manifestado ser objeto de amenazas por parte de miembros de la Comunidad de Paz. También expresa que la Policía nunca fue informada sobre las distintas amenazas a las que hace referencia el actor en distintos partes. De la misma manera, desmiente una serie de afirmaciones formuladas en el derecho de petición, referidas a las circunstancias en que fue asesinado Francisco Puerta, a la presencia de paramilitares en San José de Apartadó, a la interceptación de vehículos, a retenciones ilegales, a la colaboración con paramilitares, al saqueo de viviendas, a la práctica de empadronamientos, a la destrucción del “monumento a la memoria de las víctimas”, etc.

El Comandante concluye su escrito de la siguiente manera:

“En vista de todo lo anterior se le solicita que las denuncias deben ser concretas, redactadas por quienes conocen directamente los supuestos hechos, con acervo probatorio o hechos de posible verificación, que no se basen en situaciones que pueda presumir y sobre hechos reales que no sean producto de la imaginación, sin fundamentos, orientadas a generar opiniones, emociones o actitudes en grupos extranjeros, ONG, entes de control, funcionarios del alto gobierno y en la población.

“Las denuncias, quejas y comunicados desinforman con la intención de modificar un conocimiento para hacer pensar de una manera determinada. Al repetir incesantemente, el objetivo es insistir con obstinación en el tema central de supuestos hechos o irregularidades en el que participan miembros de la Policía Nacional presentándolo bajo diversos aspectos. Lo anterior expuesto es utilizado para buscar consensos, credibilidad, adhesión ideológica y política, sirve para distraer al público y crear cortinas de humo.

“Con respecto a la solicitud de aportar identidad e identificación de los uniformados que

participan en la comisión de supuestos hechos delictivos que denuncia en el informe, no es procedente por parte de este Comando prejuzgar o realizar imputaciones a sus integrantes sin que medie proceso legal respectivo, en atención a los postulados constitucionales del buen nombre y el debido proceso, derechos fundamentales de primera generación, por tratarse sus denuncias de hechos completamente ajenos de la realidad, temerarios y sin ningún sustento probatorio, toda vez que mal se haría en desgatar todo el aparato disciplinario en investigaciones basadas en acusaciones mal intencionadas que no cuentan con el más mínimo fundamento probatorio, en el que el quejoso emplea las quejas como forma de desgastar la institución y que la comunidad nacional e internacional tengan una percepción distinta de la realidad, llevando una guerra ideológica, como plantea SUN-TZU en el libro El Arte de la Guerra, así: ‘Todo arte de la guerra está basado en el engaño’, ‘si el enemigo está unido divididle’, Chang Yu ‘Clavad una cuña entre el soberano y sus ministros; o sino, enemistadle con sus aliados. Sembrad entre ellos sospechas mutuas, de manera que reine en ellos el mal entendido.’”

En la carta de respuesta al oficio del Comandante (e) de la Policía de Urabá, el actor expone que si “la Policía no fue informada” acerca de muchos hechos que denuncia en su derecho de petición se debe a que “el comportamiento de la Policía frente a la población civil no inspira ninguna confianza para acudir a sus agentes y suministrarles información o pedirles protección.” Agrega que en numerosos casos se ve actuando a los agentes “en coordinación con los criminales”, que por eso “la Policía no es percibida como un órgano de protección (como debería serlo según la Constitución), sino como un órgano de agresión” y que todos los esfuerzos de interlocución realizados hasta 2004 se desvanecieron con la decisión del Presidente de la República de montar el puesto de policía en San José de Apartadó, decisión que pisotea “todos los principios elementales de una Comunidad de Paz, que no puede convivir en sus espacios de vida y trabajo, con ningún actor armado.”

Dice que lo anterior explica que los integrantes de la Comunidad de Paz no colaboren con informes o declaraciones ante la Policía, pues cada vez es más clara la conciencia de los pobladores de la zona acerca de que “las investigaciones no pueden ser hechas por la misma institución a la cual pertenecen los victimarios...” Añade que

‘[t]ampoco tienen ya credibilidad entre la población de la zona las investigaciones adelantadas por la Fiscalía y la Procuraduría, pues nunca han dado resultado alguno. Más de

600 crímenes de lesa humanidad que han sido registrados y presentados ante todas las instancias del Estado y de la Comunidad Internacional en la última década permanecen aún en absoluta impunidad. La Comunidad de Paz ha solicitado en diversos momentos (en 1997, en 2000, en 2003, en 2004) que se configuren comisiones especiales que investiguen por qué la justicia no funciona para las víctimas de San José de Apartadó, pero sólo ha obtenido respuestas de absoluta irresponsabilidad por parte del Estado. Aún más, el seguimiento de los métodos 'investigativos' de los pocos y paupérrimos procesos que se han abierto, nos revelan muy claramente que la impunidad es algo buscado intencionalmente. Los pobladores de la zona rindieron centenares de declaraciones hasta que se dieron cuenta de que esos testimonios solo servían para que algunos declarantes fueran asesinados y otros perseguidos, desplazados, amenazados o víctimas de montajes judiciales (...)"

Por otra parte, manifiesta su sorpresa acerca de que el Comandante de la Policía niegue la ocurrencia de los hechos denunciados en el derecho de petición y rechace que sus agentes maltratan a las víctimas. Considera que ello revela no solo la ingenuidad del Comandante, sino también la ausencia de mecanismos para que él controle a sus subordinados."

vi) Copia de un derecho de petición radicado ante el Ministerio de Defensa, el día 1º de octubre de 2007. En él narra que familiares de un cadete que había desertado de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdoba le comentaron que dentro de la formación que imparten en la Escuela les mostraban videos para que conocieran "a comunistas y guerrilleros a los que había que asesinar", y que en uno de los videos aparecía un miembro acompañante de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, Eduar Lancho. Dice que también le informaron que como el cadete había asegurado que conocía a ese acompañante le encargaron que consiguiera documentos escritos por él relativos a la Comunidad de Paz. Luego, esos escritos fueron utilizados como material para enseñar "cómo piensa un guerrillero."

En el mismo escrito manifiesta también que dentro de expediente penal Nº 2556, asignado al Fiscal Delegado Nº 97 de Apartadó, "aparecen una serie de fichas originadas en la SIJIN de Apartadó, donde muchos líderes de la Comunidad de Paz aparecen reseñados con sus datos personales y fotografías y en la mayoría de casillas que aparecen bajo el título de 'Actividad delictiva' se escribe 'Colaborador del Frente X de las FARC.'"

Dice que todo lo anterior constituye una política del Alto Gobierno, “que mira a acusar, con procedimientos perversos y sucios, a los líderes e integrantes de la Comunidad de Paz, de tener vínculos con la insurgencia, para ‘justificar’ diferentes prácticas de exterminio, hostigamiento y violación de todos sus derechos, en coordinación evidente con destacamentos paramilitares conformados por la Brigada XVII, la cual vincula a esas operaciones criminales a quienes bajo múltiples presiones se acogen al procedimiento de ‘reinserción’ y mantiene bajo su dependencia incentivados por remuneraciones ilegales.”

Por lo tanto, solicita que “el Ministerio de Defensa explique los criterios mediante los cuales, en sus organismo secretos, mantiene fichas fundadas en informaciones tan falsas y con consecuencias tan fatales, así como los procedimientos que sigue respecto a los oficiales que le están dando tal tipo de ‘formación’ a los cadetes y los procedimientos para erradicar tan criminales métodos de ‘formación’ y de ‘inteligencia.’”

vii) Copia de un derecho de petición radicado ante el Ministerio del Interior y de Justicia, el día 1º de octubre de 2007. En él manifiesta que el 28 de mayo había elevado un derecho de petición al Ministerio, a raíz del asesinato de Francisco Puerta, miembro de la Comunidad de Paz y coordinador de la zona humanitaria de Miramar. Dice que su solicitud no fue respondida y que en el último tiempo se habían presentado otros crímenes en la zona. Menciona que el día 13 de julio fue asesinado Dairo Torres, otro miembro de la Comunidad de Paz y coordinador de la zona humanitaria de Alto Bonito, en la carretera que conduce de Apartadó a San José de Apartadó, a menos de dos minutos de un retén de la policía. Asegura que, el día anterior, dos paramilitares habían interceptado un vehículo de servicio público para proferir amenazas contra la Comunidad de Paz. Indica que los testigos afirman que los paramilitares que cometieron el crimen son reinsertados, patrullan frecuentemente con tropas de la Brigada XVII y ese mismo día habían departido con los policías del retén de El Mangolo.

En el escrito se menciona también que, el día 31 de agosto de 2007, desapareció el campesino Alfonso de Jesús Bedoya Flórez, quien fue encontrado muerto dos días después, con señas de torturas. Él había recibido amenazas de muerte de parte de los paramilitares, en el mes de junio. La Defensoría del Pueblo le habría manifestado a los familiares que en la Brigada había sido informada de que el ciudadano Bedoya “había sido dado de baja.”

También narra que el 18 de septiembre fue asesinado Héctor Jaime Orozco Grisales, frente a la salida del Terminal de Transportes de Apartadó. El ciudadano Orozco no era miembro de la Comunidad de Paz, pero era un campesino que habitaba en el corregimiento de San José de Apartadó. Testigos señalan que el asesino ha sido visto continuamente en el Terminal, donde deposite con reconocidos paramilitares.

El Padre Giraldo le informa también al Ministro que en las última semanas se había presionado a los campesinos de San José de Apartadó para que firmaran cartas dirigidas a la Comunidad de Paz, en las que exigían que les entregaran los bienes construidos por la Comunidad en el casco urbano de San José. Menciona que esas cartas forman parte de la política de Acción Social de ahogamiento de la Comunidad de Paz a través del programa de “Centro piloto para la aplicación de la política pública para la erradicación de la pobreza.” Señala que funcionarios de esa entidad “han amenazado a los pobladores que demuestren objeciones morales para integrarse a esos planes, ya que están estrechamente coordinados con paramilitares y con empresas multinacionales que han financiado los crímenes de los paramilitares, diciéndoles que todo es coordinado con los paramilitares y si no se integran a esos proyectos tienen que abandonar la zona o serán asesinados.”

El ciudadano Giraldo concluye así su derecho de petición:

“La lógica de la agresión no podría ser más perversa: por un lado se continúa exterminando a la población integrante o simpatizante de la Comunidad de Paz mediante ejecuciones extrajudiciales que a todas luces evidencian la unidad de acción entre Fuerza Pública y paramilitarismo; por otro lado, se judicializa a muchos pobladores de la zona a través de procesos penales controlados en todos sus pasos y fases por la Fuerza Pública y desconociendo todas las normas procesales legales; por otro lado se establecen proyectos de ‘reactivación económica’ con los confesos propósitos de exterminar las formas de economía solidaria que se habían ido desarrollando y de implantar un régimen de control de la economía por el paramilitarismo y las empresas multinacionales que han financiado los crímenes de los paramilitares, llegando al extremo de pedirle a la Comunidad de Paz que le entregue a sus victimarios todo lo que con sus esfuerzos y durante décadas han construido.”

Con base en todo lo anterior, solicita que se tomen las medidas pertinentes “para revertir tan

perversas políticas gubernamentales frente a la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y establecer correctivos tendientes a respetar los derechos fundamentales de las personas y la Comunidad.”

IV. REVISIÓN POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

CONSIDERACIONES y fundamentos

Competencia

1. Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política.

Problema Jurídico

2. El actor solicita que se le ordene al Ministerio de la Defensa que informe sobre los nombres, códigos y líneas de mando de miembros de la Fuerza Pública que se encontraban en determinados lugares, en días y horas específicas, circunstancias en las cuales se habrían cometido crímenes contra los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó o contra personas que habitan en el corregimiento de San José. Considera que la negativa del Ministerio de la Defensa para suministrar esa información constituye una vulneración del derecho de los miembros de la Comunidad de Paz a acceder a la justicia, así como una violación del principio de publicidad de la función administrativa, contemplado en el art. 209 de la Constitución.

Por su parte, el Ministerio de la Defensa afirma que el suministro de los nombres de los miembros de la Fuerza Pública, tal como lo solicita el actor de la tutela, representaría una vulneración de los derechos de esos soldados y policías a gozar de un debido proceso y a la presunción de inocencia. Manifiesta que los hechos denunciados por el actor están siendo investigados y que esas investigaciones gozan de reserva.

De acuerdo con la demanda de tutela, la Sala debe resolver en esta ocasión los siguientes interrogantes: ¿tienen los ciudadanos el derecho de conocer los nombres, códigos, unidades a las que están adscritos y líneas de mando de los miembros de la Fuerza Pública que participan en determinadas acciones militares o se encuentran en ciertos lugares a

determinadas fechas y horas? Y, por lo tanto, ¿vulneró el Ministerio de Defensa el derecho del actor a acceder a la información que reposa en el Estado, en la medida en que se negó a suministrarle los datos que solicitaba sobre los miembros de la Fuerza Pública que estuvieron presentes en determinadas situaciones no relacionadas con labores de inteligencia?

Ahora bien, de la misma acción de tutela y de las pruebas recogidas surge otro interrogante que deberá ser resuelto: ¿en vista de los resultados ofrecidos en la investigación y sanción de los hechos delictivos en los que han sido víctimas personas pertenecientes a la Comunidad de Paz de San José de Apartadó o que le prestaban servicios a ella se puede afirmar que se ha vulnerado su derecho de acceso a la justicia?

Cuestión preliminar: la procedencia de la acción de tutela

3. El juez de tutela determinó que la tutela era improcedente. Entre los argumentos en que funda su decisión se encuentra el de que el actor no está legitimado para incoar la acción, puesto que él no ha sido afectado por los hechos que describe. De esta manera, la primera pregunta que surge es si el actor está legitimado para instaurar la presente acción de tutela.

Al respecto cabe decir, en primer lugar, que es de conocimiento público que el actor es acompañante de la comunidad desde su misma fundación, en 1997, lo que significa que él también ha sido afectado directamente por los sucesos ocurridos en ella. Este hecho ha sido reconocido por la Corte al aceptar la legitimidad del actor para instaurar las acciones de tutela que concluyeron en las sentencias T-327 de 20043, referida específicamente a la situación que afrontaba la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, y T-249 de 20034, en la cual el actor instauró una tutela contra la Fiscalía General de la Nación para que se aceptara su demanda de parte civil –como actor popular – dentro una investigación penal adelantada contra un General de la República, por hechos ocurridos en distintas comunidades de la región de Urabá, entre ellas San José de Apartadó.⁵

Por otra parte, es importante indicar que la Corte ya ha establecido que en el caso de las personas que están en condiciones de extrema vulnerabilidad la exigencia de presentar directamente la tutela o a través de abogado puede resultar excesivamente onerosa, razón por la cual estos requisitos no les pueden ser aplicados de manera estricta.⁶ En este caso concreto, está fuera de toda duda que los miembros de la Comunidad de Paz de San José de

Apartadó se encuentran en una situación extrema de vulnerabilidad. Indicativo de ello son los pronunciamientos de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las mismas sentencias de la Corte Constitucional.

Además, es importante anotar que dentro del expediente obra un documento suscrito por el representante legal de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, Jesús Emilio Tuberquia Zapata, el día 26 de abril de 2006, en el que él certifica que “el Consejo Interno de dicha comunidad ha delegado al sacerdote jesuita JAVIER GIRALDO MORENO, S.J. (...) como su representante en gestiones ante entidades del Estado y de la comunidad internacional en demanda de protección para la Comunidad y sus integrantes y de denuncia de agresiones de las cuales ha sido víctima.”

Por lo anterior, la Sala de Revisión considera que el actor sí está legitimado para entablar la acción de tutela.

4. Por otra parte, los artículos 21 y 24 de la Ley 57 de 1985, “por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales”, establecen un recurso de insistencia ante los tribunales contencioso administrativos para los casos en los que la Administración se niegue a permitir la consulta o la copia de ciertos documentos:

“Artículo 21. La Administración sólo podrá negar la consulta de determinados documentos o la copia o fotocopia de los mismos mediante providencia motivada que señale su carácter reservado, indicando las disposiciones legales pertinentes. Si la persona interesada insistiere en su solicitud, corresponderá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos decidir en única instancia si se acepta o no la petición formulada o si se debe atender parcialmente.

“Ante la insistencia del peticionario para que se le permita consultar o se le expida la copia requerida, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al Tribunal para que éste decida dentro de los diez (10) días hábiles siguientes. Se interrumpirá este término en el caso de que el Tribunal solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir y hasta la fecha en la cual los reciba oficialmente.”

“Artículo 24. Las normas consignadas en los artículos anteriores serán aplicables a las solicitudes que formulen los particulares para que se les expidan certificaciones sobre

documentos que reposen en las oficinas públicas o sobre hechos de que estas mismas tengan conocimiento.”

De las normas anteriores surge la pregunta acerca de si la tutela es procedente, ya que podría pensarse que el actor debió impugnar ante el Tribunal Contencioso Administrativo las respuestas brindadas por el Ministerio de la Defensa, antes de acudir a la acción de tutela.

Ciertamente, en algunas ocasiones la Corte ha declarado la improcedencia de acciones de tutela dirigidas a obtener alguna información, con base en el argumento de que para ello existe un mecanismo judicial específico, cual es el recurso de insistencia ante el Tribunal Contencioso Administrativo. Por ejemplo, en la sentencia T-881 de 20047 se declaró improcedente la acción de tutela presentada por un ciudadano para impugnar la negativa del comandante de una guarnición militar de suministrar informaciones acerca de personas que habían participado en un operativo militar y de algunos datos sobre ella. El comandante manifestaba que esos datos eran reservados. En aquella ocasión la Sala de Revisión manifestó que el actor contaba con otro mecanismo judicial:

“Obsérvese, entonces, que una cosa sería la vulneración al derecho de petición por no resolver material y oportunamente una solicitud, y otra, que ésta se responda negativamente alegando el carácter reservado de la documentación solicitada. Para proteger la falta de respuesta o la solución tardía de la entidad, la jurisprudencia constitucional ha reiterado la procedencia de la acción de amparo constitucional.⁸

“Sin embargo, para controvertir judicialmente las decisiones que impidan el acceso a los documentos públicos por considerar que se encuentran sometidos a reserva, existe un mecanismo especial, breve y eficaz previsto en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985. Se trata de un recurso de insistencia ante el tribunal de lo contencioso administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, para que, a través de un proceso judicial de única instancia, se resuelva de manera definitiva sobre la validez de la restricción a los derechos fundamentales de información y acceso a los documentos públicos, en el término de diez (10) días.

“Por esta razón, esta Corporación ha señalado que la acción de tutela resulta improcedente para controvertir la negativa de la entidad de entregar documentos de carácter reservado⁹. Como quiera que en el trámite del recurso de insistencia, el Tribunal debe determinar si los

documentos o la información solicitada realmente tienen el carácter reservado que alega la entidad, se ha considerado improcedente el amparo constitucional teniendo en consideración que los peticionarios cuentan con otro medio de defensa judicial capaz de proveer un remedio integral y eficaz a sus pretensiones.”

Empero, la jurisprudencia transcrita no se aplica para aquellos casos en los que la institución estatal rechaza la entrega de los datos por una razón distinta a la de que ellos tienen carácter reservado por disposición constitucional o legal. En estas situaciones la Corte ha indicado que sí procede la acción de tutela, puesto que el recurso judicial contemplado en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985 se aplica solamente para aquellos casos en los que la respuesta negativa de la Administración para brindar la información solicitada está fundada en el argumento de que ella es reservada y se indican las normas legales pertinentes. Recientemente, la Corte se pronunció al respecto, en la Sentencia T-534 de 200710, en la cual se decidió sobre una tutela incoada por un docente cuya petición de acceder a distintos documentos referidos a un concurso de méritos había sido denegada, sin aportar fundamentos legales sobre la reserva de los mismos:

“Ahora bien, en cuanto a la existencia de otro mecanismo judicial, la Sala observa que la acción de tutela resulta procedente en el caso concreto en la medida en que la aplicación del recurso de insistencia consagrado en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985 parte del supuesto según el cual la Administración niegue el acceso de la información requerida bajo el argumento de la existencia de alguna reserva de orden jurídico que limite tal acceso la ciudadanía. En este orden de ideas, el Tribunal de lo contencioso administrativo competente se encargará de examinar si la reserva alegada es valedera en el caso concreto o si, por el contrario, la demanda de acceso al documento público resulta legítima. En tal sentido, en la medida en que la entidad demandada se opuso a la pretensión elevada sin que mediara disposición legal o constitucional alguna que protegiera la información requerida -y en atención a las inocultables consecuencias que se siguen de la realización de este tipo de procesos sin que se permita a los ciudadanos ejercer algún tipo de control- la respuesta de la Administración constituye una vía de hecho que desborda el margen de competencia atribuido a la autoridad judicial de lo contencioso administrativo, y abre las puertas a la actuación del juez de tutela como garante de los derechos fundamentales.”

Pues bien, dado que en este caso el Ministerio de Defensa se niega a suministrar la

información solicitada, con una razón distinta a la de que ella está amparada por una reserva constitucional o legal, cabe concluir que la presente acción de tutela es procedente.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos acerca del derecho de acceso a la información pública

5. El inciso primero del artículo 74 de la Constitución consagra expresamente que “[t]odas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.” Este derecho, que ha sido calificado como derecho fundamental por la Corte Constitucional,¹¹ se entrelaza tanto con el derecho de petición, instrumento que se encuentra contemplado en el art. 23 de la Constitución,¹² como con el derecho a obtener información consagrado en el art. 20 de la Carta.

El derecho de acceso a la información también se encuentra consignado en tratados internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad. Así, el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece la libertad de pensamiento y expresión reza:

“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión.

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

“2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

“a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

“b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas...”

También el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contempla este derecho, en su artículo 19, que se refiere a las libertades de opinión, expresión e información:

“Artículo 19. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

”2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

”3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

“a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

”b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”

6. Ahora bien, con el objeto de poder pronunciarse sobre los primeros interrogantes jurídicos planteados dentro de este proceso es importante establecer cuál ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional acerca del derecho de los ciudadanos a obtener información por parte de las entidades del Estado.¹³

Recientemente, en la Sentencia C-491 de 2007¹⁴ se recopiló la jurisprudencia de esta Corporación acerca de la materia. En la sentencia se recalcó la importancia del derecho a acceder a la información para garantizar la transparencia y la publicidad de la gestión pública, condiciones fundamentales para impedir la arbitrariedad estatal y para asegurar la vigencia de un Estado democrático y respetuoso de los derechos fundamentales de las personas.

En la misma sentencia se precisaron las siguientes reglas acerca del alcance y las restricciones del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado:

i.) La norma general es que las personas tienen derecho a acceder a la información que reposa en las instituciones del Estado. Ello significa que las normas que limiten el acceso a información deben ser interpretadas de manera restrictiva y que toda limitación debe ser motivada;

ii.) En armonía con lo establecido en el art. 74 de la Constitución, los límites al acceso a la

información bajo control del Estado deben ser fijados a través de la ley;

iii.) Los límites fijados en la ley para el acceso a la información pública deben ser precisos y claros en lo referido al tipo de información que puede ser reservada y a la autoridad que puede tomar esa determinación;

iv.) Desde la perspectiva constitucional, los límites al acceso a la información bajo control del Estado sólo son válidos si persiguen la protección de derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos, tales como la seguridad y defensa nacionales, los derechos de terceros, la eficacia de las investigaciones estatales y los secretos comerciales e industriales. En todo caso, las restricciones concretas deben estar en armonía con los principios de razonabilidad y proporcionalidad y pueden ser objeto de examen por parte de los jueces;

v.) La determinación de mantener en reserva o secreto un documento público opera sobre el contenido del mismo, pero no sobre su existencia;

vi.) En el caso de los procesos judiciales sometidos a reserva, ésta se levanta una vez terminado el proceso. Solamente podrá continuar operando la reserva respecto de la información que puede comprometer seriamente derechos fundamentales o bienes constitucionales;

vii.) La ley no puede asignarle el carácter de información reservada a documentos o datos que, por decisión constitucional, tienen un destino público;

viii.) En todo caso, la reserva debe ser temporal. El plazo que se fije debe ser razonable y proporcional al bien jurídico que se persigue proteger a través de la reserva;

ix.) Durante la vigencia del período de reserva de la información, los documentos y datos deben ser debidamente custodiados y mantenidos, con el fin de permitir su publicidad posterior;

x.) El deber de reserva se aplica a los servidores públicos. Este deber no cobija a los periodistas y, en principio, la reserva no autoriza al Estado para impedir la publicación de la información por parte de la prensa;

xi.) La reserva de la información bajo control del Estado se aplica a las peticiones ciudadanas.

Ella no puede extenderse a los controles intra e interorgánicos de la Administración y el Estado; y

xii.) En el caso de las informaciones relativas a la defensa y la seguridad nacionales, que era el tema que ocupaba a la Corte en esa ocasión, se admite la reserva de la información, pero siempre y cuando se ajuste a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. 15

7. La posición desarrollada por la Corte Constitucional en la sentencia mencionada coincide en los rasgos generales con la postura defendida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En 1985, la Corte Interamericana emitió su Opinión Consultiva N° 5 acerca de “La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos).” En la Opinión se señalaron los alcances de la libertad de pensamiento y expresión consagrada en el artículo 13 de la Convención - atrás transcrito y el cual comprende el derecho a buscar información -, así como la dimensión individual y colectiva del mismo:

Luego, se indicó que el numeral dos del artículo 13 permitía algunas restricciones a la libertad de pensamiento y expresión, las cuales deben ajustarse a unos requisitos de forma - en el sentido de que no opera la censura previa y de que los límites deben ser fijados en la ley - y de fondo - referidos a su legitimidad:

“36. Así pues, como la Convención lo reconoce, la libertad de pensamiento y expresión admite ciertas restricciones propias, que serán legítimas en la medida en que se inserten dentro de los requerimientos del artículo 13.2. Por lo tanto, como la expresión y la difusión del pensamiento son indivisibles, debe destacarse que las restricciones a los medios de difusión lo son también, a la libertad de expresión, de tal modo que, en cada caso, es preciso considerar si se han respetado o no los términos del artículo 13.2 para determinar su legitimidad y establecer, en consecuencia, si ha habido o no una violación de la Convención.

“37. La disposición citada señala dentro de qué condiciones son compatibles restricciones a la libertad de expresión con la Convención. Esas restricciones deben establecerse con arreglo a ciertos requisitos de forma que atañen a los medios a través de los cuales se manifiestan y

condiciones de fondo, representadas por la legitimidad de los fines que, con tales restricciones, pretenden alcanzarse.”

A continuación, se expresa sobre el numeral 2 del artículo 13 de la Convención: “40.

Esta norma precisa que es la ley la que debe establecer las restricciones a la libertad de información y solamente para lograr fines que la propia Convención señala. Por tratarse de restricciones en el sentido en que quedó establecido (supra 35) la definición legal debe ser necesariamente expresa y taxativa.”

Pasó después la Corte Interamericana a precisar que el mismo numeral 2 del artículo 13 contemplaba que esas restricciones a la libertad de pensamiento y expresión debían ser “necesarias para asegurar” el respeto a los derechos o la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública. Respecto a la expresión “necesarias para asegurar” manifestó que ella debía ser interpretada de conformidad con los arts. 29 y 32 de la Convención, que tratan, respectivamente, sobre la interpretación de las disposiciones de la Convención y sobre la correlación entre deberes y derechos. Acerca de estos artículos dice:

“42. Esas disposiciones representan el contexto dentro del cual se deben interpretar las restricciones permitidas por el artículo 13.2. Se desprende de la reiterada mención a las ‘instituciones democráticas’, ‘democracia representativa’ y ‘sociedades democráticas’ que el juicio sobre si una restricción a la libertad de expresión impuesta por un Estado es ‘necesaria para asegurar’ uno de los objetivos mencionados en los literales a) o b) del mismo artículo, tiene que vincularse con las necesidades legítimas de las sociedades e instituciones democráticas.”

Finalmente, en lo que interesa para esta sentencia, la Corte compara la regulación de la libertad de información en la Convención Americana y en la Convención Europea de Derechos Humanos, para después concluir que, al igual que la Corte Europea de Derechos Humanos, ella considera que las restricciones a la libertad de información fundadas en el artículo 13.2 no solamente deben ser útiles, razonables u oportunas, sino que deben demostrar que son “necesarias” para obtener un interés público imperativo, lo que significa que el test a aplicar es estricto:

“45. La forma como está redactado el artículo 13 de la Convención Americana difiere muy

significativamente del artículo 10 de la Convención Europea, que está formulado en términos muy generales. En este último, sin una mención específica a lo 'necesari(o) en una sociedad democrática', habría sido muy difícil delimitar la larga lista de restricciones autorizadas. En realidad, el artículo 13 de la Convención Americana al que sirvió de modelo en parte el artículo 19 del Pacto, contiene una lista más reducida de restricciones que la Convención Europea y que el mismo Pacto, sólo sea porque éste no prohíbe expresamente la censura previa.

"46. Es importante destacar que la Corte Europea de Derechos Humanos al interpretar el artículo 10 de la Convención Europea, concluyó que 'necesarias', sin ser sinónimo de 'indispensables', implica la existencia de una 'necesidad social imperiosa' y que para que una restricción sea 'necesaria' no es suficiente demostrar que sea 'útil', 'razonable' u 'oportuna'. (Eur. Court H. R., *The Sunday Times case*, judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, párr. no. 59, págs. 35-36). Esta conclusión, que es igualmente aplicable a la Convención Americana, sugiere que la 'necesidad' y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas sobre el artículo 13.2, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en el artículo 13. Es decir, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo. (*The Sunday Times case*, supra, párr. no. 62, pág. 38; ver también Eur. Court H. R., *Barthold judgment* of 25 March 1985, Series A no. 90, párr. no. 59, pág. 26)."16

8. Recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó sus criterios acerca del derecho de los ciudadanos de acceder a la información pública, en la sentencia sobre el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, dictada el 19 de septiembre de 2006. El caso se originó en la petición de información que habían elevado distintos ciudadanos chilenos al Comité de Inversiones Extranjeras acerca de un proyecto de deforestación que ellos consideraban que podía ser perjudicial para el medio ambiente e impedir el desarrollo sostenible de Chile. El Estado chileno se negó a brindar la información requerida. La Comisión Interamericana de

Derecho Humanos consideró que la decisión del Estado no aportaba ninguna razón válida para la negativa. También concluyó que el Estado no les brindaba a los peticionarios ningún recurso judicial para impugnar la decisión, razón por la cual demandó al Estado chileno ante la Corte.

En su sentencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó, entre otras cosas, que el Estado chileno había violado el artículo 13 de la Convención Americana - referido a la libertad de pensamiento y expresión -, al igual que sus obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos y libertades contemplados en la Convención, y de adoptar las disposiciones internas necesarias para ello.

La Corte Interamericana reitera en su providencia que ya ha establecido que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende el derecho a buscar y a recibir información:

“76. En este sentido la Corte ha establecido que, de acuerdo a la protección que otorga la Convención Americana, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende ‘no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole’¹⁷. Al igual que la Convención Americana, otros instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen un derecho positivo a buscar y a recibir información.

“77. En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a ‘buscar’ y a ‘recibir’ ‘informaciones’, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una

persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea¹⁸.”

Luego, recalca la importancia del acceso a la información pública para la democracia y el Estado de Derecho:

“84. Este Tribunal ha expresado que ‘[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte’, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”¹⁹. La Asamblea General de la OEA en diversas resoluciones consideró que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información²⁰.

“85. La Corte Interamericana ha hecho referencia a la estrecha relación existente entre democracia y libertad de expresión, al establecer que

‘[...] la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre²¹.’

“86. En este sentido, el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado

cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.

“87. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública²². Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.”

A continuación, indica cuáles son las condiciones que deben cumplir las restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado:

“B) Las restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado impuestas en este caso

“88. El derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones. Este Tribunal ya se ha pronunciado, en otros casos, sobre las restricciones que se pueden imponer al ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión²³.

“89. En cuanto a los requisitos que debe cumplir una restricción en esta materia, en primer término deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Dichas leyes deben dictarse ‘por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas’. Al respecto la Corte ha enfatizado que

‘En tal perspectiva no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general.

‘[...]

‘El requisito según el cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general

significa que deben haber sido adoptadas en función del “bien común” (art. 32.2), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático [...]24.’

“90. En segundo lugar, la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. Al respecto, el artículo 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar ‘el respeto a los derechos o a la reputación de los demás’ o ‘la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas’.

“91. Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho25.

“93. Corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con los anteriores requisitos.

“94. En el presente caso, está probado que la restricción aplicada al acceso a la información no se basó en una ley. En esa época no existía en Chile legislación que regulara la materia de restricciones al acceso a la información bajo el control del Estado.

“95. Asimismo, el Estado no demostró que la restricción respondiera a un objetivo permitido por la Convención Americana, ni que fuera necesaria en una sociedad democrática, ya que la autoridad encargada de responder la solicitud de información no adoptó una decisión escrita fundamentada que pudiera permitir conocer cuáles fueron los motivos para restringir el acceso a tal información en el caso concreto.

“(…)

“98. Tal como ha quedado acreditado, la restricción aplicada en el presente caso no cumplió con los parámetros convencionales. Al respecto, la Corte entiende que el establecimiento de

restricciones al derecho de acceso a información bajo el control del Estado a través de la práctica de sus autoridades, sin la observancia de los límites convencionales (supra párrs. 77 y 88 a 93), crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de la información como secreta, reservada o confidencial, y se genera inseguridad jurídica respecto al ejercicio de dicho derecho y las facultades del Estado para restringirlo.”

9. Como se puede observar, tanto la jurisprudencia de esta Corporación como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifiestan que la regla general es la del acceso general a la información que reposa en el Estado - “principio de la máxima divulgación” -, como condición fundamental para la existencia del Estado democrático, respetuoso de los derechos de las personas.

Sin embargo, en los dos casos se admite que alguna información quede en secreto, de acuerdo con lo que determine la ley, lo cual en el contexto colombiano exige una decisión del Congreso de la República. Empero, la determinación debe ser motivada, debe respetar los parámetros de la razonabilidad y la proporcionalidad, a partir de un test estricto, y, además, las excepciones a la regla del acceso deben interpretarse siempre en forma restrictiva.

El Ministerio de Defensa debe suministrar la información solicitada por el actor en sus derechos de petición

10. Con base en los anteriores elementos pasa ahora esta Sala de Revisión a analizar si el Ministerio de Defensa debe acceder a la petición del actor acerca de que le sean suministrados los nombres, códigos institucionales, unidades a las que estaban adscritos y líneas de mando de distintos miembros de la Fuerza Pública que se encontraban presentes en ciertos lugares, en determinadas fechas y horas que indica el actor.

En el cuestionario que la Sala de Revisión le envió al Ministerio de la Defensa se le indagó nuevamente acerca de cuál era su fundamento legal para mantener en reserva los nombres de los miembros de la Fuerza Pública que participan en operaciones distintas a las de inteligencia. En su respuesta el Ministerio manifestó que no podía acceder a la petición del actor porque los hechos que éste denuncia son materia de investigación, razón por la cual están sujetos a reserva. Además, expone que la entrega de esos datos comportaría la vulneración de los derechos al debido proceso y a la presunción de inocencia de los agentes

de la Fuerza Pública correspondientes. Al respecto expresa que aun cuando la información sobre los agentes del Estado es pública, el actor relaciona a los militares y policías sobre los que pregunta con hechos que constituirían violaciones a los derechos humanos. Por eso considera que suministrarle los datos por él pedidos sería violatorio de las garantías judiciales de esas personas. Sin embargo, expresa que si el actor acredita que es víctima de los hechos que denuncia, puede hacerse parte dentro de los procesos que se adelantan ante la justicia penal y allí podría tener acceso a la información que solicita.

11. Lo primero que cabe decir es que todavía no se ha dictado en el país una ley que abarque las diferentes facetas del derecho ciudadano de acceder a las informaciones que reposan en las instituciones estatales o en manos privadas. Sin embargo, sí existen algunas normas que se refieren a este punto. Así, por ejemplo, el título II de la Ley 57 de 1985 está dedicado al “acceso ciudadano a los documentos.” En su artículo 12 se señaló:

“Artículo 12. Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional.”

También el art. 27 de la Ley 594 de 2000, “Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”, determinó al respecto:

“ARTICULO 27. ACCESO Y CONSULTA DE LOS DOCUMENTOS. Todas las personas tienen derecho a consultar los documentos de archivos públicos y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley.

“Las autoridades responsables de los archivos públicos y privados garantizarán el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas y demás derechos consagrados en la Constitución y las leyes.”

Ahora bien, en este caso el Ministerio de la Defensa no manifiesta que el hacer públicos los nombres solicitados constituya un riesgo para la defensa o la seguridad nacional. Él se limita a expresar que la entrega de los nombres en las circunstancias existentes comportaría una vulneración de los derechos de sus agentes al debido proceso y a la presunción de inocencia,

dado que el actor pretende relacionarlos con hechos vulneratorios de los derechos humanos.

12. Por lo tanto, la Sala de Revisión habrá de determinar si en este caso concreto la decisión del Ministerio se encuentra en armonía con la Constitución, lo que significa analizar si la limitación del derecho de acceso a la información, en este caso, se ajusta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Al respecto lo primero que cabe decir es que en este caso el examen de proporcionalidad de la medida debe ser estricto, puesto que se trata de una decisión que afecta el derecho de acceder a la información que reposa en el Estado, un derecho que - como ocurre en general con la libertad de expresión e información - tiene un carácter preferente. Al respecto se indicó en la Sentencia C-010 de 200026:

“3- La libertad de expresión ocupa un lugar preferente en el ordenamiento constitucional colombiano, no sólo por cuanto juega un papel esencial en el desarrollo de la autonomía y libertad de las personas (CP art. 16) y en el desarrollo del conocimiento y la cultura (CP art. 71) sino, además, porque constituye un elemento estructural básico para la existencia de una verdadera democracia participativa (CP arts 1º, 3º y 40). Por ello, en numerosas decisiones, esta Corporación ha destacado la importancia y trascendencia de esta libertad²⁷, que protege no sólo la facultad de difundir y expresar opiniones e ideas, o libertad de expresión en sentido estricto, sino también la posibilidad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole, o derecho y libertad de informar y ser informado.”

El carácter preferente de la libertad de expresión - en todas las formas que asume - ha conducido a la Corte a establecer que el examen de proporcionalidad que se adelanta sobre las medidas que la restringen debe ser estricto. Así se determinó en la mencionada sentencia C-010 de 2000, que versó sobre una demanda de inconstitucionalidad presentada contra distintas normas de la Ley 74 de 1966, “por la cual se reglamenta la transmisión de programas por los servicios de radiodifusión.” También fue este el caso de la Sentencia T-391 de 2007²⁸, en el cual se revisó una sentencia de tutela a través de la cual se había ordenado a la empresa Radio Cadena Nacional S.A. que “adecuara el contenido del “El Mañanero de La Mega” a la normatividad que regula la materia, con el fin de que los usuarios reciban un servicio de radiodifusión de calidad tanto a nivel de temas como de lenguaje.” Igual ocurrió en la sentencia C-872 de 2003, que versó sobre el carácter reservado de los documentos que sirven de base para la evaluación de los oficiales y suboficiales del Ejército

Nacional. Por lo demás, este criterio se acompasa con la decisión tomada en la Opinión Consultiva N° 05 y en la comentada sentencia Claude Reyes y otros vs. Chile de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de seguir el planteamiento de la Corte Europea de Derechos Humanos acerca de que toda restricción a la libertad de expresión debe perseguir un interés público imperativo.

El hecho de que en este caso el examen de proporcionalidad sea estricto implica que el juicio no se reduce a observar si la decisión del Ministerio de la Defensa persigue un fin acorde con la Constitución y es adecuada para lograrlo, sino que también implica observar si esa medida es necesaria para lograr un fin que, más que legítimo, es imperioso, y si los beneficios logrados con ella en materia de protección de un derecho constitucional están en una relación de proporcionalidad estricta con los derecho y bienes constitucionales que afecta.²⁹

Sin embargo, la decisión no cumple con los requisitos de necesidad y de estricta proporcionalidad que incorpora el examen estricto de la proporcionalidad de la medida. Ciertamente, la determinación del Ministerio de Defensa hace inoperante en este caso el derecho ciudadano de acceder a la información que reposa en las instituciones del Estado. En realidad, la protección del debido proceso y la presunción de inocencia de los agentes de la Fuerza Pública cuyos nombres solicita el actor podría lograrse a través de medidas menos lesivas del derecho de acceso a la información.

Por otra parte, la decisión del Ministerio comporta una afectación extrema del derecho de acceder a la información, con lo cual obstaculiza también la realización del derecho de las víctimas a lograr la verdad, la justicia y la reparación, y una garantía de no repetición de los hechos que los afectan. Es decir, independientemente de si son inocentes los agentes de la Fuerza Pública cuyos nombres se solicitan, las víctimas tienen el derecho de indagar sobre las circunstancias y los presuntos autores de los delitos y ello significa que pueden acceder a los nombres de los agentes que ellos consideran que podrían estar implicados.

Por lo tanto, esta Sala de Revisión considera que no es suficiente el argumento esgrimido por el Ministerio de la Defensa para no proporcionar los nombres de los miembros de la Fuerza Pública que son solicitados por el actor. Para proteger los derechos al debido proceso y a la presunción de inocencia de los soldados y policías cuyo nombre se solicita, el Ministerio y los

agentes de la Fuerza Pública cuentan con otros mecanismos menos lesivos del derecho ciudadano a obtener información que reposa en los organismos del Estado. Además, los beneficios que proporciona la medida no se encuentran en una relación de estricta proporcionalidad con las restricciones que genera para el mencionado derecho de acceder a la información y, en este caso específico, con el derecho de las víctimas a conocer la verdad de lo ocurrido y lograr que haya justicia y reparación.

13. En su respuesta al cuestionario que le enviara la Corte, el Ministerio de la Defensa plantea también que no puede proporcionar los nombres solicitados, puesto que los casos denunciados por el actor todavía se encuentran en investigación. Al respecto es importante tener en cuenta que este argumento se contradice con pruebas aportadas al proceso por el mismo Ministerio, pues al escrito se anexa un documento de la Brigada XVII en el que se señala que se adelanta investigación disciplinaria interna sobre 10 de los 29 hechos denunciados por el actor en un derecho de petición, lo que significa que en 19 casos no se adelanta ninguna investigación. Aún más, también se anexa un escrito del Comandante del Departamento de Policía de Urabá, en el que éste expresa que no adelanta ninguna investigación interna por los hechos denunciados por el actor, por cuanto estarían basados en “afirmaciones sin asidero probatorio o fáctico” y, además, esa institución no ha recibido denuncias al respecto.

De otro lado, cabe comentar que la reserva de las investigaciones no se aplica a los nombres de los investigados, sino a las diligencias practicadas. Además, la Corte ha determinado que no constituye una vulneración de los derechos fundamentales de las personas la publicación de sus nombres en relación con investigaciones que adelantan las autoridades competentes por un hecho delictivo, siempre y cuando ni las autoridades de policía ni el medio de comunicación procedan a hacer acusaciones o calificaciones que corresponden a la justicia. Así, en la Sentencia T-552 de 199530, en la que se decidió sobre una tutela presentada por una persona sobre la cual se había publicado, con base en informes policiales, que había sido capturada y estaba siendo investigada por el delito de hurto agravado, la Corte dijo:

“Entonces, la presentación de informes hablados, escritos y gráficos, a través de los distintos medios de comunicación, acerca de las capturas logradas por la Policía, bien que se trate de sujetos buscados por la Fiscalía y por los jueces de la República, ya de individuos sorprendidos en flagrancia o cuasiflagrancia, no puede entenderse como violación de los

derechos a la honra y al buen nombre de los capturados, a menos que la información transmitida sea falsa, sino del normal ejercicio del derecho a la información por parte de las autoridades policiales y de la colectividad.

“Desde luego, la Corte debe insistir en que los boletines correspondientes no pueden sustituir las providencias judiciales mediante las cuales únicamente la Rama Judicial del Poder Público goza de autoridad para calificar la responsabilidad penal de los sindicados y para imponer las sanciones previstas por la ley a quienes sean hallados culpables.

“En consecuencia, los informes policiales transmitidos al público en relación con capturas u operativos en virtud de los cuales se impide, se interrumpe o se hace fracasar una acción delictiva deben ser, por su naturaleza, escuetos, es decir, han de reflejar, para conocimiento de la sociedad, los hechos acontecidos, tal y como ocurrieron, evitando toda calificación sobre responsabilidad penal que pueda encerrar condena anticipada de los capturados, pues la función de definirla ha sido reservada de manera exclusiva a la jurisdicción.”

En el mismo sentido se pronunció la Corte en la Sentencia T- 1225 de 200331, que trató sobre una tutela presentada por dos personas contra medios de comunicación que habían publicado que ellas habían sido vinculadas a una investigación por hurto. En esa oportunidad la Corte añadió que tampoco vulneraba los derechos fundamentales el hecho de que la noticia fuera presentada en forma poco técnica:

“No viola los derechos fundamentales al buen nombre, a la honra o al debido proceso que un medio de comunicación use equivocadamente un lenguaje técnico o use un lenguaje coloquial como “ser cogido con la mano en la masa” al informar, con apoyo en evidencias suministradas por autoridades públicas, sobre hechos delictivos en cuya investigación se involucra a personas identificadas con nombre y apellido, siempre y cuando dicho uso del lenguaje no implique la atribución de responsabilidad de las personas sobre quienes se informa ni una acusación formulada por el propio medio cuando la justicia continúa investigando lo sucedido.”

Evidentemente, la regla acerca de la posibilidad de publicar los nombres de personas investigadas o acusadas se aplica también a los miembros de la Fuerza Pública, que son servidores públicos y están sometidos al principio de publicidad.

14. Ahora bien, la Sala de Revisión se cuestiona si, dadas las difíciles condiciones de orden público existentes en la región de Urabá – que constituyen un hecho notorio – el suministro de los nombres solicitados por el actor podría generar una amenaza para la vida e integridad personal de los miembros de la Fuerza Pública concernidos, puesto que la información podría eventualmente filtrarse y hacerse pública. Es decir, cabe preguntarse también en este caso si la negativa de suministrar los nombres puede fundamentarse debidamente en razones de seguridad de los agentes.

Como en el punto anterior, puede afirmarse sin duda alguna que el rechazo de la solicitud de suministro de los nombres, con el fin de garantizar la vida e integridad personal de los miembros de la Fuerza Pública, persigue un objetivo fiel a la Constitución, y además imperioso. También se puede asegurar que el medio escogido para ello – reservarse los nombres – es adecuado para lograr el fin.

Sin embargo, también en este caso puede concluirse que la medida escogida para lograr la no identificación de los miembros de la Fuerza Pública – la reserva de los nombres de los efectivos que participan en determinadas acciones distintas a las de inteligencia – no cumple con los requisitos de necesidad y de proporcionalidad que incorpora el juicio estricto de proporcionalidad de la medida. Ciertamente, para garantizar la seguridad de los miembros de la Fuerza Pública aludidos se puede acudir a medidas menos lesivas del derecho ciudadano a obtener información que reposa en las instituciones del Estado.

La afectación de este derecho es aún menos tolerable si se tiene en cuenta que las personas cuyos nombres son solicitados por el actor son agentes de la Fuerza Pública. Si el Ejército y la Policía Nacional consideran que la identificación de sus agentes puede acarrearles riesgos para su vida e integridad personal, deben diseñar los mecanismos necesarios para impedir que cristalicen esos riesgos. Y, ciertamente, pocas instituciones cuentan con mejores condiciones para lograr este objetivo.³²

15. Finalmente, se pregunta la Sala de Revisión si la publicidad de los nombres de los agentes de la Fuerza Pública concernidos podría poner en peligro la vida e integridad personal de sus familiares. Al respecto cabe decir, por un lado, que es de esperar que, al igual que ocurre con los miembros de la Fuerza Pública, el Ejército y la Policía Nacional cuenten con medidas especiales para su protección. Pero, además, a la Corte no le han

llegado noticias acerca de amenazas o atentados contra ellos. Por eso, ante la ausencia de amenazas concretas e inminentes contra los familiares de los miembros de la Fuerza Pública acantonados en Urabá, este argumento no puede esgrimirse para impedir la publicidad de los nombres de los agentes de la Fuerza Pública cuya identificación solicita el actor.

16. Empero, la Sala de Revisión considera que podrían darse casos en los que se requiera hacer una excepción a lo establecido hasta ahora acerca del deber de suministrar los nombres de los agentes de la Fuerza Pública. Esta excepción, no alegada en el proceso pero relevante, apunta a permitir la valoración de las circunstancias en que se encuentran los policía, miembros de un cuerpo civil cuyos miembros viven con sus familias, con el fin de proteger la vida e integridad de los miembros de la Policía Nacional y su familia. Se trata de aquellas situaciones en las que los miembros de la Policía habitan con su familia por fuera de los cuarteles, lo cual los podría hacer muy vulnerables en el contexto de la zona. En estas situaciones, se podrá negar el suministro del nombre del miembro de la Policía, siempre y cuando el Comandante General de la Policía Nacional certifique las condiciones de la persona y justifique que su nombre no sea hecho público por ser necesario para proteger su vida y la de su familia ante un riesgo claro y presente no evitable de otra manera menos restrictiva de derechos.

No obstante, la decisión de no revelar la información sobre policías en dichas circunstancias debe estar acompañada de la decisión, expresa de colaborar con la justicia en lo que ella requiera, de ser el caso.

17. Por lo expresado, la Sala de Revisión considera que, en principio, el argumento acerca de evitar eventuales e hipotéticas amenazas a la vida e integridad personal de los agentes de la Fuerza Pública concernidos tampoco constituye una razón suficiente para negar la solicitud del actor acerca de que le sean suministrados los nombres de los miembros de la Fuerza Pública que se encontraban en determinados lugares, en ciertas fechas y horas.

La Sala de Revisión es consciente de que en la Sentencia C-872 de 200333 la Corte declaró la constitucionalidad del artículo 27 del Decreto 1799 de 200034, que determinaba que “los documentos de evaluación [de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares] tienen carácter reservado salvo para las partes que intervienen en el proceso.” Puesto que podría pensarse que esa decisión es contradictoria con la que se ha anunciado en esta sentencia, es

importante establecer la diferencia entre los dos asuntos.

En la sentencia C-872 de 2003, la Corte estableció que la evaluación de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares se realizaba con base en cuatro formularios. En tres de ellos se recopila información básica sobre los evaluados, su programa personal de desempeño y su folio de vida, mientras que en el cuarto se consigna la evaluación y clasificación de los oficiales y suboficiales. Pues bien, la Corte encontró que esos documentos reseñaban información personal del evaluado, al igual que datos profesionales del mismo acerca de las operaciones en las que había participado y el resultado de las mismas.

La situación que se analiza en este caso es distinta. El actor no está solicitando información personal sobre los agentes de la Fuerza Pública concernidos. Tampoco pretende conocer la historia laboral de cada uno de los miembros de la Fuerza Pública cuyo nombre pide que se haga público. Su petición se limita a establecer los nombres de los miembros de la Fuerza Pública que estaban en un lugar determinado, en una fecha y hora precisas. Por eso, no puede aplicarse la razón de la decisión tomada en la Sentencia C-872 de 2003 al caso que aquí se analiza.

Además, en este caso la información requerida es, a juicio del peticionario, necesaria para ejercer otro derecho - el de acceder a la justicia, la verdad y la reparación - cuyo titular no es el miembro de la Fuerza Pública concernido.

18. Con base en los argumentos presentados, la Sala de Revisión considera que el Ministerio de la Defensa sí debe suministrar los datos solicitados por el demandante. La información que se proporcione debe contener la relación de los nombres de los miembros de la Fuerza Pública concernidos, con indicación de las fechas de servicio y el lugar donde fue prestada, según lo pedido. Sin embargo, es necesario hacer la salvedad de que la inclusión de un nombre en la lista en ningún caso puede tenerse como una sospecha, un señalamiento o, mucho menos, un reconocimiento de responsabilidad. Aún más, si el Ministerio lo considera necesario podrá hacer una aclaración expresa en el mismo documento contentivo de la relación acerca de que el acto de proporcionar esa información no entraña de ninguna manera el reconocimiento sobre la participación de esas personas en actividades delictivas. Además, es preciso advertir que esta sentencia no libera al actor de responder por el manejo que haga de la información que se le entregue. En especial, el actor debe respetar los

derechos de las personas incluidas en la lista, lo cual, se repite, de ninguna manera puede ser calificado como sospecha, indicio o señalamiento en contra de alguien, sino como el cumplimiento de un deber de transparencia y de identificación de los miembros de la Fuerza Pública.

Con esta determinación se resuelve una parte del problema jurídico planteado en la presente tutela. Sin embargo, es necesario, por la información que obra en el expediente, ahondar en otra cuestión.

Los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional sobre la Comunidad de Paz de San José de Apartadó

19. La Comunidad de Paz de San José de Apartadó fue creada en el año de 1997. Incluso desde antes de su creación, las personas que la conformaron, al igual que las que les prestan servicios, han sufrido numerosas y continuas violaciones de sus derechos.

El actor acompaña a la tutela una lista de las agresiones sufridas por la Comunidad entre 1997 y 2005, elaborada con base en la base de datos de la misma Comunidad. Allí relaciona un total de 588 agresiones, entre las cuales las más frecuentes, según el tutelante, se refieren a ejecuciones extrajudiciales, detenciones ilegales, amenazas, pillaje, y torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes.

El actor también allegó a la demanda de tutela el siguiente cuadro en el que se sintetiza la información sobre las agresiones sufridas, a su juicio, por la Comunidad de Paz entre 1996 y 2005:35

Agresión contra la Comunidad de Paz de San José de Apartadó

1996 - Oct. 2 de 2005

CATEGORÍA	TOTAL
DERECHO A LA VIDA	
Ejecución extrajudicial	123
Homicidio intencional - persona protegida	20

Asesinato por persecución política	5
Muertos por métodos y medios ilícitos	2
Total Vida	150

DERECHO A LA LIBERTAD

Desaparición forzada	14
Detención arbitraria	91
Total Libertad	105

DERECHO A LA INTEGRIDAD

Heridos	18
Tortura/ Tratos crueles, inhumanos o degradantes	55
Amanazas	92
Desplazamiento forzado colectivo	17
Total Integridad	182

OTRAS AGRESIONES

Pillaje	48
Ataque bienes civiles/ bombardeo indiscriminado	20
Total Otras Agresiones	68

TOTAL AGRESIONES 505

Ciertamente, podrían hacerse preguntas acerca del cuadro y las cifras presentadas. Pero lo cierto es que el mismo aporta una idea acerca de cuán grave ha sido la situación de los derechos humanos en San José de Apartadó, desde el año de 1996. Esta situación, y su

magnitud, es de conocimiento público, si bien pueden existir discrepancias acerca de las causas del mismo. En realidad, se puede concluir que los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó han sido objeto de persecución y hostigamiento continuos desde esa época. Y la situación persiste, como lo evidencian los últimos asesinatos en la zona, a los cuales se hace referencia en el acápite de pruebas. Independientemente de quiénes sean identificados por la justicia como autores de estos delitos, es claro que los integrantes de dicha Comunidad de Paz requieren protección, y que los responsables de los delitos deben ser sancionados y que deben ser efectivamente garantizados los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

20. Lo anterior explica que la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional se hayan ocupado en el pasado sobre San José de Apartadó.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en seis ocasiones sobre la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. En esas seis oportunidades ha dictado medidas provisionales a favor de la Comunidad, con fundamento en lo dispuesto en el art. 63.2 de la Convención Americana, según el cual “[e]n casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.”

La primera resolución fue dictada el 9 de octubre de 2000. En esa ocasión, el pronunciamiento se hizo a través del Presidente de la Corte, a petición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.³⁶ En la resolución se manifiesta que la Comisión había solicitado que se dictaran medidas provisionales a favor de los miembros de la Comunidad de Paz, por cuanto “los residentes de dicha comunidad ‘han sido objeto de graves actos de violencia y hostigamiento por parte de grupos paramilitares de la zona’, de los que serían también responsables miembros el Ejército de Colombia.” Después de relacionar algunos de los hechos que había detallado la Comisión, entre los cuales se encontraba “el asesinato de 47 de [los] miembros [de la comunidad] en un período de nueve meses”, el Presidente de la Corte Interamericana requirió al Estado colombiano para que adoptara, sin dilación, “cuantas medidas sean necesarias para proteger la vida e integridad personal” de un conjunto de personas que integran la Comunidad de Paz.

La decisión del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue ratificada por la Corte en su resolución del día 24 de noviembre de 2000. Por lo tanto, en el numeral segundo, se requirió al Estado colombiano para que “mant[uviera] las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal” de las personas en cuyo favor se habían dictado las medidas provisionales. Además, en la parte resolutive se agregaron las siguientes decisiones:

“3. Requerir al Estado de Colombia que amplíe, sin dilación, las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de todos los demás miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó.

“4. Requerir al Estado de Colombia que investigue los hechos que motivan la adopción de estas medidas provisionales con el fin de identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes, e informe sobre la situación de las personas indicadas en los puntos resolutive anteriores.

“5. Requerir al Estado de Colombia que adopte, sin dilación, cuantas medidas sean necesarias para asegurar que las personas beneficiadas con las presentes medidas puedan seguir viviendo en su residencia habitual.

“6. Requerir al Estado de Colombia que asegure las condiciones necesarias para que las personas de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó que se hayan visto forzadas a desplazarse a otras zonas del país, regresen a sus hogares.

“7. Requerir al Estado de Colombia que dé participación a los peticionarios en la planificación e implementación de las medidas y que, en general, los mantenga informados sobre el avance de las medidas dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

“8. Requerir al Estado de Colombia que informe a la Corte Interamericana de Derechos Humanos cada dos meses a partir de la notificación de la presente Resolución, sobre las medidas provisionales que haya adoptado en cumplimiento de la misma.

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

El 18 de junio de 2002, la Corte Interamericana dictó una nueva resolución sobre medidas provisionales. En ella requiere al Estado para que “mantenga las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de todos los miembros de la Comunidad de Paz” y para que amplíe esas medidas a favor de las personas que le prestan servicios a la Comunidad de Paz. En ese mismo sentido, requiere al Estado para que garantice las condiciones de seguridad tanto en la vía que comunica a Apartadó con el corregimiento de San José de Apartadó como en la terminal de transporte de Apartadó. Los demás numerales de la parte resolutive fueron también ratificados. Además, se añadió un requerimiento al Estado colombiano para que “de común acuerdo con los beneficiarios o sus representantes, establezca un mecanismo de supervisión continua y de seguridad permanente en la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, de conformidad con los términos de la presente Resolución.”

Las medidas provisionales fueron confirmadas en la resolución del 17 de noviembre de 2004. En ella, la Corte señala algunas denuncias recibidas sobre agresiones sufridas por miembros de la Comunidad de Paz. Destacó también que la Comisión Interamericana había manifestado su preocupación “por el permanente estado de zozobra y pánico en que viven los habitantes de la Comunidad de Paz, debido a los constantes señalamientos de los que son objeto por parte de la Fuerza Pública, las acciones de los grupos paramilitares en la zona y la falta de avance en las investigaciones.” Sobre el último punto refirió que la Comisión aseguraba que los miembros de la Comunidad de Paz estaban colaborando en las investigaciones penales, pero que “las actuaciones del Estado parecen estar orientadas a investigar a los testigos y no a los victimarios, así como a manipular los testimonios para evitar el esclarecimiento de los hechos.” Igualmente, indicó que los representantes de la Comunidad de Paz se quejaban tanto de la impunidad reinante como de la renuencia del Estado para evaluar los resultados de las investigaciones penales. Así mismo, resaltó que el Estado reiteraba que el Consejo Interno de la Comunidad de Paz no cooperaba en las investigaciones.

La resolución del 15 de marzo de 2005 fue dictada pocos días después de la masacre en la que fue asesinado el líder de la Comunidad de Paz Luis Eduardo Guerra. En la resolución se hace referencia a la Sentencia T-327 de 2004 de la Corte Constitucional. También se asegura que “los últimos hechos de violencia e intimidación a que fueron sometidos varios miembros de la Comunidad de Paz, y el asesinato de ocho de sus integrantes, entre ellos uno de sus líderes, el señor Luis Eduardo Guerra y su familia, demuestra la situación de inseguridad en

que se encuentran los beneficiarios de las presentes medidas provisionales, ya que la muerte de dichas personas evidencia una situación de extrema gravedad y requiere medidas urgentes de protección.”

En la resolución se reitera el requerimiento al Estado para que adopte las medidas provisionales ordenadas por la Corte en las anteriores resoluciones. Además, se redoblan los anteriores requerimientos y se añaden otros, así:

“2. Requerir al Estado que:

“a) adopte las otras medidas que sean necesarias para cumplir estrictamente y en forma inmediata con lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para proteger eficazmente la vida e integridad personal de todos los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó (...);

“b) implemente cuantas providencias sean necesarias, en vista del incremento de los actos de violencia en contra de los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, para garantizar la protección y la seguridad de los beneficiarios de las presentes medidas y permitir que sigan viviendo en su residencia habitual, sin ningún tipo de coacción o amenaza;

“c) asegure e implemente de forma efectiva las condiciones necesarias para que los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó que se hayan visto forzadas a desplazarse a otras zonas del país, regresen a sus hogares;

“d) garantice eficazmente las condiciones de seguridad necesarias en la ruta entre San José de Apartadó y Apartadó, en la terminal de transporte de Apartadó y en el sitio conocido como Tierra Amarilla, tanto para que los transportes públicos de personas no sean objeto de nuevos actos de violencia, así como para asegurar que los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó reciban y puedan transportar de manera efectiva y permanente productos, provisiones y alimentos;

“e) implemente, de común acuerdo con los beneficiarios o sus representantes, al servicio de los beneficiarios, los medios técnicos necesarios para establecer mecanismos de protección y supervisión continua adecuados, tales como el sistema de alerta temprana, y otros servicios

de comunicación permanente y de reacción inmediata para la protección de los miembros de Comunidad de Paz de San José de Apartadó, de conformidad con los términos de la presente resolución;

“f) investigue los hechos que motivaron la adopción y mantenimiento de las medidas provisionales con el fin de identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes, incluyendo la investigación de los hechos denunciados después de que la Corte emitió la Resolución del 17 de noviembre de 2004, de acuerdo con los parámetros establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos;

“g) investigue, en particular, los hechos relacionados con la muerte de los señores Luis Eduardo Guerra Guerra, Bellanira Areiza Guzmán, Alfonso Bolívar Tuberquia, Sandra Milena Muñoz, Alejandro Pérez Cuiles, y de los menores Deiner Andrés Guerra Tuberquia, Natalia Andrea Tuberquia Muñoz y Santiago Tuberquia Muñoz, con el fin de identificar y sancionar efectivamente a los responsables;

“h) investigue la alegada actuación de los integrantes de la fuerza pública en los hechos de violencia y amenaza a los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, con el fin de aplicar la ley en los términos que correspondan; e

“i) continúe dando participación a los beneficiarios de las medidas provisionales o a sus representantes en la planificación e implementación de dichas medidas, para establecer las que sena más adecuadas para la protección y seguridad de los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y que, en general, los mantenga informados sobre el avance de las medidas dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.”

Finalmente, el 2 de febrero de 2006 se dictó una nueva resolución en la que se reiteró que el Estado debía mantener las medidas adoptadas y disponer las demás que fueren necesarias para proteger eficazmente la vida e integridad personal de los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. En la resolución también se reitera que el Estado debe continuar con las investigaciones y dar participación a los beneficiarios de las medidas en la planificación e implementación de las mismas.

21. También la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, en su sentencia T-327 de 2004.³⁷ La tutela fue instaurada por el mismo

actor del presente proceso, como agente oficioso de varias personas pertenecientes a la Comunidad, con el objeto de que se protegieran, entre otros, sus derechos a la vida y la integridad personal, la libertad, el buen nombre y el debido proceso. Posteriormente, la Defensoría del Pueblo coadyuvó la tutela. La acción fue impetrada contra el Comandante de la Brigada XVII en ese entonces, quien fue acusado de elaborar “una estrategia tendiente a desintegrar la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, mediante acusaciones que llevaran a sus líderes a la cárcel o alternativamente a darle muerte a través de acciones de unidades paramilitares.” La acusación fue rechazada en forma vehemente por el Comandante de la Brigada XVII.

En la sentencia, la Corte encontró que los jueces de tutela no se habían referido a la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del día 18 de junio de 2002. Así, la Corte procedió a reseñar el contenido de la mencionada Resolución y transcribió la parte resolutive de la misma. A continuación, la Corte hizo referencia a la Sentencia T-558 de 200338, en la cual se determinó que las medidas provisionales y cautelares dictadas por los organismos del sistema interamericano de derechos humanos obligaban al Estado colombiano y que la acción de tutela procedía para lograr el cumplimiento de esas medidas.

En esa oportunidad, la Sala de Revisión respectiva consideró que el fin real de la acción de tutela no era el de que ella se pronunciara sobre los hechos allí denunciados - para lo cual existían otra autoridades competentes -, sino el de obtener la protección integral de los miembros de la Comunidad. Así, consideró que lo afirmado por los demandantes, junto con la situación descrita por la Corte Interamericana de Derechos Humanos acerca de San José de Apartadó y la Comunidad de Paz, permitían concluir que “existían al menos indicios sobre la amenazas del derecho a la vida de tales personas y a la integridad física, entre otros de los derechos fundamentales posiblemente afectados.” Ello a pesar de las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana.

La Corte estableció, entonces, que el Estado colombiano aún no había culminado el proceso de adopción de las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana. Por lo tanto, decidió conceder la tutela mientras finalizaba ese proceso. Para ello dispuso que, hasta que finalizara el proceso de adopción de las medidas por las autoridades nacionales, el Comandante de la Brigada XVII debía “[c]umplir, en el ámbito territorial de competencia de la

Brigada, los requerimientos impuestos al Estado colombiano por la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de junio de 2002, sobre ‘Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de Colombia – Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó’, en beneficio de las personas que fueron objeto de medidas cautelares por la mencionada Corte, es decir, los miembros de la Comunidad de Paz y las personas que tengan un vínculo de servicio con esta Comunidad.”

En la parte resolutive de la sentencia también se impartieron las siguientes órdenes para el Comandante de la Brigada XVII:

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

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

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

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

“5. El Comandante de la Brigada XVII del Ejército Nacional, o quien haga sus veces, asume

bajo su responsabilidad, la garantía y protección de los derechos fundamentales que adelante se indican, de los habitantes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y de las personas que tienen vínculos con ella. Para tal efecto, debe adoptar las decisiones que sean necesarias para garantizar su seguridad personal. Bajo su responsabilidad tiene la protección de los derechos a la vida, integridad personal, seguridad personal, libertad de locomoción, a la privacidad del domicilio y a la intimidad de los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y de quienes tienen vínculos de servicio con la Comunidad, dándole cumplimiento, en todo caso, a las órdenes judiciales.

“Para el cabal cumplimiento de lo ordenado, el Comandante de la Brigada XVII del Ejército, o quien haga sus veces, elaborará los manuales operativos o manuales de instrucciones al personal bajo su mando, con el fin de asegurar que se ejecute estrictamente lo ordenado en esta sentencia. De estos manuales enviará copia a la Procuraduría y a la Defensoría del Pueblo, en un término no mayor a treinta (30) días.”

22. Como se expresó, al momento de dictar la sentencia T-327 de 2004 el Estado colombiano todavía no había terminado el proceso de adopción de las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por eso, en la sentencia se estableció:

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

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

amenazas de violación de los derechos humanos de la Comunidad de Paz y de quienes tienen vínculos de servicio con la Comunidad.

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

La sentencia T-327 de 2004 fue dictada el 15 de abril de 2004. Es decir, han transcurrido ya tres años y medio desde su proferimiento. De allí que no sea descabellado suponer que ya han sido determinadas cuáles son las acciones que han de emprenderse para cumplir con el propósito de las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que esas acciones están siendo desarrolladas de manera permanente. Por eso, se ordenará que, a partir de la notificación de esta sentencia, el Ministro de Defensa, o el funcionario de alto nivel que él designe, presente informes quincenales a la Defensoría del Pueblo acerca de las acciones realizadas para garantizar los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de la Comunidad de Paz y de las personas que les prestan servicios. Este informe deberá incluir una evaluación de los resultados obtenidos, lo que supone que también se hará una relación de los logros alcanzados y de las fallas identificadas en punto a impedir la comisión de crímenes contra las personas señaladas. En el informe también se expresará cómo se ha procedido para dar cumplimiento a los principios y normas de derecho internacional humanitario en las actividades que realiza la Fuerza Pública en la zona.

Por otra parte, en la misma providencia T-327 de 2004 se dispuso que las medidas allí ordenadas “estarán vigentes hasta que el Estado colombiano culmine el proceso de cumplimiento de medidas cautelares ordenadas por el organismo internacional, de acuerdo con los requerimientos expuestos en la parte resolutive de la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de fecha 18 de junio de 2002.” Empero, como se observará a continuación, las acciones realizadas todavía no han logrado garantizar la vida e integridad personal de todos los miembros de la Comunidad de Paz y de las personas que les prestan servicios. Por eso, debe entenderse que las órdenes impartidas en la sentencia se extenderán en el tiempo hasta que se haya logrado cumplir con el propósito de las medidas provisionales.

La vulneración del derecho de los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó de ser protegidos en su vida e integridad, así como del derecho de acceder a la justicia y conocer la verdad sobre los crímenes de que han sido víctimas

23. La lectura del acápite de pruebas de esta sentencia permite llegar a la conclusión de que, a pesar de los importantes esfuerzos e inversiones realizados en el corregimiento, no se ha logrado cumplir con el propósito de las medidas cautelares decretadas en distintas ocasiones por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ciertamente, una lectura rápida de algunas de las órdenes contenidas en la Resolución del 15 de marzo de 2005 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos permite deducir que el Estado colombiano está muy lejos de alcanzar el objetivo por ellas perseguido.

El objetivo fundamental de las medidas provisionales es que se “prote[ja] eficazmente la vida e integridad personal de todos los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó.” Los reportes sobre asesinatos que constan en el expediente dan constancia clara de que ese resultado no se ha obtenido. Así lo demuestran diversos hechos sucedidos desde el año 2005, entre los cuales se encuentran: el 21 y 22 de febrero de 2005 ocurrió la masacre en la que fue asesinado el líder de la Comunidad Luis Eduardo Guerra, junto con otras 7 personas, 3 de ellos niños; el 17 de noviembre de 2005 fue asesinado Arlén Rodrigo Salas David y herido Hernán Góez; el 26 de diciembre de 2005 fueron asesinados seis jóvenes en la vereda La Cristalina; el 12 de enero de 2006 fue asesinado Edilberto Vásquez Cardona; el 15 de marzo de 2006 fue encontrado el cuerpo de Nelly Johanna Durango, quien había desaparecido días antes. Y en el año de 2007 han sido asesinados Francisco Puerta (el 14 de mayo), Dairo Torres (el 13 de julio) y Héctor Jaime Orozco (el 18 de septiembre), los dos primeros líderes de la Comunidad de Paz, según ésta misma afirma.

Las mencionadas vulneraciones de los derechos a la vida e integridad personal dificultan, a su vez, que el Estado cumpla con el requerimiento de “asegurar que las personas beneficiadas con las presentes medidas puedan seguir viviendo en su residencia habitual.”

Por otra parte, la Corte Interamericana le requirió al Estado de Colombia que le diera participación a los peticionarios en la planificación e implementación de las medidas de protección. De la misma manera, lo urgió para que, “de común acuerdo con los beneficiarios o sus representantes, establezca un mecanismo de supervisión continua y de seguridad

permanente en la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, de conformidad con los términos de la presente Resolución.” Evidentemente, estas medidas tampoco se han cumplido, puesto que no existe interlocución entre el Estado y la Comunidad de Paz, como bien lo reconocen todos los intervinientes en el proceso.

24. Ahora bien, uno de los requerimientos constantes en las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se refiere a que el Estado colombiano “investigue los hechos que motivan la adopción de estas medidas provisionales con el fin de identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes, e informe sobre la situación de las personas indicadas en los puntos resolutivos anteriores.” En la Resolución del 15 de marzo de 2005, este requerimiento se particularizó para determinar que, en especial, debían investigarse los hechos relacionados con la masacre de febrero de 2005, en la cual fueron asesinados el líder de la Comunidad Luis Eduardo Guerra y otras siete personas, incluidos tres niños.

En esa ocasión también se ordenó investigar “la alegada actuación de los integrantes de la Fuerza Pública en los hechos de violencia y amenaza a los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, con el fin de aplicar la ley en los términos que correspondan.”

Con el ánimo de conocer lo realizado por el Estado colombiano en torno a la investigación y sanción de los crímenes cometidos contra la Comunidad de Paz, esta Sala de Revisión dio traslado de la demanda de tutela a la Fiscalía General de la Nación y le solicitó al Vicefiscal que informara sobre el estado de los procesos adelantados por la Fiscalía que conciernen a San José de Apartadó. Inicialmente, el Vicefiscal contestó que para poder responder requería conocer más datos que permitieran ubicar las investigaciones. Por esta razón, la Sala de Revisión le envió, junto con un nuevo cuestionario, una copia de los informes presentados por el Estado colombiano a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relacionados con el tema de las investigaciones penales.

Al responder al segundo cuestionario que le fuera remitido, el Vicefiscal remitió a la Sala de Revisión un cuadro acerca de las investigaciones que adelanta la Fiscalía sobre hechos relacionados con la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. El Vicefiscal advirtió, sin embargo, que su oficina no contaba con un sistema de consulta que le permitiera suministrar información precisa acerca de los procesos relacionados con violaciones de los derechos de

los miembros de la Comunidad de Paz y que, dada la urgencia del requerimiento que le hizo la Sala de Revisión, la información contenida en el cuadro era parcial.

Del cuadro también se deriva la conclusión de que las investigaciones no han avanzado como sería deseable. Solamente en 2 casos la Fiscalía remitió el proceso a un juzgado penal del circuito con la acusación respectiva para que se procediera al juicio (por homicidio culposo y rebelión, respectivamente). En el resto de los casos la última actuación realizada por la Fiscalía no permite deducir que los procesos vayan a arrojar rápidamente la verdad sobre los hechos:

Última actuación de la Fiscalía

Número de procesos

Remisión a otra Fiscalía

12

Etapas previas. Pruebas

22

Etapas de instrucción

11

Procesos suspendidos

17

Resolución de inhabilitación

20

Remisión a justicia penal

2

Sin datos/ No se encontró

9

Además, en un buen número de procesos esa última actuación de la Fiscalía se remonta a varios años atrás, aun cuando es importante resaltar el considerable número de procesos en los que la última actuación de la Fiscalía data de 2006 y 2007:

Año última actuación de la Fiscalía

Número de procesos

1997

1

1998

9

1999

5

2000

3

2001

6

3

2003

7

2004

3

2005

6

2006

23

2007

10

Sin dato

17

Sobre los 33 procesos en los que la última actuación efectuada data de 2006 ó 2007 es importante también mencionar que 24 de ellos se refieren a crímenes cometidos entre 1996 y 2001, lo que denota el actual interés de la Fiscalía por impulsar esas investigaciones. Por otra parte, se puede observar que un buen número de procesos investigan hechos sucedidos hace ya muchos años, si bien es necesario anotar que en 38 de los 93 casos relacionados no se consigna la fecha de ocurrencia de los hechos investigados:

Año de ocurrencia de los hechos investigados

Número de procesos

1996

5

1997

8

1998

6

1999

5

2000

6

2001

6

2002

6

2003

-

2004

6

2005

4

2006

Sin dato

38

25. Los datos atrás mencionados permiten concluir, sin duda alguna, que el Estado colombiano no ha cumplido con su deber de sancionar los delitos de que han sido víctimas los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. A pesar de la gravedad de

los crímenes cometidos contra la Comunidad de Paz y de que muchos de ellos sucedieron hace ya un buen número de años, según la información remitida por la misma Fiscalía, todavía no existen condenas por esos delitos.³⁹

Además, los datos aportados por la Fiscalía acerca del estado de los procesos permiten presumir que una gran parte de ellos están condenados al olvido y a la consiguiente impunidad: muchos casos de vieja data se encuentran apenas en la etapa previa, otros muchos están suspendidos, sobre un buen número no se conoce en qué estado se encuentran y, finalmente, muchos otros parecen hallarse inactivos por causa de la remisión a otras fiscalías o del proferimiento de autos inhibitorios.

Todo lo anterior indica que, por los resultados que se observan hasta este momento, el Estado colombiano ha desconocido los derechos de acceso a la justicia y conocimiento de la verdad de los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, en lo que se refiere a la investigación y sanción de los hechos de que han sido víctimas durante tantos años.

26. Además del deber general del Estado colombiano de investigar, juzgar y sancionar los delitos, el Estado tiene un interés especial en que se investiguen y sancionen los crímenes cometidos contra la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Varias razones fundamentan esta afirmación. En primer lugar, porque, como se deriva de los datos expuestos por el actor y por la Fiscalía General de la Nación, los miembros de la Comunidad de Paz han sido víctimas de crímenes graves y sistemáticos durante los últimos once años.

En la demanda de tutela el actor afirma que, hasta ese momento (mayo de 2006), 175 miembros de la Comunidad habían sido asesinados. Él también anexó a la demanda un cuadro sobre las agresiones sufridas por la Comunidad, y que se transcribió en esta sentencia, en el cual se menciona que, hasta 2005, 150 personas habían sido asesinadas. Por su parte, de los datos aportados por la Fiscalía acerca de los procesos penales que adelanta en relación con la Comunidad de Paz se deriva que se investigan más de 100 homicidios. Estos números son impresionantes por sí mismos. Sin embargo, para comprender la verdadera magnitud de los crímenes y la persecución sufrida por la Comunidad es preciso tener en cuenta que, como lo dice el Ministerio de Relaciones Exteriores en su informe a la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 15 de julio de 2005, en el acta de fundación

de la Comunidad aparecían 1.200 personas. Ello indica que, independientemente de la cifra de homicidios que se elija, la conclusión en todo caso es que ha sido asesinado un importante porcentaje de los fundadores de la Comunidad.

Evidentemente, esta situación es intolerable para un Estado que en su Constitución Política se ha comprometido con la vigencia y protección de los derechos de todas las personas. Los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó han sido perseguidos y asesinados, sin que el Estado haya hecho lo suficiente para la salvaguarda de sus derechos, y sin que los crímenes hayan sido debidamente esclarecidos, sus autores sancionados y las víctimas efectivamente protegidas en sus derechos.

En segundo lugar, la Corte Constitucional ha establecido que las medidas cautelares y las medidas provisionales decretadas por la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respectivamente, son vinculantes para el Estado colombiano.⁴⁰ Ello implica que las medidas provisionales decretadas en seis ocasiones por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con la Comunidad de Paz de San José de Apartadó obligan de manera especial al Estado colombiano a tomar medidas urgentes a favor de la Comunidad de Paz.

Como ya se indicó, entre las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con la Comunidad de Paz de San José de Apartadó se encuentra la de investigar los hechos que dieron lugar a las medidas y juzgar y sancionar a los responsables. Sin embargo, como se manifestó, las investigaciones sobre los múltiples hechos ocurridos en San José de Apartadó no arrojan todavía resultados, a pesar de que en un alto porcentaje de los casos han trascurrido ya muchos años desde la comisión del delito.

El hecho de que el Estado colombiano haya ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos indica su compromiso de adoptar todas las medidas necesarias para lograr la vigencia en Colombia de los derechos contemplados en la Convención. Ese compromiso obliga a todas las instituciones del Estado e implica que ellas deben procurar que todas sus actuaciones en el nivel interno sean respetuosas de los términos de la Convención, de manera que los órganos de la misma no tengan que intervenir en la decisión sobre situaciones ocurridas en el país.

Lo mismo cabe decir en relación con la Corte Penal Internacional. Al ratificar el Tratado de su creación, el Estado colombiano admitió que la Corte Penal Internacional tiene una jurisdicción complementaria, para aquellos casos en los que los tribunales nacionales fracasasen, por indisposición o incapacidad, en la aplicación de justicia. Precisamente, el compromiso del Estado Colombiano es hacer todo lo posible para que no se llegue a esa situación. 41

27. En relación con los hechos sucedidos en San José de Apartadó es evidente que el Estado no ha hecho lo suficiente para impedir que la Comunidad haya sido víctima de tantos crímenes. Faltar al deber de protección es muy grave. Pero igualmente grave es la falta de resultados en las investigaciones penales iniciadas con ocasión de esos crímenes. Por eso, la Corte Constitucional dictará a continuación una serie de órdenes, con el objeto de hacer respetar el derecho de los miembros de esa Comunidad a acceder a la justicia y conocer la verdad sobre los crímenes, así como de obtener reparación integral.

Así, en primer lugar, es necesario que la Fiscalía General de la Nación realice un inventario cuidadoso, completo, preciso y actualizado acerca de los crímenes que han afectado a la Comunidad de Paz, identificando con nombre propio a cada una de las víctimas.. Para ello puede hacer uso de la base de datos elaborada por la misma Comunidad, si ésta acepta entregar dicha información. Con base en este resultado, la Fiscalía deberá (i) establecer cuál es el estado actual de todos los procesos penales que se adelantan con ocasión de los crímenes cometidos contra miembros de la Comunidad de Paz o personas que le prestaban servicios. Esta labor incluye conocer el número total de procesos, cuáles son las fiscalías que adelantan las investigaciones, cuáles son las últimas actuaciones adelantadas y en qué fecha ocurrieron los crímenes; (ii) establecer qué crímenes aún no están siendo objeto de persecución criminal, para abrir los respectivos procesos; (iii) identificar las investigaciones estancadas, para impulsarlas; y (iv) definir prioridades, de tal manera que los principales responsables de los crímenes más graves sean efectivamente sancionados. Un informe sobre estas actividades debe ser enviado a la Sala de Revisión y a la Defensoría del Pueblo a más tardar el día primero de marzo de 2008.

En segundo lugar, es necesario que la Fiscalía establezca los procesos que adelanta la justicia penal militar por causa de crímenes de los que hayan sido víctimas los miembros de la Comunidad de Paz o las personas que les prestan servicios y decida en cuáles casos, de acuerdo con las normas penales vigentes y la jurisprudencia de esta Corporación, debe

proponer colisión de competencia para que la Fiscalía pueda asumir la investigación correspondiente. También deberá establecer cuál ha sido el destino de los procesos en los que la Fiscalía ha dictado resolución de acusación y enviado el proceso a los jueces penales competentes. Sobre el resultado de estas actividades se debe enviar un informe a la Sala de Revisión y a la Defensoría del Pueblo a más tardar el día primero de marzo de 2008.

Por otra parte, en el acápite de pruebas de esta sentencia se puede apreciar que la Fiscalía ha tenido distintos conflictos con la Comunidad de Paz acerca del manejo de las investigaciones penales. Así, la Comunidad ha solicitado que todas las investigaciones relacionadas con San José de Apartadó se centralicen en la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía o se pongan a cargo de una unidad determinada. De la misma manera, ha solicitado que se conforme una comisión de evaluación sobre el avance de los procesos, e incluso ha pedido que se conforme una comisión de la verdad sobre lo ocurrido en San José de Apartadó. Todas estas solicitudes han sido denegadas por la Fiscalía.

Lo anterior exige que un funcionario de alto nivel de la Fiscalía General de la Nación tenga bajo su responsabilidad el impulso general de todos los procesos relacionados con la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Ello garantiza que para el desarrollo de las investigaciones se cuente con el personal necesario y con la colaboración efectiva de la policía judicial, de la Fuerza Pública y de las demás instituciones. La Sala de Revisión considera que ese funcionario debe ser designado por el Fiscal General de la Nación. Dicho funcionario deberá enviar los informes ordenados en la presente sentencia. Si dentro de los diez días siguientes a la notificación de esta sentencia no ha sido designado el funcionario responsable, la Sala entenderá que el propio Fiscal General de la Nación decidió asumir directamente esa responsabilidad. Además, a partir del día primero de marzo de 2008, el funcionario indicado le informará mensualmente a la Defensoría del Pueblo acerca de las actividades y avances realizados en cada uno de los procesos penales que se adelanten en relación con los crímenes cometidos contra los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó o las personas que les prestan servicios.

28. Del acápite de pruebas se deduce que una de las dificultades fundamentales para el avance de los procesos penales consiste en la desconfianza profunda y recíproca que existe entre las instituciones y los miembros de la Comunidad de Paz.

Así, muchos fiscales se quejan de que los integrantes de la Comunidad son renuentes a ratificar sus denuncias, a rendir testimonios o a facilitar la realización de inspecciones judiciales, con lo cual entorpecen el desarrollo de las investigaciones. También expresan que en ocasiones les llegan solicitudes desde el extranjero para que informen sobre algunos casos de los cuales no tienen noticia, por cuanto la Comunidad ha optado por ignorar las autoridades nacionales, para pasar a denunciar los hechos ante entidades internacionales. Por su parte, el actor manifiesta que los cientos de declaraciones rendidas por los pobladores de la zona “sólo han servido para que muchos de los declarantes sean asesinados, perseguidos, amenazados o desplazados, pero jamás para que los culpables sean sancionados ni las víctimas reparadas.” Él manifiesta también que no tiene confianza alguna en la justicia nacional y que por eso han descartado presentar denuncias ante las instituciones nacionales.

No puede negarse que los miembros de la Comunidad de Paz tienen suficientes motivos para desconfiar de las instituciones nacionales. Son muchos los crímenes de los que han sido víctimas, sin que exista constancia alguna en el expediente acerca de que los responsables hayan sido sancionados.

A pesar de lo anterior, es evidente que el avance de los procesos requiere de la ayuda de los miembros de la Comunidad de Paz que puedan aportar datos sobre los delitos comunes. Para poder llegar a establecer la verdad sobre los hechos constitutivos de los crímenes y sus responsables se requiere que los miembros de la Comunidad aporten información útil para las investigaciones. Sin embargo, esta ayuda debe ser voluntaria, amparada por una protección efectiva, no generar retaliaciones y obedecer a un nuevo clima de confianza, algo que esta Sala de Revisión sabe que es difícil de construir.

29. La Comunidad de Paz, como ya se ha dicho, decepcionada de los pobres resultados obtenidos en materia de justicia, decidió no prestar más su apoyo en las investigaciones judiciales. Todo indica que ella confía poder obtener justicia en los tribunales internacionales. No le corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la pertinencia de las demandas presentadas ante esos tribunales internacionales. Sin embargo, sí considera necesario recordar que, independientemente de cuál opción seleccione la Comunidad de Paz, en todos los casos la labor de la Fiscalía General de la Nación de Colombia será esencial para el esclarecimiento de los crímenes de que ha sido víctima.

Así, la Comunidad de Paz puede decidirse a impulsar el proceso en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Pero en este caso, si la Corte Interamericana decide declarar la responsabilidad internacional del Estado colombiano, en lo referido a los procesos penales la sentencia ordenará que el Estado los impulse para establecer la verdad sobre los hechos y sancionar a los responsables. Esto indica que la Fiscalía General de la Nación cumpliría en ese proceso un papel fundamental.⁴²

La Comunidad de Paz puede también optar por acudir ante la Corte Penal Internacional. Sobre esta decisión vale la pena resaltar tres puntos. Los dos primeros resaltan nuevamente el papel fundamental que desempeñará la Fiscalía General de la Nación en el esclarecimiento de los crímenes. El último se refiere a la importancia que tiene la ayuda que prestan las víctimas en la investigación y sanción de los crímenes para determinar en cada caso concreto cuál es el plazo razonable para iniciar y culminar las investigaciones.

En primer lugar es necesario mencionar que las experiencias internacionales en materia de juzgamiento de crímenes permiten observar que esos juicios se concentran en unas pocas personas, en casos emblemáticos, dadas las dificultades que afrontan los tribunales internacionales para adelantar un alto número de procesos.⁴³

En segundo lugar, considera la Sala de Revisión que es necesario advertir que el desarrollo de los procesos ante la Corte Penal Internacional se basa también en la idea de que los Estados - y, por lo tanto, las Fiscalías nacionales - cooperen con el desarrollo de la investigación. Así, en los literales c) y d) del artículo 54 se establece que el Fiscal de la Corte Penal Internacional podrá solicitar “la cooperación de un Estado u organización o acuerdo intergubernamental” y “[c]oncertar las disposiciones o los acuerdos compatibles con el presente Estatuto que sean necesarios para facilitar la cooperación de un Estado, una organización intergubernamental o una persona.” Y más adelante, el artículo 86, ubicado dentro de la Parte IX y titulado “Obligación general de cooperar”, establece que “[l]os Estados Partes, de conformidad con lo dispuesto en el presente Estatuto, cooperarán plenamente con la Corte en relación con la investigación y el enjuiciamiento de crímenes de su competencia.”

Es por eso que en la sentencia C-578 de 2002, ya mencionada, la Corte Constitucional expresó que “es necesario que existan los mecanismos jurídicos y logísticos que permitan la

labor del Fiscal [de la Corte Penal Internacional) en consuno con las autoridades locales de un Estado determinado. En el caso colombiano la estructuración de este sistema de colaboración y complementación concuerda con las responsabilidades que se le encomiendan a todas las autoridades para que sirvan a la comunidad (artículo 1 CP) y convierten la administración de justicia en un servicio público permanente e independiente (artículo 229 CP) que permite establecer con certeza los hechos que dieron origen a las actuaciones de la Corte Penal y ayuden a esclarecerlos.”⁴⁴

Finalmente, como ya se ha señalado, en el mismo Estatuto de la Corte Penal Internacional se establece que la Corte “tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales” (art. 1), lo que supone que uno de los puntos fundamentales dentro de los procesos que se sigan ante ella es el de la admisibilidad. En este sentido, el artículo 17 del estatuto establece que entre los casos en los que se declarará la inadmisibilidad de un asunto se encuentra el de que esté siendo o haya sido objeto de una investigación o enjuiciamiento por el Estado que tiene jurisdicción sobre él, salvo que se pueda observar que ese Estado “no est[á] dispuesto a llevar a cabo el enjuiciamiento o no pued[e] realmente hacerlo.”⁴⁵

Luego, el mismo artículo dispone que para determinar si hay disposición para actuar por parte del Estado se tendrá en cuenta si el proceso o la decisión tuvo o tiene por propósito sustraer a la persona de la responsabilidad penal por los crímenes de competencia de la Corte, si el juicio ha tenido una demora injustificada o si el proceso no fue o no está siendo sustanciado de manera independiente e imparcial.⁴⁶

Para la situación que aquí se analiza es importante referirse al punto de la demora injustificada en la tramitación del proceso penal. Al respecto es pertinente recordar que en la jurisprudencia internacional de derechos humanos se ha resaltado la importancia del apoyo de las víctimas, dentro de la protección a las salvaguardas debidas, a las labores de investigación criminal dirigidas a obtener la verdad y la justicia. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, apoyada en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, ha sostenido de manera reiterada que para determinar si un proceso penal se ha adelantado dentro de un plazo razonable es fundamental establecer el interés mostrado por las víctimas en el desarrollo del proceso. Eso significa que la falta de participación de las víctimas en las investigaciones es tomada en cuenta para determinar, en cada caso concreto,

si un proceso penal ha cumplido con el precepto de adelantarse en un “plazo razonable” de duración de un proceso penal. Precisamente, en la sentencia de fondo dictada dentro del proceso Genie Lacayo vs. Nicaragua, del 29 de enero de 1997, sentencia en la que se creó esa línea jurisprudencial acerca del plazo razonable, dijo la Corte Interamericana:

“77. El artículo 8.1 de la Convención también se refiere al plazo razonable. Este no es un concepto de sencilla definición. Se pueden invocar para precisarlo los elementos que ha señalado la Corte Europea de Derechos Humanos en varios fallos en los cuales se analizó este concepto, pues este artículo de la Convención Americana es equivalente en lo esencial, al 6 del Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. De acuerdo con la Corte Europea, se deben tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales (Ver entre otros, Eur. Court H.R., Motta judgment of 19 February 1991, Series A no. 195-A, párr. 30; Eur. Court H.R., Ruiz Mateos v. Spain judgment of 23 June 1993, Series A no. 262, párr. 30).” (negrilla y subraya no originales)

Anotación final: la necesidad de construir una confianza mínima entre la Comunidad de Paz y las instituciones

30. Como se ha indicado, una de las grandes dificultades que afronta todo el proceso relacionado con la Comunidad de Paz de San José de Apartadó es el de la desconfianza recíproca que existe entre la Comunidad y las instituciones. De allí que no se haya podido dar cumplimiento a las órdenes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que era necesario concertar acciones entre las autoridades y la Comunidad de Paz.

El Comandante de la Brigada XVII reconoce que todas las acciones que ha adelantado han sido “el producto de una decisión unilateral del Comando de la Brigada, que no el resultado de la concertación con los beneficiarios y peticionarios de las medidas provisionales, como lo exigen en sus providencias la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.” Y formula la siguiente pregunta: “¿cómo puedo ser el garante de los derechos fundamentales de un colectivo, en este caso la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, cuando sus dirigentes y representantes se niegan a hablar con el Comandante de la Decimoséptima Brigada del Ejército?”

Como ya se expresó anteriormente, es comprensible la desconfianza de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó con respecto a las instituciones estatales. La serie ininterrumpida de delitos de los que ha sido víctima, sin que las investigaciones penales muestren avances relevantes y, por lo tanto, sin que se haya sancionado los responsables, explica ese recelo. Empero, esta actitud de prevención ha conducido a la Comunidad de Paz a trazar un rumbo de antagonismo decidido con las instituciones estatales, que la ha llevado incluso a distanciarse de la Defensoría del Pueblo en el último tiempo. En vista del número de víctimas que ha sufrido la Comunidad y de las dificultades que afronta, surge la pregunta acerca de si el curso que ha escogido es el más adecuado para garantizar los derechos y el bienestar de sus miembros.

La Sala de Revisión quiere llamar la atención acerca de la necesidad de crear puntos de aproximación entre las instituciones y la Comunidad de Paz, de manera que puedan aplicarse las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por la Sentencia T-327 de 2004. Ciertamente, la generación de niveles mínimos de confianza permitiría que se concertaran las medidas de protección decretadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tal como ella misma lo ordena. En este sentido es importante destacar que el primer responsable de tomar medidas para generar confianza es el Estado y no la Comunidad de Paz. Una razón más para instar a la Defensoría del Pueblo a promover activamente medidas de construcción de confianza.

Desde la óptica de las instituciones, ese acercamiento se requiere para poder cumplir con su responsabilidad constitucional y legal de garantizarle a los miembros de la Comunidad el goce de sus derechos. Y desde la perspectiva de la Comunidad de Paz porque, por paradójico que pueda parecer, la vigencia de los derechos de sus miembros depende de la manera en que logre articularse con las instituciones del Estado. Esto exige, a su vez, que las instituciones colombianas comprendan que su papel en la zona es el de proteger los derechos y libertades de todas las personas, incluidos los miembros de la Comunidad de Paz. Este entendimiento acerca de su misión en la región es el que debe guiar todas las decisiones y acciones que realicen allí.

Así, de conformidad con la Constitución la Fuerza Pública puede hacer presencia y actuar en la zona. Sin embargo, es imperioso que la actividad de la Fuerza Pública en la zona se ajuste estrictamente al derecho internacional humanitario, especialmente en lo que tiene que ver

con el principio de distinción y con el deber de evitar poner en peligro a la población civil. Ello implica, por ejemplo, que al planearse la ubicación de los puestos de policía se debe tener siempre en cuenta si ello genera un amenaza grave e inminente para la vida e integridad de las personas que la Fuerza Pública está obligada a proteger.⁴⁷

Evidentemente, dada su misión constitucional, la institución más llamada a propiciar el acercamiento y entendimiento entre las instituciones y la Comunidad de Paz de San José de Apartadó es la Defensoría del Pueblo. Por eso, se le instará para que tome las medidas y disponga el personal necesario para cumplir esa tarea. Dentro de las labores que habrá de asumir se encuentra la de atender las quejas que presentó el actor a través de memoriales enviados a la Sala de Revisión, acerca de los procesos penales adelantados en el último tiempo contra miembros de la Comunidad de Paz y de la estigmatización de los mismos dentro de los cursos de formación de los oficiales del Ejército y en los procedimientos que adelanta la SIJIN.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Levantar la suspensión de términos que fuera decretada dentro del proceso.

Segundo.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, el 23 de junio de 2006, mediante la cual se negó la acción de tutela presentada por Javier Giraldo Moreno contra el Ministerio de Defensa. En su lugar se concede la tutela impetrada por violación tanto del derecho de acceso a la información que reposa en el Estado, como por violación del derecho de acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación de los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó.

Tercero.- ORDENAR al Ministerio de Defensa que suministre la información solicitada, y, por lo tanto, indique los nombres de los integrantes de la fuerza pública que se encontraban en los lugares y momentos señalados por el peticionario, así como sus códigos institucionales, las unidades a las cuales están adscritos y su línea de mando. Si el Ministerio lo considera

necesario podrá hacer una aclaración expresa en el mismo documento contentivo de la relación de los nombres y demás datos solicitados, acerca de que la revelación de esa información no entraña sospecha, señalamiento ni reconocimiento alguno sobre la participación de tales servidores públicos en actividades delictivas.

Cuarto.- EXTENDER la vigencia de las órdenes impartidas en la Sentencia T-327 de 2004 de esta Corporación hasta que se haya logrado cumplir con el propósito de las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos con miras a garantizar la vida e integridad personal de todos los miembros de la Comunidad de Paz y de las personas que les prestan servicios.

Quinto.- ORDENAR al Ministro de Defensa, o al funcionario de alto nivel que él designe, que a partir de la notificación de esta sentencia, presente informes quincenales a la Defensoría del Pueblo acerca de las acciones realizadas para garantizar los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de la Comunidad de Paz y de las personas que les prestan servicios. Este informe deberá incluir una evaluación de los resultados obtenidos, lo que supone que también se hará una relación de los logros alcanzados y de las fallas identificadas en punto a impedir la comisión de crímenes contra las personas mencionadas. En el informe también se expresará cómo se ha procedido para dar cumplimiento a los principios y normas de derecho internacional humanitario en las actividades que realiza la Fuerza Pública en la zona.

Sexto.- ORDENAR al Fiscal General de la Nación que, por sí mismo o a través del funcionario que determine, realice un inventario cuidadoso, completo, preciso y actualizado sobre los crímenes que han afectado a la Comunidad de Paz, identificando con nombre propio a cada una de las víctimas. Con base en este resultado, la Fiscalía deberá (i) establecer cuál es el estado actual de todos los procesos penales que se adelantan con ocasión de los crímenes cometidos contra miembros de la Comunidad de Paz o personas que le prestaban servicios. Esta labor incluye conocer el número total de procesos, cuáles son las fiscalías que adelantan las investigaciones, cuáles son las últimas actuaciones adelantadas y en qué fecha ocurrieron los crímenes; (ii) establecer qué crímenes aún no están siendo objeto de persecución criminal, para abrir los respectivos procesos; (iii) identificar las investigaciones estancadas, para impulsarlas; y (iv) definir prioridades, de tal manera que los principales responsables de los crímenes más graves sean efectivamente sancionados. Un informe sobre estas actividades

debe ser enviado a la Sala de Revisión y a la Defensoría del Pueblo a más tardar el día primero de marzo de 2008.

Séptimo.- ORDENAR al Fiscal General de la Nación que, por sí mismo o a través del funcionario que determine, establezca los procesos que adelanta la justicia penal militar por causa de crímenes de los que hayan sido víctimas los miembros de la Comunidad de Paz o las personas que les prestan servicios y decida en cuáles casos, de acuerdo con las normas penales vigentes y la jurisprudencia de esta Corporación, debe proponer colisión de competencia para que la Fiscalía pueda asumir la investigación correspondiente. También deberá establecer cuál ha sido el destino de los procesos en los que la Fiscalía ha dictado resolución de acusación y enviado el proceso a los jueces penales competentes. Sobre el resultado de estas actividades se debe enviar un informe a la Sala de Revisión y a la Defensoría del Pueblo a más tardar el día primero de marzo de 2008.

Octavo.- ORDENAR al Fiscal General de la Nación que, por sí mismo o a través del funcionario que determine, que, cada mes, a partir del día primero de marzo de 2008, le informe a la Defensoría del Pueblo acerca de las actividades y los avances realizados en cada uno de los procesos penales que se adelanten en relación con los crímenes cometidos contra los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó o las personas que les prestan servicios.

Noveno.- INSTAR a la Defensoría del Pueblo para que disponga las medidas y el personal necesario para propiciar la construcción de la confianza mínima necesaria entre las instituciones y la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, con miras a facilitar el cumplimiento de lo ordenado en la presente sentencia y en las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contentivas de medidas provisionales.

Décimo. - ORDENAR a la Secretaría General de esta Corporación que tome copia de la documentación contenida en este proceso acerca de la situación y la atención prestada a las personas desplazadas del corregimiento de San José de Apartadó, con el objeto de que esa información sea trasladada a las actuaciones que se desarrollan en relación con el cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia T-025 de 2004 de esta Corporación.

Décimoprimer.- Para garantizar la efectividad de la acción de tutela, la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá notificará esta sentencia dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de la comunicación a la que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Décimosegundo.- Líbrense por la Secretaría General las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Las comunidades incluidas en la Directiva 008/05 son las pertenecientes al Alto, Medio y Bajo Atrato en Chocó, y San José de Apartadó en Antioquia.

2 Traducción libre de la Sala de Revisión.

3 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

4 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

5 En la sentencia la Corte dijo acerca de la legitimidad con que contaba el Padre Javier Giraldo para instaurar la demanda de parte civil, a pesar de que no ser propiamente miembro de las comunidades afectadas:

“Por otra parte, según se ha establecido en el fundamento 1 de esta sentencia, el demandante ha demostrado un genuino interés por establecer la verdad y lograr la justicia en relación con los hechos acaecidos en la zona de Urabá durante los años 1997 y 1998. No puede pasar desapercibido para esta Corporación que, el demandante, ha intentado por diversos medios informar al Estado colombiano sobre la ocurrencia de graves violaciones a los derechos humanos de los residentes de la zona. También, que el demandante no ha dudado en señalar los presuntos responsables y llegar a la conclusión de que se trata de una conducta sistemática y coordinada o planificada, de tal envergadura, que admiten, en su concepto, el calificativo de delitos de lesa humanidad. La denuncia formal de tales hechos y su intento por constituirse en parte civil –como actor popular- son prueba de la intención real, y no meramente vindicativa, de lograr la protección y respeto por los derechos humanos en Colombia. Que tales hechos sean responsabilidad del General (R) Rito Alejo del Río, no le compete determinarlo a la Corte Constitucional. Es más, la Corte es enfática en señalar, que no está haciendo ningún juicio de valor sobre la responsabilidad del General. Ciudadano que se presume inocente y quien tiene derecho a todas las garantías que brinda un Estado de Derecho. Cualquier imputación en su contra, debe fundarse en pruebas sólidas y contundentes, pues de lo contrario no podrá atribuírsele hecho punible alguno.

“Por otra parte, debe destacarse que, dada la gravedad de las denuncias y el supuesto carácter sistemático y planificado de las mismas, resulta desproporcionado exigir que una comunidad aislada (y posiblemente, en extremo temerosa) comprenda la dimensión de un “ataque sistemático” contra la población civil. En punto a los delitos de lesa humanidad, dada la exigencia internacional de sistematicidad y planificación, es natural que sean personas ajenas a la comunidad, con capacidad para observar un espectro mayor, quienes estén en situación de identificar y denunciar la comisión de tales hechos. Por lo mismo, también les asiste un interés genuino.”

6 Ver al respecto la Sentencia T-025 de 2004, en la cual se decidió que las asociaciones de desplazados podían presentar acciones de tutela a favor de sus miembros, dadas las condiciones extremas de vulnerabilidad de este sector de la población.

7 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

8 En la sentencia T-242 de 1993 y otras, se ha reiterado la procedencia de la acción de tutela

para proteger el derecho fundamental de petición ante la omisión o el retardo de la entidad en resolver las solicitudes que se eleven.

9 Sentencias T-618 de 1995 (M.P. Hernando Herrera Vergara), T-821 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

10 M.P. Humberto Sierra Porto.

11 Ver, entre otras, las sentencias T-473 de 1992, T-695 de 1996, T-074 de 1997 y C-491 de 2007. En la sentencia T-705 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño, se expresó al respecto:

“3. El precedente jurisprudencial definido por la Corte Constitucional [Ver, entre otras, las sentencias: T-464/92, T-473/92, T-306/93, T-605/96, T-074/97, T-424/98, T-842/02] ha establecido que de la interpretación sistemática del derecho de petición (Art. 23 C.P.) y el libre acceso a los documentos públicos (Art. 74 C.P.), así como de las normas que integran el bloque de constitucionalidad, en especial, los artículos 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se deriva el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos.

“4. Este derecho fundamental innominado guarda estrecha relación con el enunciado normativo de la Constitución. En este sentido, la Corte ha resaltado su conexión estrecha con el derecho de información (Art. 20 C.P.) en la medida en que la garantía del libre flujo de información requiere necesariamente el acceso a los documentos públicos....”

12 En la sentencia T-605 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía, se afirmó sobre la relación entre el derecho a acceder a la información en manos del Estado y el derecho de petición:

“Interpretando sistemáticamente las distintas normas de la Constitución, esta Corporación ha declarado que el derecho a acceder a documentos públicos está directamente relacionado con el derecho de petición, al ser una manifestación específica del mismo. El derecho de petición es el género, y el acceso a documentos públicos o a determinadas informaciones, es la especie.

“Por tanto, esta Sala no comparte la decisión adoptada por el Consejo de Estado, al considerar que el acceso a documento públicos no es un derecho fundamental, por ser autónomo y no encontrarse regulado por la Constitución dentro del capítulo de los derechos

fundamentales.

13 Es necesario mencionar que el derecho a acceder a la información bajo control del Estado ocupa actualmente un lugar central en los organismos de derechos humanos. En 2001 y 2003, el Relator de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la Libertad de Expresión emitió, respectivamente, un Informe sobre la Acción de Hábeas Data y el derecho a la información, y otro sobre el acceso a la información; en 1994, el Relator de Naciones Unidas para la Libertad de Expresión publicó también un informe sobre este tema (E/CN.4/1995/32, del 14 de diciembre de 1994). Además, en el último tiempo se han aprobado una serie de documentos en los que se contempla este derecho, tales como la Declaración de Chapultepec (1994), los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información (1996), los Principios de Lima (2000), la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000) y la Recomendación 2002 (2) del Consejo de Europa sobre el Derecho de Acceso a Documentos Oficiales. Para más información sobre el tema ver la página electrónica de la organización Article 19(www.article19.org/). En ella se puede consultar una base de datos sobre sentencias dictadas por tribunales nacionales e internacionales acerca de la libertad de expresión y el derecho a la información. También se puede acceder a diferentes documentos sobre el acceso a la información, entre los cuales se encuentra el modelo de ley sobre la libertad de información y la versión electrónica del libro *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, de Toby Mendel. Ver también el portal de la organización Open Society Justice Initiative (www.justiceinitiative.org/). En esta página se puede acceder a un estudio del año 2006 sobre el tema, titulado “Transparencia y silencio. Encuesta sobre leyes y prácticas del acceso a la información en catorce países.” Los países analizados de nuestra región son Argentina, Chile, México y Perú.

14 M.P. Jaime Córdoba Triviño. La sentencia contó con el salvamento de voto del magistrado Jaime Araújo Rentería. La sentencia versó sobre una demanda de inconstitucionalidad presentada contra la Ley 1097 de 2006, “por la cual se regulan los gastos reservados.”

15 En la misma sentencia C-491 de 2007 se recopilaron las reglas referidas a las limitaciones al acceso a la información pública de la siguiente forma: “12. En resumen, la Corte ha considerado que sólo es legítima una restricción del derecho de acceso a la información pública - o el establecimiento de una reserva legal sobre cierta información - cuando: i) la

restricción está autorizada por la ley o la Constitución; ii) la norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no ampare actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de los servidores públicos; iii) el servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza; iv) la ley establece un límite temporal a la reserva; v) existen sistemas adecuados de custodia de la información; vi) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; vii) la reserva opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; viii) la reserva obliga a los servidores públicos comprometidos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla; ix) la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información.”

16 Las afirmaciones acerca de las restricciones a la libertad de expresión que fueron vertidas en la Opinión Consultiva N° 5 fueron reiteradas en el Caso Ulloa Herrera vs. Costa Rica, fallado en el año 2004 (párrafos 120 ss.)

17 Cfr. Caso López Álvarez, supra nota 72, párr. 163; Caso Ricardo Canese, supra nota 72, párr. 77; y Caso Herrera Ulloa, supra nota 72, párr. 108.

18 Cfr. Caso López Álvarez, supra nota 72, párr. 163; Caso Ricardo Canese, supra nota 72, párr. 80; y Caso Herrera Ulloa, supra nota 72, párrs. 108-111.

19 Cfr. Caso YATAMA. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 192; y La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 34.

20 Cfr. supra nota 75.

21 Cfr. Caso Ricardo Canese, supra nota 72, párr. 82; Caso Herrera Ulloa, supra nota 72, párr. 112; y Opinión Consultiva OC-5/85, supra nota 72, párr. 70.

22 Cfr. Caso Palamara Iribarne, supra nota 72, párr. 83; Caso Ricardo Canese, supra nota 72, párr. 97; y Caso Herrera Ulloa, supra nota 72, párr. 127. En el mismo sentido, cfr. Feldek v. Slovakia, no. 29032/95, § 83, ECHR 2001-VIII; y Surek and Ozdemir v. Turkey, nos. 23927/94

and 24277/94, § 60, ECHR Judgment of 8 July, 1999.

23 Cfr. Caso López Álvarez, supra nota 72, párr. 165; Caso Palamara Iribarne, supra nota 72, párr. 85; Caso Ricardo Canese, supra nota 72, párr. 95; y Caso Herrera Ulloa, supra nota 72, párrs. 120-123.

24 Cfr. Opinión Consultiva. OC-6/86, supra nota 86, párrs. 26-29.

25 Cfr. Caso Palamara Iribarne, supra nota 72, párr. 85; Caso Ricardo Canese, supra nota 72, párr. 96; Caso Herrera Ulloa, supra nota 72, párrs. 121 y 123; y Opinión Consultiva OC-5/85, supra nota 72, párr. 46.

26 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

27 Ver en especial, y entre muchas otras, las sentencias T-609 de 1992, T-066 de 1998 y C-087 de 1998.

28 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. El magistrado Rodrigo Escobar Gil salvó el voto.

29 Sobre el examen de proporcionalidad y sus diferentes niveles ver, entre muchas otras, las sentencias C- 227 de 2004 y C-673 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y C-265 de 1994 y C-445 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

30 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

31 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

32 Por lo demás, es importante señalar que los mismos reglamentos sobre los uniformes de los miembros de la Fuerza Pública establecen que en los uniformes deben aparecer con claridad los nombres de los agentes, con lo cual se persigue que ellos sean identificables por los ciudadanos. Un buen ejemplo lo constituye la Resolución 2495 de 1997, mediante la cual el Director General de la Policía Nacional dictó el “Reglamento de Uniformes, Insignias, Distintivos y Condecoraciones para el personal de la Policía Nacional.” El artículo 1º del reglamento fija cuál es su propósito, así: ““Art. 1º. Objeto y alcance. El presente reglamento establece la clasificación, características, composición, descripción y uso de los uniformes , insignias, distintivos, condecoraciones y demás prendas para el personal de oficiales, nivel

ejecutivo, suboficiales, agentes, auxiliares bachilleres y regulares, alumnos de las escuelas de formación, personal civil y alumnos de los colegios de la Policía Nacional que reciban instrucción policial especial. // Los uniformes, insignias, distintivos y condecoraciones serán los dispuestos en el presente reglamento, su uso es obligatorio y exclusivo para el personal de la Policía Nacional.”

En el art. 3 se contemplan las obligaciones del personal de la Policía Nacional a este respecto. Allí se dispone en el numeral 5: “La placa de identificación policial y el tarjetero se usarán siempre con los uniformes de calle, presentación, servicio y clase.” Luego, el art. 4, numeral 1º, establece que le está prohibido al personal de la Policía Nacional “[h]acer modificaciones a los uniformes, accesorios, insignias y distintivos establecidos en este reglamento; cualquier alteración será considerada como falta disciplinaria.” Más adelante, en el artículo 144, se define cómo debe ser el tarjetero, donde consta el nombre del agente: “En material acrílico de color verde aceituna de 2 c. de ancho por 7 cm de largo, con borde blanco. En bajo relieve con caracteres blancos de 0.8 cm de alto el primer apellido y la inicial del segundo para el personal masculino y el nombre y la inicial del primer apellido para el personal femenino.// Se usará sobre la tapa del bolsillo superior derecho del saco o camisa. En la cara posterior llevará dos agujas para asegurar con broche de presión. // Con uniforme de trabajo, el tarjetero consiste en un rectángulo en tela verde aceituna, de longitud igual a la del ancho del bolsillo de la guayabera y 3 c. de ancho, con ribete y caracteres bordados con hilo negro, lleva el primer apellido para el personal masculino y el nombre e inicial del primer apellido para el femenino en letras de 1.3 cm. de alto, se usa por el personal en todos los grados sobre el bolsillo derecho de la guayabera.”

La Resolución anotada indica que desde el mismo diseño de los uniformes de la Fuerza Pública se parte de la base de que los nombres de sus agentes deben ser visibles y reconocibles para los ciudadanos. Esto significa que la actividad cotidiana de los miembros de la Fuerza Pública entraña que sus identidades sean conocidas, tal como lo solicita el actor de la presente tutela.

33 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Salvó parcialmente su voto el Magistrado Jaime Araújo Rentería.

34 “Por el cual se dictan las normas sobre evaluación y clasificación para el personal de

Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y se establecen otras disposiciones.”

35 En el mismo cuadro se anota que la información fue recopilada de los diversos derechos de petición presentados al Presidente de la República, radicados bajo los números 152982, 195947, 241719, 260021, 279992, 300313, 320803, 359840, 399453, 419900 y 435971, y de una denuncia presentada ante el Fiscal General de la Nación, el día 12 de noviembre de 2003.

36 En la resolución del Presidente de la Corte Interamericana se manifiesta también que la Comisión misma había dictado medidas cautelares a favor de la población de San José de Apartadó, el 17 de diciembre de 1997, pero que esas medidas “no habrían logrado detener la violencia desatada ‘contra los miembros de la comunidad y los actos de hostigamiento [que] amenazan de manera grave y continua el derecho a la vida y la integridad personal de las personas protegidas.”

37 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

38 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

39 Además, en el cuadro aportado por la Fiscalía solamente se encuentra un proceso en el que se dictó resolución de acusación por un delito diferente al de rebelión. Sin embargo, no escapa a la Sala de Revisión que, en enero de 2007, la Fiscalía dictó una resolución de acusación contra varios miembros de la Fuerza Pública por el asesinato de Edilberto Vásquez, ocurrido en enero de 2006. También conoce la Sala de Revisión que, en febrero de 2007, la Fiscalía llamó a indagatoria a 69 militares dentro de la investigación del asesinato del líder de la Comunidad de Paz Luis Eduardo Guerra Guerra y otras siete personas más, ocurrido en febrero de 2005. Igualmente, en los últimos días, se ha hecho pública la noticia sobre la medida de aseguramiento dictada contra un capitán del ejército, con ocasión de la misma investigación.

40 Ver al respecto las sentencias T-558 de 2003, T-786 de 2003 y T-327 de 2004.

41 Por eso, en su sentencia C-578 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte Constitucional expresó: “Como principio general, el Estatuto de Roma establece que son los Estados quienes deberán ejercer en primer lugar sus competencias penales contra quienes

puedan ser responsables de la realización de las conductas descritas en los artículos 5 a 8 del Estatuto y se encuentren en su territorio. Sin embargo, cuando un Estado Parte del Estatuto se niegue (indisposición) o no pueda (incapacidad) investigar o enjuiciar a estas personas, la Corte Penal Internacional puede hacerlo. Por eso, se entiende que la Corte Penal Internacional es complementaria de las jurisdicciones penales nacionales.”

42 Así, por ejemplo, en la parte resolutive de su sentencia de mayo de 2007 sobre el caso de la Masacre de La Rochela, la Corte dijo acerca de las investigaciones penales: “9. El Estado debe, en un plazo razonable, conducir eficazmente los procesos penales que se encuentran en trámite y los que se llegaren a abrir, y debe adoptar todas las medidas necesarias que permitan el esclarecimiento de los hechos del presente caso, en aras de determinar la responsabilidad de quienes participaron en dichas violaciones, en los términos de los párrafos 287 a 295 de la presente Sentencia. Los resultados de estos procesos deberán ser públicamente divulgados por el Estado, de manera que la sociedad colombiana pueda conocer la verdad acerca de los hechos del presente caso.”

43 En este sentido, el art. 53.(2).(c) del Estatuto de Roma contempla que el Fiscal podrá aplicar el principio de oportunidad para determinar si inicia la investigación, si observa que “c) El enjuiciamiento no redundaría en interés de la justicia, teniendo en cuenta todas las circunstancias, entre ellas la gravedad del crimen, los intereses de las víctimas y la edad o enfermedad del presunto autor y su participación en el presunto crimen.”

44 En la misma sentencia se expresó al respecto: “Uno de los principios sobre los que se estructura la jurisdicción reconocida por los Estados Partes en el Estatuto de Roma está expresado en la obligación general de cooperar. Esto quiere decir que los Estados firmantes del Tratado, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto, “cooperarán plenamente con la Corte en relación con la investigación y los enjuiciamiento de los crímenes de su competencia” (...) //Un régimen de cooperación establecido en estos términos es fundamental para el diseño y funcionamiento de la Corte Penal Internacional. El papel que desarrolla el Fiscal al llevar a cabo parte de su investigación en el territorio de un Estado, con la necesaria aquiescencia del mismo, es central para crear un sistema que garantice la real administración de justicia en la que confían las víctimas de los crímenes de competencia de la Corte -en clara extensión del artículo 229 CP- y la comunidad internacional en general -Preámbulo del Estatuto de Roma- y hace parte de un conjunto de instrumentos que, al

mismo tiempo que garantizan la capacidad de castigar atrocidades, respetan las prerrogativas de cada Estado, incluyendo su competencia para procesar a los responsables de los crímenes que delimitan materialmente el ámbito de acción de la Corte Penal Internacional”.

45 Dice el numeral 1 del artículo 17: “Artículo 17. Cuestiones de admisibilidad

“1. La Corte teniendo en cuenta el décimo párrafo del preámbulo y el artículo 1, resolverá la inadmisibilidad de un asunto cuando:

“a) El asunto sea objeto de una investigación o enjuiciamiento por un Estado que tenga jurisdicción sobre él salvo que éste no esté dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo;

“b) El asunto haya sido objeto de investigación por un Estado que tenga jurisdicción sobre él y éste haya decidido no incoar acción penal contra la persona de que se trate, salvo que la decisión haya obedecido a que no esté dispuesto a llevar a cabo el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo;

“c) La persona de que se trate haya sido ya enjuiciada por la conducta a que se refiere la denuncia, y la Corte no pueda adelantar el juicio con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 20;

“d) El asunto no sea de gravedad suficiente para justificar la adopción de otras medidas por la Corte.”

46 Dicen así los numerales 2 y 3 del artículo 17 del Estatuto:

“a) Que el juicio ya haya estado o esté en marcha o que la decisión nacional haya sido adoptada con el propósito de sustraer a la persona de que se trate de su responsabilidad penal por crímenes de la competencia de la Corte, según lo dispuesto en el artículo 5;

“b) Que haya habido una demora injustificada en el juicio que, dadas las circunstancias, sea incompatible con la intención de hacer comparecer a la persona de que se trate ante la justicia;

“c) Que el proceso no haya sido o no esté siendo sustanciado de manera independiente o imparcial y haya sido o esté siendo sustanciado de forma en que, dadas las circunstancias, sea incompatible con la intención de hacer comparecer a la persona de que se trate ante la justicia.

“3. A fin de determinar la incapacidad para investigar o enjuiciar en un asunto determinado, la Corte examinará si el Estado, debido al colapso total o sustancial de su administración nacional de justicia o al hecho de que carece de ella, no puede hacer comparecer al acusado, no dispone de las pruebas y los testimonios necesarios o no está por otras razones en condiciones de llevar a cabo el juicio.”

47Al respecto es importante tener en cuenta que la misma Corte Constitucional ha establecido que en algunos casos especiales se puede ordenar a través de una acción de tutela el traslado de un puesto de policía, cuando su ubicación genera una amenaza grave e inminente para las personas. En la sentencia T-1206 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, se expresó sobre la ubicación de los puestos de policía: “E[!] acaecimiento de una situación de violencia generalizada en algunos municipios del país pone de presente un cambio de circunstancias que lleva a la necesidad de cuestionar los esquemas tradicionales de planeación, diseñados para situaciones en las cuales la magnitud de la violencia puede ser contrarrestada mediante la sola actividad de la policía. En tales circunstancias de relativa tranquilidad, la cercanía a una estación de policía representa una garantía adicional para los administrados en las condiciones de prestación del servicio, aunque, de todos modos, los vecinos a las estaciones están expuestos a algunos riesgos. Sin embargo, en circunstancias de violencia sistemática, dirigida -entre otras- contra la policía, esta misma cercanía se traduce en un aumento ostensible del riesgo al que está expuesta la población civil.⁴⁷ Es necesario entonces, que la planeación y la administración del servicio de policía consideren también el aumento del riesgo que supone esta situación de violencia sobreviniente para los vecinos de las estaciones, cumpliendo de ese modo con el deber general de protección de la población civil y de las personas civiles, que establece el primer inciso del artículo 3 Común a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949.” De la misma manera, en la sentencia T-165 de 2006. M.P. Jaime Araújo Rentería, se resumió la jurisprudencia de la Corte sobre este punto así: “ (...) según la jurisprudencia de la Corte Constitucional la procedencia de la tutela para ordenar el cambio de sedes de las dependencias de la Fuerza Pública está supeditada a la existencia de una amenaza grave e inminente para la vida o la integridad del accionante, y a

que éste se encuentre en una particular situación de vulnerabilidad con relación a la generalidad de las personas que impida exigirle razonablemente el mismo grado de cumplimiento de los deberes constitucionales, especialmente los de solidaridad y de apoyo a las autoridades legítimamente constituidas.”