

COMITE DE DERECHOS HUMANOS-Naturaleza y funciones

Las funciones del Comité están señaladas en el mismo pacto, en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Reglamento del Comité de Derechos Humanos. Se trata de un organismo que no tiene naturaleza jurisdiccional y que básicamente pretende vigilar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los Estados al suscribir el tratado y difundir la interpretación de los derechos protegidos por él, con la finalidad de guiar a los organismos ejecutores a nivel interno en la aplicación correcta de las normas internacionales sobre los derechos humanos civiles y políticos. Además de examinar los informes que deben presentar los Estados Partes explicando el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, de proferir observaciones generales señalando el contenido y el alcance de los derechos y obligaciones consagrados por el Pacto, y de estudiar las denuncias presentadas entre Estados Partes, el Comité también debe examinar las denuncias formuladas por particulares.

PREVENCION EN TUTELA-Promoción y protección de derechos humanos

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

La Corte también hizo énfasis en que el juez constitucional no se puede sustraer de la función protectora que le fue atribuida cuando a través de la acción de tutela se presentan circunstancias que podrían implicar la vulneración de derechos fundamentales. En igual sentido, en la sentencia T-786 de 2003 se resaltó la obligación del juez constitucional de proteger los derechos fundamentales del ciudadano que ha acudido a la acción de tutela para solicitar el cumplimiento de una medida cautelar decretada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Se puede concluir que las observaciones que profiera el Comité de Derechos Humanos deben observarse y ejecutarse por el Estado parte de buena fe, y es del resorte del juez constitucional pronunciarse sobre la existencia de una amenaza o violación a los derechos fundamentales cuando las circunstancias que subyacen a las recomendaciones internacionales ameriten su intervención.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para ordenar el cumplimiento de recomendaciones del

CDH en el caso concreto

Partiendo de las pretensiones del actor, observa la Sala que en este caso el juez de tutela no es competente para verificar ni ordenar el cumplimiento de una observación proferida por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Bien se trate de recomendaciones generales sobre la interpretación o alcance de los derechos consagrados en el Pacto, o de recomendaciones derivadas de denuncias presentadas por particulares, la jurisdicción constitucional no fue instituida para ordenar la ejecución de los actos internacionales así como tampoco para decidir sobre la procedencia o no de los recursos que presente el Estado colombiano como parte de su defensa en el plano internacional.

JUEZ CONSTITUCIONAL-Deber de proteger los derechos fundamentales aunque su protección se hubiese alegado ante organismo internacional

Independientemente de que el actor hubiese acudido ante el organismo internacional buscando proteger sus derechos, si las circunstancias alegadas ante el organismo internacional continúan produciendo efectos perjudiciales en el momento en el que se presentó la acción de tutela, el juez constitucional debe entrar a adoptar las medidas necesarias para la protección de los derechos fundamentales del accionante.

ACCION DE REPARACION DIRECTA-Medio de defensa judicial para obtener indemnización de perjuicios por parte del Estado/DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA-Inexistencia de impedimento para acudir a los medios de defensa judicial

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA-Investigaciones previas fueron adelantadas por las autoridades competentes

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por no darse el presupuesto de inmediatez

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por no haberse probado vulneración o amenaza actual de los derechos fundamentales

Referencia: expediente T-857042

Accionante: Luis Asdrúbal Jiménez Vaca.

Demandados: Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Defensa Nacional, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Policía Nacional y Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., doce (12) de abril de dos mil cinco (2005).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente,

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá en primera instancia, y la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia en segunda instancia, dentro de la acción de tutela instaurada por Luis Asdrúbal Jiménez Vaca contra el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-.

I. ANTECEDENTES.

1. Solicitud.

El accionante solicita se protejan sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, justicia, verdad, debido proceso, reparación integral, libre circulación y residencia, libre desarrollo de la personalidad, trabajo, dignidad, igualdad y propiedad, ordenándole a las entidades demandadas que den cumplimiento a la Recomendación CCPR/C/74/D/859/1999 del 15 de abril de 2002 proferida por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

1. Hechos relevantes.

1. Desde el 4 de enero de 1989, el accionante goza del estatus de refugiado en Inglaterra, debido a las constantes amenazas que sufrió durante la década de los 80 en el departamento de Antioquia; incluyendo un atentado contra su vida el 20 de mayo de 1988 que le alteró parcialmente y de manera permanente su sistema motriz, su sistema gastrointestinal y le limitó el funcionamiento del sistema cardiovascular de su pierna izquierda.

2. El Juzgado 28 de Instrucción Criminal de Medellín asumió de oficio la investigación penal por el atentado perpetrado contra la vida del actor. Sin embargo, a éste no se le ha notificado ninguna providencia al respecto por lo que aduce que no revelaron ningún resultado.

3. El 9 de febrero de 1990 el accionante presentó una acción de reparación directa ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, solicitando se declarara la responsabilidad de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional y Policía Nacional, y la consecuente reparación de los daños y perjuicios sufridos por la omisión de estas autoridades en proteger su vida y por la posible participación de algunos de sus miembros en el atentado.

4. Ante la ineficacia de los recursos jurídicos internos para proteger sus derechos fundamentales y para obtener la reparación a los perjuicios sufridos, el 4 de diciembre de 1998 el actor denunció su situación ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

5. El 8 de julio de 1999, la Sala Séptima de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia desestimó las pretensiones de la acción de reparación directa al no encontrar que las entidades demandadas hubiesen incurrido en una falla del servicio, teniendo en consideración que la víctima nunca solicitó protección especial ante las autoridades competentes.

6. Mediante la Recomendación CCPR/C/74/D/859/1999 adoptada el 25 de marzo de 2002, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas dictaminó que el Estado Colombiano violó el artículo 6º, párrafo 1º, relativo al derecho a la vida como inherente a la persona humana; 9º, párrafo 1º, relativo al derecho a la libertad y a la seguridad personal; 12,

párrafos 1 y 4, relativos al derecho a la libertad de circulación y a fijar libremente el lugar de residencia. En consecuencia, y con fundamento en el literal a) del párrafo 3º del artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité decidió que el Estado Colombiano “tiene la obligación de proporcionar al Sr. Luis Asdrúbal Jiménez Vaca un recurso efectivo, que incluya una indemnización y de adoptar medidas adecuadas para proteger su seguridad personal y su vida de manera que sea posible su regreso al país.” Así mismo, “(...) insta al Estado Parte a realizar investigaciones independientes sobre el atentado y a acelerar las actuaciones penales contra las personas responsables del mismo. El Estado Parte tiene la obligación de procurar que no ocurran violaciones análogas en el futuro.”

7. Con fundamento en lo dispuesto en la Ley 228 de 1996, y mediante la Resolución 05 del 22 de julio de 2002, el Comité de Ministros integrado por los Ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional, emitió concepto desfavorable para el cumplimiento del Dictamen No. 859 de 1999 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y sugirió presentar la demanda o los recursos procedentes.

8. El 25 de octubre de 2002, el Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó al Comité de Derechos Humanos la reconsideración y revisión de la decisión final adoptada por dicho órgano, aduciendo razones procedimentales y de fondo.

9. Mediante oficio DDH 47326 del 30 de octubre de 2002, la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores le informó al accionante que en virtud de la Resolución 05 del 22 de julio de 2002 proferida por el Comité de Ministros, el Estado Colombiano solicitó al Comité de Derechos Humanos la reconsideración de la decisión final adoptada dentro de su caso.

1. Fundamentos de la acción.

Para el accionante, las entidades accionadas están vulnerando los derechos fundamentales invocados, por la dilación en dar cumplimiento al dictamen expreso del Comité de Derechos Humanos en relación con la protección a su vida y la disposición de medios de defensa jurídicos para determinar los responsables de las amenazas y del atentado que sufrió antes

de exiliarse y para obtener la reparación de los perjuicios generados.

Sostiene que, según el artículo 93 de la Constitución y las leyes 74 de 1968 y 228 de 1996, las decisiones del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se encuentran incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico. El Estado Colombiano debe acatar dichos dictámenes, sin que le sea facultativo adoptarlas o no, pues al no hacerlo incumple con los deberes internacionales asumidos al ratificar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Así mismo lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia T-786 de 2003, en un caso similar al presente en el que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ordenó al Estado Colombiano el cumplimiento de unas medidas cautelares, y de igual forma lo entendió el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas al señalar que:

“Teniendo en cuenta que, al adherirse al Protocolo Facultativo el Estado Parte (Colombia) ha reconocido la competencia del Comité para determinar si se ha violado el Pacto y que, conforme el artículo 2 de éste, el Estado Parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a proporcionar un recurso efectivo y aplicable en el caso de que se haya comprobado una violación...”.

Por lo demás, para el actor la presentación de un recurso de reconsideración por parte del Estado Colombiano constituye una “actuación dilatoria (e...) injustificada”, pues el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no prevé la posibilidad de presentar ningún recurso en contra de las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos DE LAS Naciones Unidas.

En esta medida, el incumplimiento por parte del Estado colombiano de sus obligaciones internacionales implica una permanente violación a sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, justicia, verdad, debido proceso, reparación integral, libre circulación y residencia, libre desarrollo de la personalidad, trabajo, dignidad, igualdad, propiedad y a retornar a la Patria.

II. ACTUACIONES PROCESALES.

En respuesta a la solicitud de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, la Directora de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de

Relaciones Exteriores solicitó desestimar las pretensiones del accionante.

Para comenzar, hizo una relación detallada de todas las gestiones realizadas por dicha cartera desde el 12 de marzo de 1999 en relación con la solicitud del señor Luis Asdrúbal Jiménez Vaca ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En su listado incluye varias comunicaciones enviadas a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación, al Consejo de Estado y a los ministerios del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional, con el fin de determinar las actuaciones que han adelantado en los últimos quince años frente a la situación del actor.

Luego, la funcionaria explicó el alcance de las competencias atribuidas al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por el Primer y el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por el Reglamento del Comité, frente a las denuncias que presenten los particulares por la violación de cualquiera de los derechos reconocidos en el tratado por un Estado Parte. Al respecto concluyó que la facultad de formular observaciones teniendo en consideración toda la información suministrada por el denunciante y el Estado Parte interesado, prevista en el artículo 5º del Primer Protocolo Facultativo y en el artículo 94 del Reglamento:

“no tienen carácter vinculante para el Estado, en la medida que no son de obligatorio cumplimiento. (...) ni en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ni en el Primer Protocolo Facultativo del Pacto, ni en el Reglamento del Comité de Derechos Humanos los Estados Partes han concedido poder coercitivo o vinculante de las observaciones del Comité, por lo que no se puede deducir este carácter.(...) El Comité no puede obligar a un Estado a la adopción de dichas observaciones, sin embargo éstas pueden tener una gran fuerza política o moral que conmina a muchos Estados al cumplimiento voluntario de éstas.”

Es por eso que, atendiendo la naturaleza jurídica de estas recomendaciones, el párrafo primero del artículo 2º de la Ley 228 de 1996 exige un concepto favorable del Comité de Ministros como requisito previo para proceder a dar cumplimiento a las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos. Este comité tendrá en cuenta las pruebas recaudadas, las providencias proferidas en los procesos judiciales, administrativos o disciplinarios y la actuación surtida ante el órgano internacional.

Partiendo de esta base, la Directora de Derechos Humanos y Derecho Internacional

Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores resaltó que mediante la Resolución 05 del 22 de julio de 2002, el Comité de Ministros emitió un concepto desfavorable en relación con el Dictamen no. 859 de 1999 adoptado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, sugiriendo la presentación de los recursos procedentes en contra de la decisión. Por esta razón, el Estado Colombiano presentó el 25 de octubre de 2002 un recurso de reconsideración, absteniéndose de adoptar cualquier medida mientras el Comité de las Naciones Unidas resuelve el recurso.

Por estas razones, considera que el Ministerio de Relaciones Exteriores se ha sujetado al procedimiento constitucional y legal, sin que su conducta pueda ser calificada como dilatoria, omisiva y mucho menos, vulneratoria de los derechos fundamentales invocados por el actor.

2.2. Respuesta del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-.

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo de Seguridad dio respuesta a la acción de tutela instaurada en su contra, solicitando sean denegadas las pretensiones respecto de dicha entidad.

El funcionario señaló que como organismo de seguridad del Estado, la prestación de sus servicios cualificados se encuentra supeditada al cumplimiento de ciertos requisitos, una vez se haya efectuado el estudio técnico de nivel de riesgo y grado de amenaza de la persona que solicita la asignación de protección especial. Lo anterior debido a que sus recursos limitados deben ser utilizados estrictamente en aquellos casos en que las circunstancias de peligro lo ameriten. Advirtió que para la situación de riesgo general a la que se encuentra sometida la población colombiana, son los miembros de la fuerza pública (Fuerzas Militares, y Policía Nacional) los responsables de su protección, pues resulta imposible que el DAS proporcione protección personalizada a todo aquel que sienta amenazados sus derechos fundamentales, como ocurre en el presente caso.

Puso de presente, además, que según las leyes 199 de 1995 y 418 de 1997 y el Decreto 372 del 26 de febrero de 1996, la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior tiene la función de desarrollar y ejecutar el Programa de Protección Especial a las personas amenazadas, programa “orientado a la protección de la vida e integridad personal de los dirigentes y activistas de partidos y

movimientos políticos, de movimientos sociales y de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y de los testigos en caso de violación de los mismos.”² Por lo tanto, debido a la calidad de activista sindicalista del actor, éste debe acudir a la Dirección anterior y no al Departamento Administrativo de Seguridad para obtener protección estatal.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo de Seguridad considera que la acción de tutela en contra de dicha entidad no debe prosperar, por cuanto no tiene obligación de protección alguna respecto de los derechos fundamentales del actor.

2.3. Respuesta del Ministerio del Interior y de Justicia.

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia solicitó se nieguen las pretensiones de la acción de tutela.

En primer lugar, reiteró que el Comité de Ministros competente para emitir el concepto favorable requerido para dar cumplimiento a la decisión del organismo internacional, sugirió presentar un recurso de reconsideración en contra de la decisión final, el cual aún no ha sido resuelto por el Comité de Derechos Humanos.

En segundo lugar, puso de presente que en ningún momento el accionante ha presentado una solicitud para ser beneficiario del programa de protección para las personas que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad por causas relacionadas con la violencia política o ideológica o con el conflicto armado interno, que lidera la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

2.4. Respuesta del Ministerio de Defensa Nacional.

El Coordinador del Grupo de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional respondió la acción de tutela solicitando sea declarada improcedente, por cuanto el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aún no se ha pronunciado sobre el recurso de reconsideración presentado por el Estado Colombiano en contra del dictamen que el accionante solicita sea acatado.

Por lo demás, se atiene a la respuesta a la demanda presentada por el Ministerio de

Relaciones Exteriores, enfatizando en que el Tribunal Administrativo de Antioquia, en primera instancia, se abstuvo de declarar la responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional por los perjuicios alegados por el actor en la demanda de reparación directa que actualmente es de conocimiento del Consejo de Estado en segunda instancia.

2.5. Respuesta del Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional

La Jefe de la Oficina Jurídica de la Policía Nacional dio respuesta a la acción de tutela instaurada en su contra, solicitando sea declarada improcedente respecto de dicha entidad, por cuanto es la responsabilidad del Ejército Nacional la que debe ser analizada frente al caso concreto. Puso de presente, además, que han transcurrido quince años desde que el actor fue víctima de las amenazas y del atentado, y que además de hacer denuncias públicas el accionante en ningún momento presentó peticiones concretas a las autoridades competentes para que le brindaran protección especializada.

2.6. Respuesta de la Procuraduría General de la Nación.

La Procuraduría General de la Nación dio respuesta a la acción de tutela a través de apoderada, solicitando sea declarada improcedente por cuanto no es del resorte de la acción de tutela pretender obtener reparaciones indemnizatorias por perjuicios que, por lo demás, no han sido ocasionados por dicho organismo de control.

Señaló, además, que desde que el accionante se encuentra en el exilio, no ha solicitado ningún tipo de protección especial para su integridad personal ante los organismos competentes, por lo que no se puede culpar a dichas entidades de su imposibilidad para regresar al país.

III. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN.

3.1. Primera instancia.

Mediante Sentencia del 2 de diciembre de 2003, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá denegó el amparo constitucional solicitado, argumentando que en nuestro ordenamiento jurídico las recomendaciones proferidas por los organismos internacionales

sólo son de obligatorio cumplimiento cuando el Comité de Ministros emite un concepto favorable al cumplimiento de la decisión, de conformidad con lo establecido en el parágrafo primero del artículo 2º de la Ley 288 de 1996. A su juicio, los organismos que investigan conductas violatorias de derechos humanos protegidos por tratados internacionales, salvo norma expresa en contrario, “únicamente se entienden autorizados para recibir la denuncia correspondiente, considerar su admisibilidad, pedir aclaraciones, insinuar al estado Parte la adopción de medidas provisionales, formular observaciones a título de pronunciamiento de fondo, así como realizar un seguimiento de dichas observaciones a fin de conocer las medidas adoptadas por aquél con fundamento en ellas.”

En esta medida, las autoridades demandadas no tienen competencia para disponer el cumplimiento de la decisión adoptada por el Comité de Derechos Humanos, teniendo en consideración que el Comité de Ministros rindió concepto desfavorable y que el Estado colombiano presentó un recurso de reconsideración que aún no ha sido resuelto por el organismo internacional.

3.2. Impugnación.

El apoderado de la parte accionante impugnó el fallo del a-quo, y solicitó que la decisión fuera revocada.

En primer lugar, argumentó que los dictámenes o decisiones que profiere el Comité de Derechos Humanos tienen carácter vinculante para el Estado colombiano a partir de la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En efecto, en virtud del principio del derecho internacional *pacta sunt servanda*, los estados parte deben cumplir de buena fe con las disposiciones de los acuerdos que suscriban (T-568 de 1999, C-914 de 2001, SU-383 de 2003):

“suponer lo contrario, es decir, la no obligatoriedad de este tipo de Tratados, sería recoger la mala fe del Estado Parte. ¿Para qué serviría entonces permitir a sus ciudadanos adelantar una acción ante el Comité del pacto, si, en caso de no favorecer al Estado, este puede alegar que el dictamen no lo obliga? ¿Ese es el fin de una norma de Derecho Internacional con vocación protectora de los Derechos Humanos?”

En segundo lugar, expuso que Ley 288 de 1996 es la concreción legal del deber de resarcir

aquellos perjuicios que hayan sido dictaminados por los organismos internacionales para la protección de los derechos.

Así mismo, puso de presente que según el parágrafo segundo del numeral 2º del artículo 2 de la Ley 228 de 1996, el Comité de Ministros debe rendir concepto favorable cuando no exista una segunda instancia prevista para los dictámenes proferidos por un organismos internacional. En esta medida, el referido Comité no podía emitir un concepto desfavorable en el presente caso, puesto que el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos no prevé otra instancia para los dictámenes del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, así como tampoco la procedencia de un recurso de reconsideración para controvertirlos. Caso contrario es el de las denuncias que conoce la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las cuales sí están sujetas a una segunda instancia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En relación con la Resolución 05 de 2002 proferida por el Comité de Ministros, el apoderado del accionante consideró que se configuró una violación al debido proceso por cuanto ésta no le fue notificada al actor para que propusiera los recursos correspondientes en las vías gubernativa y judicial.

Finalmente, resaltó que la acción de tutela no va dirigida exclusivamente a obtener el resarcimiento de los perjuicios, sino también a obtener la protección del Estado colombiano para poder retornar a su país y a que se adelanten las investigaciones pertinentes para que se sancionen a los responsables de las amenazas y el atentado del que fue víctima.

3.3. Segunda instancia.

Mediante Sentencia del 26 de enero de 2004, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia confirmó el fallo impugnado, por considerar que la acción de tutela resulta improcedente toda vez que el Estado colombiano solicitó la reconsideración de la decisión final adoptada por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La procedencia de dicho recurso encuentra respaldo, a su juicio, en los artículos 93 y 94 del Reglamento del Comité de Derechos Humanos. Mientras éste no sea resuelto resulta anticipado acudir a otro medio de defensa judicial para la protección de unos derechos cuya protección ya ha sido sometida a una autoridad internacional.

IV. PRUEBAS ORDENADAS Y RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN

Mediante Auto del 1º de junio del 2004, esta Sala de Revisión solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores que enviara copia de la Resolución 05 del 22 de julio de 2002 proferida por el Comité de Ministros, en la cual emite concepto desfavorable para el cumplimiento de la Comunicación No. 859 de 1999 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Así mismo, que informara si el mismo Comité ya se pronunció sobre la nota sin número de octubre 25 de 2002, en el cual el Estado colombiano solicita se reconsidere y revise la decisión final adoptada en la Comunicación no. 859 de 1999.

Conforme a lo solicitado, la Directora del Área de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores envió copia de la Resolución 05 de 2002 proferida por el Comité de Ministros, en la que se lee que:

“(…) una vez analizado el Informe del Comité de Derechos Humanos, el Comité de Ministros ha considerado pertinente recomendar al Gobierno Nacional que presente la demanda o interponga los recursos del caso contra la decisión respecto de la decisión del Comité sobre la comunicación No 859/1999;

Resuelve

Emitir concepto desfavorable para el cumplimiento del Dictamen sobre la comunicación No 859/1999 del Comité de Derechos Humanos, en los términos y para los efectos de la Ley 228 de 1996, en relación con lo dispuesto respecto de Luis Asdrúbal Jiménez Vaca, como quiera que, a juicio del Comité, no se dan los presupuestos de hecho y de derecho contemplados en la Constitución Política y en los tratados internacionales aplicables.”

Adicionalmente, informó que dicho ministerio no ha recibido respuesta del Comité de Derechos Humanos en relación con la solicitud de reconsideración del 25 de octubre de 2002.

1. Competencia.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución

Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia.

1. Problema Jurídico

De conformidad con el acápite de antecedentes, el actor considera que la demora por parte de las entidades accionadas en cumplir con el dictamen proferido a su favor por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas vulnera sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, justicia, verdad, debido proceso, reparación integral, libre circulación y residencia, libre desarrollo de la personalidad, trabajo, dignidad, igualdad y propiedad.

Por su parte, las entidades demandadas, respaldadas por los jueces de instancia, alegan que su inactividad encuentra respaldo en el recurso de reconsideración que fue presentado por el Estado colombiano y que suspendió los efectos de dicha decisión, la cual además no tiene fuerza vinculante según las autoridades.

Para pronunciarse sobre las pretensiones del actor, y definir acerca de la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados, le corresponde a la Sala de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿Es procedente la acción de tutela para hacer efectivos los dictámenes proferidos por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, dentro del marco de las solicitudes que pueden presentar los individuos por violación del Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos?

¿La actuación de las autoridades en relación con los hechos que dieron lugar a la recomendación del Comité de Derechos Humanos es lesiva, por acción u omisión, de los derechos fundamentales del accionante?

Para ese efecto, la Sala procederá a analizar la competencia del juez de tutela frente a las solicitudes de cumplimiento de los dictámenes proferidos por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

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

3.1. En 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumento que traduce los principios establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en varios derechos específicos, diferenciando los derechos civiles y políticos³ de aquellos económicos, sociales y culturales que se encuentran contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁴

Para la supervisión de su cumplimiento, el mismo tratado previó el establecimiento de un Comité de Derechos Humanos compuesto de expertos en este sector. ⁵ Las funciones del Comité están señaladas en el mismo pacto, en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ⁶ y en el Reglamento del Comité de Derechos Humanos. Se trata de un organismo que no tiene naturaleza jurisdiccional y que básicamente pretende vigilar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los Estados al suscribir el tratado y difundir la interpretación de los derechos protegidos por él, con la finalidad de guiar a los organismos ejecutores a nivel interno en la aplicación correcta de las normas internacionales sobre los derechos humanos civiles y políticos.

Además de examinar los informes que deben presentar los Estados Partes explicando el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, de proferir observaciones generales señalando el contenido y el alcance de los derechos y obligaciones consagrados por el Pacto⁷, y de estudiar las denuncias presentadas entre Estados Partes⁸, el Comité también debe examinar las denuncias formuladas por particulares.

En efecto, a partir del Protocolo Facultativo adoptado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966 los individuos tienen la posibilidad de presentar denuncias ante el Comité cuando consideren haber sido víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto por parte de un Estado que haya ratificado ambos instrumentos internacionales, es decir, el Protocolo y el Pacto. La comunicación del individuo da inicio a un trámite en el que el Estado denunciado puede esgrimir argumentos en su defensa, oponiéndose a la admisibilidad de la comunicación o al fondo de la cuestión.⁹ Luego de

confrontar las situaciones de hecho con las obligaciones contraídas en virtud de la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, “el Comité presentará sus observaciones al Estado Parte interesado y al individuo.”¹⁰

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

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

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

Frente a una solicitud de cumplimiento de una medida cautelar decretada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia T-558 de 2003¹¹ esta Corporación resaltó que, independientemente de la naturaleza jurídica de las medidas cautelares decretadas por este organismo internacional, éstas debían ser acatadas de buena fe por las

autoridades públicas internas debido al compromiso internacional por ser Colombia parte del Pacto de San José de Costa Rica, y como consecuencia de los deberes de protección derivados directamente de la Constitución Política.

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

“(...) la acción de tutela no fue concebida para garantizar el cumplimiento interno de las medidas cautelares decretadas por la CIDH. No obstante, nada obsta para que, en determinados casos, los dos mecanismos puedan llegar a complementarse, cuando quiera que persigan idénticos objetivos. Así pues, el juez de tutela puede emanar una orden para que la autoridad pública proteja un derecho fundamental cuya amenaza o vulneración justificó la adopción de una medida cautelar por parte de la CIDH mas no para ordenar la mera ejecución de ésta, sin que concurren los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela.”(T-558 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández)

En igual sentido, en la sentencia T-786 de 2003¹² se resaltó la obligación del juez constitucional de proteger los derechos fundamentales del ciudadano que ha acudido a la acción de tutela para solicitar el cumplimiento de una medida cautelar decretada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Se puede concluir, entonces, que las observaciones que profiera el Comité de Derechos Humanos deben observarse y ejecutarse por el Estado parte de buena fe, y es del resorte del juez constitucional pronunciarse sobre la existencia de una amenaza o violación a los derechos fundamentales cuando las circunstancias que subyacen a las recomendaciones internacionales ameriten su intervención.

4. Caso concreto

4.1. De acuerdo con las consideraciones anteriores, esta Sala de Revisión procede a analizar si los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, justicia, verdad, debido proceso,

reparación integral, libre circulación y residencia, libre desarrollo de la personalidad, trabajo, dignidad, igualdad y propiedad del accionante, están siendo vulnerados por la acción o la omisión del Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-.

Para el actor, la afectación de los derechos fundamentales constitucionales citados se deriva directamente de la dilación del Estado colombiano en darle cumplimiento al Dictamen No. 859 de 1999 proferido por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Señala que es una obligación internacional cumplir las recomendaciones proferidas por este organismo y que el recurso de reconsideración únicamente se interpuso como maniobra para sustraerse del cumplimiento de compromisos internacionales, pues es improcedente según el reglamento del organismo. Por eso, a través de este mecanismo constitucional le solicita al juez de tutela que ordene el inmediato cumplimiento de la decisión internacional señalada.

Así, si el Estado colombiano presentó un recurso de reconsideración no previsto en el reglamento del Comité de Derechos Humanos, es éste el organismo competente para decidir acerca de su improcedencia. Tampoco puede el juez constitucional definir si el Estado colombiano ha incumplido sus compromisos internacionales ni la manera como deben adoptarse a nivel interno las recomendaciones.

4.3. No obstante lo anterior, la situación fáctica que dio origen al Dictamen No. 859 de 1999 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas puede ser, en sí misma, constitutiva de una violación o amenaza actual para los derechos fundamentales del accionante. Independientemente de que el actor hubiese acudido ante el organismo internacional buscando proteger sus derechos, si las circunstancias alegadas ante el organismo internacional continúan produciendo efectos perjudiciales en el momento en el que se presentó la acción de tutela, el juez constitucional debe entrar a adoptar las medidas necesarias para la protección de los derechos fundamentales del accionante.

Siendo este el caso, esta Sala de Revisión guiará el análisis de las presuntas amenazas y violaciones a los derechos fundamentales del actor por parte de las autoridades colombianas, a partir de la comunicación que presentó el actor ante el Comité de Derechos Humanos y el

dictamen proferido por este organismo.

4.4. Previamente debe aclararse que, aunque el conocimiento que tiene el juez de tutela de los hechos está mediado por la intervención del organismo internacional, no se trata de controvertir ni revisar los criterios que éste tuvo en cuenta para arribar a la conclusión que el Estado colombiano vulneró algunos derechos protegidos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ni tampoco de pronunciarse sobre la oportunidad y la suficiencia de la posición jurídica asumida por el Estado colombiano. En este caso el pronunciamiento del juez de tutela se produce en el ámbito que le corresponde, esto es, desde una aproximación que se encuadra a partir de la Constitución Política, y que únicamente produce efectos dentro de nuestro ordenamiento jurídico y frente a las autoridades colombianas, sin perjuicio de la facultad convencional de las instancias internacionales para calificar la conducta desplegada por las autoridades del Estado en este campo.

4.5. Así, analizadas la denuncia del actor y la defensa del Estado colombiano a la luz de los compromisos contraídos desde la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas advirtió sobre la necesidad de adelantar varias actuaciones para garantizarle al peticionario los derechos a la vida (artículo 6º párrafo 1º del Pacto), a la seguridad personal (artículo 9 párrafo 1º del Pacto), a la circulación y a permanecer en el país (artículo 12 párrafos 1º y 4º del Pacto). La primera de ellas es proporcionar al accionante “un recurso efectivo, que incluya una indemnización”; la segunda es “adoptar medidas adecuadas para proteger su seguridad personal y su vida de manera que sea posible su regreso al país”; la tercera es “realizar investigaciones independientes sobre el atentado y (...) acelerar las actuaciones penales contra las personas responsables del mismo”; y por último, “procurar que no ocurran violaciones análogas en el futuro.”

Cabe constatar, entonces, cual ha sido la actuación del Estado colombiano frente a los hechos que dieron lugar a las recomendaciones anteriores, para determinar si los Ministerios del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de

Seguridad -DAS- o cualquier otra autoridad han omitido cumplir con sus deberes de protección de los derechos fundamentales del actor.

Sobre el medio de defensa judicial para obtener la indemnización de los perjuicios

4.6. La primera recomendación que plantea el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas es proporcionarle al accionante un recurso efectivo que incluya la indemnización de los perjuicios ocasionados por las amenazas y el atentado del que fue víctima.

Lo anterior se traduce dentro de nuestro ordenamiento jurídico en el derecho que tiene toda persona de acceder a la administración de justicia a través del ejercicio de las acciones judiciales establecidas por el legislador para determinar la verdad sobre lo ocurrido y obtener la sanción de los responsables y la reparación material de los daños que se hayan sufrido. También guarda relación con el derecho a un recurso judicial que sea idóneo y efectivo para materializar los derechos ante las instancias judiciales.

Ahora bien, para demandar a las entidades estatales que se consideren responsables de los perjuicios sufridos por una persona en razón de la acción u omisión de alguna de las autoridades públicas, el ordenamiento jurídico colombiano tiene prevista la acción de reparación directa ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 86 del Código Contencioso Administrativo). A través de esta acción, y con fundamento en el artículo 90 Superior, la víctima es reparada integralmente por el Estado si el juez contencioso encuentra que la entidad o las entidades demandadas tienen responsabilidad en la ocurrencia del daño.

En el presente caso, el actor interpuso en su debido momento una acción de reparación directa contra la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional y Policía Nacional. La demanda fue denegada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Antioquia, y actualmente es de conocimiento de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en segunda instancia.¹³ En el evento en que se demuestre la responsabilidad de aquellas autoridades en el daño que alega el actor, el daño antijurídico le será reparado y habrá obtenido la protección de sus derechos.

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, a través de la acción de tutela no pueden controvertirse asuntos que están siendo tramitados por la vía ordinaria, salvo que se

acredite la inminencia de un perjuicio irremediable que haga necesaria una intervención inmediata y transitoria del juez constitucional. Obsérvese que la acción de tutela habría de versar sobre el mismo asunto que actualmente esta siendo objeto de conocimiento por su juez natural, sin que se hubiesen acreditado las circunstancias que darían lugar a un perjuicio irremediable que justificara la procedencia excepcional de esta acción constitucional sumaria y residual.

La discusión sobre si dicho mecanismo interno resulta o no efectivo teniendo en consideración que su tramitación se ha prolongado excesivamente, es uno de los asuntos controvertidos ante la instancia internacional y no corresponde resolverlo en esta acción de tutela. Si bien el proceso se ha tardado quince años y aún no se han surtido todas las etapas procesales posibles, la víctima ha podido adelantar un trámite ante una autoridad judicial en el que se le ha garantizado su derecho de contradicción. Aunque adverso a sus pretensiones, obtuvo un pronunciamiento judicial que, por su voluntad, está siendo revisado en segunda instancia.

Lo cierto es que para efectos de la presente solicitud de amparo del derecho de acceso a la administración de justicia, ni las autoridades demandadas ni ninguna otra le han impedido al actor acudir al medio de defensa judicial, que dentro de nuestro ordenamiento jurídico se considera eficaz para satisfacer su pretensión indemnizatoria.

Sobre las investigaciones penales por el atentado en su contra

4.7. La segunda recomendación del Comité remite a la necesidad de garantizarle al accionante investigaciones penales independientes, así como de acelerar el desarrollo de las que se adelanten, buscando materializar los derechos del ciudadano a la verdad y a la justicia.

Por el lado de las actuaciones penales contra las personas responsables del atentado, el Ministerio de Relaciones Exteriores estableció que el aparato judicial adelantó las labores de instrucción pertinentes durante los dos años siguientes al atentado que sufrió el actor el 4 de abril de 1988.

Con fundamento en la denuncia presentada por el conductor del taxi en el que se desplazaba el accionante¹⁴, el 8 de abril de este mismo año el Juzgado 28 de Instrucción Criminal de

Medellín aprehendió el conocimiento del asunto e inició las investigaciones preliminares para efectos de lograr la identificación o individualización del autor o autores del hecho punible de tentativa de homicidio. Para ello, el 9 de abril de 1988 el juez se desplazó a la clínica donde se encontraba el actor Asdrúbal Jiménez Vacca con el fin de recibirle su declaración, sin embargo sus familiares no le permitieron acceder al paciente.¹⁵ El 15 de abril del mismo año se recibió la declaración de la hermana de la víctima quien manifestó no conocer nada respecto de los hechos investigados ni de la salida del país de su hermano, así como el desconocimiento de su paradero.¹⁶ El 19 de abril siguiente se realizó una diligencia de inspección judicial al vehículo en el que se encontraba el actor en el momento del atentado, sin que ello diera alguna luz sobre los responsables del atentado. Vencido el término de la indagación preliminar sin haber logrado la individualización de los autores del hecho punible, pues “hasta los mismos allegados al afectado han manifestado desinterés para el desenvolvimiento del averiguatorio”, el 25 de agosto de 1988 se suspendieron la diligencias y se dispuso su remisión al Cuerpo Técnico de Policía Judicial para que intentaran hallar prueba de la identificación de los presuntos infractores.¹⁷ Posteriormente, la Unidad de Investigación Preliminar del Cuerpo Técnico de Policía Judicial recibió la ampliación de la declaración de la hermana de la víctima, quien nuevamente declaró no tener conocimiento de los autores ni de los motivos del atentado. Así, no habiéndose logrado obtener prueba alguna respecto de los autores del atentado, el 1º de noviembre de 1991 el Juzgado 28 de Instrucción Criminal decidió inhibirse de abrir investigación penal por el intento de homicidio del accionante.

Ahora bien, mas de diez años después, cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores le comunicó a la Dirección de Asuntos Internacionales de la Fiscalía General de la Nación sobre la comunicación presentada por el actor ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Fiscalía Delegada ante los Jueces del Circuito Especializado inició una investigación previa para determinar si había lugar o no al ejercicio de la acción penal por los hechos narrados por el señor Jiménez Vacca en su denuncia ante el organismo internacional.¹⁸ Así, tuvieron conocimiento de la denuncia por calumnia que el actor presentó el 23 de julio de 1987¹⁹, y la cual fue tramitada por el Juzgado Segundo Penal Municipal de Turbo, Antioquia hasta el 24 de enero de 1988 cuando “salió definitivamente para la Inspección Central de Policía de la localidad por competencia.”²⁰

También se informaron del proceso adelantado por el Juzgado 28 de Instrucción Criminal

anteriormente reseñado y de la providencia en la que se inhibe de abrir investigación por falta de pruebas.²¹ Por cuanto dicha investigación correspondía exactamente a los mismos hechos denunciados ante el organismo internacional, la Fiscalía Especializada que adelantaba la averiguación sobre el caso ordenó remitir dichas diligencias al Archivo General de la Fiscalía para que fueran anexadas a la investigación previa adelantada por el Juzgado 28 de Instrucción Criminal diez años antes.²²

4.8. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala de Revisión observa que las autoridades competentes adelantaron las investigaciones previas correspondientes, como consecuencia de la denuncia penal que presentó el conductor del vehículo en el que se desplazaba el actor el día del atentado.

El hecho de que no se hubiese encontrado a los responsables del hecho punible no implica la inactividad del Estado, como lo plantea el accionante. No se puede llegar a la conclusión de que no ha existido una investigación independiente y que se ha negado el acceso a la justicia con fundamento únicamente en la ausencia de resultados.

Es más, la falta de colaboración de la víctima en el esclarecimiento de los hechos influyó decisivamente en que el juez se inhibiera de abrir la etapa de instrucción. Su salida intempestiva del país y su desconfianza en las autoridades -a quienes acusaba de ser cómplices de las amenazas que venía recibiendo- dificultaron la labor de identificación de los responsables y la obtención de las pruebas que permitieran dilucidar los hechos, a pesar de la utilización de las facultades inquisitivas del juez que asumió el conocimiento de la investigación previa.

Lo que se desprende del expediente penal es que las investigaciones fueron adelantadas por las autoridades competentes y que, en dicho momento, su independencia no fue cuestionada a través del trámite previsto en el Código de Procedimiento Penal para recusarlos. Si bien es cierto que acudió a la instancia internacional precisamente por su desconfianza generalizada hacia las autoridades internas, en su momento contaba con mecanismos para objetar la parcialidad del funcionario o de la entidad que estaba conociendo su caso en concreto.

En esta medida, tampoco se aprecia en este evento una violación actual del derecho de acceso a la administración de justicia, ni la existencia de una vía de hecho por acción u omisión en la conducción de la investigación preliminar.

Cabría, sin embargo que las autoridades colombianas hubiesen expresado a la instancia internacional, y por su intermedio al accionante, la disposición de reabrir la investigación si éste tuviese el ánimo de contribuir al buen suceso de la misma, aportando elementos nuevos que sean conducentes. Pese a que el peticionario no aporta evidencia alguna que permita cuestionar la independencia del juzgado que en su momento adelantó las investigaciones, podría ofrecérsele una oportunidad adicional para avanzar en la investigación de los responsables del atentado perpetrado en su contra, siempre y cuando la acción penal no haya prescrito.

Sobre la protección especial a su vida e integridad personal para que pueda regresar al país

4.9. Por último, el actor también consideró que sus derechos fundamentales a la vida, integridad, libre circulación, libre desarrollo de la personalidad y trabajo están siendo amenazados y vulnerados por la abstención del Estado colombiano de adoptar las medidas adecuadas para protegerlo, de manera que sea posible su regreso al país.

En 1988 el accionante abandonó el país, obteniendo el estatus de refugiado en Inglaterra un año mas tarde. Desde entonces reside en dicho país, sin haber manifestado ante las autoridades colombianas su interés de regresar a Colombia, ni haber adelantado gestión alguna en esa dirección, hasta 1998 cuando presentó la comunicación ante el Comité de Derechos Humanos solicitando la protección de sus derechos fundamentales para poder regresar a Colombia.

El actor declara que las amenazas contra su vida recibidas entre 1980 y 1988, y el atentado realizado en su contra el 4 de abril del último año, se derivaban de su condición de asesor jurídico de varios sindicatos de trabajadores, organizaciones populares y de campesinos, y de comisiones de alto nivel en el departamento de Antioquia.

Manifiesta, también, que en septiembre de 1984 presentó una denuncia por amenazas de muerte ante la Oficina Regional del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- del Municipio de Turbo, sin que se le hubiese dado protección alguna. Agrega que en diciembre de 1985 denunció ante la Procuraduría General de la Nación la participación de miembros de un batallón del Ejército Nacional en hostigamientos y amenazas relacionadas con unos

conflictos laborales, sin que dicho organismo de control le hubiese notificado los resultados de la investigación. Señala que en el “Foro por el Derecho a la Vida” llevado a cabo en 1986 en presencia del Procurador General de la Nación y el Director Nacional de Instrucción Criminal, y al integrar la “Comisión de Alto Nivel” en febrero de 1987, reiteró las denuncias públicas sobre las amenazas de las cuales estaba siendo víctima.

Frente a esta acusación, el Estado colombiano respondió ante el organismo internacional que no se encontró ninguna denuncia presentada por el accionante en el archivo de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, y que ni la Procuraduría General de la Nación, ni la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares, ni la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, ni la Procuraduría Departamental de Antioquia, ni la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales adelantaron investigación alguna por presuntas amenazas, hostigamientos, provocaciones e intento de homicidio contra el actor.

4.10. Observa la Sala que, tratándose de hechos ocurridos hace más de una década, el principio de inmediatez que rige este mecanismo de amparo constitucional impide que a través de él se cuestionen las actuaciones que el Estado colombiano adelantó o debió haber adelantado en su momento. Sin embargo, sí cabe pronunciarse respecto de las gestiones que pudieron haber adelantado las entidades relacionadas con la situación del actor luego de que éste manifestó su deseo de regresar al país a través de la denuncia presentada ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

El ordenamiento jurídico vigente para ese entonces disponía en cabeza del Ministerio del Interior la coordinación de los programas de protección especial de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Según el artículo 6 de la Ley 199 de 1995:

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

El Ministerio del Interior contará con un sistema de atención a las demandas de protección de los derechos ciudadanos. El desarrollo de este sistema estará a cargo de una Unidad Administrativa Especial dependiente del Ministerio del Interior, la cual deberá actuar

previamente en caso de amenaza inminente de los derechos ciudadanos y desarrollar programas orientados a la protección, preservación y restablecimiento de los derechos humanos de los denunciantes. El Ministerio del Interior o la autoridad en la que se delegue esta función, emprenderá, de oficio, las acciones correspondientes ante las autoridades judiciales, sin detrimento de las funciones de las mismas o de las atribuciones del Ministerio Público.”

El Decreto 0372 de 1996 que reglamentó la ley anterior, le asignó a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos la competencia para “actuar preventivamente en los casos de amenaza inminente de los derechos humanos, desarrollar programas especiales para su protección, preservación y restablecimiento; y emprender de oficio las acciones correspondientes ante las autoridades judiciales, así como la protección de los denunciantes”²³.

Para ser beneficiario del programa, el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos - CRER- debía valorar el riesgo de cada denunciante y determinar el nivel de protección que requiere.

Al amparo de lo dispuesto por el artículo 6º de la Ley 199 de 1995, se creó un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo para su vida, integridad, seguridad o libertad por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, entre los cuales expresamente se señalan los dirigentes y activistas de organizaciones sindicales y campesinas²⁴ en el cual se clasificaría al actor. Para acceder a dicha protección, se señaló como requisito indispensable que el interesado demuestre que existe conexidad directa entre la amenaza y la actividad que ejerce dentro de la organización.²⁵

Por lo demás, las Fuerzas Militares y la Policía que conforman la fuerza pública del Estado están instituidas para mantener el orden público y velar por las condiciones necesarias para que todos los ciudadanos, sin discriminación alguna, ejerzan sus derechos y libertades públicas²⁶.

En consecuencia, la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior era la dependencia encargada de coordinar los programas de protección especial que pudiera requerir el accionante, sin perjuicio de las labores de seguridad que adelantan las Fuerzas Militares y la Policía para la población en

general.

4.11. Ahora bien, que la vida y la integridad personal del accionante se encontraran en peligro hace más de quince años debido a su actividad profesional y a su pensamiento político y social, no necesariamente significa que aún se encuentren sometidos al mismo riesgo. Por lo que resultaría necesario que el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos -CRER- (o su equivalente dentro de la estructura orgánica del actual Ministerio del Interior y de Justicia) evaluara y determinara la situación real de riesgo del accionante en la actualidad, para que pudiera acceder a los beneficios del programa de protección señalado. Se ingresa a este programa a través de una solicitud concreta en la que se expliquen las circunstancias de hecho que sustentan la necesidad de la protección, actuación que el actor podrá realizar una vez concrete su regreso al país.

Pero, a pesar de que aún no se ha establecido dicho riesgo, y no obstante la interposición del recurso en contra de la recomendación del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, cabe que paralelamente, y como expresión de la voluntad de cumplir de buena fe el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el Estado colombiano manifieste la disposición de poner al alcance del accionado los diversos mecanismos jurídicos de protección existentes. Una vez enterado el Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el deseo del actor de regresar al país, debió haber coordinado con las demás entidades estatales pertinentes la manera de manifestarle su disposición de poner en movimiento todos los mecanismos de protección disponibles en el ordenamiento jurídico para proteger sus derechos fundamentales.

Que en el plano internacional el Estado colombiano ejerza su derecho a defenderse no implica que a nivel interno las autoridades puedan asumir una posición pasiva ante la manifestación de una posible amenaza a los derechos fundamentales constitucionales de un ciudadano. En estos casos, el Ministerio de Relaciones Exteriores cumple un importante papel de coordinación entre las entidades estatales que deban desplegar algún tipo de actuación protectora, que supera la simple función de informarles sobre las decisiones de los organismos internacionales.²⁷ Hacerlo así, no solo era una exigencia derivada del compromiso de acoger de buena fe las recomendaciones del Comité sino también, y principalmente, una manifestación de su deber de proteger los derechos fundamentales recogidos en la Carta Política.

4.12. Todo lo anterior lleva a esta Sala de Revisión a concluir que no se encuentra comprobada la existencia de una vulneración ni de una amenaza actual sobre los derechos fundamentales del actor, que haya implicado una omisión de los deberes de protección de las entidades demandadas.

Aún cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores pudo haber adelantado una actuación más activa a nivel interno, para coordinar a las demás entidades estatales pertinentes en la búsqueda de una forma para que el actor regresara pronto al país con la confianza suficiente en la salvaguarda de sus derechos fundamentales, lo cierto es que no se encuentra comprobada la amenaza real de sus derechos a la vida y a la integridad física, así como tampoco que alguna autoridad le haya impedido ejercer los mecanismos de defensa administrativos y judiciales para obtener la reparación de los perjuicios y para castigar penalmente a los culpables del hecho punible perpetrado en su contra.

4.13. En consecuencia, esta Sala de Revisión confirmará los fallos de instancia que negaron la protección constitucional invocada por el actor. No obstante, le exhortará al Ministerio de Relaciones Exteriores que le manifieste al accionante la disposición del Estado colombiano de proteger su vida frente a las amenazas que pudiera recibir, y de hacer todo lo que está a su alcance para que, dentro del régimen legal, regrese al país.

RESUELVE:

PRIMERO.- REANUDAR los términos dentro del proceso de tutela T-857.042, los cuales fueron suspendidos por orden de esta Sala Quinta de Revisión mediante Auto del 1º de junio de 2004.

SEGUNDO.- CONFIRMAR los fallos de tutela proferidos por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en primera instancia, y por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela promovida por Luis Asdrúbal Jiménez Vaca contre el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa Nacional, la Fiscalía general de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-.

TERCERO.- EXHORTAR al Ministerio de Relaciones Exteriores que ponga en conocimiento del actor los instrumentos de protección que el ordenamiento jurídico ha previsto para proteger

a los ciudadanos de amenazas como las que se pudieran presentar en su caso, los mecanismos y las condiciones para acceder a ellos y la disposición del Estado colombiano de dar el apoyo que requiera para que, dentro del régimen legal, pueda ingresar al país.

CUARTO.- DESE cumplimiento a lo previsto por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente de la Sala

MARCO GERARDO MONROY CABRA

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Decreto 372 de 1996 “por el cual se establece la estructura interna del Ministerio del Interior, se determinan sus funciones y se dictan disposiciones complementarias”

2 Artículo 32 del Decreto 372 de 1996.

3 Comprende los derechos a la vida; la prohibición de la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; la libertad de circulación; la igualdad ante los tribunales y el derecho de toda persona a ser oída públicamente por un tribunal competente establecido por la ley, entre otros.

4 El segundo pacto mencionado comprende los derechos al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la alimentación y a la educación, entre otros.

5 El Estado colombiano aprobó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a través

de la Ley 74 de 1968, la cual fue ratificada el 29 de octubre de 1969 y se encuentra en vigor desde el 23 de marzo de 1976.

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

7 Artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

8 Artículo 41 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

9 Artículos 87-95 del Reglamento del Comité de Derechos Humanos.

10 Artículo 5.4. del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

11 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

12 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

13 Radicado con el número 17842 (05001-23-26-000-1990-06381-01), el proceso le fue asignado al Consejero Germán Rodríguez Villamizar y actualmente se encuentra en su despacho para ser fallado.

14 Folio 1 del cuaderno correspondiente al proceso penal, no. de radicación 309.

16 Folio 33-36 del cuaderno correspondiente al proceso penal, no. de radicación 309.

17 Folio 53 del cuaderno correspondiente al proceso penal, no. de radicación 309.

18 Folio 41 del cuaderno de la Unidad Especializada Terrorismo de la seccional de fiscalías de Medellín, radicado no. 334585.

19 Folio 51 del cuaderno de la Unidad Especializada Terrorismo de la seccional de fiscalías de Medellín, radicado no. 334585.

20 Folio 66 del cuaderno de la Unidad Especializada Terrorismo de la seccional de fiscalías de Medellín, radicado no. 334585.

21 Folios 60-62 del cuaderno de la Unidad Especializada Terrorismo de la seccional de fiscalías de Medellín, radicado no. 334585.

22 Folio 95 del cuaderno de la Unidad Especializada Terrorismo de la seccional de fiscalías de Medellín, radicado no. 334585.

23 Artículo 28 del Decreto Reglamentario 0372 de 1996.

24 Artículo 81 de la Ley 418 de 1997.

25 Parágrafo 1º del artículo 28 de la Ley 782 de 2002.

26 Constitución Política, artículo 216, 217, 218.

27 Sentencia T-558 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández)