

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Gustavo QUINTERO NAVAS*

La responsabilidad por el incumplimiento de obligaciones internacionales es todavía un tema relativamente extraño a los derechos internos, puesto que su verdadero lugar está en el ámbito del derecho internacional. Se trata entonces de una responsabilidad entre Estados y no de una responsabilidad entre ciudadanos y un Estado en particular. Sin embargo, en algunos dominios específicos, como es el caso de los derechos humanos, algunos países han venido haciendo esfuerzos concretos para consagrar una responsabilidad del Estado en caso de incumplimiento de obligaciones internacionales. Esa es la situación de Colombia desde 1996, fecha en la que se expide la Ley 288 por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización¹ de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos, en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de derechos humanos.

La promulgación de esa Ley constituye, sin duda, un gran avance que debería extenderse a decisiones o recomendaciones² de otros organismos

* Profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

¹ La Corte Constitucional ha reconocido la indemnización y la compensación a las víctimas de violaciones de derechos humanos como una previsión acorde con los fundamentos y principios del Estado social de derecho, consagrado en el artículo 1o. de la Constitución Política. Corte Constitucional, sentencia C-351 del 15 de julio de 1998. Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz.

² La Corte Constitucional, en reiterados pronunciamientos, ha hecho énfasis en la obligatoriedad para los órganos integrantes del Estado colombiano de las “recomendaciones proferidas por los órganos de control de los organismos internacionales encargados de proteger los derechos fundamentales, y que han sido creados mediante tratados o convenios internacionales suscritos o adheridos, y debidamente ratificados, por Colombia”. Corte Constitucional, sentencia T-603 del 23 de junio de 2003. Magistrado ponente: Jaime Araujo Rentería.

internacionales. Su mecanismo de aplicación es bastante audaz: traslada la discusión sobre la indemnización de los perjuicios al derecho interno, en lugar de mantenerla en los organismos internacionales competentes.

La mencionada Ley solamente abre su campo de aplicación a las decisiones previas, escritas y expresas del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en las que se concluya respecto de un caso concreto que el Estado colombiano ha incurrido en una violación de derechos humanos y se establezca que deben indemnizarse los correspondientes perjuicios.³ Así las cosas, el Consejo de Estado ha excluido de este trámite situaciones que, si bien implican violaciones a los derechos humanos, no fueron del resorte de este organismo internacional.⁴

El caso Asdrúbal Jiménez Vaca contra el Estado colombiano, ventilado ante el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁵ ilustra de manera muy clara las obligaciones internacionales violadas por el Estado colombiano. En efecto, en este tipo de acciones no se actúa por la realización de hechos que hubiesen causado perjuicios sino por considerarse violadas algunas normas del Pacto Internacional. De esta manera, el Comité consideró en el caso Jiménez Vaca (relativo a un abogado de sindicatos que sufrió un atentado en su país que lo obligó al exilio) que el Estado violó el artículo 9o., párrafo 1, del Pacto en la medida en que el Estado colombiano estaba obligado, en vista de las amenazas de muerte que había sufrido, a adoptar medidas necesarias para garantizarle su seguridad personal y nunca lo hizo. El Comité se basó en su propia jurisprudencia y reiteró “que el Pacto protege el derecho a la seguridad de la persona también fuera del ámbito de privación de libertad”.

En esta sentencia la Corte, al constatar la inexistencia de medios judiciales dentro del derecho interno para exigir el cumplimiento de obligaciones internacionales adquiridas por Colombia en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, afirma la procedencia de la acción de tutela para exigir el acatamiento de lo dispuesto por los órganos de control de esta organización.

³ Véase numeral 1 del artículo 2o. de la Ley 288 de 1996.

⁴ CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de mayo de 2003. Magistrado ponente: Ricardo Hoyos Duque. Expediente núm. 22788. Actor: Duver Alberto Orozco y otros.

⁵ Comunicación núm. 859/1999, 15 de abril de 2002. CCPR/C/74/D/859/1999 (jurisprudencia).

El Comité aceptó igualmente la violación del párrafo 1 del artículo 6o., que consagra el derecho a la vida de toda persona dentro de su territorio, en razón del atentado sufrido por el actor. Se reconoció también la violación de los párrafos 1 y 4 del artículo 12 del Pacto, derecho a la libre movilización, porque “la afectación a la seguridad personal (artículo 9o., párrafo 1) y a su estimación que no había recursos efectivos en la jurisdicción interna para permitir al autor regresar en seguridad de su exilio involuntario, el Comité concluye que el Estado parte no ha garantizado el derecho del autor de permanecer en, regresar a, y residir en su propio país”.

Por todo lo anterior, el Comité establece para el Estado parte

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. El Comité 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.

Le queda a la víctima de la obligación internacional la posibilidad de intervenir en el derecho interno bajo el procedimiento previsto en la Ley 288 para hacer efectiva la decisión del organismo internacional que concluyó con la responsabilidad del Estado colombiano.

La ley contempla la obligación de constituir un Comité conformado por varios ministros (Interior y Justicia, Relaciones Exteriores y Defensa Nacional), el cual

proferirá concepto favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional de derechos humanos en todos los casos en que se reúnan los presupuestos de hecho y de derecho establecidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales aplicables. Para ello tendrá en cuenta, entre otros elementos, las pruebas recaudadas y las providencias recaídas en los procesos judiciales, administrativos o disciplinarios internos y en la actuación surtida ante el respectivo órgano internacional.⁶

Si el Comité considera que no se reúnen las condiciones mencionadas, “deberá comunicarlo así al gobierno nacional para que presente la de-

⁶ Véase la Ley 288 de 1996, artículo 2o., párrafo 1.

manda o interponga los recursos del caso contra la aludida decisión ante órgano internacional competente, si lo hubiere”.⁷ Sin embargo, “si no existiere segunda instancia prevista en el tratado internacional aplicable o se hubiere agotado el término para impugnar la decisión, el Comité deberá rendir concepto favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional”.⁸ Si el Comité se abstiene de emitir concepto favorable, procede el recurso de reposición ante el propio Comité.⁹

La aplicación de la Ley 288 cubre incluso aquellos casos en los que hubiesen caducado las acciones previstas en el derecho interno para efectos de obtener la indemnización de perjuicios por hechos violatorios de los derechos humanos, siempre y cuando se cumplan los requisitos exigidos en la misma Ley.¹⁰ La Corte Constitucional, frente a una demanda de inconstitucionalidad de un artículo del Código Contencioso Administrativo que consagra un plazo diferente de caducidad del previsto en la Ley 288 de 1996 para la acción de reparación directa, se refirió a las situaciones especiales que regula esta Ley:

Con fundamento en el título de la ley, y según se deduce del contenido del párrafo transcrito, es claro que en el presente caso, se trata de una ley especial para situaciones diferentes que impone una serie de requisitos especiales “para los efectos de la presente ley...”, es decir, “respecto de aquellos casos de violaciones de los derechos humanos que se hayan declarado o llegaren a declararse en decisiones expresas de los órganos internacionales de derechos humanos”, tales como la existencia de una decisión previa, escrita y expresa del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que se concluya respecto de un caso concreto que el Estado colombiano ha incurrido en una violación de derechos hu-

⁷ *Ibidem*, artículo 2o., párrafo 2.

⁸ *Idem*.

⁹ Así lo señaló la Sala de Consulta del Consejo de Estado: “La Sala considera que en el evento de que el Comité se abstenga de emitir concepto favorable, el acto administrativo es objeto del recurso de reposición ante el propio Comité en los términos del artículo 51 del CCA; por la vía judicial cabría la acción prevista en el artículo 85 de CCA, para el sólo efecto de que el interesado pida la anulación del acto y se le restablezca su derecho respecto al trámite de la conciliación para la obtención de la indemnización”. CE, Sala de Consulta, 8 de abril de 1997. Rad. 952. Magistrado ponente: Luis Camilo Osorio Isaza.

¹⁰ Véase párrafo 4, artículo 2o., de la Ley 288 de 1996.

manos y se establezca que deben indemnizarse los correspondientes perjuicios, así como el concepto previo favorable de un Comité constituido por distintas autoridades.¹¹

Una vez que el Comité emite el concepto favorable se inicia una etapa conciliatoria¹² que se adelanta ante el agente del Ministerio Público adscrito al Tribunal Contencioso Administrativo, que sería el competente, de acuerdo con el derecho interno, para dirimir la controversia objeto de la conciliación, en un término que no excederá los treinta (30) días. Recibida la solicitud, el agente del Ministerio Público deberá citar a los interesados con el fin de que concurran ante él y presenten los medios de prueba de que dispongan para demostrar su legítimo interés y la cuantía de los perjuicios. El agente del Ministerio Público correrá traslado de las pruebas aportadas y de las pretensiones formuladas por los interesados al gobierno nacional y citará a las partes a la audiencia de conciliación. En esta etapa se convocará al defensor del pueblo.¹³

En relación con la estimación de los perjuicios, las partes se atenderán a los criterios jurisprudenciales y legales del derecho interno.¹⁴ Además,

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-115 del 25 de marzo de 1998. Magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara.

¹² Según el artículo 50. de la Ley 288, esta conciliación también podrá adelantarse dentro del proceso contencioso administrativo iniciado para obtener la indemnización de los perjuicios derivados de los mismos hechos a que se refiere la decisión del órgano internacional de derechos humanos, aun cuando hubiere precluido en el mismo la oportunidad para realizar la conciliación.

¹³ Véase artículo 30. de la Ley 288 de 1996.

¹⁴ El Consejo de Estado, al decidir un recurso de apelación, y en aras de justificar la procedencia del reconocimiento de perjuicios morales a familiares, incluyendo a cuñado y sobrinas en un caso de violación de derechos humanos, recurrió a pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la presunción de dicho daño en este tipo de violaciones: “Ahora bien, con respecto al daño moral sufrido como consecuencia de la vulneración a derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que dicho daño se presume, dada la naturaleza misma de las violaciones, así como el hecho de que es propio de la naturaleza humana que toda persona sometida a agresiones y vejámenes experimente un sufrimiento moral. Se ha entendido también que en la medida en que las víctimas hayan sufrido, sufrirán también sus familiares, de allí que la gravedad e intensidad del sufrimiento causado a las víctimas constituyen criterios determinantes para valorar el perjuicio sufrido por aquéllos”. CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 7 de febrero de 2002. Magistrado ponente: Alir Hernández Enríquez. Expediente núm. 21266. Actor: Blanca María Guevara Escobar y otros.

se tendrán como pruebas, entre otras, las que consten en procesos judiciales, administrativos o disciplinarios internos y, en especial, las valoradas por el órgano internacional para expedir la correspondiente decisión.¹⁵ Frente a la tasación de los perjuicios, el Consejo de Estado ha hecho énfasis en que los mismos deben estar debidamente probados, y que además tengan nexo de causalidad con los hechos objeto de la decisión del órgano internacional, como lo establece el artículo 4o. de la Ley. Así las cosas, el control del juez que aprueba la conciliación debe encaminarse a evitar que la “aplicación imprudente de esta normatividad vaya a generar enriquecimientos injustos, proscritos en cualquier orden jurídico nacional o internacional”.¹⁶

Si se llegare a un acuerdo, éste se someterá a la revisión y procedimientos legales para que surta plenos efectos. En caso de no llegar a un acuerdo conciliatorio, los interesados, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 288, podrán acudir ante el Tribunal Contencioso Administrativo competente, al trámite de liquidación de perjuicios por la vía incidental, según lo previsto en los artículos 135 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. En el trámite de dicho incidente podrá recurrirse al procedimiento de arbitraje.

Finalmente, el artículo 15 de la citada Ley establece que el gobierno nacional remitirá copia de toda la actuación al respectivo órgano internacional de derechos humanos para los efectos previstos en los instrumentos internacionales aplicables.

Esta Ley además ha significado una mayor extensión del carácter vinculante de las decisiones tomadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Es así que uno de los principales argumentos para dotar de obligatoriedad a nivel interno a las medidas cautelares decretas por este organismo consistió en “la vinculatoriedad de las indemnizaciones decretadas por la Comisión o la Corte Interamericanas de Derechos” reconocida por la ley comentada.¹⁷

¹⁵ Véase artículo 6o. de la Ley 288 de 1996.

¹⁶ CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 5 de marzo de 1998. Magistrado ponente: Luis Fernando Olarte. Expediente núm. 13842. Actor: William Eduardo Delgado Páez.

¹⁷ Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional afirmó: “Siguiendo la vinculatoriedad que esta Ley establece para las órdenes de indemnización por vulneración de derechos humanos, en consonancia con lo expuesto en el párrafo anterior, se puede afirmar que las medidas cautelares son claramente vinculantes en el orden interno”. Corte Consti-

No obstante lo anterior, y el innegable adelanto que ha representado esta norma en materia de responsabilidad del Estado por incumplimiento de obligaciones internacionales, es necesaria la implementación de mecanismos similares, aplicables a otros tratados, que permitan superar el desinterés del gobierno denunciado por la Corte Constitucional, en el cumplimiento de obligaciones internacionales asumidas por Colombia:

La desidia del gobierno frente a las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia no puede ser fuente de derechos para la administración, ni causal de extinción de los derechos de los trabajadores. Al amparar los derechos invocados por los accionantes, la Corte no sólo está protegiendo derechos constitucionales, sino que está llamando la atención al gobierno sobre el deber de cumplir en el orden interno los compromisos que libremente adquirió en el plano de las relaciones internacionales, para que los derechos de las personas consignados en los tratados no queden como meras buenas intenciones manifestadas externamente y desdichas en el país. Dado que el Estado colombiano se obligó para con los otros miembros de la OIT a garantizar los derechos de los trabajadores, y en lugar de hacerlo los violó, debe restablecerse el imperio de la Constitución.¹⁸

tucional, sentencia T-786 del 11 de septiembre de 2003. Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia T-568 del 10 de agosto de 1999. Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz.