

## La justicia contencioso administrativa colombiana y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: reflexiones desde sus mutuas implicaciones

**Luis Felipe Viveros Montoya**

Abogado, Universidad Pontificia Bolivariana (Colombia). Master of Laws, American University Washington College of Law (Estados Unidos). Director del Centro Jurídico de Derechos Humanos de Antioquia y Fundador del Centro de Promoción de Casos de Impacto en Derechos Humanos de la Universidad Pontificia Bolivariana (Colombia).

**Resumen:** El presente artículo tiene por finalidad presentar el desarrollo que la acción de reparación directa colombiana ha tenido en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Así, desde el análisis de su objeto, se sostendrá que la misma ha adquirido un estatus de efectividad complementaria respecto del proceso penal en casos donde se juzga la responsabilidad estatal por alegadas violaciones a los artículos 4 y 5 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 de ese tratado; puesto que, por un lado, la jurisdicción contencioso administrativa es el marco apropiado para adjudicar sobre la responsabilidad del Estado como ente moral independiente y autónomo de agentes estatales o particulares que comprometan la responsabilidad de aquél y, por el otro, ha sido la jurisprudencia de esa jurisdicción la que ha hecho posible la realización del principio de reparación integral respecto de víctimas de violaciones de derechos humanos en el nivel nacional colombiano.

**Palabras clave:** Sistema Interamericano de Derechos Humanos; Convención Americana sobre Derechos Humanos; jurisdicción contenciosa administrativa; acción de reparación directa; reparación integral; recursos internos; Colombia.

**Abstract:** The aim of this paper is to show the development of the Colombian remedy of direct reparation in respect to the Inter-American Human Rights System (IAHRS). In this sense, it will be asserted –from an analysis of its purpose– that said remedy has acquired a status of

complementary effectiveness on the criminal proceedings in cases where State responsibility is judged from its duties under articles 4 and 5 of the American Convention in relation to article 1.1 of that treaty. On one hand, the contentious-administrative jurisdiction is the appropriate setting to adjudicate responsibility to the State as a moral entity (independent and autonomous from both its agents and private citizens that compromise that State's responsibility) and, on the other hand, the jurisprudence of that jurisdiction has made possible the realization of the principle of restitutio in integrum for victims of human rights violations at the Colombian domestic level.

**Keywords:** Inter-American System of Human Rights; American Convention on Human Rights; contentious-administrative jurisdiction; remedy of direct reparation; restitutio in integrum; domestic remedies; Colombia.

Artículo recibido: 20/05/13 Aceptado: 24/05/13

## Sumario

1. Introducción y planteamiento del problema
2. ¿Qué recursos deben agotarse para acceder al Sistema Interamericano?
3. El caso colombiano: recursos internos en eventos de alegadas violaciones al deber de respeto y garantía de los derechos a la vida e integridad personal
4. La acción de reparación directa bajo el prisma del Sistema Interamericano
5. El reconocimiento gradual de la efectividad de la acción de reparación directa por la Corte Interamericana
  - 5.1. El caso Valle Jaramillo
  - 5.2. Los casos Cepeda Vargas y Masacre de Santo Domingo
6. Conclusiones
7. Bibliografía

## 1. Introducción y planteamiento del problema

El discurso de los derechos humanos es uno que encarna la más importante reivindicación de la humanidad: la de dignidad del individuo frente al poder y, si bien el fundamento filosófico de esta máxima puede ser rastreado hasta inmemoriales tiempos, su concreción jurídica apenas puede ser convenida como fruto de las revoluciones liberales y el advenimiento del Estado constitucional. Cuál si no fuera una de las mejores manifestaciones de aquella idea que la expresión de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 según la cual “los actos del poder legislativo y del poder ejecutivo [...] deben estar fundad[o]s desde ahora en principios simples e inalienables”<sup>1</sup> o la condición “auto evidente” de la igualdad del hombre respecto de ciertos derechos inalienables como la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad con que la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América legitimó su existencia<sup>2</sup>.

La estrategia de garantía de los derechos individuales fue articulada desde la ley y las constituciones nacionales desde el siglo dieciocho pero, como se sabe, no resultó suficiente en los momentos de coyuntura que tuvieron su mayor expresión en las dos guerras mundiales del siglo pasado. En ese contexto fue precisamente que el derecho internacional público se arrojó por finalidad la salvaguarda de los derechos humanos y que “casi toda organización internacional, regional y global, adoptó normas de derechos humanos y respondió a violaciones de [éstos] abriendo caminos para la reparación de individuos cuyos derechos hayan sido quebrantados y no hayan tenido recursos de acuerdo al derecho interno” (Shelton, 1999,

1 Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, visitado el 1 de mayo de 2013, [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)

2 “We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness”, Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, 4 de julio de 1776, visitado el 1 de mayo de 2013, [http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html)

1-2). En las Américas la manifestación regional de este fenómeno está en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos que tiene por elementos sobresalientes, entre otros, a la Carta de la Organización de Estados Americanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a sus dos órganos de protección y supervisión: la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” y “la Corte”).

Una de las más importantes expresiones del derecho internacional de los derechos humanos ha sido, en nuestra opinión, la de la construcción de una doctrina de estándares en materia de reparaciones que, si bien no tiene una estructura interna coherente en la jurisprudencia interamericana, si ha reconocido que el principio de reparación integral ha de tener en cuenta la especial naturaleza de los casos que involucran la violación de derechos humanos. Así, la Corte Internacional de Justicia, además de dimensionar el *restitutio in integrum* como un principio general de derecho internacional y una concepción general del derecho<sup>3</sup>, también ha dicho que, en virtud de la especial naturaleza de las obligaciones que recaen sobre los Estados frente a personas naturales, éstas tienen alcance *erga omnes* y su protección concierne a todas las naciones<sup>4</sup>.

La naturaleza de las reparaciones en la materia ha sido desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con especial profundidad y creatividad –si bien no siempre con fortuna– en contraste con su par europeo que defiere al derecho interno del país en cuestión para determinar las medidas de reparación en el marco de casos contenciosos (Rousset, 2011, 61).

No corresponde acá hacer un análisis sobre el fundamento filosófico de la obligación de reparar consagrado en el artículo 63.1 de la Convención<sup>5</sup>, ni sobre la debatida autonomía en la jurisprudencia de la Corte del

3 *Factory at Chorzów*, Merits, Judgment No. 13, 1928, P.C.I.J., Series A, No. 17, p. 29.

4 International Court of Justice, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Ltd. (Belgium v. Spain)*, 1970 I.C.J. 4, p. 32.

5 “Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen

derecho a la reparación, que cuando escribimos estas líneas está siendo debatida en el caso *García Lucero*<sup>6</sup>. Al contrario, nos permitiremos proponer acá una cuestión que, estando relacionada con todo lo que se ha dicho, tiene un alcance si se quiere más modesto en el plano académico, pero cuanto más significativo desde la cotidiana aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en ordenamientos jurídicos nacionales, así como en las condiciones de admisibilidad de causas por parte de la Comisión.

Se trata de dilucidar si, aceptando que existe una obligación de reparar derivada de la Convención Americana y, teniendo en el horizonte que el Sistema Interamericano lo es subsidiariamente de los sistemas de administración de justicia nacionales, existe la obligación, por parte de las presuntas víctimas o sus representantes, de proponer recursos ante la justicia contencioso administrativa que permitan dilucidar la responsabilidad estatal como ente moral y, consecuentemente, que éste cumpla con su obligación de reparar de acuerdo a estándares internacionales en la materia. Por supuesto que no se trata apenas de un problema de admisibilidad en el sistema, pero también de cumplimiento del deber de adelantar control de convencionalidad del juez de lo contencioso administrativo cuando adjudica en causas donde se alega el incumplimiento estatal de garantías y libertades protegidas internacionalmente, sin que lo anterior signifique la alternatividad de este tipo de recursos respecto del proceso penal sino, más bien, su complementariedad derivada del objeto concreto de cada uno de ellos.

las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”, visitado el 1 de mayo de 2013, [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

6 En su escrito de sometimiento del caso ante la Corte Interamericana, la Comisión señaló que el caso “permitir[ía] a la Corte desarrollar su jurisprudencia sobre el alcance del deber de garantía del derecho a la integridad personal, en sus componentes de reparación e investigación”, visitado el 1 de mayo de 2013, <http://www.cidh.oas.org/demandas/12.519Esp.pdf>

No sobra advertir al lector de este artículo que, tratándose de cuestión que involucra un análisis de acciones judiciales en el derecho interno, las presentes líneas si apenas pueden tener por expectativa la proposición de conclusiones que, desde el método inductivo y desde la experiencia del derecho colombiano, permitan un análisis crítico de la situación de otros países frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos respecto de los temas gruesos que hemos referido.

Por último, corresponde advertir que para efectos del presente escrito, las referencias al recurso contencioso administrativo colombiano –denominación imprecisa por cierto– están circunscritas estrictamente a la acción de reparación directa, cuyo objeto se detallará infra.

## **2. ¿Qué recursos deben agotarse para acceder al Sistema Interamericano?**

El artículo 46.1, que establece los requisitos de admisibilidad de una petición, establece en el literal a) que “deben ha[berse] interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos”. Como se sabe, este requisito de admisibilidad se ha convertido en una de las excepciones preliminares más ampliamente invocadas por los Estados ante la Corte<sup>7</sup>, y su análisis involucra la efectividad del recurso o recursos que se invocan como no agotados en el marco de las excepciones del artículo 46.2 convencional.

7 Así, consta que en 11 de las últimas 35 sentencias de fondo de la Corte se ha interpuesto la excepción de falta de agotamiento de recursos de derecho interno. Cfr. Corte I.D.H., *Caso Masacre Santo Domingo Vs. Colombia*. Serie C No. 259; *Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación in vitro”)*. Serie C No. 257; *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina*. Serie C No. 246; *Caso Díaz Peña Vs. Venezuela*. Serie C No. 244; *Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana*. Serie C No. 240; *Caso Grande Vs. Argentina*. Serie C No. 231; *Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador*. Serie C No. 228; *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Serie C No. 227; *Caso Vera Vera y otros Vs. Ecuador*. Serie C No. 226; *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil*. Serie C No. 219; y *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Serie C No. 218.

La lógica que sustenta la regla del agotamiento previo de recursos internos no es otra que el principio de subsidiariedad, reconocido en el preámbulo de la Convención Americana (Faúndez Ledesma, 2007, 41) y que en la jurisprudencia de la Corte ha sido articulada de la siguiente manera:

[L]a regla del previo agotamiento de los recursos internos está concebida en interés del Estado, pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputen, antes de haber tenido la ocasión de remediarlos con sus propios medios<sup>8</sup>.

La Comisión ha desarrollado este punto en su jurisprudencia sobre admisibilidad haciendo siempre salvedad de que el análisis sobre la regla de agotamiento de recursos internos y sus excepciones tiene autonomía respecto del juicio de convencionalidad sustantivo en materia de garantías de acceso a la justicia<sup>9</sup>. En ese sentido la CIDH, interpretando lo que la Corte sentó en una de sus primeras sentencias<sup>10</sup>, expresó que “sólo deben ser agotados los recursos adecuados para subsanar las violaciones

8 Cfr. Corte IDH, *Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación in vitro”) Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257, párr. 22 (citando *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 21, y *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 23).

9 Cfr. CIDH, Informe de Admisibilidad No. 12/12, Petición 1447-05, Colombia, párr. 31.

10 La CIDH cita la primera sentencia de fondo de la Corte que en su párrafo 64 dijo: “Que [los recursos] sean adecuados significa que la función de [éstos], dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable [...]”. Cfr. Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*, op. cit., párr. 64.

presuntamente cometidas”<sup>11</sup>. La fórmula de Velásquez Rodríguez, que fue recogida de nuevo por la Corte dieciocho años después en el caso de las Masacres de Ituango, fue sin embargo complementada por un criterio de la Corte Europea, expresando entonces que:

[S]in perjuicio de la posibilidad de que todos los recursos disponibles en el derecho interno puedan, en determinadas circunstancias, satisfacer de una manera colectiva los requerimientos establecidos en los artículos 8 y 25 de la Convención, incluso si ninguno de ellos, en lo individual, cumpla de una manera integral con dichas disposiciones<sup>12</sup>.

Una apropiada aprehensión de la regla de agotamiento de recursos internos, que además sea coherente con el principio de subsidiariedad, obliga entonces la interposición del recurso o recursos que, individual o conjuntamente, fueran adecuados para enmendar las violaciones que se alegan cometidas. Así las cosas, la competencia de los órganos de supervisión y protección del Sistema está condicionada por esta regla. En consecuencia, si no se agota un recurso que, siendo adecuado para remediar una violación alegada ante el Sistema, no podría la Comisión ni la Corte adjudicar de fondo sobre la misma.

El juicio de admisibilidad requiere, entonces, analizar cuáles son las violaciones alegadas y cuáles los recursos que el derecho nacional pone a disposición de la presunta víctima, de manera que aquellos que se constituyan como medios adecuados, de acuerdo al estándar fijado por la Corte<sup>13</sup>,

11 Informe de Admisibilidad No. 12/12, op. cit., párr. 27.

12 Cfr. Corte I.D.H., *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148, párr. 288. (Citando mutatis mutandi Eur.C.H.R., *Öneryildiz vs. Turkey*, No. 48939/99, Judgment of 18 June 2002, párr. 100).

13 Según la Corte: “[...] no basta con que [el recurso] previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla”. Entre otras: Cfr. Corte I.D.H., *Caso Durand*

tienen que ser interpuestos y agotados. Recientemente la Corte reiteró que:

Lo anterior significa que no sólo deben existir formalmente esos recursos, sino también deben ser adecuados y efectivos, como resulta de las excepciones contempladas en el artículo 46.2 de la Convención<sup>14</sup>.

En ese sentido, la conclusión sobre si un recurso de derecho doméstico es adecuado y por tanto debe ser agotado, está supeditada a un análisis del derecho nacional concreto y enmarcado en los hechos de cada caso, de manera que, en principio, la regla en esta materia tendrá siempre alcances relativos no extrapolables *prima facie* a hipótesis relativas a otro país.

### **3. El caso colombiano: recursos internos en eventos de alegadas violaciones al deber de respeto y garantía de los derechos a la vida e integridad personal**

Según lo que hemos dicho, el análisis de los recursos que han de agotarse está circunscrito a dos variables fundamentales: los hechos y violaciones a derechos humanos alegados por un lado y, por el otro, el catálogo de recursos que el derecho doméstico en cuestión ponga a disposición de las presuntas víctimas de violaciones de derechos humanos.

Sirva proponer como premisa para lo que se sigue que todas las causas que han sido sometidas a la jurisdicción de la Corte Interamericana respecto de Colombia involucran el alegado desconocimiento de los deberes de respeto y garantía en relación con los derechos a la vida e integridad per-

y *Ugarte Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr 102; y Garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 24.

14 Cfr. Corte I.D.H., *Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro")*, op. cit., párr. 22 (citando *Caso Velásquez Rodríguez* op. cit., párr. 23, y *Caso Furlan y Familiares* op. cit, párr. 23).

sonal, si bien todos presentan distintos problemas en materia de garantías judiciales y protección judicial, así como otros derechos convencionalmente protegidos. En ese sentido, se trata de casos cuya base fáctica va desde la aquiescencia o connivencia con particulares perpetradores<sup>15</sup>, pasando por casos en los que se omitió el deber de protección<sup>16</sup>, hasta aquellos en los que agentes estatales directamente cometieron los hechos<sup>17</sup>.

En relación con lo anterior, hay que señalar que existe en Colombia una jurisdicción contencioso administrativa que conoce de las acciones de reparación directa<sup>18</sup>, cuyo objeto es el juicio de responsabilidad estatal por

15 Cfr. Corte I.D.H., *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109; *Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Serie C No. 132; *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134; *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148; y *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163.

16 Cfr. Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192; y *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213;

17 Cfr. Corte I.D.H., *Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia*. Fondo. Sentencia de 8 de diciembre de 1995. Serie C No. 22; *Caso Las Palmeras Vs. Colombia*. Fondo. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90; *Caso Escué Zapata Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 165; *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248; y Cfr. Corte IDH, *Caso Masacre Santo Domingo Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259.

18 En lo pertinente, el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de

acciones u omisiones que le sean atribuibles y, en consecuencia, reparar el daño antijurídico causado. Según se verá más adelante, es nuestra posición que la acción de reparación directa, en casos de alegadas violaciones a los derechos a la vida e integridad personal, se constituye como un recurso efectivo y complementario respecto del proceso penal que, en ese sentido, no sólo debe ser agotado, sino que se constituye como el ámbito procesal propicio para realizar dos de las pretensiones de quienes acceden al Sistema Interamericano: la declaratoria de responsabilidad del Estado como ente moral distinto a sus agentes o de particulares que comprometen su responsabilidad y, consecuentemente, la reparación integral de los daños por éste provocados en virtud del quebrantamiento de sus obligaciones generales de respeto y garantía.

#### **4. La acción de reparación directa bajo el prisma del Sistema Interamericano**

La Comisión Interamericana ha sostenido reiterada –pero imprecisamente– que

[l]a jurisdicción contencioso administrativa [...] es un mecanismo que procura la supervisión de la actividad administrativa del Estado, y que únicamente permite obtener una indemnización por daños y

lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, establece que “[e]n los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado” y, en similar sentido, el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 1 de 1984, establecía, en lo pertinente, que “[l]a persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa”, visitado el 1 de mayo de 2013. Respectivamente. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>; [http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Codigo\\_Contencioso\\_Administrativo.htm](http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Codigo_Contencioso_Administrativo.htm)

perjuicios causados por abuso de autoridad [y] consecuentemente [...] no es necesario agotar estos recursos antes de recurrir al sistema interamericano...<sup>19</sup>.

Además, ha entendido la CIDH que estos

no constituyen mecanismos adecuados, por sí solos, para reparar violaciones a los derechos humanos [...] o para satisfacer el deber de esclarecer judicialmente lo sucedido<sup>20</sup>.

Aun cuando la posición de la Comisión no es precisa porque no se detiene en el análisis de cuál es el objeto de la acción de reparación directa en cuanto a la declaratoria de responsabilidad estatal en eventos de alegadas violaciones a derechos humanos, creemos que la misma, de cualquier forma, debe armonizarse con lo que ha dicho respecto de los procesos penales, esto es, que éstos son la vía idónea para satisfacer las exigencias convencionales de acceso a la justicia, a la vez que posibilita otras formas de reparación pecuniaria<sup>21</sup>.

En efecto, en el caso colombiano, esos otros medios de reparación pecuniaria son, precisamente y por regla general, los procesos contencioso administrativos de reparación directa, que son no otra cosa que la fórmula adecuada para juzgar la conducta del Estado respecto de sus obligaciones en materia de derechos humanos. El proceso penal permite conocer hechos, circunstancias fácticas e imputar responsabilidades individuales, pero sólo la acción de reparación directa contencioso administrativa permite imputar responsabilidad al Estado –como ente jurídico moral de derecho público distinto a sus agentes o particulares

19 Cfr. CIDH, Informe de Admisibilidad No. 78/09, *Masacre de Belén-Altavista, Colombia*, párr. 37.

20 Cfr. CIDH, Informe de Admisibilidad No. 55/04, *María del Consuelo Ibarguen Rengifo y otros*, Colombia, párr. 27 (énfasis agregado).

21 Cfr. CIDH, Informe de Admisibilidad No 46/08, *Victoria Delgado Anaya*, Colombia, 24 de julio de 2008, párr. 33.

que comprometan la responsabilidad de aquél– y procurar que repare las víctimas en realización del principio de reparación integral. El decreto de reparaciones pecuniarias es apenas la consecuencia de la imputación de responsabilidad por violación de derechos fundamentales protegidos por la Constitución o por tratados internacionales y no el objeto mismo de la acción de reparación directa.

Por lo anterior, una comprensión actualizada de lo que se ha dicho nos obliga a decir que cuando la Comisión manifiesta que los procesos contencioso administrativos no tienen, por sí solos, la capacidad de realizar las exigencias convencionales tiene razón, por lo que debe entenderse que éstos tienen un carácter de efectividad complementaria respecto del proceso penal. Así las cosas, es nuestra posición que la acción de reparación directa en casos de violación a los deberes generales de respeto y garantía de los derechos a la vida e integridad personal, se constituye como un medio efectivo complementario, que debe ser tenido en cuenta en el juicio de responsabilidad internacional que los órganos del Sistema hagan respecto de Colombia. Como se verá, la Corte Interamericana, progresivamente, ha llegado a esa misma conclusión.

## **5. El reconocimiento gradual de la efectividad de la acción de reparación directa por la Corte Interamericana**

Como se señaló antes, la exigencia establecida bajo los artículos 8 y 25 de la Convención en cuanto a la efectividad de los recursos de derecho doméstico puede ser satisfecha “de una manera colectiva [...] incluso si ninguno de ellos, en lo individual, cumpl[e] de una manera integral con dichas disposiciones”<sup>22</sup>. Desde esa premisa resulta pertinente señalar que, contrario a lo que ha hecho la Comisión, la Corte si ha reconocido –si bien lo ha hecho calificadamente– que la acción de reparación directa tiene algún grado de efectividad relevante para el análisis del cumplimiento de obligaciones estatales en el contexto de sus sentencias de casos contenciosos.

22 Supra, nota 15.

### 5.1. El caso Valle Jaramillo

En el caso Valle Jaramillo, la Corte dio cuenta de que familiares de la víctima directa interpusieron una demanda de reparación directa ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra la Nación colombiana, mismo que terminó en un acuerdo conciliatorio aprobado por el Consejo de Estado<sup>23</sup>. En efecto, dicho acuerdo, los representantes de las víctimas y el Estado convinieron aspectos que superan el alcance que la Comisión le ha dado a este recurso judicial como uno que “únicamente permite obtener una indemnización por daños y perjuicios causados por abuso de autoridad”<sup>24</sup>, tales como la publicación del acuerdo conciliatorio “como medida para exaltar la memoria de la víctima”<sup>25</sup>, mientras que el Ministerio del Interior y de Justicia se comprometió a “adelantar la gestión necesaria ante la Fiscalía General de la Nación para que [garantice] una investigación seria, imparcial y exhaustiva en relación con los hechos a los que hace referencia el Informe de Fondo [de la CIDH]”<sup>26</sup>. Asimismo, en el plano del daño en eventos de ejecuciones extrajudiciales, se reconoció como categoría reparable el sufrido directamente por la víctima, en este caso el señor Valle Jaramillo, siguiendo así el criterio fijado por la Corte Interamericana en casos similares, donde entendió que “es propio de la naturaleza humana que toda persona sometida a actos brutales [...] experimente un profundo sufrimiento, angustia moral, terror e inseguridad, por lo que este daño no requiere pruebas”<sup>27</sup>. No obstante, lo más relevante de la resolución del Consejo de Estado colombiano es la fundamentación

23 Cfr. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. op cit., párr. 167.

24 Supra, nota 22.

25 Cfr. Consejo de Estado de Colombia, Sección 3ª, María Magdalena Valle Jaramillo y otros, Rad. 200000925–01 (32.793), p. 4.

26 Ibíd. p. 5.

27 Entre otros cfr. Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 98; *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*, op. cit., párr. 248; *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 244; y *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*, op. cit., párr. 283.

que ofreció en cuanto a la aplicación de estándares internacionales de derechos humanos en procesos contencioso administrativos. Así, partiendo del artículo 93 de la Constitución Política de Colombia<sup>28</sup>, subrayó que la Convención ocupa un lugar de prevalencia en el ordenamiento jurídico colombiano y que:

En tales circunstancias, la noción de prevalencia comporta que éstos se imponen a las leyes internas y, por consiguiente, no sólo dichos instrumentos sino además la jurisprudencia de las instancias internacionales previstas y consagradas en esas mismas Convenciones, encargadas de interpretarlas y aplicarlos, constituyen –sin duda alguna–, fuente de derecho para la solución de los conflictos que se presenten ante las respectivas instancias y organismos judiciales del Estado que forme parte de los mismos, razón por la cual no puede desconocerse su aplicación y mucho menos dejar de acatarse tales disposiciones<sup>29</sup>.

Además de lo anterior, el Consejo de Estado justificó que, por la naturaleza de este tipo de casos, “resulte procedente el reconocimiento de otra serie de perjuicios que cotidianamente no se reconocen”, y fundó esto, precisamente, en jurisprudencia del Sistema Interamericano<sup>30</sup>.

Si bien la Corte mantuvo su posición en cuanto a que el proceso contencioso administrativo no constituye per se un recurso efectivo y adecuado para reparar en forma integral esa violación<sup>31</sup>, si otorgó un limitado

28 En lo pertinente, el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia establece que: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”, visitado el 2 de mayo de 2013. <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>

29 Supra, nota 28, p. 22–23.

30 *Ibíd.*, p. 25.

31 Cfr. Corte I.D.H., *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. op cit., párr. 167 (citando: Caso de la “Masacre de Mapiripán”, op. cit., párr. 214; *Caso de la Masacre de La Rochela*, op. cit., párrs. 220 y 222, y *Caso de las Masacres de Ituango*, op.

alcance a la acción de reparación directa, puesto que señaló que “reconoce el rol que cumple la jurisdicción contencioso administrativa en materia de reparaciones y valora positivamente que el Estado haya reparado parcialmente a nivel interno a ciertas víctimas en el presente caso. Lo anterior constituye un significativo aporte tendiente a la reparación integral de las violaciones declaradas en la presente Sentencia”<sup>32</sup>.

En efecto, ese reconocimiento que fuera hecho en el capítulo relativo a las alegadas violaciones del derecho de acceso a la justicia fue después ratificado en el acápite sobre reparaciones donde, además, se hizo referencia al peritaje ofrecido por Alier Hernández, que ofreció su experticia en calidad de ex magistrado del Consejo de Estado, en cuanto éste manifestó que ese tribunal colombiano desde el 2007 ha señalado que “el resarcimiento económico no es suficiente, [lo cual] abre la posibilidad para que las víctimas en sus demandas [en procesos contencioso administrativos] formulen unas peticiones de reparación distintas del simple resarcimiento económico [lo que implica] un momento de comienzo de penetración de la jurisprudencia de la Corte Interamericana en el Derecho de Colombia”. En virtud de lo anterior, la Corte abrió entonces la puerta para que “de darse dicho desarrollo jurisprudencial en la jurisdicción contencioso administrativa colombiana, podría llegar a complementar las otras formas de reparación disponibles en distintas vías jurisdiccionales o de otra índole a nivel interno con el propósito de obtener, en su conjunto, la reparación integral de violaciones de derechos humanos”<sup>33</sup>.

## 5.2. Los casos Cepeda Vargas y Masacre de Santo Domingo

Si bien en el caso Manuel Cepeda Vargas no hubo avances en cuanto al estatus de la acción de reparación directa en el Sistema Interamericano, la Corte si fijó más claramente el parámetro para definir si se trata o no de un recurso efectivo y sus implicaciones en los casos contenciosos que conoce ese Tribunal Interamericano:

cit., párr. 340)

32 Cfr. Corte I.D.H., *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. op cit., párr. 167.

33 *Ibid.*, párr. 202 (se omiten citas internas).

Como lo ha señalado anteriormente, al evaluar la efectividad de los recursos incoados en la jurisdicción contencioso administrativa nacional, la Corte debe observar si las decisiones tomadas en aquella han contribuido efectivamente a poner fin a la impunidad, a asegurar la no repetición de los actos lesivos y a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos protegidos por la Convención. En particular, tales decisiones pueden ser relevantes en lo que concierne a la obligación de reparar integralmente una violación de derechos. A su vez, en varios casos contra Colombia, la Corte estimó que la reparación integral de una violación a un derecho protegidos por la Convención no puede ser reducida al pago de compensación a los familiares de la víctima. Una reparación integral y adecuada, en el marco de la Convención, exige medidas de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Los resultados alcanzados en estos procesos serán tomados en cuenta al momento de fijar las reparaciones<sup>34</sup>.

Esta aproximación al análisis de la acción de reparación directa colombiana representa, en nuestro entender, un avance significativo en la jurisprudencia de la Corte puesto que abandona una preconcepción abstracta y simplista de los recursos ante la justicia contencioso administrativa como una que apenas otorga indemnizaciones pecuniarias sin tener en cuenta el juicio de imputación de responsabilidad del Estado en casos de violación de derechos humanos y, al contrario, sienta elementos para el análisis de su efectividad desde las medidas de reparación ordenadas como consecuencia de una transgresión a garantías convencionales.

Asimismo, la regla sentada por la Corte refleja lo que en este escrito se ha denominado como efectividad complementaria de la acción de reparación directa puesto que, cuando sienta como uno de los criterios de evaluación de efectividad que “las decisiones tomadas en aquella ha[yan] contribuido efectivamente a poner fin a la impunidad” reconoce que los procesos penales lo son para la determinación de responsables

34 Cfr. Corte I.D.H., *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, op. cit., párr.. 139.

individuales de las violaciones a derechos humanos, sean estos agentes del Estado o particulares, mientras que la justicia contencioso administrativa se constituye como medio de la superación de la impunidad en cuanto marco procesal adecuado para determinar la responsabilidad estatal, en sentido análogo a lo que hacen los tribunales internacionales de derechos humanos.

Precisamente este fue el argumento que presentó Colombia en el caso Masacre de Santo Domingo cuando expresó que la jurisdicción contencioso administrativa es “adecuada para obtener la declaratoria de responsabilidad del Estado y la reparación integral de los perjuicios causados con ocasión de los hechos [del caso]”<sup>35</sup>. De la misma manera, el Estado esclareció el objeto y la lógica jurídica que informan la acción de reparación directa, ofreciendo un análisis ajustado al estándar sentado por la Corte en Cepeda Vargas:

[L]a estructura de la responsabilidad interna está fundada en la responsabilidad directa del Estado, que se configura a partir de la función y no del agente que la produce, por lo que es perfectamente posible inferir la responsabilidad por faltas o ilícitos anónimos, por conductas antijurídicas imputables al Estado o por actuaciones legales que producen un rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas. Agregó que por esa razón, la justicia colombiana, por una parte, declara la responsabilidad directamente del Estado, como sujeto de derechos y obligaciones y, por otra, establece el deber de reparar integralmente los perjuicios ocasionados. Señaló asimismo que es claro que esta forma de responsabilidad es totalmente autónoma e independiente de la responsabilidad de los agentes, contra quienes debe iniciar procesos independientes para sancionar y exigir la repetición de las sumas de dinero que ha debido asumir el Estado para indemnizar las víctimas<sup>36</sup>.

35 Cfr. *Caso Masacre Santo Domingo Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, op. cit., párr. 27.

36 *Ibíd.*, párr. 28.

En cuanto las posibilidades que la jurisdicción contencioso administrativa colombiana ofrece en materia de reparaciones, el Estado informó que las mismas no están limitadas a reparaciones pecuniarias, pero también a otras formas de reparación que cumplen con los estándares del derecho internacional de derechos humanos<sup>37</sup>.

Tomando en cuenta lo anterior, la Corte llegó a la conclusión de que, en efecto, “el proceso contencioso administrativo puede ser relevante en la calificación y definición de determinados aspectos o alcances de la responsabilidad estatal, así como en la satisfacción de ciertas pretensiones en el marco de una reparación integral [de manera que] lo decidido a nivel interno en esa jurisdicción puede ser tomado en cuenta al momento de valorar las solicitudes de reparaciones en un caso ante el Sistema Interamericano, pues las víctimas o sus familiares deben tener amplias oportunidades en la búsqueda de una justa compensación”<sup>38</sup>.

De lo anterior podemos concluir que la acción de reparación directa colombiana tiene una efectividad circunscrita a su objeto y circunscrita siempre al caso específico, lo que de plano descalifica la inveterada posición de la Comisión en cuanto que se trata de un “mecanismo que procura la supervisión de la actividad administrativa del Estado, y que únicamente permite obtener una indemnización por daños y perjuicios causados por abuso de autoridad”<sup>39</sup>.

Ahora bien, en Santo Domingo la Corte entendió que la vía contencioso administrativa debe ser tenida en cuenta, pero sólo cuando haya sido interpuesta por las presuntas víctimas, de manera que no se trata de un recurso que debe ser agotado y, por esto, no enerva la competencia del Tribunal en virtud de una eventual excepción de falta de agotamiento de recursos internos<sup>40</sup>.

37 *Ibíd.*, párr. 29.

38 *Ibíd.*, párr. 38 (se omiten citas internas).

39 *Supra*, nota 22.

40 Cfr. *Caso Masacre Santo Domingo Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, op. cit., párr. 38.

## 6. Conclusiones

Así pues que, tal y como están las cosas, la acción de reparación directa pareciera tener un estatus dual para la Corte Interamericana puesto que, si bien no es un recurso que deba agotarse como condición de admisibilidad al Sistema, sí tiene implicaciones en cuanto a la determinación de responsabilidad del Estado por violación a la Convención Americana y la realización del principio de reparación integral respecto de las víctimas.

Lo anterior, implica una aparente contradicción conceptual, pues la posición actual de la Corte implica no otra cosa que fijar un estatus de ineffectividad procesal de la acción de reparación directa, esto es, para el análisis de admisibilidad derivado del deber de agotar recursos de derecho interno y, al mismo tiempo, sostener que aquella es efectiva sustantivamente y es relevante para el juicio de adjudicación de responsabilidad internacional del Estado.

Se trata de una contradicción aparente que, no obstante, no es insalvable en términos jurídicos actuales puesto que, como se sabe, el análisis de admisibilidad es autónomo respecto del fondo de los casos<sup>41</sup>. Pero no parece suficiente lo que se acaba de decir, de manera que habría que preguntarse, a riesgo de caer en el marco de la especulación, por qué la Corte no fijó, como consecuencia de su análisis, que existe un deber de agotar la acción de reparación directa. Creemos que, de acuerdo a la posición de la Comisión, que fuera mucho tiempo avalada por la Corte, un cambio semejante en las condiciones particulares de admisibilidad frente a casos colombianos implicaría que una gran cantidad de denuncias que fueron presentadas bajo aquél estándar fueran hoy desestimadas por falta de agotamiento de recursos domésticos, lo que ciertamente no se compadece con el principio *pro homine* que rige la lógica del derecho internacional de los derechos humanos.

Igualmente, no existe suficiente información proporcionada por el Estado en cuanto que la aplicación de estándares interamericanos de derechos humanos sean aplicados horizontalmente en la jurisdicción

41 *Supra*, nota 12.

contencioso administrativa colombiana, de manera que no existe un grado suficiente de certeza para incluir la misma dentro de la obligación de agotamiento de recursos internos.

No obstante, para quienes creemos que la importancia del Sistema no se agota en los informes de la Comisión y las sentencias de la Corte, la existencia de un escenario jurisdiccional que, ocupándose por su naturaleza de las obligaciones del Estado aplique y desarrolle la Convención Americana, no puede ser sino entendida como un hecho de la mayor importancia, que representa la actualidad y vigor del diálogo que debe regir las relaciones entre la justicia nacional y la interamericana. Más aún, el estudio y reflexión de los avances y lógica de los tribunales nacionales, en este caso contencioso administrativos, otorgaría herramientas que sin duda permitirán a la Comisión y la Corte superar problemas que enfrenta diariamente en sus decisiones, de manera que la realización de los derechos y garantías convencionales en el nivel nacional sea regla y no excepción.

## 7. Bibliografía

- Faúndez Ledesma, Héctor. 2007. El agotamiento de los recursos internos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Ponencia ofrecida en el marco del XXV Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, 9 al 20 de julio. *Revista IIDH* (San José de Costa Rica) 46.
- Rousset, Andrés J. 2011. El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Internacional de Derechos Humanos* (Mendoza, Argentina: Qellqasqa) 1 (Año I).
- Shelton, Dinah. 1999. *Remedies in International Human Rights Law*. New York: Oxford University Press.

### Documentos

Código Contencioso Administrativo, Decreto 1 de 1984. [http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Codigo\\_Contencioso\\_Administrativo.htm](http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Codigo_Contencioso_Administrativo.htm)

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>

Constitución Política de Colombia. <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>

Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, visitado el 1 de mayo de 2013, [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)

Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América 4 de julio de 1776, visitado el 1 de mayo de 2013, [http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html)