

Naciones Unidas
Comité de Derechos Humanos
Comunicación No. 64/1979

Presentada por: Consuelo Salgar de Montejo, el 18 de diciembre de 1979

Presunta víctima: La autora

Estado Parte: Colombia

Fecha de adopción de las observaciones: 24 de marzo de 1982

Observaciones formuladas conforme al párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo

1.1 La autora de la comunicación, Consuelo Salgar de Montejo (carta inicial de 18 de diciembre de 1979 y las cartas posteriores de 18 de junio de 1980 y 7 de abril de 1981) es nacional de Colombia. Presentó la comunicación en nombre propio por conducto de su representante jurídico.

1.2 La autora afirma que al promulgar el Decreto Legislativo No. 1923 (Estatuto de Seguridad), de 6 de septiembre de 1978, el Gobierno colombiano ha infringido los [artículos 9 y 14 del Pacto](#).

1.3 La autora afirma ser víctima de esas infracciones y, por conducto de su representante jurídico, describe los hechos pertinentes de la siguiente manera:

1.4 El 17 de noviembre de 1979, un juez militar condenó a Consuelo Salgar de Montejo, directora del diario colombiano *El Bogotano*, a un año de prisión por supuesto delito de venta de un arma de fuego, que constituiría una violación del artículo 10 del Estatuto de Seguridad. Habiéndose interpuesto el recurso de reposición, único recurso que podía invocarse, la sentencia fue confirmada por el mismo juez el 14 de noviembre de 1979.

1.5 La autora afirma que la aplicación del Decreto la privó del derecho a apelar ante un tribunal superior en violación del [párrafo 5 del artículo 14 del Pacto](#) y que se le negaron las garantías previstas en el [párrafo 1 del artículo 14 del Pacto](#) ya que, según afirma, los tribunales militares no son competentes, independientes ni imparciales. Basándose en las citadas afirmaciones, la autora sostiene que fue arbitrariamente detenida y sometida a prisión arbitraria y que, por consiguiente, fue violado el [párrafo 1 del artículo 9 del Pacto](#). Además, afirma, sin dar detalles concretos, que se han violado los principios de *non bis in idem* y *res judicata*.

1.6 La autora sostiene que no existen otros recursos internos que puedan invocarse y que el asunto no ha sido sometido a ningún otro procedimiento de examen o arreglo internacionales.

2. El 18 de marzo de 1980, el Grupo de Trabajo del Comité de Derechos Humanos decidió transmitir la comunicación, de conformidad con el artículo 91 del reglamento provisional, al Estado Parte interesado y le pidió que presentara información y observaciones sobre la cuestión de la admisibilidad de la comunicación.

3.1 En una carta de 29 de mayo de 1980, el Estado Parte rechazó las acusaciones formuladas contra el Gobierno de Colombia por la presunta víctima.

3.2 El Estado Parte rebatió, en particular, la afirmación de que Colombia había violado el [párrafo 5 del artículo 14 del Pacto](#). Sostuvo que la expresión «conforme a lo prescrito por la ley» que figuraba en esa disposición dejaba al arbitrio de la legislación nacional la determinación de los casos y circunstancias en que se podía recurrir a una instancia superior y que, si se daba una interpretación distinta a esa disposición, debía tenerse presente que Colombia se encontraba en una situación de perturbación del orden público, en el sentido del [párrafo 1 del artículo 4 del Pacto](#), y que, por consiguiente, el Gobierno podría adoptar las disposiciones a que hacía referencia dicho artículo. El Estado Parte sostuvo además que la Sra. Salgar de Montejo había sido puesta en libertad tras haber cumplido una pena de prisión de tres meses y 15 días y que, en la actualidad, disfrutaba de libertad plena, sin ninguna limitación. Por lo que se refiere al agotamiento de los recursos internos, el Estado Parte reconoció que, en el caso de que se tratara, no existían otros recursos.

4. En sus observaciones sobre la comunicación del Estado Parte, formuladas en carta de 18 de junio de 1980, la autora sostiene que el Estado Parte no puede invocar el [párrafo 1 del artículo 4 del Pacto](#) porque, hasta el momento, no ha cumplido los requisitos previstos en el [párrafo 3 de dicho artículo](#), y que debería ser compensada por las violaciones de los [artículos 9 y 14 del Pacto](#) de las que según afirma es víctima. Una vez más, sostiene, sin dar más explicaciones, que se han violado los principios de *non bis in idem* y *res judicata*.

5. Sobre la base de la información de que disponía, el Comité comprobó que lo dispuesto en el apartado a del [párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo](#) no le impedía examinar la comunicación. En cuanto al agotamiento de los recursos de la

jurisdicción interna, las partes estuvieron de acuerdo en que no existían otros recursos internos que pudiera interponer la presunta víctima. En consecuencia, el Comité entendió que la comunicación no era inadmisible conforme al apartado b del [párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo](#).

6. Por lo tanto, el 29 de julio de 1980, el Comité de Derechos Humanos decidió:

- a) Que la comunicación era admisible;
- b) Que, de conformidad con el [párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo](#), se pidiera al Estado Parte que presentara al Comité explicaciones o declaraciones por escrito en las que se aclarara el asunto y, en su caso, se señalaran las medidas que el Estado Parte hubiera tomado al efecto.

7.1 En su exposición de 17 de febrero de 1981 con arreglo al [párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo](#), el Estado Parte reiteró que el [párrafo 5 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) establecía como principio general el de la doble instancia, sin otorgarle un carácter absoluto que impusiera el otorgamiento de una segunda instancia en todos los casos posibles de infracción penal, puesto que la expresión «conforme a lo prescrito por la ley» remitiría a una disposición legal interna la determinación de los casos y condiciones en que había lugar a una segunda instancia. Explicó que, conforme al régimen de derecho vigente, las infracciones de la ley penal se dividían en dos categorías, delitos y contravenciones, y que para las sentencias condenatorias en todos los delitos y en casi todas las contravenciones estaba instituida la segunda instancia. Agregó que Consuelo Salgar de Montejo había incurrido en una contravención para la cual la disposición legal aplicable, que era el Decreto N., 1923 de 1978, no había establecido segunda instancia.

7.2 El Estado Parte sostiene que el Decreto N.11923 de 6 de septiembre de 1978, por el cual se dictaron normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantizó la seguridad de los asociados, denominado «Estatuto de Seguridad», tenía su fundamento jurídico en el artículo 121 de la Constitución nacional. Su promulgación fue motivada por una situación social creada por las actividades de organizaciones subversivas que habían perturbado el orden público con el propósito de quebrantar el régimen democrático que regía en Colombia. El Estado Parte agregó que este Decreto no afectaba la actividad normal y pacífica de las personas; no restringía los derechos políticos, que en Colombia se ejercían con absoluta libertad; su objetivo era reprimir delitos y por su naturaleza no se

diferenciaba de cualquier código penal común.

7.3 El Estado Parte señaló también que la ampliación de la competencia de la justicia penal militar para ejercer jurisdicción sobre ciertas infracciones penales y juzgar a los civiles que no estuvieran al servicio de las fuerzas armadas en situaciones de grave perturbación del orden público no era nada nuevo dentro del ordenamiento jurídico colombiano, y citó varios decretos a título de ejemplo.

7.4 En cuanto a la afirmación de que el artículo 7 del Decreto No. 1923 de 1978, que establece causas de privación de la libertad, viola la garantía establecida en el [artículo 9 del Pacto](#) de que «nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta», el Estado Parte arguyó que en Colombia las causas de privación de libertad y el procedimiento que había do seguirse en tal caso no sólo podían establecerse en virtud de una ley ordinaria del Congreso, sino también por medio de decretos legislativos dictados con fundamento en las facultades concedidas por el artículo 121 de la Constitución nacional. Estos decretos tienen carácter obligatorio y prevalecen sobre cualquier disposición legal que les sea contraria, mientras dure la situación de «estado de sitio» en la cual fueron dictados. El Estado Parte señaló además que el Decreto No. 1923 de 1978 fue dictado por el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales, especialmente las que le confiere el artículo 121 de la Constitución nacional, y que la Corte Suprema de Justicia decidió definitivamente sobre su constitucionalidad mediante sentencia de 30 de octubre de 1978, en la cual declaró exequibles, es decir, ajustadas a la Constitución nacional, las disposiciones del Decreto, con excepción de algunas que en consecuencia ya no están vigentes (estas disposiciones no guardan relación con el presente caso).

7.5 El Estado Parte señaló asimismo que no había razón para afirmar que las atribuciones judiciales previstas en los artículos 9, 11 y 12 del Decreto N., 1923 desvirtuaban la garantía del tribunal competente, independiente e imparcial. Citó a la Corte Suprema de Justicia de Colombia, que en una sentencia había declarado lo siguiente: «[...] el artículo 61 de la Carta permite, en estado de sitio, ampliar la jurisdicción penal militar al conocimiento de los delitos comunes cuando tienen conexidad con la turbación del orden o con las causas que han originado la anormalidad. Siendo los tribunales militares también creación de la Carta como los jueces ordinarios, el simple tránsito de competencia de éstos a aquellos para el juzgamiento de ciertos delitos comunes en tiempo de estado de sitio con los procedimientos de la justicia castrense, no implica la creación de tribunales ad

hoc, ni el sometimiento de los sindicados a normas procesales formalmente nuevas en el tiempo, pues están consagradas en ley preexistente. La justicia militar amplía su competencia para juzgar los delitos comunes por autorización de la misma Carta.»

7.6 El Estado Parte terminó señalando que Consuelo Salgar de Montejo había sido juzgada por quien tenía competencia exclusiva para ello, conforme a las normas legales y vigentes, y no había otro juez o tribunal que legalmente hubiera podido juzgarla por la infracción legal que le fue imputada, teniendo en cuenta la época en que había ocurrido y en la cual fue encausada. Se la juzgó conforme a disposiciones legales preexistentes a la infracción penal en que incurrió, por autoridad competente y con observancia plena de las formas propias del juicio que se le siguió. El Estado Parte rechaza, por carecer de fundamento, la alegación de que Consuelo Salgar de Montejo fue encausada dos veces por el mismo delito. Fue sometida a juicio una sola vez por el mencionado delito.

8.1 En la información y las observaciones adicionales de 7 de abril de 1981 (presentadas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 93 del reglamento provisional del Comité), la autora sostuvo que el [párrafo 5 del artículo 14 del Pacto](#) establecía la doble instancia en materia penal y, por lo tanto, el Gobierno de Colombia no podía limitar esa garantía, sobre todo por medio de disposiciones de urgencia como el "Estatuto de Seguridad". La autora subrayó que el Código de Procedimiento Penal de Colombia consagraba la garantía de la doble instancia en materia penal, y que el Gobierno de Colombia no podía desconocerla sin violar el Pacto y el recurso, universalmente aceptado, de apelación contra sentencias que impongan penas privativas de la libertad.

8.2 La autora reiteró que, en el presente caso, el Gobierno de Colombia no podía invocar el [artículo 4 del Pacto](#) por cuanto hasta ahora no había cumplido los requisitos previstos en dicho precepto para los casos de excepción o de suspensión de las obligaciones previstas en el Pacto. La autora manifestó que en Colombia había venido rigiendo prácticamente desde el bogotazo de 9 de abril de 1948 el estado de sitio, en invocación del artículo 121 de la Constitución colombiana. Señaló en particular que, por medio del Decreto N., 2131, de 7 de octubre de 1976, el anterior Gobierno de Colombia había declarado «la turbación del orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional» a fin de poner término a «un paro constitucional» que se había producido en el Instituto de Seguridad Social de Colombia y que, según el Decreto, afectaba a «sus servicios médicos, paramédicos y complementarios». La autora agregó que, aunque la huelga había sido conjurada

a los pocos meses, el estado de sitio continuaba *sine die*.

8.2 La autora seguía sosteniendo que los únicos tribunales competentes, independientes e imparciales del fuero penal en Colombia eran los del poder judicial, establecidos anteriormente de conformidad con el título XV («De la Administración de Justicia») de la Constitución, la cual disponía en su artículo 58 que «la Corte Suprema, los tribunales superiores de distrito y demás tribunales y juzgados que establezca la ley, administran justicia». La autora subrayó que la Constitución de Colombia no permitía en ningún caso que las cortes marciales juzgaran a personas civiles y señaló al mismo tiempo que «una desafortunada interpretación del artículo 61 de la Constitución por la Corte Suprema de Justicia ha permitido al Gobierno y a los militares la implantación de la justicia penal militar contra las personas civiles».

8.3 La autora señaló que, aunque era cierto, que la Corte Suprema de Justicia, por su sentencia de 30 de octubre de 1978, había declarado conforme con la Constitución el Decreto N., 1923 de 1978, también era verdad que la Corte no se había pronunciado acerca de la compatibilidad o incompatibilidad entre el Decreto y el Pacto. La autora sostiene que, en última instancia, corresponde al Comité decidir acerca del asunto.

8.5 Por último, la autora hizo valer que, de hecho, había sido encausada dos veces por el mismo delito; en el primer procedimiento penal militar, por presunta posesión y compra ilegales de armas, la acusada fue absuelta, pero se obtuvo autorización para seguir otro proceso penal contra ella por la venta del arma, "en clara represalia por su oposición a través de su diario *El Bogotano*". La autora considera que ello constituye una violación de los principios de *res judicata* y *non bis in idem*.

9.1 El Comité de Derechos Humanos basa sus opiniones en los siguientes hechos, que no son controvertidos: Consuelo Salgar de Montejo, directora del periódico colombiano *El Bogotano*, fue condenada el 7 de noviembre de 1979 a tan año de prisión por un tribunal militar por el delito de haber vendido un arma en violación del artículo 10 del Decreto N., 1923, de 6 de septiembre de 1978, llamado también «Estatuto de Seguridad». Por este delito fue juzgada sólo una vez. Utilizando el único procedimiento de recurso disponible, es decir, el recurso de reposición, el mismo juez confirmó su sentencia el 14 de noviembre de 1979. Fue condenada por una contravención que el instrumento legal aplicable, o sea, el Decreto No. 1923 de 1978, no preveía que fuera objeto de nuevo examen por un tribunal superior. La Sra. Salgar de Montejo fue puesta en libertad después de haber estado en prisión

tres meses y 15 días.

9.2 En cuanto a las afirmaciones de la autora respecto de contravenciones del [párrafo 1 del artículo 9](#) y el [párrafo 1 del artículo 14 del Pacto](#), han sido presentadas en términos tan generales que el Comité no toma partido sobre el particular.

10.1 Al formular su opinión, el Comité de Derechos Humanos también tiene en cuenta las consideraciones que figuran a continuación.

10.2 El Comité observa que el Gobierno de Colombia, en su comunicación de 29 de mayo de 1980, se refirió a la existencia de una situación de perturbación del orden público en Colombia, con arreglo a lo previsto en el [párrafo 1 del artículo 4 del Pacto](#). En su nota de 18 de julio de 1980 al Secretario General de las Naciones Unidas (reproducida en el documento CCPR/C/2/Add.4), cuya finalidad era satisfacer los requisitos formales previstos en el [párrafo 3 del artículo 4 del Pacto](#), el Gobierno de Colombia mencionaba la existencia de un estado de sitio en todo el territorio nacional desde 1976 y la necesidad de adoptar medidas extraordinarias en el marco del régimen de derecho previsto en la Carta Fundamental para tales situaciones. Con respecto a los derechos garantizados por el Pacto, el Gobierno de Colombia declaró que «se han adoptado medidas transitorias que llegan a limitar los [artículos 19, párrafo 2, y 21](#) del referido Pacto». Sin embargo, el presente caso no guarda relación con los [artículos 19 y 21 del Pacto](#).

10.3 En el contexto concreto de la presente comunicación, no hay información que indique la suspensión del [párrafo 5 del artículo 14](#) con arreglo al [artículo 4 del Pacto](#); en consecuencia, el Comité opina que el Estado Parte no puede, por la simple invocación de la existencia de un estado de sitio, evadir las obligaciones que asumió al ratificar el Pacto. Aunque el derecho sustantivo a tomar medidas que suspendan lo previsto en el Pacto puede no depender de que se haga una notificación formal con arreglo al [párrafo 3 del artículo 4 del Pacto](#), el Estado Parte interesado, al invocar el [párrafo 1 del artículo 4 del Pacto](#) en relación con el Protocolo Facultativo, está obligado a dar un resumen suficientemente detallado de los hechos pertinentes.

10.4 El Comité considera que la expresión «conforme a lo prescrito por la ley» que figura en el [párrafo 5 del artículo 14 del Pacto](#) no tiene por objeto dejar a discreción de los Estados Partes la existencia misma del derecho a la apelación, porque los derechos son los reconocidos en el Pacto y no únicamente los reconocidos en la legislación interna. Más bien, lo que ha de determinarse «conforme a lo prescrito

por la ley» es el procedimiento que se ha de aplicar para la apelación. Certo es que el texto español del [párrafo 5 del artículo 14](#), en el que se dispone la existencia del derecho a la apelación, se refiere solamente a "un delito", en tanto que el texto inglés se refiere a "*a crime*" y el francés a "*une infraction*". No obstante, el Comité opina que la pena de cárcel impuesta a la Sra. Consuelo Salgar de Montejo, aunque correspondió a algo definido por la legislación interna como «una contravención», es suficientemente grave, dadas las circunstancias, para merecer apelar ante un tribunal superior, como se dispone en el [párrafo 5 del artículo 14 del Pacto](#).

11. El Comité, actuando de conformidad con el [párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo](#), estima por lo tanto que los hechos consignados en el párrafo 9 *supra* ponen de manifiesto una violación de las disposiciones del [párrafo 5 del artículo 14 del Pacto](#), por cuanto a la Sra. Consuelo Salgar de Montejo se le negó el derecho a apelar ante un tribunal superior.

En consecuencia, el Comité considera que el Estado Parte tiene la obligación de proveer recursos adecuados en relación con la infracción de que ha sido objeto la Sra. Consuelo Salgar de Montejo y que debe reformar su legislación para aplicar el derecho establecido en el [párrafo 5 del artículo 14 del Pacto](#).