



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - Nº 357

Santafé de Bogotá, D. C., jueves 26 de octubre de 1995

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 78 DE 1995 SENADO

por medio de la cual se someten el "Convenio 163 sobre el Bienestar de la Gente de Mar en el Mar y en Puerto", y el "Convenio 164 sobre la Protección en la salud y asistencia médica de la Gente de Mar", adoptados en la 74ª Reunión del 8 de octubre de 1987. El "Convenio 165 sobre la Seguridad Social de la Gente de Mar" (revisado) y el "Convenio 166 sobre la Repatriación de la Gente de Mar" (revisado), adoptados en la 74ª Reunión del 9 de octubre de 1987. El "Convenio 171 sobre el Trabajo Nocturno", adoptado en la 77ª Reunión el 26 de junio de 1990. El "Convenio 172 sobre las Condiciones de Trabajo en los Hoteles, Restaurantes y Establecimientos Similares", adoptado en la 78ª Reunión el 25 de junio de 1991. El "Convenio 174 sobre la Prevención de Accidentes Industriales Mayores" y la "Recomendación 181 sobre la Prevención de Accidentes Industriales Mayores" adoptados en la 80ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra el 22 de junio de 1993.

Honorables Senadores:

Me ha correspondido el honor de presentar ponencia del proyecto de ley referido en el título del presente informe y al respecto me permito proponer se le dé curso solamente a dos de estos instrumentos interna-

cionales, cuales son: El Convenio 174 sobre la Prevención de Accidentes Industriales Mayores y la Recomendación 181 sobre la Prevención de Accidentes Industriales Mayores adoptados en la 80ª Reunión de la Conferencia General de la OIT, por las siguientes consideraciones:

Convenios números 163, 164 y 165.

Relativos al bienestar, protección en la salud y seguridad social de la gente de Mar, respectivamente.

Es claro que nuestra legislación ha señalado un régimen de Seguridad Social que debe cumplir todo empleador y está rigiendo para todo trabajador en razón a que la ley exige la afiliación a cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones.

Así tenemos, entonces que la mayoría de los elementos de bienestar propuestos en estos convenios ya están contemplados en nuestra normatividad social vigente, de la cual no están marginados los trabajadores de mar en la medida en que estén afiliados a los respectivos sistemas de seguridad establecidos por la ley colombiana. Ahora bien frente a otras propuestas de los citados convenios como es la relacionada con la prestación por desempleo y aquella para los trabajadores extranjeros no afiliados al sistema de seguridad nacional, consideramos que ello generaría costos muy altos en consecuencia no creemos conveniente ratificar estos convenios.

Convenio número 166. Sobre la Repatriación de la Gente de Mar.

Antes de su ratificación, debe existir la correspondiente reglamentación sobre colocación y enrolamiento de la gente de mar, pues no sería lógico determinar normas sobre bienestar, mientras no se normatice lo anterior.

Convenio número 171. Sobre Trabajo Nocturno.

Nuestra legislación laboral contempla las disposiciones señaladas en este convenio, a excepción de la licencia de maternidad de 16 semanas, la cual no es recomendable aprobar por razones económicas del país y además, porque una licencia más extensa a la actual (8 a 12 semanas) es lógico que produciría más desempleo a la mujer trabajadora.

Convenio número 172. Sobre las condiciones de trabajo en los hoteles, restaurantes y establecimientos similares.

Los trabajadores a los que vá dirigido este convenio, no están excluidos de la aplicación de ninguna norma de carácter general incluyendo las relativas a la seguridad social contempladas en la legislación colombiana.

Ahora bien, frente a la recomendación del convenio sobre ampliar a 36 horas el período de descanso semanal que actualmente es de 24 horas, y el período vacacional que es de 15 días hábiles a 4 semanas

anuales, es apenas entendible que ello generaría un desastroso desempleo en el país.

Convenio 174. Sobre la prevención de accidentes industriales mayores y la Recomendación número 181.

El objetivo general de este Convenio tiene por objeto la prevención de accidentes mayores que involucren sustancias peligrosas y la limitación de las consecuencias de dichos accidentes.

No es para nadie desconocido el hecho, que en nuestro medio laboral existen empresas que manejan sustancias tóxicas, explosivas e inflamables, las que podrían causar desastres, si no se realiza un verdadero y efectivo control del riesgo.

Son por ello de gran importancia los presentes instrumentos en la protección no sólo de los trabajadores, sino de la población en general y del medio ambiente, al determinar que debe establecerse un sistema que permita:

- a) Identificar aquellos lugares más expuestos a riesgos de accidentes mayores;
- b) Establecer la responsabilidad para los empleadores de identificar las instalaciones expuestas a los riesgos de accidentes mayores;
- c) Determinar la responsabilidad de las autoridades competentes en la ejecución de planes y procedimientos de emergencia, para la debida protección de la población y el medio ambiente.

Si este Convenio es aprobado por el Congreso Nacional, Colombia, como país miembro de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, después de consultar con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, quedará comprometido a adoptar y mantener en vigor una legislación que asegure la aplicación de las precauciones adecuadas para garantizar que todos los lugares de trabajo sean seguros, razón que considero más que suficiente para sostener lo benéfico de este importante instrumento internacional.

Por lo anteriormente expuesto me permito presentar a consideración de la Comisión Segunda del Senado la siguiente proposición: Dése primer debate al Proyecto de ley número 78 de 1995 Senado, "por medio de la cual se somete el Convenio 174 sobre la Prevención de Accidentes Industriales Mayores y la Recomendación 181 sobre la Prevención de Accidentes Industriales Mayores, adoptados en la 80ª. Reunión de la Conferencia General de la Organización In-

ternacional del Trabajo en Ginebra el 22 de junio de 1993".

De los honorables Senadores,

Fuad Char Abdala,

Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 83 DE 1995 SENADO

"por medio de la cual se aprueban las Recomendaciones 171 sobre los Servicios de Salud en el Trabajo; 172 sobre la Utilización del Asbesto en Condiciones de Seguridad; 173 sobre el Bienestar de la Gente de Mar en el mar y en puerto, 174 sobre la Repatriación de la Gente de Mar; 176 sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo; 178 sobre el Trabajo Nocturno; 179 sobre las Condiciones de Trabajo en los Hoteles, Restaurantes y Establecimientos Similares y 180 sobre la Protección de los Créditos Laborales en caso de Insolvencia del empleador", adoptadas por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

Cumplo con el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley referido en el título del presente informe, el cual fue presentado por el señor Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Rodrigo Pardo García-Pena y la doctora María Sol Navia Velasco, Ministra de Trabajo y Seguridad Social.

Objeto del proyecto

El proyecto en mención recoge la conveniencia de aprobar las recomendaciones adoptadas por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

Los instrumentos aquí señalados, en esencia, constituyen importantes directrices en el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

Para una mayor claridad, resalto los objetivos generales de cada uno de los instrumentos internacionales:

Recomendación número 171. Sobre los Servicios de Salud en el Trabajo.

Debe examinarse y diseñarse periódicamente una estrategia nacional sobre los servicios de salud en el trabajo, la cual debe comprender tanto el sector público como el privado y a todas las ramas de la actividad económica. La real función de estos servicios de salud ha de ser preventiva, evitando así riesgos profesionales a través de:

a) Vigilancia del medio ambiente de trabajo. La cual se logra, identificando los factores que puedan afectar la salud de los trabajadores y evaluando las condiciones de higiene y los medios de protección colectiva e individual;

b) Vigilancia de la salud de los trabajadores. A través de una evaluación de la salud a intervalos periódicos durante todo empleo que implique exposiciones a riesgos particulares;

c) Información, educación, formación y asesoramiento. Con destino al personal de la empresa, en lo relativo a cuestiones relacionadas con el trabajo.

Referente a la *organización* de los servicios de salud, estos deberían estar situados en el lugar de trabajo y para su correcto funcionamiento podrían crearse grupos multidisciplinarios, con personal técnico y administrativo.

Recomendación número 172. Sobre la utilización de Asbesto en Condiciones de Seguridad.

Su aplicación comprende todas las actividades en las que los trabajadores se vean expuestos al asbesto en desarrollo de su trabajo; extendiéndose a los trabajadores independientes, a los menores de 18 años y ciertas labores como: extracción, fabricación, aplicación, demolición, transporte y otras de productos que contengan asbesto.

Recomendación número 173. Sobre el Bienestar de la Gente de Mar, en el mar y en puerto.

Su conveniencia se ve orientada a garantizar el mejor estar de la gente de mar, comprendiendo aspectos informativos, de recreación y culturales.

Recomendación número 174. Sobre la repatriación de la Gente de Mar.

Sugiere que se debería organizar la repatriación recuperándose el costo de la misma por parte del Estado del cual deba ser repatriado el marino o el Estado del cual el marino sea nacional.

Recomendación número 176. Sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo.

Benéfico el señalamiento de este instrumento al recomendar medidas tales como el desarrollo y perfeccionamiento de regímenes de protección contra el desempleo, con creación de instituciones del servicio público gratuito del empleo.

Recomendación número 178. Sobre el Trabajo Nocturno.

Lineamientos tales como establecer servicios sociales dirigidos a reducir la duración del desplazamiento entre la residencia y el lugar de trabajo. A la duración de ese desplazamiento, reduciendo gastos y teniendo en cuenta la seguridad en el desplazamiento nocturno; el mejoramiento en la calidad del reposo de aquellos trabajadores que laboren de noche, son medidas que han de considerarse de manera positiva.

Recomendación número 179. Sobre las condiciones de trabajo en los hoteles, restaurantes y establecimientos similares.

Este instrumento extiende el campo de aplicación a otros establecimientos afines que presten servicios turísticos y contempla la elaboración de planes y programas de educación, formación y capacitación en las distintas ocupaciones que se ejercen en dichos centros. El objetivo primordial de estos programas está dirigido a mejorar la calidad del trabajo, así como las perspectivas de ascenso de los participantes.

Recomendación 180. Sobre la prelación de créditos laborales en caso de insolvencia del empleador.

La esencia del referido instrumento radica en la protección de los créditos laborales (salarios, primas, horas extras, comisiones, vacaciones, etc) ante el evento de insolvencia del empleador y sugiere la creación de una institución de garantía, la cual podría funcionar con autonomía administrativa, financiera y jurídica en relación al empleador.

Por lo anteriormente expuesto me permito presentar a consideración de la Comisión Segunda del Senado la siguiente proposición: Dése primer debate al Proyecto de ley número 83 de 1995 Senado "por medio de la cual se aprueban las Recomendaciones 171 sobre los Servicios de Salud en el trabajo; 172 sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad; 173 sobre el Bienestar de la Gente de Mar en el mar y en puerto; 174 sobre la repatriación de la Gente de mar; 176 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo; 178 sobre el trabajo nocturno; 179 sobre las condiciones de trabajo en los hoteles, restaurantes y establecimientos similares y 180 sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador", adoptadas por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

Fuad Char Abdala,
Senador ponente.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 024 DE 1994 CAMARA, 167 DE 1995 SENADO

"por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Nacional".

Señor Presidente y honorables Senadores:

Cumplo con el honroso encargo que me hiciera la Presidencia de la Comisión Primera, de rendir informe sobre el Proyecto de ley número 024 de 1994 Cámara, 167 de 1994 Senado, del cual es autor el honorable Representante Julio Gallardo Archbold, el que una vez aprobado en sus dos debates en la Cámara Baja llegó a la Comisión Primera de Senado donde fue aprobado.

Tengo además el deber de informar a la plenaria, que simultáneamente con el tránsito de este proyecto en la Cámara, en el Senado de la República fueron presentadas dos iniciativas sobre el mismo tema, la una por el honorable Senador Juan Camilo Restrepo y la otra por el Gobierno Nacional a través del señor Ministro de Justicia y del Derecho, en asocio con el señor Defensor del Pueblo.

Debo resaltar la erudición y la calidad de todos estos proyectos de ley, al igual que el juicioso estudio y detenido análisis que de su articulado hizo la comisión Primera de esta Cámara Legislativa.

I. La Constitución de los Derechos

La Carta Política de 1991 es considerada una Carta de Derechos, como quiera que la preocupación por la dramática situación de sus violaciones motivó las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente. Pero eso, que es una virtud, es apreciado por algunos como un defecto del poder constituyente.

En efecto, a la constitución se le puede criticar por ambiciosa en algunos temas, particularmente en el que tiene que ver con los derechos y la dignidad de la persona humana, afirmando que se trata de una constitución para "ángeles", "irreal" o "mentirosa". Muy seguramente sus críticos preferirían una Constitución más cercana y conforme a la realidad colombiana. Pues bien, si de eso se tratara, habría que acabar con el artículo 13 y entronizar el derecho a la desigualdad -no como derecho a la diferencia, ya que éste tiene reconocimiento en la constitución- sino como el derecho a la exclusión, a la segregación, incluso a la opresión de unos sobre otros. Del mismo modo, con 30 mil homicidios al

año tendríamos que suprimir la inviolabilidad de la vida para legitimar las agresiones físicas y la eliminación del contenedor de turno en aras de una norma más cercana a la realidad de las cosas. ¿Para qué fortalecer la justicia estatal si la cotidianidad nos demuestra la prevalencia de la justicia del más fuerte y la solución violenta de los conflictos?

¿Para qué? Pues para dinamizar la realidad y transformarla en favor de soluciones más justas. Las constituciones no son el retrato exacto de las sociedades que regulan ellas, entronizan valores, fijan metas y de alguna manera son anticipaciones de las realidades circundantes y acuerdo de aspiraciones colectivas.

Así las cosas, la Constitución de 1991 es ciertamente una crítica del presente y una carta de navegación hacia el futuro. Por ello, su generosidad en materia de los derechos humanos no es otra cosa que una reacción, desde la misma constitución, dirigida a superar o por lo menos atenuar sus gravísimas violaciones.

Ahora bien, a pesar de los aún precarios resultados de la declaración de derechos, el ejercicio ciudadano de la acción de tutela de los derechos fundamentales -con todos sus posibles abusos y excesos- ha representado un significativo avance para el desarrollo de los valores instituidos por el constituyente de 1991. Por ello resulta ilegítimo oponerse a la reglamentación *per se* de figuras como la acción de cumplimiento, toda vez que no tienen otro propósito que el de dar eficacia práctica al ordenamiento jurídico.

Quienes se oponen al desarrollo legal de la acción de cumplimiento y otras instituciones de la nueva Carta, afirman que dichos instrumentos son en sí mismos factores de desestabilización del ordenamiento jurídico y de parálisis del normal funcionamiento de la administración de justicia. En una palabra: congestionan.

Y es muy probable que con la reglamentación de la acción de cumplimiento haya más trabajo para los administradores de justicia -ojalá que sea así, de eso se trata-; lo importante, y bueno sería, que desde el Gobierno de la Rama Judicial (el Consejo Superior de la Judicatura) se tomaran las medidas para que no se afecten los demás procesos judiciales. Aceptar la tesis según la cual no hay que reglamentar las acciones protectivas de los derechos porque se congestionan los juzgados sería como ordenar

el cierre de las urgencias de un hospital porque están llegando muchos heridos.

II. Una garantía del Estado de Derecho

El constituyente de 1991 instituyó la acción de cumplimiento en el artículo 87 de la Carta, en los siguientes términos:

“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.

En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”.

La acción de cumplimiento es una importante garantía del Estado de Derecho, toda vez que se configura como un instrumento judicial dirigido a llevarlo a la realidad material, más allá de su simple consagración formal en los ordenamientos jurídicos.

Una de las principales características del Estado de Derecho es el ejercicio reglado del poder político. Ya no estamos frente al estado absoluto donde el monarca gobierna a su libre arbitrio y capricho, donde los derechos ciudadanos son meras concesiones, sino que estamos ante un poder político institucionalizado, sujeto a un ordenamiento jurídico preestablecido que constituye la garantía fundamental de la existencia de los derechos humanos. Con el Estado de Derecho aparece la división de poderes, el régimen de funciones y competencias de los funcionarios públicos y la legalidad de la administración.

Ahora bien, la acción de cumplimiento tiene su razón de ser en la falta de aplicación del ordenamiento jurídico y en el desacato cotidiano y recurrente de la ley. Así lo manifestó el constituyente Jaime Arias el 6 de mayo de 1991 durante la sesión de la Comisión Primera de la Constituyente.

“...tenemos que reconocer que el problema legislativo que se ha visto en Colombia no es solamente porque el legislativo no legisle, en todos sus órdenes, sino también que esa ley, esas ordenanzas, esos acuerdos, muchas veces no los ejecutan; entonces lo que queremos establecer aquí es una acción para que una vez la ley ha cumplido con todo su trámite y ha entrado en vigencia a través de su publicación... pues sea puesta en vigencia de verdad, y que las personas por ese interés general que les asiste, tengan un mecanismo a través del cual se puedan hacer efectivas...”.

“... Lo mismo pasa también con los actos administrativos. Se ve cómo muchas veces

las situaciones administrativas se definen a través de los actos correspondientes, pero no se ejecutan; entonces la obra pública o el servicio público o la intervención en un caso determinado y concreto que se ha solicitado, simplemente no se ejecuta porque el funcionario no lo hace. Entonces lo que se está pidiendo aquí es que se le dé a la comunidad un mecanismo para que se haga efectivo eso...”.

La Corte Constitucional la ha definido como la acción destinada a brindarle al particular la oportunidad de exigir de las autoridades la realización del deber omitido. La acción se concreta en una facultad radicada en cabeza de todos los individuos, que les permite procurar la verdadera vigencia y verificación de las leyes y actos administrativos, acatando de esta forma uno de los principios del Estado de Derecho, según el cual el mandato de la ley o lo ordenado en un acto administrativo no puede dejarse a un simple deseo o juicio gubernamental de conveniencia, oportunidad o viabilidad financiera, y tenga en cambio concreción en la realidad.

Para el constituyente Juan Carlos Esguerra Protocarrero, con la acción de cumplimiento “lo que se pretende consagrar es uno de los postulados fundamentales del Estado de Derecho cual es el respeto, la vigencia y el imperio de la ley, que no puede ser una mera declaración o intención para que el Gobierno se reserve el derecho de cumplir o no, según considere que es conveniente, oportuno o financieramente viable”.

Y es que el principio de legalidad introduce una limitación a la actividad de la administración, en el sentido de que ella no puede hacer todo cuanto quiera y como quiera, sino de acuerdo con las prescripciones del ordenamiento jurídico. Así mismo, le permite concretar políticas legislativas y administrativas preestablecidas y con ello, darle vigencia a la Constitución Política.

Para el administrado, hacer efectivo el principio de legalidad mediante la acción de cumplimiento, es la concreción de su derecho a un Estado de Derecho y su garantía ante la arbitrariedad. También se constituye en un instrumento fundamental para exigir el cumplimiento de planes y programas definidos por el constituyente y desarrollados por el legislador y el administrador.

III. Objeto de la acción

Con el propósito de precisar el objeto de aplicación de la acción de cumplimiento,

nos permitimos presentar rápidamente los conceptos de ley y actos administrativos a que hace referencia el artículo 87 de la Constitución.

En principio, por ley debemos entender tanto las normas expedidas por el Congreso (leyes estatutarias, orgánicas, ordinarias, probatorias de tratados internacionales, marco, etc.), como los decretos del Presidente de la República que constitucionalmente se les confirió fuerza de ley, a saber: decretos extraordinarios (artículo 150 número 10 C. N.), decretos legislativos de los Estados de Excepción (artículos 212, 213, y 215 C. N.) y decretos de planeación (artículo 341 C. N.).

Los actos administrativos junto con los hechos administrativos, las operaciones, las vías de hecho y las omisiones son los medios de actuación de la administración. Los actos administrativos son de inferior categoría que los legislativos, y su propósito no es otro que el de dar cumplimiento a éstos. Por ello se los define como manifestaciones de la voluntad estatal tendientes a producir efectos jurídicos.

Desde el punto de vista material los actos administrativos pueden ser generales o individuales. Los actos generales o actos creadores de situaciones jurídicas generales, objetivas o reglamentarias, son aquellos que se refieren a personas indeterminadas. Por ejemplo, los decretos reglamentarios, una ordenanza, etc. Los actos individuales o actos creadores de situaciones jurídicas individuales, subjetivas o concretas, son los que se refieren a personas determinadas individualmente. Por ejemplo, el acto por el cual se nombra o destituye un funcionario público.

Esta clasificación ofrece mucha importancia a la hora de definir la legitimación de la acción de cumplimiento, en razón de que cualquier persona lo será tratándose de un acto regla, mientras sólo estará facultado el implicado cuando el acto incumplido sea un acto particular, salvo que el cumplimiento de dicho acto despierte interés público.

De otro lado, aunque la acción de cumplimiento se circunscriba en apariencia al acto administrativo -dejando por fuera otras modalidades de actuación de la administración como los hechos administrativos, las omisiones y las vías de hecho- éstas pueden ser cubiertas por la acción de cumplimiento.

En efecto, la ocurrencia de fenómenos o acontecimientos que se producen independientemente del querer de la administra-

ción, pero que producen efectos jurídicos respecto de ella (hechos administrativos), como por ejemplo el derrumbe paulatino de una obra pública o edificio de la administración, son en últimas el resultado del incumplimiento de un deber legal o administrativo de una institución pública. Así mismo, podría pensarse en omisiones administrativas como aquella en la cual la administración no coloca señales de prevención con ocasión de una obra pública, generando el riesgo de accidente para los transeúntes.

Ahora bien, no faltarán quienes afirmen que con esta interpretación estaríamos generando una acción judicial paralela a la acción de reparación directa (artículo 86 C. C. A.), cuando en realidad no se trata de eso. La acción de reparación directa parte del supuesto según el cual el daño ya se produjo y por el contrario, mediante la acción de cumplimiento lo que se quiere es evitar el daño o detenerlo cuando este se está produciendo, mediante un llamado de atención sobre la legalidad de una determinada conducta. Desde esta comprensión, la acción de cumplimiento puede producir importantes efectos en el patrimonio público evitando numerosas condenas al Estado, al tiempo que contribuyendo a descongestionar despachos judiciales.

Finalmente, conviene recordar que por mandato del Código Contencioso Administrativo artículos 1º y 82, cuando se habla de actos de la administración (dentro de los cuales se encuentran comprendidos los actos administrativos) se está haciendo referencia no sólo a los organismos que conforman la rama ejecutiva, sino a todos los organismos públicos y aún a las personas privadas cuando aquéllas o éstas ejercen funciones administrativas (véase Libardo Rodríguez R. en Derecho Administrativo General y colombiano, Temis 1994, página 186 y ss.).

De otro lado, la de cumplimiento es una acción de protección indirecta de derechos, ya que sólo es posible hacerlo si media el incumplimiento de una ley o un acto administrativo.

“La acción de cumplimiento no está limitada a un cierto tipo de derechos, sino que busca hacer actuar a la administración cuando no está cumpliendo una disposición legal relacionada con cualquier derecho. Su importancia radica en que es un instrumento clave para la protección de los derechos de desarrollo progresivo, que la ley debe desarrollar para señalarle límites y contenido.

Pensemos por ejemplo en el derecho a la vivienda digna. Así como suena, éste colocaría a los jueces en una situación bastante compleja, semejante a la de manejar la política de vivienda del país, lo cual es absurdo. Este derecho requiere de una ley que diga quiénes pueden ser beneficiarios de los planes de vivienda, qué condiciones deben tener las viviendas para que se consideren dignas, cómo y en qué condiciones puede una persona acceder a la vivienda, etc. Dicha ley una vez expedida, crea en las autoridades administrativas ciertas obligaciones y la acción de cumplimiento busca que las obedezcan”. (Manuel José Cepeda, Introducción a la Constitución de 1991, Temis 1993).

IV. *El perfil del proyecto*

Después de un serio y detenido debate la Comisión Primera de Senado decidió introducir importantes reformas al proyecto de ley aprobado en la Cámara de Representantes, particularmente en temas como la jurisdicción y competencia, trámite del proceso, objeto y sujetos de la acción, entre otros aspectos.

Ha querido la Comisión Primera de Senado hacer de la acción de cumplimiento un recurso verdaderamente ciudadano, informal, rápido y capaz de concretar los postulados del ordenamiento jurídico. Replanteó el sistema de competencia exclusivo en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, estableciendo un sistema mixto que combina un sistema difuso de competencia (en cualquier juez municipal) con la especialidad del juez administrativo.

Del mismo modo, se estableció la posibilidad de interponer la acción frente a particulares cuando éstos cumplen funciones públicas, prestan servicios públicos o construyen una obra pública.

El esquema de trámite del proyecto también fue reestructurado en la Comisión Primera. Se definió un trámite ágil, sin etapas procesales propiamente dichas, pero con el respeto del debido proceso y el derecho de defensa. Además, con el propósito de unificar la jurisprudencia se instituyó un juicio de revisión eventual de los fallos de acción de cumplimiento en la honorable Corte Constitucional.

Por lo expuesto, respetuosamente me permito proponer: Dése segundo debate al Proyecto de ley número 024 de 1994 Cámara, 167 de 1995 Senado, en los términos aprobados en la Comisión Primera.

Vuestra Comisión,

Parmenio Cuéllar Bastidas,
Senador de la República.

Autorizamos el anterior informe.

El Presidente,

José Renán Trujillo García.

El Vicepresidente,

Hugo Castro Borja.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

TEXTO APROBADO POR LA COMISION PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o un acto administrativo.

Artículo 2º. *Principios.* Presentada la demanda, el trámite de la acción de cumplimiento se desarrollará en forma oficiosa y con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad, eficacia y gratuidad.

Artículo 3º. De las acciones dirigidas a dar cumplimiento a un acto administrativo de carácter subjetivo o concreto, será competente la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para lo cual conocerán en primera instancia los jueces administrativos y en segunda el respectivo tribunal.

De las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de ley, o acto administrativo de carácter general, conocerán en primera instancia, los jueces municipales, cualquiera sea su jurisdicción con competencia en el domicilio del accionante. En segunda instancia será competente el tribunal de lo Contencioso Administrativo del Departamento al cual pertenezca el juzgado municipal.

De las acciones de cumplimiento dirigidas contra el Presidente de la República, los miembros del Congreso de la República, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Registrador Nacional del Estado Civil, los Ministros del Despacho, los Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia. Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura, Consejo Nacional Electoral, co-

nocerán la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, a elección del accionante. En ningún caso conocerá la corporación judicial de la cual sea miembro la autoridad renuente.

Cuando la autoridad considere que ya le ha dado aplicación a la norma con fuerza material de ley o al acto administrativo, así lo manifestará al juez. Si este así lo aceptare, lo declarará en sentencia apelable. Si, por el contrario, el juez consideráse que no ha habido cumplimiento, pasará el conocimiento del caso al tribunal respectivo o al Consejo de Estado según el caso, el cual deberá decidir dentro de los diez (10) días siguientes.

En todo caso, la interpretación del no cumplimiento, por parte del juez o tribunal que conozca del asunto, será restrictiva y solo procederá cuando el mismo sea evidente.

Parágrafo. Las acciones de cumplimiento de que conozca el Consejo de Estado, serán resueltas por la sección o subsección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la cual haga parte el Consejero a quien corresponda en reparto. Su trámite se hará a través de la correspondiente Secretaría. El reparto se efectuará por el Presidente de la Corporación, entre todos los Magistrados que conforman la Sala de lo Contencioso Administrativo, en forma igualitaria.

Parágrafo transitorio. Mientras entran en funcionamiento los jueces administrativos, la competencia en primera instancia se radicará en los tribunales Contencioso Administrativo y la segunda en el Consejo de Estado, tratándose de acciones dirigidas al cumplimiento de un acto administrativo o de carácter subjetivo o concreto.

Artículo 4º. *Titulares de la acción.* Cualquiera persona podrá ejercer la acción de cumplimiento frente a normas con fuerza material de ley o actos administrativos de carácter general, lo mismo que de actos administrativos de carácter particular y concreto, cuando estos generan interés público.

Si la acción tiene por objeto hacer efectivo el cumplimiento de un acto administrativo de carácter particular y concreto, la acción de cumplimiento sólo podrá ser ejercitada por aquella persona en cuyo favor se expidió el acto o quien tenga legítimo interés para solicitar a la autoridad judicial se ordene el cumplimiento del deber omitido.

También podrán ejercitar la acción de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos de carácter general.

a) Los servidores públicos; en especial el Procurador General de la Nación, los procuradores delegados, regionales y provinciales, y Defensor del Pueblo y sus delegados, los personeros municipales, el Contralor General de la República, los contralores departamentales, distritales y municipales;

b) las organizaciones sociales;

c) Las organizaciones no gubernamentales.

Artículo 5º. *Autoridad pública contra quien se dirige.* La acción de cumplimiento se dirigirá contra la autoridad a la que corresponde el cumplimiento de la norma con fuerza material de ley o acto administrativo.

Si contra quien se dirija la acción no es la autoridad obligada, aquél deberá informarlo al juez que tramita la acción, indicando a quien corresponde su cumplimiento. En caso de duda, el proceso continuará también con las autoridades respecto de las cuales se ejercita la acción hasta su terminación. En todo caso, el juez de cumplimiento deberá notificar a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido.

Artículo 6º. *Acción de cumplimiento contra particulares.* La acción de cumplimiento procederá contra acciones u omisiones de particulares que impliquen el incumplimiento de una norma con fuerza material de ley o acto administrativo, en situaciones como las siguientes:

1. Cuando aquel contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación de un servicio público.

2. Cuando aquel contra quien se hubiere hecho la solicitud sea el constructor de una obra pública.

3. Cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, pero sólo para el cumplimiento de las mismas.

En los eventos contemplados en este artículo, la acción de cumplimiento podrá dirigirse contra el particular o contra la autoridad competente para imponerle dicho cumplimiento al particular.

Artículo 7º. Por regla general la acción de cumplimiento podrá ejercitarse en cualquier tiempo y la sentencia que ponga fin al proceso hará tránsito a cosa juzgada, cuando el deber omitido fuere de aquellos en los

cuales la facultad de la autoridad renuente se agota con la ejecución del primer acto. Pero si el deber omitido fuere de aquellos cuyo cumplimiento pueda demandarse simultáneamente ante varias autoridades o en diferentes oportunidades en el tiempo, podrá volver a intentarse sin limitación alguna. Sin embargo, será improcedente por los mismos hechos que ya hubieren sido decididos y en el ámbito de competencia de la misma autoridad.

Artículo 8º. *Procedibilidad.* La acción de cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad, que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

Con el propósito de constituir la renuncia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de ley y actos administrativos sobre derechos e intereses colectivos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho.

Artículo 9º. *Improcedibilidad.* La acción de cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela y el *habeas corpus*. En estos eventos, el juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela o de *habeas corpus*.

Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo, que de no proceder el juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante.

Artículo 10. *Contenido de la solicitud.* La solicitud deberá contener:

1. El nombre, identificación y lugar de residencia de la persona que instaura la acción.

2. La determinación de la norma con fuerza materia de ley o acto administrativo incumplido. Si la acción recae sobre acto administrativo, deberá apuntarse copia del mismo. Tratándose de acto administrativo verbal, deberá anexarse prueba siquiera sumaria de su existencia.

3. Una narración de los hechos constitutivos del incumplimiento.

4. Determinación de la autoridad o particular incumplido.

5. Prueba de la renuncia, salvo lo contemplado en la excepción del inciso segundo del artículo 8º de la presente ley, y que consistirá en la demostración de haber pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva.

6. Solicitud de pruebas y enunciación de las que pretenda hacer valer.

7. La manifestación, que se entiende presentada bajo la gravedad del juramento, de no haber presentado acción de cumplimiento por los mismos hechos.

Parágrafo. Tratándose de acciones frente a normas con fuerza material de ley o actos administrativos de carácter general, la solicitud también podrá ser presentada en forma verbal cuando el solicitante no sepa leer ni escribir, sea menor de edad o se encuentre en situación de eterna urgencia.

Artículo 11. *Trámite preferencial.* La tramitación de la acción de cumplimiento estará a cargo del juez, en turno riguroso, y será sustanciada con prelación, para lo cual pospondrá cualquier asunto de naturaleza diferente, salvo el *habeas corpus* y la acción de tutela.

Cuando en la localidad donde se presente la acción de cumplimiento funcionen varios despachos judiciales de la misma jerarquía y especialidad de aquél ante el cual se ejerció la acción, la misma se someterá a reparto que se realizará el mismo día y a la mayor brevedad. Una vez realizado el reparto de la solicitud de cumplimiento se remitirá inmediatamente al funcionario competente.

Los términos son perentorios e improrogables.

Artículo 12. *Corrección de la solicitud.* Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda el juez de cumplimiento decidirá sobre su admisión o rechazo. Si la solicitud careciere de alguno de los requisitos señalados en el artículo 10 se prevendrá al solicitante para que la corrija en el término de dos días. Si no lo hiciera

dentro de este término la demanda será rechazada. En caso de que no se aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8º salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano.

Si la solicitud fuere verbal, el juez procederá a corregirla en el acto con la información adicional que le proporcione el solicitante.

Artículo 13. *Contenido auto admisorio.* En el auto admisorio de la demanda el juez ordenará su notificación personal al demandado y la entrega de una copia de la demanda y sus anexos. Si no fuere posible, el juez podrá recurrir a la comunicación telegráfica o a cualquier otro medio que garantice el derecho de defensa.

El auto también le informará que la decisión será proferida dentro de los veinte (20) días siguientes a la admisión de la solicitud de cumplimiento y que tiene derecho a hacerse parte en el proceso y solicitar la práctica de pruebas, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación, la cual deberá realizarse a más tardar al día siguiente.

Artículo 14. *Notificaciones.* Las providencias se notificarán por estado que se fijará al día siguiente de proferidas y se comunicarán por vía telegráfica, salvo lo prescrito en los artículos 13 y 22.

Artículo 15. *Cumplimiento inmediato.* En desarrollo del principio constitucional de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez que conozca de la solicitud podrá ordenar el cumplimiento del deber omitido, prescindiendo de cualquier consideración formal, siempre y cuando el fallo se funde en un medio de prueba del cual se pueda deducir una grave o inminente violación de un derecho, por el incumplimiento del deber contenido en la ley o acto administrativo, salvo que en el término de traslado el demandado haya hecho uso de su derecho a pedir pruebas.

Artículo 16. *Recursos.* Las providencias que se dicten en el trámite de la acción de cumplimiento, con excepción de la sentencia, carecerán de recurso alguno, salvo que se trate del auto que deniegue la práctica de pruebas, el cual admite el recurso de reposición que deberá ser interpuesto al día siguiente de la notificación por estado y resuelto a más tardar al día siguiente.

Artículo 17. *Informes.* El juez podrá requerir informes al particular o a la autori-

dad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud y en el caso de actuaciones administrativas pedir el expediente o la documentación donde consten los antecedentes del asunto. La omisión injustificada en el envío de esas pruebas al juez acarreará responsabilidad disciplinaria.

El plazo para informar será de uno a cinco días. Y se fijará según sea la índole del asunto, la distancia y la rapidez de los medios de comunicación.

Los informes se considerarán rendidos bajo la gravedad del juramento.

Artículo 18. *Suspensión del trámite.* El trámite de la acción de cumplimiento cuyo propósito sea hacer efectivo un acto administrativo, se suspenderá hasta tanto no se profiera decisión definitiva, en el evento en que en un proceso de nulidad en curso se haya decretado la suspensión provisional del acto incumplido.

Artículo 19. *Terminación anticipada.* Si estando en curso la acción de cumplimiento, la persona contra quien se hubiere dirigido la acción desarrollare la conducta requerida por la ley o el acto administrativo, se dará terminado el trámite de la acción dictando auto en el que se declarará tal circunstancia y se condenará en costas, sin perjuicio del dispuesto en el artículo 23 de esta ley.

El desistimiento se admitirá únicamente en acciones de cumplimiento sobre actos administrativos de carácter particular.

Artículo 20. *Excepción de inconstitucionalidad.* Cuando el incumplimiento de norma con fuerza de ley o acto administrativo de carácter general sea proveniente del ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, el juez de cumplimiento deberá resolver el asunto en la sentencia. Lo anterior sin perjuicio de que el juez la aplique oficiosamente.

Parágrafo 1º. El incumplido no podrá alegar la excepción de inconstitucionalidad sobre normas que hayan sido objeto de análisis de exequibilidad por el Consejo de Estado o la Corte Constitucional, según sea el caso.

Parágrafo 2º. Las sentencias de cumplimiento en las que se haya resuelto una excepción de inconstitucionalidad serán revisadas.

Artículo 21. *Contenido del fallo.* Dentro de los veinte días siguientes a la admisión de la solicitud, el juez dictará fallo, el que deberá contener:

1. La identificación del solicitante.
2. La determinación de la obligación incumplida.
3. La identificación de la autoridad de quien provenga el incumplimiento.
4. La orden a la autoridad renuente de cumplir el deber omitido.
5. Plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que no podrá exceder de diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que quede ejecutoriado el fallo. En caso de que fuese necesario un término mayor, el juez lo definirá previa sustentación en la parte motiva de la sentencia.
6. Ordenar a la autoridad de control pertinente adelantar la investigación del caso para efecto de responsabilidades penales o disciplinarias, cuando la conducta del incumplido así lo exija.
7. Si hubiere lugar, la condena en costas.

En el evento de no prosperar las pretensiones del actor, el fallo negará la petición advirtiéndole que no podrá instaurarse nueva acción con la misma finalidad, siempre que se trate de los mismos hechos.

Artículo 22. Notificación. La sentencia se notificará a las partes en la forma indicada en el Código de Procedimiento Civil para las providencias que deben ser notificadas personalmente.

Artículo 23. Alcances del fallo. El cumplimiento del fallo no impedirá que se proceda contra quien se ejercitó la acción de cumplimiento, si las acciones u omisiones en que incurrió generasen responsabilidad.

Artículo 24. Indemnización de perjuicios. La acción de cumplimiento no tendrá fines indemnizatorios. Cuando del cumplimiento de la ley o de actos administrativos se generen perjuicios, los afectados podrán solicitar las indemnizaciones por medio de las acciones judiciales pertinentes.

El ejercicio de la acción de que trata esta ley, no revivirá en ningún caso los términos para interponer las acciones de reparación de perjuicios.

Artículo 25. Cumplimiento del fallo. En firme el fallo que ordena el cumplimiento del deber omitido, la autoridad renuente deberá cumplirlo sin demora.

Si no lo hiciere dentro del plazo definido en la sentencia el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abrirá el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél.

Pasados cinco días ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que éstos cumplan su sentencia, lo anterior conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la presente ley.

De todas maneras, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que cese el incumplimiento.

Artículo 26. Impugnación del fallo. Dentro de los tres días siguientes a su notificación, el fallo podrá ser impugnado por el Defensor del Pueblo, el Procurador General de la Nación o los procuradores delegados o regionales, el personero municipal, el solicitante o aquel contra quien se dirigió la acción. También podrá impugnar la entidad a la que perteneciere el incumplido.

La impugnación se concederá en el efecto suspensivo, salvo que la suspensión del cumplimiento del fallo genere un perjuicio irremediable al demandante.

Artículo 27. Tramite de la impugnación. Presentada debidamente la impugnación, el juez remitirá el expediente a más tardar al día siguiente al superior jerárquico.

El juez que conozca de la impugnación estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. Podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas de oficio; en todo caso, proferirá el fallo dentro de los 10 días siguientes a la recepción del expediente. Si a juicio el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo comunicándolo de inmediato; si lo encuentra ajustado a derecho lo confirmará. En ambos casos el juez, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, remitirá el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Artículo 28. Revisión por la Corte Constitucional. La Corte Constitucional designará dos de sus Magistrados para que seleccionen, sin motivación expresa y según su criterio, las sentencias de cumplimiento que habrán de ser revisadas. Cualquier Magistrado de la Corte o el Defensor del Pueblo, podrá solicitar que se revise algún fallo excluido por éstos, cuando considere que la revisión puede unificar la jurisprudencia sobre la materia, o el incumplimiento del deber legal o administrativo pueda

afectar el ejercicio de un derecho constitucional.

Los casos de acción de cumplimiento que no sean excluidos de revisión dentro de los 30 días siguientes a su recepción, deberán ser decididos en el término de tres meses.

El juicio de revisión eventual se regirá por las disposiciones que lo reglamentan en la acción de tutela de los derechos fundamentales.

Artículo 29. Actuación temeraria. Cuando la misma acción de cumplimiento sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces, se rechazarán, o se negarán todas ellas si hubieren sido admitidas.

El abogado que promoviese la presentación de varias acciones de cumplimiento respecto de los mismos hechos y normas, será sancionado por la autoridad competente con la suspensión de la tarjeta profesional al menos por dos años. En caso de reincidencia, la suspensión será por cinco años, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.

Artículo 30. Desacato. El que incumpla orden judicial proferida con base en la presente ley, incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis (6) meses y multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias o penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental; de no ser apelada se consultará con el superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocar o no la sanción. La apelación o la consulta se hará en el efecto suspensivo.

Artículo 31. Remisión. En lo previsto en esta ley, la acción de cumplimiento se regirá por las normas que regulen la acción de tutela de los derechos fundamentales, y en su defecto, por el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 32. Normas que implican gasto público. Cuando haya renuncia por parte del servidor público encargado de afectar una apropiación, las partidas incluidas en los presupuestos públicos podrán ser objeto de la acción de cumplimiento para conseguir su ejecución, salvo en los siguientes casos:

1. Cuando sean insuficientes los ingresos por alteración en la legislación o por el comportamiento en el recurso, según certificación expedida por la autoridad presupuestal.

2. Cuando se haya ordenado la reducción, suspensión o modificación presupuestal que afecte las apropiaciones objeto de la acción de cumplimiento.

3. Cuando se ofrecen los gastos que hacen parte de las excepciones contempladas en el inciso segundo del artículo 351 de la Constitución Política.

4. Cuando se trate de una apropiación respaldada en recursos originados en el proyecto de financiación complementaria a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política, hasta tanto se produzca la aprobación de dicho proyecto.

Para el caso de las normas que decreten gasto, su incorporación en los presupuestos públicos o en los planes de desarrollo se hará teniendo en cuenta las posibilidades fiscales y con estricta sujeción a las normas orgánicas de presupuesto y del plan.

En los casos en que proceda la acción de cumplimiento sólo podrá prosperar, cuando se trate de normas expedidas con posterioridad a la vigencia de la presente ley.

Parágrafo. En ningún caso la acción de cumplimiento podrá obligar a un servidor público a pretermitir los procedimientos legales o administrativos, en especial los relacionados con la contratación administrativa y la ejecución del presupuesto.

Artículo 33. *Seguimiento y divulgación.* Corresponde al Ministro de Justicia y del Derecho y a la Defensoría del Pueblo, hacer el seguimiento de la aplicación de la ley, y emprender dentro de los tres meses siguientes a su promulgación, una campaña de difusión y pedagogía ciudadana.

Artículo 34. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga los artículos 77 a 82 de la Ley 99 de 1993 y todos los que le sean contrarios.

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de ley, según consta en el Acta número 16, del 3 de octubre de 1995.

El Presidente,

José Renán Trujillo García.

El Vicepresidente,

Hugo Castro Borja.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 238 DE 1995 SENADO

“por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de derechos humanos”.

Honorables Senadores:

Cumpliendo con el honroso encargo de la Presidencia, presento a continuación informe de ponencia para segundo debate del proyecto enunciado.

1. Antecedentes.
2. Elaboración del proyecto.
3. Contenido.
4. Modificaciones propuestas.
5. Importancia y justificación.
6. Proposición final.

ANEXO:

- a) Texto inicial;
- b) Pliego de modificaciones y
- c) Texto definitivo incorporando las modificaciones.

1. *Antecedentes*

Dentro de la doble tradición jurídica nacional de búsqueda permanente de instrumentos jurídicos para fortalecer el Estado de Derecho y adquisición de compromisos internacionales tendientes al respeto de los derechos humanos, Colombia incorporó en su legislación interna dos tratados fundamentales de carácter universal uno y continental el otro.

Mediante la Ley 74 de 1968 se acogió el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del Sistema de Naciones Unidas así como su Protocolo Facultativo, aprobados por la Asamblea de la Organización el 16 de diciembre de 1966.

De otro lado, por Ley 16 de 1972 se aprobó la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José del 22 de noviembre de 1969.

Entre los órganos internacionales creados por esos tratados, se encuentran el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Estos, a pesar de no tener carácter de cortes internacionales, emiten pronunciamientos expresos sobre violaciones por parte de los Estados, en casos

concretos, de los derechos humanos consagrados en normas internacionales y establecen que deben indemnizarse los perjuicios correspondientes. Dichos pronunciamientos están precedidos del trámite de actuaciones reguladas por los respectivos instrumentos internacionales, con la intervención del Estado implicado, para ejercer su defensa.

El Comité y la Comisión, tienen la naturaleza de órganos semijurisdiccionales, aunque sus decisiones carecen del carácter de sentencias. Sin embargo, sus decisiones son obligatorias para los Estados, en virtud de los respectivos instrumentos internacionales y de los desarrollos de la práctica universal.

A pesar de ello, Colombia no ha podido dar cumplimiento a tales decisiones, porque no puede ser incluida en la Ley de Apropiaciones partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido o a un gasto decretado conforme a ley anterior, según lo señala la Constitución en el inciso 2º del artículo 346.

Ante esos hechos, Colombia se encuentra en una situación contradictoria, frente a las decisiones de los dos organismos internacionales mencionados, sobre el pago de indemnizaciones por violación de derechos humanos: por un lado debe cumplirlas, para hacer honor a sus obligaciones internacionales, pero por el otro lado, se encuentra imposibilitado para hacerlo, por la inexistencia de ley previa o providencia judicial propiamente tal que dé soporte al pago.

Una circunstancia adicional complica el asunto: las decisiones, del Comité y de la Comisión por lo general son formuladas en términos genéricos. El quantum de las indemnizaciones no se precisa en los pronunciamientos y debe ser el Estado responsable quien queda con la carga de la determinación específica de acuerdo con sus procedimientos internos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado contra el Estado Colombiano en once casos concretos de violaciones de Derechos Humanos. El Comité del Pacto lo ha hecho en cinco oportunidades, aunque sólo en dos de ellas ha hecho referencia expresa a la obligación de indemnizar perjuicios. Ninguna de las 13 decisiones ha sido cumplida, por las razones indicadas.

Ante estos incumplimientos de Colombia, puede ser demandada por la Comisión

Interamericana ante la Corte Interamericana, (como ya sucedió en un caso), viéndose expuesto nuestro país a ser condenado judicialmente en el escenario internacional con las graves consecuencias que ello acarrea en todos los órdenes.

Diversos informes internacionales señalan la renuencia de Colombia a cumplir sus obligaciones. Por ello en la 48ª sesión de la Comisión Interamericana, celebrada en Washington a fines de febrero de 1994, el Gobierno Nacional asumió el compromiso de presentar un proyecto de ley referente al pago de esas indemnizaciones.

Adicionalmente, las importantes conclusiones logradas por la Comisión de Trujillo, Valle, que han logrado positivas reacciones internacionales además de su aceptación expresa por el Gobierno del Presidente Samper y por la Comisión Interamericana, requieren seguir su curso para el pago de las indemnizaciones correspondientes.

2. Elaboración del proyecto

En virtud del compromiso del Gobierno Gaviria, ratificado en reiteradas oportunidades por el Presidente Samper, especialmente en los eventos realizados el 9 de septiembre de 1994 durante la celebración del Día Nacional de los Derechos Humanos y en el histórico acto de entrega de las conclusiones a las que arribó la "Comisión Investigadora de los Hechos Violentos de Trujillo, Departamento del Valle", se elaboró un borrador de proyecto de ley.

El documento inicial fue revisado cuidadosamente por numerosas instancias del Gobierno Nacional, con el fin de presentarlo a este Congreso después de estudiadas las numerosas observaciones que se le hicieron y una vez corregidas las inconsistencias señaladas.

Fue así como este proyecto fue estudiado, revisado, corregido y complementado por al menos los siguientes despachos y entidades: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Ministerios de Gobierno y Defensa, Secretaría Jurídica de la Presidencia y obviamente por los Ministerios de Justicia y Relaciones Exteriores quienes presentaron el proyecto al Congreso.

Este trámite se tardó cerca de 5 meses, por lo que el proyecto fue presentado al término de la anterior legislatura, cuando quedaban menos de 2 semanas de sesiones. Dada la premura del tiempo, y aunque existían varias

propuestas para enriquecer el proyecto, tanto del ponente como de varias organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, se decidió darle aprobación en primer debate en la Comisión Segunda del Senado al texto original, para que el proyecto pudiese hacer tránsito a esta nueva legislación. Posteriormente, en los meses de julio, agosto y septiembre, se han efectuado reuniones de trabajo con la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, los organismos no gubernamentales interesados en el tema y con la Comisión creada mediante el Decreto 1533 de 1994, presidida por el Ministro del Interior. Fruto de esas sesiones de trabajo son las modificaciones propuestas en esta ponencia, que buscan esencialmente darle mayor eficacia a la ley.

3. Contenido

El proyecto inicial consta de catorce artículos. Allí señala como se realizará el trámite interno, para hacer efectivas las obligaciones del Estado colombiano de volver específicas y efectivas las indemnizaciones señaladas por el Comité del Pacto o por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Para sintetizar, podemos presentar un esquema de cuatro pasos que contempla el proyecto inicial así:

El primero exige la existencia de una Decisión Previa, Escrita y Expresa del Organismo internacional. Ello significa, que se han cumplido todos los trámites procedimentales establecidos en los acuerdos internacionales correspondientes y que Colombia ha podido ejercer su defensa debidamente.

El segundo paso es el Concepto Previo Favorable de un Comité de Alto Nivel que se constituye por la ley para estos efectos. Son miembros de dicho Comité los Ministros de Gobierno, Relaciones Exteriores, Justicia y Defensa Nacional, es decir, aquellos cuyas competencias guardan relación directa con las materias propias de las decisiones. El Comité tiene el objeto de desarrollar un mecanismo tendiente a determinar si se han reunido o no los requisitos necesarios para que haya surgido la obligación internacional.

El tercer paso es la realización del Trámite de Conciliación, entre el Gobierno y los interesados, ante el Tribunal Contencioso Administrativo correspondiente y con la participación del agente del Ministerio Público y el Defensor del Pueblo. Los crite-

rios para fijar el monto de la indemnización deben corresponder a los señalados por la ley y la jurisprudencia nacional. Este trámite de conciliación puede ser autónomo o desarrollarse dentro del proceso contencioso-administrativo que se adelante sobre el caso.

El cuarto y último paso es el del Pago.

En todas las etapas, se dan garantías procesales suficientes para impedir abusos de cualquier tipo.

4. Modificaciones propuestas

Tal como se anota en el punto segundo de esta ponencia, se han adelantado importantes sesiones de trabajo en los últimos tres meses, tendientes a mejorar el proyecto con miras a darle la mayor efectividad posible a las normas allí contempladas. En dichas reuniones han participado los voceros autorizados del Gobierno Nacional, varias organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, dos delegados del Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y se ha contado con el apoyo permanente de la Consejería Presidencial en estos asuntos.

Como resultado de las reflexiones llevadas a cabo en estos diversos escenarios, se propone una modificación de fondo y una serie de modificaciones de forma.

La modificación de fondo tiende a hacer efectivo el cumplimiento de la decisión internacional. El proyecto inicial, como se señala en el acápite tercero de esta ponencia, establece el trámite de conciliación, a fin de lograr un acuerdo entre el Gobierno y quienes demuestren interés legítimo. Sin embargo, de no lograrse la conciliación, no se establece ningún mecanismo adicional para lograr determinar el monto de la indemnización. Simplemente el Gobierno enviaría toda la documentación al organismo internacional respectivo, anunciando la imposibilidad de llegar a un acuerdo con la contraparte. Eso significaría que las víctimas no tendrían recurso posible para hacer valer su disenso con la oferta que presente el Gobierno. Ante ese hecho, debe tenerse absoluta claridad de que no se está ante el trámite de un proceso en el que no se ha tomado una decisión, sino que por el contrario, se está ante una decisión de un órgano internacional, en firme o aceptada por la parte demandada, que debe asimilarse por sus características a una condena *in genere* de pago de una indemnización, por lo que los términos en que está previsto el procedimiento inicial resulta improcedente.

Por todo lo anterior se ha concluido que lo más práctico y equitativo en caso de no lograrse un acuerdo en el trámite conciliatorio es establecer un incidente de regulación de perjuicios ante el Tribunal Contencioso Administrativo competente. Con esta adición, se lograría, mediante un trámite de larga tradición en la historia jurídica colombiana, hacer efectivo el cumplimiento de los pronunciamientos internacionales, garantizando el equilibrio para todas las partes.

Como consecuencia de este cambio de fondo, se adicionan unos artículos, se modifican otros, tal como se indica más adelante.

Las modificaciones de forma tienden a hacer menos extenso el texto del proyecto, eliminando repeticiones o reiteraciones innecesarias en una ley, reuniendo en un párrafo lo que innecesariamente se dice en dos, cambiando la expresión Ministerio de Gobierno por Ministerio del Interior, y otras más, que se indican a continuación.

Las modificaciones se presentan siguiendo el orden de los artículos del proyecto inicial. Para efectos de mayor claridad, las modificaciones de fondo se presentan en letra normal y las de forma en letra cursiva.

Artículo 1º. Suprimir las palabras "... de conciliación...".

Se introducen modificaciones de forma para mayor claridad del texto.

El texto quedaría así:

"El Gobierno Nacional deberá pagar, previa realización del trámite de que trata la presente ley, las indemnizaciones de perjuicios causados por violaciones de los derechos humanos *que se hayan declarado*, o llegaren a *declararse*, en decisiones expresas de los órganos internacionales de derechos humanos que más adelante se señalan".

Razones: Dado que el trámite para la liquidación incluye no solamente la conciliación sino también el incidente de liquidación de perjuicios, la supresión de las palabras *de conciliación* salva cualquiera confusión, e incluye ambas posibilidades.

Artículo 2º. Adicionar al texto original las palabras que se subrayan:

"...celebrar conciliaciones o incidentes de liquidación de perjuicios respecto de aquellos casos...".

El texto quedaría así:

"Para los efectos de la presente ley solamente se podrán celebrar conciliacio-

nes o incidentes de liquidación de perjuicios respecto de aquellos casos de violaciones de los derechos humanos en relación con los cuales se cumplan los siguientes requisitos":

Razones: Las mismas del artículo 1º.

Artículo 2º, numeral 1º. Sin modificaciones.

Artículo 2º, numeral 2º, literal a). Sustituir "Ministro de Gobierno" por "Ministro del Interior".

Artículo 2º, párrafo 1º. Suprimirlo completamente.

Razones: El párrafo es una explicación innecesaria del contenido establecido en los numerales 1º y 2º del artículo 2º, que dicen precisamente que los requisitos son la existencia de la decisión y el concepto previo favorable del Comité.

Por razones de forma se sugiere la fusión de los párrafos 2º y 3º, que se convertirían en el 1º.

El texto quedaría así:

"El Comité *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".

Artículo 2º, párrafo 2º. De acuerdo con las modificaciones anteriores, este párrafo corresponde al 4º de la numeración original.

El texto quedaría así:

"Cuando el Comité considere que no se reúnen los presupuestos *a que hace referencia el párrafo anterior, deberá comunicarlo así al Gobierno Nacional para que presente* la demanda o *interponga* los recursos del caso contra la aludida decisión ante órgano internacional competente, si lo hubiere. En todo caso, 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".

Razones: En la primera oración se hacen modificaciones de forma, simplificando el

texto y se adiciona una frase de fondo precisando que la ausencia de previsión de segunda instancia en el derecho internacional no podrá dar lugar al incumplimiento de la decisión, por lo que el Comité debe proferir concepto favorable.

Artículo 2º, párrafo 3º. Corresponde al 5º de la numeración original. Se propone, como en toda la redacción, emplear la fórmula simple *-el Comité-*, suprimiendo la innecesaria repetición de *-al que se refiere el numeral 2º de este artículo-*.

Artículo 2º, párrafo 4º. Corresponde al 6º de la numeración original.

El texto quedaría así:

"Habrá lugar al trámite de que trata la presente ley incluso si hubieren 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 establecidos en este artículo".

Razones: se cambia la expresión "*la conciliación*", por la de "*al trámite*", por la misma razón expresada en el artículo 1º.

Artículo 3º, inciso 1º. Se mejora la redacción del texto y se propone un término máximo de 30 días para solicitar la audiencia de conciliación.

El texto quedaría así:

"Si el Comité emite concepto favorable *al cumplimiento de la decisión del órgano internacional, el Gobierno Nacional solicitará la audiencia de conciliación* ante el agente del Ministerio Público adscrito al Tribunal Contencioso Administrativo que sería competente, de acuerdo con el derecho interno, para dirimir la controversia objeto de la conciliación, en un término que no exceda los treinta (30) días".

Razones: Se busca evitar más dilaciones en el cumplimiento de una decisión internacional.

Los incisos 2º, 3º y 4º no tendrían modificaciones.

Artículo 4º. Sin modificaciones.

Artículo 5º. Sin modificaciones.

Artículo 6º. Sin modificaciones.

Artículo 7º. Sin modificaciones.

Artículo 8º, inciso 2º. Para lograr una secuencia lógica, este inciso se convertiría en el artículo 15, sustituyendo al artículo 11 del proyecto original, el cual se suprimiría al

introducirse la figura del incidente de liquidación de perjuicios.

Artículo 9º. Se trae aquí el artículo 13 del proyecto original, para mantener la secuencia lógica. El artículo 9º original se traslada al 14 definitivo, por las mismas razones.

Artículo 10. El artículo 10 del proyecto original se convierte en el 12. Se adicionaría aquí un nuevo artículo, relativo a la resolución de la situación creada por una decisión que considere un acuerdo de conciliación como lesivo a los intereses patrimoniales del Estado o viciado de nulidad.

El texto sería:

“Si se produjere una providencia que declare un acuerdo de conciliación como lesivo a los intereses patrimoniales del Estado o viciado de nulidad, los interesados podrán:

a) Reformular ante el Magistrado de conocimiento los términos de la conciliación, de manera que resulte posible su aprobación;

b) Si la nulidad no fuere absoluta, subsanarla y someter nuevamente a consideración del Magistrado el acuerdo conciliatorio;

c) Acudir al procedimiento previsto en el artículo siguiente.”

Razones: Se pretende salvar, en lo posible, el espacio para la conciliación, como instrumento primario para la solución de los desacuerdos existentes.

Artículo 11. El artículo 11 del proyecto original desaparece al introducirse la figura del incidente de liquidación de perjuicios. En su lugar aparecería el siguiente texto:

“Si no se llegare a un acuerdo luego del trámite de conciliación, los interesados 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.

La decisión sobre el incidente de regulación de perjuicios se adoptará por el Tribunal en los términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo y será susceptible de los recursos de ley”.

Razones: Tal como se ha explicado a lo largo del presente acápite, la más importante modificación al proyecto es la inclusión de este trámite, con la expresa finalidad de darle efectividad y verdadera eficacia a los pronunciamientos de los organismos inter-

nacionales mencionados, a través de un mecanismo que es garantía de equidad y ajuste a la ley para todas las partes.

Artículo 12. Se trae aquí el texto del artículo 10 original, el artículo 12 original se convierte en 13.

Artículo 13. Como se anotó antes, el 13 original se traslada como artículo 9º. Se propone traer aquí el 12 original, precisando en el Ministro de Justicia la atribución otorgada en el texto original de manera genérica al Gobierno Nacional, quedando así el texto;

“El Ministro de Justicia designará los funcionarios del Gobierno Nacional que puedan tener acceso a los expedientes administrativos, disciplinarios y judiciales -incluidos los tramitados ante la jurisdicción penal militar- para efectos de las actuaciones que deban surtirse ante los órganos internacionales de derechos humanos y cuando sea el caso, para verificar la identidad de quienes deban beneficiarse de las indemnizaciones de que trata la presente ley, así como el monto de los perjuicios que deban ser objeto de las mismas”.

Artículo 14. Se trae aquí el artículo original, tal como se indicó antes.

Artículo 15. Se trae aquí el texto del inciso segundo del artículo 8º original.

Artículo 16. Es el artículo final de rigor, 14 en la numeración original.

5. Importancia y justificación

Este proyecto, una vez convertido en ley de la República, permitirá al Estado honrar sus compromisos jurídicos internacionales y rescatar la seriedad en la materia que se ha visto perdida por el incumplimiento reiterado en 13 casos concretos.

Además, tiene un profundo significado político internacional, ya que es la demostración de la voluntad inquebrantable de nuestro Estado de hacer frente a las violaciones de los derechos humanos y de reparar los daños cuando ellos se produzcan.

Además, para quienes participamos en la Comisión de Trujillo es absolutamente clara la necesidad de dotar de instrumentos jurídicos en el orden interno al Gobierno Nacional para dar cumplimiento a las recomendaciones allí presentadas y a los demás casos en que se ha determinado la responsabilidad estatal.

En palabras de los Ministros en su exposición de motivos, “... zanjando toda discusión y por decisión soberana del

legislador, ...este proyecto busca crear ... el instrumento de derecho interno que permita pagar las indemnizaciones por violaciones de los derechos humanos sobre las causales se hayan producido pronunciamientos expresos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”.

6. Proposición final.

Por las consideraciones anteriores solicito que se dé segundo debate al proyecto de ley de la referencia con el pliego de modificaciones propuestas.

De los señores Senadores,

Luis Alfonso Hoyos Aristizábal.

Senador ponente.

ANEXO

a) Texto inicial

Artículo 1º. El Gobierno Nacional deberá pagar, previa la realización del trámite de conciliación de que trata la presente ley, las indemnizaciones de perjuicios causados por violaciones de los derechos humanos respecto de las cuales se hayan producido, o llegaren a producirse, decisiones expresas de los órganos internacionales de derechos humanos que más adelante se señalan.

Artículo 2º. Para los efectos de la presente ley, solamente se podrán celebrar conciliaciones respecto de aquellos casos de violaciones de los derechos humanos en relación con los cuales se cumplan los siguientes requisitos:

1. Que exista 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 los derechos humanos y se establezca que deben indemnizarse los correspondientes perjuicios.

2. Que exista concepto previo favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional de derechos humanos, proferido por un Comité constituido por:

- El Ministro de Gobierno;
- El Ministro de Relaciones Exteriores;
- El Ministro de Justicia y del Derecho;
- El Ministro de Defensa Nacional.

Parágrafo 1º. Toda decisión proferida por los órganos internacionales de derechos humanos de que trata el numeral 1º del presen-

te artículo en relación con casos concretos de violación de dichos derechos por parte del Estado, en la que se establezca la obligación de indemnizar perjuicios, deberá ser sometida al concepto del Comité mencionado en el numeral 2º.

Parágrafo 2º. El Comité mencionado en el numeral 2º de este artículo deberá proferir 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 que conforme a la Constitución Política y a los tratados internacionales aplicables se requieren para ello.

Parágrafo 3º. Para efectos de apreciar si se reúnen los presupuestos de que trata el parágrafo anterior, el Comité mencionado en el numeral 2º 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.

Parágrafo 4º. Cuando el Comité de que trata el numeral 2º de éste artículo considere que no se reúnen los presupuestos de hecho y de derecho que conforme a la Constitución Política y a los tratados internacionales aplicables permiten dar cumplimiento a la decisión respectiva, el Gobierno Nacional deberá presentar la demanda o interponer los recursos del caso contra la aludida decisión ante órgano jurisdiccional internacional competente, si lo hubiere.

Parágrafo 5º. El Comité al que se refiere el numeral 2º de éste artículo dispondrá de un plazo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de la notificación oficial del pronunciamiento del órgano internacional de que se trate, para emitir el concepto correspondiente.

El plazo en mención comenzará a correr a partir de la fecha en que principie a regir la presente ley, respecto de los pronunciamientos de los órganos internacionales de derechos humanos que se hayan proferido con anterioridad a dicha fecha.

Parágrafo 6º. Habrá lugar a la conciliación de que trata la presente ley incluso si hubieren 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 establecidos en este artículo.

Artículo 3º. Si el Comité de que trata el numeral 2º del artículo 2º emite concepto favorable a la conciliación, la solicitud de audiencia para la práctica de la misma deberá ser presentada por el Gobierno Nacional ante el agente del Ministerio Público adscrito al Tribunal Contencioso Administrativo que sería competente, de acuerdo con el derecho interno, para dirimir la controversia objeto de la conciliación.

Recibida la solicitud, el agente del Ministerio Público deberá citar a los interesados con el fin de que concurran ante el 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.

El Defensor del Pueblo o su delegado, serán convocados al trámite de la conciliación.

Artículo 4º. La entidad pública a la cual haya estado vinculado el servidor público responsable de los respectivos hechos, procederá a determinar, de común acuerdo con las personas que hayan demostrado legítimo interés, y basada en los medios de prueba que obren en la actuación, el monto de la indemnización de los perjuicios.

La conciliación versará sobre el monto de la indemnización. Para la tasación de los perjuicios se aplicarán los criterios de la jurisprudencia nacional vigente.

En todo caso, sólo podrán reconocerse indemnizaciones por los perjuicios debidamente probados y que tengan nexo de causalidad con los hechos objeto de la decisión del órgano internacional.

Artículo 5º. La conciliación de que trata la presente ley 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.

Artículo 6º. Para efectos de la indemnización de los perjuicios que serán objeto de la conciliación, 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.

Artículo 7º. Si se lograre acuerdo, las partes suscribirán un acta en que se lo hará constar y que refrendará el agente del Ministerio Público. Dicha acta se enviará inmediatamente al respectivo Tribunal Contencioso Administrativo para que el magistrado a quien le corresponda por reparto decida si la conciliación resulta lesiva a los intereses patrimoniales del Estado, o si puede hallarse viciada de nulidad. En cualquiera de ambos casos, el magistrado dictará providencia motivada en que así lo declare.

Artículo 8º. El auto aprobatorio de la conciliación tendrá los alcances de un crédito judicialmente reconocido y efectos de cosa juzgada y, por ende, pondrá fin a todo proceso que se haya iniciado contra el Estado por los beneficiarios de la indemnización en relación con los hechos materia de la conciliación.

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.

Artículo 9º. Las atribuciones asignadas al Gobierno Nacional por medio de la presente ley deberán ejercerse en forma tal que se evite el fenómeno de la doble o excesiva indemnización de perjuicios.

Artículo 10. Las indemnizaciones que se paguen o efectúen de acuerdo con lo previsto en esta ley, darán lugar al ejercicio de la acción de repetición de que trata el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política.

Artículo 11. Si no se llegare a acuerdo entre las partes, el Gobierno Nacional pondrá esa circunstancia en conocimiento del órgano internacional de que se trate, le remitirá copia de toda la actuación y lo informará sobre el contenido y los fundamentos de las propuestas o contrapropuestas formuladas en desarrollo de la misma por el propio Gobierno.

Artículo 12. A través de los funcionarios que designe para el efecto, el Gobierno Nacional podrá tener acceso a los expedientes administrativos, disciplinarios y judiciales -incluidos los tramitados ante la jurisdicción penal militar para efectos de las actuaciones que deban surtirse ante los órganos internacionales de derechos humanos y, cuando sea del caso, para verificar la identidad

de quienes deban beneficiarse de las indemnizaciones de que trata la presente ley, así como el monto de los perjuicios que debén ser objeto de las mismas.

Artículo 13. En los aspectos del trámite conciliatorio no previstos en la presente ley, se dará aplicación a la Ley 23 de 1991 y a las demás disposiciones legales y reglamentarias que regulen la conciliación.

Artículo 14. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

b) Pliego de modificaciones

Las modificaciones se presentan siguiendo el orden de los artículos del proyecto inicial. Para efectos de mayor claridad, las modificaciones de fondo se presentan en letra normal y las de forma en letra cursiva.

Artículo 1º. Suprimir las palabras "... de conciliación...".

Se introducen modificaciones de forma para mayor claridad del texto.

El texto quedaría así:

"El Gobierno Nacional deberá pagar, previa realización del trámite de que trata la presente ley, las indemnizaciones de perjuicios causados por violaciones de los derechos humanos *que se hayan declarado*, o llegaren a *declararse*, en decisiones expresas de los órganos internacionales de derechos humanos que más adelante se señalan".

Artículo 2º. Adicionar al texto original las palabras que se subrayan:

"...celebrar conciliaciones o incidentes de liquidación de perjuicios respecto de aquellos casos...".

El texto quedaría así:

"Para los efectos de la presente ley solamente se podrán celebrar conciliaciones o incidentes de liquidación de perjuicios respecto de aquellos casos de violaciones de los derechos humanos en relación con los cuales se cumplan los siguientes requisitos":

Artículo 2º, numeral 1º. Sin modificaciones.

Artículo 2º, numeral 2º, literal a). Sustituir "Ministro de Gobierno" por "Ministro del Interior".

Artículo 2º párrafo 1º. Suprimirlo completamente.

Por razones de forma se sugiere la fusión de los párrafos 2º y 3º, que se convertirían en el 1º.

El texto quedaría así:

"El Comité *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".

Artículo 2º, párrafo 2º. De acuerdo con las modificaciones anteriores, este párrafo corresponde al 4º de la numeración original.

El texto quedaría así:

"Cuando el Comité considere que no se reúnen los presupuestos *a que hace referencia el párrafo anterior, deberá comunicarlo así al Gobierno Nacional para que presente* la demanda o *interponga* los recursos del caso contra la aludida decisión ante órgano internacional competente, si lo hubiere. En todo caso, 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".

Artículo 2º párrafo 3º.

Corresponde al 5º de la numeración original.

Se propone, como en toda la redacción, emplear la fórmula simple *-el Comité*, suprimiendo la innecesaria repetición de *-al que se refiere el numeral 2º de este artículo-*.

Artículo 2º, párrafo 4º. Corresponde al 6º de la numeración original. El texto quedaría así:

"Habrà lugar al trámite de que trata la presente ley incluso si hubieren 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 establecidos en este artículo".

Artículo 3º, inciso primero. Se mejora la redacción del texto y se propone un término máximo de 30 días para solicitar la audiencia de conciliación.

El texto quedaría así:

"Si el Comité emite concepto favorable *al cumplimiento de la decisión del órgano*

internacional, el Gobierno Nacional solicitará la audiencia de conciliación ante el agente del Ministerio Público adscrito al Tribunal Contencioso Administrativo que sería competente, de acuerdo con el derecho interno, para dirimir la controversia objeto de la conciliación, en un término que no exceda los treinta (30) días".

Los incisos 2º, 3º y 4º no tendrían modificaciones.

Artículo 4º. Sin modificaciones.

Artículo 5º. Sin modificaciones.

Artículo 6º. Sin modificaciones.

Artículo 7º. Sin modificaciones.

Artículo 8º, inciso segundo. Para lograr una secuencia lógica, este inciso se convertiría en el artículo 15, sustituyendo al artículo 11 del proyecto original, el cual se suprimiría al introducirse la figura del incidente de liquidación de perjuicios.

Artículo 9º. Se trae aquí el artículo 13 del proyecto original, para mantener la secuencia lógica.

El artículo 9º original se traslada al 14 definitivo, por las mismas razones.

Artículo 10. El artículo 10 del proyecto original se convierte en el 12. Se adicionaría aquí un nuevo artículo, relativo a la resolución de la situación creada por una decisión que considere un acuerdo de conciliación como lesivo a los intereses patrimoniales del Estado o viciado de nulidad.

El texto sería:

"Si se produjere una providencia que declare un acuerdo de conciliación como lesivo a los intereses patrimoniales del Estado o viciado de nulidad, los interesados podrán:

a) Reformular ante el Magistrado de conocimiento los términos de la conciliación, de manera que resulte posible su aprobación;

b) Si la nulidad no fuere absoluta, subsanarla y someter nuevamente a consideración del magistrado el acuerdo conciliatorio;

c) Acudir al procedimiento previsto en el artículo siguiente".

Artículo 11. El 11 del proyecto original desaparece al introducirse la figura del incidente de liquidación de perjuicios. En su lugar aparecería el siguiente texto:

"Si no se llegare a un acuerdo luego del trámite de conciliación, los interesados 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.

La decisión sobre el incidente de regulación de perjuicios se adoptará por el tribunal en los términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo y será susceptible de los recursos de ley".

Artículo 12. Se trae aquí el texto del artículo 10 original, el 12 original se convierte en 13.

Artículo 13. Como se anotó antes, el 13 original se traslada como artículo 9º. Se propone traer aquí el 12 original, precisando en el Ministro de Justicia la atribución otorgada en el texto original de manera genérica al Gobierno Nacional, quedando así el texto:

"El Ministro de Justicia designará los funcionarios del Gobierno Nacional que puedan tener acceso a los expedientes administrativos, disciplinarios y judiciales -incluidos los tramitados ante la jurisdicción penal militar- para efectos de las actuaciones que deban surtirse ante los órganos internacionales de derechos humanos y, cuando sea el caso, para verificar la identidad de quienes deban beneficiarse de las indemnizaciones de que trata la presente ley, así como el monto de los perjuicios que deban ser objeto de las mismas".

Artículo 14. Se trae aquí el artículo 9º original, tal como se indicó antes.

Artículo 15. Se trae aquí el texto del inciso segundo del artículo 8º original.

Artículo 16. Es el artículo final de rigor, 14 en la numeración original.

c) Texto definitivo incorporando las modificaciones.

Artículo 1º. El Gobierno Nacional deberá pagar, previa realización del trámite de que trata la presente ley, las indemnizaciones de perjuicios causados por violaciones de los derechos humanos que se hayan declarado, o llegaren a declararse, en decisiones expresas de los órganos internacionales de derechos humanos que más adelante se señalan.

Artículo 2º. Para los efectos de la presente ley solamente se podrán celebrar conciliaciones o incidentes de liquidación de perjuicios respecto de aquellos casos de violaciones de los derechos humanos en relación con los cuales se cumplan los siguientes requisitos:

1. Que exista 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 los derechos humanos y se establezca que deben indemnizarse los correspondientes perjuicios.

2. Que exista concepto previo favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional de derechos humanos, proferido por un Comité constituido por:

- a) El Ministro del Interior;
- b) El Ministro de Relaciones Exteriores;
- c) El Ministro de Justicia y del Derecho;
- d) El Ministro de Defensa Nacional.

Parágrafo 1º. El Comité 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.

Parágrafo 2º. Cuando el Comité considere que no se reúnen los presupuestos a que hace referencia el parágrafo anterior, deberá comunicarlo así al Gobierno Nacional para que presente la demanda o interponga los recursos del caso contra la aludida decisión ante órgano internacional competente, si lo hubiere. En todo caso, 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.

Parágrafo 3º. El Comité dispondrá de un plazo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de la notificación oficial del pronunciamiento del órgano internacional de que se trate, para emitir el concepto correspondiente.

El plazo en mención comenzará a correr a partir de la fecha en que principie a regir la presente ley, respecto de los pronunciamientos de los órganos internacionales de derechos humanos que se hayan proferido con anterioridad a dicha fecha.

Parágrafo 4º. Habrá lugar al trámite de que trata la presente ley incluso si hubieren 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 establecidos en este artículo.

Artículo 3º. Si el Comité emite concepto favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional, el Gobierno Nacional solicitará la audiencia de conciliación ante el agente del Ministerio Público adscrito al Tribunal Contencioso Administrativo que sería competente, de acuerdo con el derecho interno, para dirimir la controversia objeto de la conciliación, en un término que no exceda 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.

El Defensor del Pueblo o su delegado, será convocado al trámite de la conciliación.

Artículo 4º. La entidad pública a la cual haya estado vinculado el servidor público responsable de los respectivos hechos, procederá a determinar, de común acuerdo con las personas que hayan demostrado legítimo interés, y basada en los medios de prueba que obren en la actuación, el monto de la indemnización de los perjuicios.

La conciliación versará sobre el monto de la indemnización. Para la tasación de los perjuicios se aplicarán los criterios de la jurisprudencia nacional vigente.

En todo caso, sólo podrán reconocerse indemnizaciones por los perjuicios debidamente probados y que tengan nexo de causalidad con los hechos objeto de la decisión del órgano internacional.

Artículo 5º. La conciliación de que trata la presente ley 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.

Artículo 6º. Para efectos de la indemnización de los perjuicios que serán objeto de la conciliación, 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.

Artículo 7º. Si se lograre acuerdo, las partes suscribirán un acta en que se lo hará constar y que refrendará el agente del Ministerio Público. Dicha acta se enviará inmediatamente al respectivo Tribunal Contencioso Administrativo para que el magistrado a quien le corresponda por reparto decida si la conciliación resulta lesiva a los intereses patrimoniales del Estado, o si puede hallarse viciada de nulidad. En cualquiera de ambos casos, el magistrado dictará providencia motivada en que así lo declare.

Artículo 8º. El auto aprobatorio de la conciliación tendrá los alcances de un crédito judicialmente reconocido y efectos de cosa juzgada y, por ende, pondrá fin a todo proceso que se haya iniciado contra el Estado por los beneficiarios de la indemnización en relación con los hechos materia de la conciliación.

Artículo 9º. En los aspectos del trámite conciliatorio no previstos en la presente ley, se dará aplicación a la Ley 23 de 1991 y a las demás disposiciones legales y reglamentarias que regulen la conciliación.

Artículo 10. Si se produjere una providencia que declare un acuerdo de conciliación como lesivo a los intereses patrimoniales del Estado o viciado de nulidad, los interesados podrán:

a) Reformular ante el magistrado de conocimiento los términos de la conciliación, de manera que resulte posible su aprobación;

b) Si la nulidad no fuere absoluta, subsanarla y someter nuevamente a consideración del magistrado el acuerdo conciliatorio;

c) Acudir al procedimiento previsto en el artículo siguiente.

Artículo 11. Si no se llegare a un acuerdo luego del trámite de conciliación, los interesados 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.

La decisión sobre el incidente de regulación de perjuicios se adoptará por el tribunal en los términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo y será susceptible de los recursos de ley.

Artículo 12. Las indemnizaciones que se paguen o efectúen de acuerdo con lo previsto en esta ley, darán lugar al ejercicio de la acción de repetición de que trata el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política.

Artículo 13. El Ministro de Justicia designará los funcionarios del Gobierno Nacional que puedan tener acceso a los expedientes administrativos, disciplinarios y judiciales -incluidos los tramitados ante la jurisdicción penal militar- para efectos de las actuaciones que deban surtirse ante los órganos internacionales de derechos humanos y, cuando sea el caso, para verificar la identidad de quienes deban beneficiarse de las indemnizaciones de que trata la presente ley, así como el monto de los perjuicios que deban ser objeto de las mismas.

Artículo 14. Las atribuciones asignadas al Gobierno Nacional por medio de la presente ley deberán ejercerse en forma tal que se evite el fenómeno de la doble o excesiva indemnización de perjuicios.

Artículo 15. 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.

Artículo 16. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

CONTENIDO

GACETA Nº 357-Jueves 26 de octubre de 1995
SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 78 de 1995, por medio de la cual se someten el "Convenio 163 sobre el Bienestar de la Gente de Mar en el Mar y en Puerto", y el "Convenio 164 sobre la Protección en la salud y asistencia médica de la Gente de Mar", adoptados en la 74ª Reunión del 8 de octubre de 1987. El "Convenio 165 sobre la Seguridad Social de la Gente de Mar" (revisado) y el "Convenio 166 sobre la Repatriación de la Gente de Mar" (revisado), adoptados en la 74ª Reunión del 9 de octubre de 1987. El "Convenio 171 sobre el Trabajo Nocturno", adoptado en la 77ª Reunión el 26 de junio de 1990. El "Convenio 172 sobre las Condiciones de Trabajo en los Hoteles, Restaurantes y Establecimientos Similares", adoptado en la 78ª Reunión el 25 de junio de 1991. El "Convenio 174 sobre la Prevención de Accidentes Industriales Mayores" y la "Recomendación 181 sobre la Prevención de Accidentes Industriales Mayores" adoptados en la 80a Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra el 22 de junio de 1993..... 1

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 83 de 1995 Senado, "por medio de la cual se aprueban las Recomendaciones 171 sobre los Servicios de Salud en el Trabajo; 172 sobre la Utilización del Asbesto en Condiciones de Seguridad; 173 sobre el Bienestar de la Gente de Mar en el mar y en puerto, 174 sobre la Repatriación de la Gente de Mar; 176 sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo; 178 sobre el Trabajo Nocturno; 179 sobre las Condiciones de Trabajo en los Hoteles, Restaurantes y Establecimientos Similares y 180 sobre la Protección de los Créditos Laborales en caso de Insolvencia del empleador", adoptadas por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo..... 2

Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 024 de 1994 Cámara, 167 de 1995 Senado, "por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Nacional"..... 3

Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 238 de 1995 Senado, "por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados organos internacionales de derechos humanos"..... 9