

**ACCION DE CUMPLIMIENTO - Competencia / REGLA DE COMPETENCIA FUNCIONAL - Asignación de competencia en acción de cumplimiento / COMPETENCIA TERRITORIAL - La demanda debe presentarse en el domicilio del actor**

En relación con las acción de cumplimiento, es importante precisar que la Ley 1395 de 2010 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPCA-, fijaron una regla de competencia funcional para indicar el juez al cual le corresponde su conocimiento en atención a la autoridad a la que se le solicita la observancia de la ley o acto administrativo. En ese orden de ideas, a los jueces administrativos les corresponde en primera instancia conocer de los asuntos dirigidos contra autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local; y por su parte, a los tribunales se les asignó el conocimiento en primer grado, cuando la acción se dirige contra autoridades del orden nacional. Respecto de la regla de competencia territorial no se presentaron modificaciones, por lo que se conservó lo previsto en el artículo 3 de la Ley 393 de 1997 que indica que se debe presentar en el domicilio del accionante.

**ACCION DE CUMPLIMIENTO - Objeto**

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda 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. En igual sentido, el artículo 1 de la Ley 393 de 1997 precisa que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 87 / LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 1

**ACCION DE CUMPLIMIENTO - Requisitos de procedencia**

Para que la acción de cumplimiento prospere, deben cumplirse unos requisitos mínimos, los cuales se desprenden del contenido de la Ley 393 de 1997: i. Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1). ii. Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de la autoridad o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5 y 6). iii. Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de presentar la demanda, bien sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su incumplimiento (Art. 8). El artículo 8 señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda. iv. Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia ésta que hace procedente la acción. v. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9).

**FUENTE FORMAL:** LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 1 / LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 5 / LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 6 / LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 8 / LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 9

**RENUENCIA - Requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento**

El inciso segundo del artículo 8 de la Ley 393 de 1997 en concordancia con el numeral 5 del artículo 10 ibídem, estableció como requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, que con la demanda el actor aporte la prueba de haber requerido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el sometimiento al deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquella y, que la entidad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción.

**FUENTE FORMAL:** LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 8 / LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 10 NUMERAL 5

**ACCION DE CUMPLIMIENTO - Legitimación en la causa por activa / NORMA DE INTERES GENERAL - Cualquier persona está legitimada para reclamar su cumplimiento / EXCEPCION DE FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA - No probada**

Respecto de la acción de cumplimiento, es importante señalar que en principio su ejercicio está en cabeza de cualquier persona; sin embargo, cuando se trata de la materialización de derechos subjetivos, sólo el afectado o el titular del derecho puede exigir su cumplimiento... la obligación a que se refiere el artículo 3 de la Ley 288 de 1996, tiene fundamento en el derecho internacional, y por ello, se reitera, no se refiere únicamente al derecho subjetivo de las familias de las víctimas mencionadas, sino que trasciende esta esfera para involucrar los deberes adquiridos por el Estado colombiano al suscribir convenios y tratados internacionales. Por lo expuesto, la Comisión Colombiana de Juristas, así como cualquier persona, estaba legitimada en la causa por activa para ejercer la presente acción, toda vez que lo que se busca es el cumplimiento de un deber que deriva del derecho internacional, cuyo desconocimiento, eventualmente traería consecuencias jurídicas y políticas para el Estado colombiano, situación que sin duda alguna afecta a todos los nacionales y configura un interés en cabeza de cualquier ciudadano. Así las cosas, esta Sala confirmará la decisión de primera instancia en cuanto a declarar no probada esta excepción, pero por las anteriores razones.

**NOTA DE RELATORIA:** En este sentido, esta Corporación se pronunció mediante sentencias del 23 de febrero de 2003, exp. ACU 1726, C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola, y del 9 de mayo de 2012, exp. 2011-0889-01, C.P. Susana Buitrago Valencia.

**EXCEPCION DE FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA - No probada / OBLIGACION CONTENIDA EN EL ARTICULO 3 DE LA LEY 288 DE 1996 - Obligación de hacer y obligación solidaria**

La razón por la cual el Presidente está legitimado en la causa por pasiva, en el caso concreto resulta de la norma que se solicita hacer cumplir, la cual de manera expresa establece que la autoridad a la que le corresponde solicitar la audiencia de conciliación referida, es el Gobierno Nacional. Y como lo señaló el a quo, de

acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política, este se conforma por el Presidente de la República y por el Ministro del ramo correspondiente... De manera que no hay duda alguna respecto de la legitimación en la causa por pasiva del Presidente de la República para dar cumplimiento a la norma que se solicita hacer cumplir, en caso de que así se ordene por tratarse de una obligación de hacer -solicitar la audiencia de conciliación al Ministerio Público- y solidaria -en cabeza de varias autoridades, Gobierno Nacional-, el Ministerio de Relaciones Exteriores, por ser de aquellos que conformó el Comité de Ministros, está legitimado en la causa por pasiva para cumplir lo establecido en el artículo 3 de la Ley 288 de 1996, como también lo habría estado cualquiera de los otros ministerios referidos. En ese orden de ideas, la Sala confirmará la decisión del a quo de declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, y con fundamento en los mismos argumentos, negará la solicitud de nulidad de la Presidencia de la República fundada en la indebida conformación del contradictorio, pues como se señaló, cualquier ministerio de los que conforman el Comité, puede conformar el Gobierno Nacional, junto con el Presidente, para solicitar la mencionada audiencia.

**VICTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS - Instrumentos para la indemnización de perjuicios / SOLICITUD DE AUDIENCIA DE CONCILIACION - Obligación inobjetable, clara, expresa y exigible**

El artículo 3 de la Ley 288 de 1996 impone al Gobierno Nacional el deber de, una vez acogida por el Comité de Ministros la recomendación del órgano internacional, solicitar la audiencia de conciliación al Ministerio Público en un término máximo de 30 días. Entonces, comoquiera que el Comité de ministros profirió la Resolución No. 3937 el 6 de julio de 2012, el Gobierno Nacional contaba con 30 días a partir de ese momento para solicitar al Ministerio Público la celebración de la audiencia de conciliación, plazo que feneció el 13 de agosto de 2012. En efecto, para la Sala es evidente que la obligación es inobjetable, pues es i) clara en el sentido de señalar el alcance del deber, esto es, solicitar al Ministerio Público la audiencia de conciliación; ii) es expresa, pues no condiciona dicho imperativo y está dirigido a una autoridad en concreto, esto es, el Gobierno Nacional; y, iii) exigible, una vez transcurrido el plazo de los 30 días, lo cual sucedió el 13 de agosto de 2012. Por lo anterior, esta Sección confirmará la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que ordenó el cumplimiento solicitado por la Comisión Colombiana de Juristas.

**NOTA DE RELATORIA:** la Comisión Colombiana de Juristas demandó de la Presidencia de la República y del Ministerio de Relaciones Exteriores, la aplicación de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 288 de 1996, "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".

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION QUINTA**

**Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO (E)**

Bogotá, D.C., doce (12) de junio de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 25000-23-41-000-2014-00118-01(ACU)**

**Actor: COMISION COLOMBIANA DE JURISTAS**

**Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y OTRO**

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia de 26 de febrero de 2014 mediante la cual, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", accedió a las súplicas de la demanda formulada por la Comisión Colombiana de Juristas, contra la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

### **1.1. La solicitud**

En ejercicio de la acción de cumplimiento la Comisión Colombiana de Juristas, por conducto de su Director y Representante, demandó de la Presidencia de la República y del Ministerio de Relaciones Exteriores, la aplicación de lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 288 de 1996 *"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"*.

### **1.2. Pretensiones**

Se precisa la siguiente:

*"(...) se ordene mediante fallo que haga tránsito a cosa juzgada la plena aplicación de la norma con fuerza de ley que a continuación indicaré, la cual ha sido incumplida por las autoridades encargadas de su ejecución (...)"*<sup>1</sup>.

### **1.3. Hechos**

- 1.3.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, recomendó al Estado Colombiano, mediante el Informe de Fondo No. 71 de 31 marzo de 2011, **la reparación "adecuada"** a los familiares de James Zapata y José Heriberto

---

<sup>1</sup> Folio 4.

Ramírez, por cuanto la “República de Colombia violó su derecho a la vida, a la integridad personal, y el derecho a la libertad personal, consagrados en los artículos 4, 5 y 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos”.

- 1.3.2. De conformidad con lo anterior, Comité de Ministros constituido por el del Interior, el de Relaciones Exteriores, el de Justicia y el de Defensa Nacional, en virtud de lo dispuesto en la Ley 288 de 1996<sup>2</sup>, expidió la Resolución No. 3937 de 6 de julio de 2012, en la que resolvió:

*“Art. 1° Emitir concepto favorable para el cumplimiento del Informe No. 71 de 2011 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los términos y para los efectos de la Ley 288 de 1996, en relación con las violaciones de que fueron víctimas James Zapata Valencia, José Heriberto Ramírez Llanos y sus familiares”*

De acuerdo con la norma que se solicita cumplir, “*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 (...)*”

- 1.3.3. En consecuencia, el 13 de septiembre de 2013, la Comisión accionante requirió al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Vicepresidencia de la República dar cumplimiento al artículo 3° de la Ley 288 de 1996, solicitando la audiencia de conciliación al Ministerio Público.

<sup>2</sup> “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 (sic), 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 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 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” (Subrayado fuera de texto).

- 1.3.4. El 26 de septiembre de 2013, la Directora Encargada del Programa de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Presidencia de la República, a quien la Vicepresidencia le remitió la solicitud por competencia, contestó que a esa fecha se habían realizado reuniones y que una vez se definiera cuál de los ministros adelantaría la conciliación se informaría a los interesados.
- 1.3.5. A su turno el Ministerio de Relaciones Exteriores por conducto del Director de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, dio respuesta mediante Oficio de 4 de octubre de 2013, en el sentido de informar que estaban a la espera de confirmar si el Ministerio del Interior sería la Entidad que representaría al Estado en la audiencia de conciliación de que trata el artículo 3° de la Ley 288 de 1996, por cuanto no existe claridad sobre la materia.

#### **1.4. Contestaciones de la demanda**

##### **1.4.1. Presidencia de la República**

Mediante escrito de 11 de febrero de 2014, la Presidencia de la República propuso la excepción de falta de legitimación por pasiva, por cuanto esta no fue la autoridad causante del daño que generó el proceso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y tampoco conformó el Comité de Ministros que expidió la Resolución No. 3937 de 2012, de manera que mal podría ordenársele que convoque a una audiencia de conciliación en un tema que es ajeno a sus competencias y funciones.

Agregó que el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, que dio respuesta a la petición, ha promovido y participado en reuniones que tienen el objeto de definir la entidad responsable de cumplir con la norma referenciada. No obstante, tal participación de la Presidencia en las reuniones, no le asigna la competencia para solicitar la audiencia de conciliación deprecada.

##### **1.4.2. Ministerio de Relaciones Exteriores**

Por memorial de 11 de febrero de 2014, se opuso a las pretensiones de la acción, así:

Alegó la excepción de *"improcedencia de la acción de cumplimiento en el caso sub examine"* en consideración a que el artículo 6° y 8° del artículo 3° del Decreto 3355 de 2009, señala que ese Ministerio ejerce funciones de articulación y coordinación entre las diferentes entidades del Estado en materia de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario. En ese orden de ideas, actúa como un interlocutor en la esfera internacional, entre el Estado y los organismos internacionales.

Manifestó que, en consideración a lo anterior, en el caso concreto ha efectuado una serie de procedimientos tendientes a lograr la efectiva reparación a la familia de James Zapata Valencia y José Heriberto Ramírez Llanos, entre las que se encuentran:

- Coordinar lo pertinente a efectos de que se designe la entidad administrativa correspondiente, para que adelante la conciliación ante la Procuraduría.
- Presentar varios informes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el cumplimiento del presente caso. Para ello ha puesto de presente la problemática respecto de adelantar la reparación sin contar con elementos jurídicos que permitan establecer el órgano interno que asumirá la responsabilidad internacional y realizará el pago.
- Dar respuesta a las peticiones de la Comisión accionante, e informarle las dificultades que se presentan en relación con la competencia para solicitar la audiencia de conciliación.

Adicionalmente, alegó la excepción de *"falta de legitimación por activa"* en tanto que la Comisión Colombiana de Juristas no estaba autorizada por parte de la familia de James Zapata Valencia y José Heriberto Ramírez Llanos, para ejercer esta acción, pues carece de poder debidamente constituido.

Finalmente solicitó la nulidad de todo lo actuado por cuanto no se integró correctamente el contradictorio, toda vez que no se vincularon a los Ministerios a que hace referencia el artículo 2° de la Ley 388 de 1996, y que también expidieron la Resolución No. 3937 de 2012.

### 1.5. Fallo impugnado

Por sentencia de 26 de febrero de 2014 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió:

*“1º) Declarar no probadas las excepciones propuestas por las entidades demandadas (...).*

*2º) Declarar que la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores (Gobierno Nacional), han incumplido lo establecido en el artículo 3º de la Ley 288 de 1996.*

*3º) Como consecuencia de lo anterior, se ordena a la Presidencia de la República y al Ministerio de Relaciones Exteriores (Gobierno Nacional) que dentro de un (1) mes siguiente a la ejecutoria de esta providencia, dé estricto cumplimiento a la orden contenida en el artículo 3º de la Ley 288 de 1996 y, en consecuencia, solicite la audiencia de conciliación ante el agente del Ministerio Público adscrito al Tribunal Contencioso Administrativo que sería competente, para dirimir la controversia objeto de la misma”.*

En relación con la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Presidente, señaló que aquel si está legitimado debido a que la disposición que se solicita cumplir prevé que al Gobierno Nacional le corresponde solicitar la audiencia de conciliación en casos como el presente, y este se conforma por el Presidente y el Ministro del ramo respectivo, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 115 de la Constitución Política, de manera que no puede alegar que a este no le corresponde tal deber.

Respecto de la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, alegada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el *a quo* consideró que la Comisión Colombiana de Juristas constituyó en renuencia a las autoridades demandadas al solicitar el cumplimiento de las normas desatendidas, y en ese documento informó que actuaba en nombre de los familiares, hecho no fue refutado por las mencionadas entidades al dar respuesta al requerimiento.



Frente a la excepción de *“improcedencia de la acción de cumplimiento en el caso sub examine”* la resolvió con el fondo del asunto, por tratarse de un asunto que se refiere al debate propuesto en la acción.

Finalmente, respecto de la solicitud de nulidad por no haber vinculado a los demás Ministerios que intervinieron en el Comité que acogió la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señaló que a estos solo les correspondía participar en el Comité y rendir el respectivo concepto, lo cual ya hicieron.

En relación con el requisito de procedibilidad, lo encontró acreditado con las peticiones de solicitar la audiencia de conciliación de que trata el artículo 3° de la Ley 288 de 1996, presentadas a la Presidencia y al Ministerio de Relaciones Exteriores; y que fueron atendidas de manera negativa.

Ahora bien, sobre el fondo del asunto, señaló que la disposición cuyo cumplimiento se pretende, contiene un mandato inobjetable, pues este es claro expreso y exigible, en el sentido de que le ordena al Gobierno Nacional (Inciso 115 de la Constitución Política) que, una vez recibido el concepto favorable por parte del Comité, tiene 30 días para solicitar la audiencia de conciliación al Ministerio Público. Sin embargo el *a quo* no justificó las razones por las cuales, para el caso concreto, consideró que el *“Gobierno Nacional”* estaría conformado por el Presidente y en concreto, por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y no por otro de los ministerios que participaron en el Comité que expidió Resolución No. 3937 de 2012.

Concluyó que el artículo 3° de la Ley 288 de 1996 fue incumplido, porque en el expediente obra prueba del concepto favorable emitido por el Comité en relación con el caso concreto, y las entidades accionadas aceptaron que no han presentado la solicitud de conciliación ante el Ministerio Público por cuanto no se ha definido el competente para hacerlo, a pesar de que los 30 días ya habían transcurrido. En consecuencia ordenó el cumplimiento de la disposición referida en el término de 1 mes, sin argumento alguno que sustentara este plazo superior al de 10 días hábiles dispuesto en la Ley 393 de 1997.

#### **1.6. Impugnación**

El Ministerio de Relaciones Exteriores y la Presidencia de la República, por separado, impugnaron la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de la siguiente manera:

#### **1.6.1. Ministerio de Relaciones Exteriores**

En su escrito de apelación reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y enfatizó en la falta de legitimación en la causa por activa de la Comisión Colombiana de Juristas.

Consideró que no le asiste la razón al Tribunal al señalar que el hecho de que la Entidad haya contestado la petición con la cual se pretendía constituir en renuencia, y en ese momento no hubiese reparado en la falta de autorización de la Comisión por parte de las familias de las víctimas, no puede entenderse como una legitimación para actuar dentro del presente proceso.

Resaltó que los titulares del derecho a la indemnización, en este caso, las familias de James Zapata Valencia y José Heriberto Ramírez Llanos, son los únicos facultados, en nombre propio, o mediante apoderado, para solicitar, en ejercicio de esta acción judicial, el cumplimiento de las normas referenciadas.

Por otro lado, argumentó que el Tribunal debió declarar la nulidad de todo lo actuado porque no se integró debidamente el contradictorio. Lo anterior porque, a su juicio, no existe fundamento alguno para considerar que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el obligado a solicitar la audiencia de conciliación de que trata el artículo 3° de la Ley 288 de 1996, y no los demás Ministerios que suscribieron el concepto favorable a la recomendación internacional, contenida en la Resolución No. 3937 de 2012.

Finalmente señaló que el *a quo* desconoció que no se ha incumplido la norma mencionada por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, puesto que ha sido la entidad más activa al momento de desarrollar tareas encaminadas a determinar la entidad responsable de presentar la solicitud de conciliación, y así lograr la respectiva indemnización.

#### **1.6.2. Presidencia de la República**

Por escrito de 7 de marzo de 2014 señaló que el *a quo* se equivocó al considerar que debido a que la presente acción fue dirigida contra la Nación, su representante es el Presidente de la República, pues aquella está representada judicialmente por la entidad llamada a responder de acuerdo con el objeto del proceso, y no necesariamente por el Presidente.

Para sustentar lo anterior citó jurisprudencia de la Sección Cuarta de esta Corporación<sup>3</sup>, según la cual, “[La Nación] ha de estar representada de modo diferente según sea la rama de poder, órgano o dependencia a quien de manera específica se atribuya el acto objeto de juzgamiento, o el hecho, omisión, y operación administrativa en que se funde la demanda (...)”.

En ese orden de ideas, comoquiera que el Presidente es ajeno a los hechos que fundamentan la presente acción, no podría ser el que convoque la audiencia de conciliación solicitada. A su juicio, se equivocó el *a quo* al confundir y entender que el Presidente es el representante de la “Nación” en este proceso.

Además, solicitó la nulidad de todo lo actuado, debido a que al presente proceso se debieron vincular a todos los Ministros que suscribieron la Resolución No. 3937 de 2012 puesto que al hacerlo conocían las consecuencias de acoger dichas recomendaciones y son los llamados responder.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

En relación con las acción de cumplimiento, es importante precisar que la Ley 1395 de 2010<sup>4</sup> y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPCA-, fijaron una regla de competencia funcional para indicar el juez al cual le corresponde su conocimiento en atención a la autoridad a la que se le solicita la observancia de la ley o acto administrativo.

En ese orden de ideas, a los jueces administrativos les corresponde en primera instancia conocer de los asuntos dirigidos contra autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local; y por su parte, a los tribunales se les

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de 2 de marzo de 2011, Expediente No. 11001-03-015-000-2011-00005-00.

<sup>4</sup> Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.

asignó el conocimiento en primer grado, cuando la acción se dirige contra autoridades del orden nacional.

Respecto de la regla de competencia territorial no se presentaron modificaciones, por lo que se conservó lo previsto en el artículo 3º de la Ley 393 de 1997 que indica que se debe presentar en el domicilio del accionante.

De conformidad con lo expuesto, la autoridad judicial competente para conocer en primera instancia de esta acción era el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en consideración a que la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores son entidades del orden nacional y a que el domicilio de la Comisión accionante es Bogotá.

En el mismo sentido, esta Sección es competente para resolver la impugnación contra la providencia dictada por éste, según lo dispuesto en los artículos 150 y 152 - numeral 16 - del C.P.A.C.A; y el Acuerdo 015 de 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer de las *“apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento”*.

## **2.2. De la acción de cumplimiento**

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda *“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”*. En igual sentido, el artículo 1º de la Ley 393 de 1997 precisa que *“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos”*.

En efecto, en consideración a que Colombia es un Estado Social de Derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2

de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades de acuerdo con sus funciones.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Como lo señaló la Corte Constitucional *“el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo”* (subraya fuera del texto)<sup>5</sup>.

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, deben cumplirse unos requisitos mínimos, los cuales se desprenden del contenido de la Ley 393 de 1997:

- i. Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)<sup>6</sup>.
- ii. Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de la autoridad o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).
- iii. Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de presentar la demanda, bien sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su incumplimiento (Art. 8º). El artículo 8º señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Drs. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

<sup>6</sup> Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

*“cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable”* caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

iv. Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia ésta que hace procedente la acción.

v. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

### **2.3. Análisis del caso concreto**

#### **2.3.1. De la renuencia**

El inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 en concordancia con el numeral 5º del artículo 10 ibídem, estableció como requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, que con la demanda el actor aporte la prueba de haber requerido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el sometimiento al deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y, que la entidad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción.

Por tanto, antes de avanzar en el análisis de las disposiciones que se dicen incumplidas, la Sección debe estudiar si el solicitante cumplió con probar que constituyó en renuencia a la entidad accionada antes de formular la demanda.

Para el cumplimiento de este requisito es importante tener en cuenta, como lo ha señalado la Sala, que *“el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”*<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

En el caso en estudio, la Sala observa que el accionante mediante escrito de 13 de septiembre de 2013, solicitó a la Vicepresidencia de la República y al Ministerio de Relaciones Exteriores:

*“En representación de los familiares de James Zapata Valencia y José Heriberto Llanos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 23 de la Constitución Política y el artículo 5 y siguientes del CCA, respetuosamente presento a usted solicitud de respuesta a la presente reclamación formal sobre el cumplimiento del deber legal que le compete al Gobierno Nacional respecto a la solicitud de audiencia de conciliación ante el agente del Ministerio Público adscrito al Tribunal Contencioso Administrativo que debía haber realizado dentro de los 30 días siguientes al concepto favorable emitido por el Comité Gubernamental el 6 de julio de 2012.*

***La anterior reclamación se hace en función y como requisito de procedibilidad estatuido en el artículo 8° de la Ley 393 de 1997, exigencia al deber legal omitido por el Gobierno Nacional.***

*En efecto el artículo 3° de la Ley 288 de 1996 obliga al Gobierno a solicitar una audiencia de conciliación a la Procuraduría en un término que no exceda 30 días a la emisión del concepto favorable emitido por el Comité Gubernamental allí mencionado, término transcurrido en el que se constata la omisión al cumplimiento legal debido” (Negrillas fuera de texto; fls. 10 y 13).*

El anterior requerimiento fue contestado por la Presidencia de la República, de conformidad con la remisión por competencia que le hizo la Vicepresidencia, y por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el sentido de señalar, en síntesis, que no se ha determinado la entidad a la que corresponde solicitar la mencionada audiencia de conciliación.

En este orden de ideas, es evidente que la Comisión accionante cumplió con el requisito de solicitar a **las entidades accionadas** la materialización de lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 288 de 1996.

Así las cosas, esta Sala considera que el requisito de procedibilidad que establece el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 se acreditó.

En consecuencia, la Sala estudiará si hay lugar a confirmar la sentencia de primera instancia que ordenó el cumplimiento solicitado, o a su revocatoria, previo el análisis de las excepciones, que no tienen el carácter de fondo, **reiteradas por las entidades accionadas en sus apelaciones**, esto es, falta de legitimación por pasiva y por activa.

### 2.3.2. Excepciones

#### 2.3.2.1. Falta de legitimación por activa

El Ministerio de Relaciones Exteriores propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, en consideración a que la Comisión Colombiana de Juristas no acreditó que para ejercer la presente acción estuviera autorizada por los titulares del derecho a la indemnización, esto es, las familias de James Zapata Valencia y José Heriberto Ramírez Llanos.

Es preciso hacer referencia a la institución de la legitimación en la causal, para lo cual lo señalado por la Sección Tercera, en sentencia de 25 de septiembre de 2013, resulta pertinente. En esa oportunidad sostuvo: *“el análisis sobre la legitimación en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquélla propone, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra”*<sup>8</sup>.

Ahora bien, respecto de la acción de cumplimiento, es importante señalar que en principio su ejercicio está en cabeza de **cualquier persona**; sin embargo, cuando se trata de la materialización de derechos subjetivos, **sólo el afectado o el titular del derecho puede exigir su cumplimiento**.

En este sentido, esta Corporación se pronunció mediante sentencia de 23 de febrero de 2003, en la cual estableció que en la acción de cumplimiento, cuando están involucrados derechos particulares y concretos, se requiere el ejercicio por

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 25 de septiembre de 2013; Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez; Radicación: 19933.



parte del directamente interesado, o a través de apoderado, quien debe ser abogado. Al respecto, la mencionada providencia expresó:

*“La acción de cumplimiento puede ser incoada por cualquier persona cuando se trate de normas o de actos administrativos cuyo cumplimiento sea de interés general, **situación que no es la del sub lite, en la cual, por ser de interés individual o subjetivo, sólo el interesado puede hacer uso de la misma, y quien actúe en su nombre, debe ser abogado inscrito y en virtud de poder legalmente conferido, circunstancias que no presentan en este caso, sin que la condición que invoca la memorialista (Vocal de Control de Energía Eléctrica y Gas del Municipio de Riohacha) la autorice para accionar en representación de terceros, y menos en uso del derecho de postulación, para el cual se requiere ser abogado, aún tratándose de la acción de cumplimiento**”<sup>9</sup> (Negrillas fuera de texto).*

Por otro lado, esta Sección en reciente providencia también consideró que aunque la acción de cumplimiento puede ser ejercida por cualquier persona, cuando se trata de normas o actos administrativos que se refieren a **derechos subjetivos**, es el titular de estos derechos el que está legitimado para su ejercicio, en nombre propio, o por intermedio de apoderado. En esa oportunidad la Sección señaló:

*“En efecto, las normas que se solicitan cumplir si bien son de carácter general, impersonal y abstracto, lo que presumiría que exigir su cumplimiento se encuentra en cabeza de cualquier persona, su aplicación en el presente asunto no tiene tal carácter, pues la acción de manera irrefragable tiene un móvil subjetivo, relativo a que en aplicación de las normas que se señalan como incumplidas, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo deje sin efecto la Resolución N.º 31295 de 25 de octubre de 2010 mediante la cual el Instituto de Seguro Social reconoció al señor Luis Alberto Moya Rojas la pensión de vejez y el retroactivo de la misma y, como consecuencia de ello, se ordene a la accionada proferir un nuevo acto.*

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 27 de febrero de 2003, ACU 1726. Consejero Ponente: Manuel Santiago Urueta Ayola.

*Así las cosas, en criterio de la Sala, para el caso concreto, **solo el afectado con el acto puede exigir el cumplimiento** de las normas de la Ley 100 de 1993 y del Decreto 758 de 1990, esto es, el señor Luis Alberto Moya Rojas*<sup>10</sup> (Negrillas fuera de texto).

Así las cosas, le corresponde a la Sala analizar si en el caso concreto se solicitó la materialización de normas que: i) se refieren a derechos subjetivos, caso en el cual se deberá corroborar si la Comisión Colombiana de Juristas acreditó su condición de apoderada de los titulares de esos derechos; o si por el contrario, ii) involucran el interés general, situación ante la cual, toda persona está legitimada para ejercer la acción, incluyendo a la Comisión y en consecuencia, sería del caso desestimar la excepción.

Conviene advertir que la Ley 288 de 1996 establece el procedimiento “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”.

En ese orden de ideas, si bien esta norma regula la forma de hacer efectiva la indemnización de perjuicios a determinadas personas -víctimas de derechos humanos-, ello responde a la voluntad del Estado de crear un procedimiento para cumplir las disposiciones que emiten los órganos internacionales, en otras palabras, esta ley fija las reglas para acatar las obligaciones de orden internacional, adquiridas por parte del Estado colombiano, y que se refieren a la indemnización de perjuicios en los casos allí mencionados.

Es importante precisar que el Estado colombiano una vez acoge las recomendaciones de los organismos internacionales, en este caso, las de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, está obligado a hacerlo, so pena de que se genere responsabilidad en el derecho internacional. Al respecto, la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia de 19 de octubre de 2007, resaltó la importancia para los Estados, de cumplir con las obligaciones que tienen origen en el derecho internacional, así:

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 9 de mayo de 2012. Expediente: 2011-0889-01. Consejero Ponente: Susana Buitrago Valencia.

*“Es un principio del derecho internacional que **el incumplimiento de un compromiso, por parte de un Estado, genera su responsabilidad** (...). A efectos de este análisis, señala la Corte que, ‘la tesis de responsabilidad objetiva es la que más contribuye a asegurar la efectividad de un tratado de derecho humanos y la realización de su objeto y propósito’. En ese contexto, la Corte Interamericana al atribuir la responsabilidad internacional a un Estado en particular, examina si ha existido alguna conducta que se constituya como violatoria de alguna obligación internacional, bien sea por acción u omisión, siempre que, en términos de la Convención Americana se haya faltado a los deberes de respeto y garantía, o cuando aquel Estado no ha adoptado la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza que impliquen una violación a lo previsto en la Convención Americana o también como consecuencia de la no expedición de normas y el no desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Así las cosas, se podría inferir que, en materia de responsabilidad en el sistema interamericano de derechos humanos, la Corte Interamericana, si bien manifiesta aplicar el régimen objetivo de responsabilidad, lo cierto es que a la luz de nuestra tradición jurídica, este tipo de imputación encuadraría en el régimen subjetivo, denominado por la jurisprudencia Colombiana como la falla o falta en el servicio, la cual consiste **en el incumplimiento de una obligación a cargo del Estado**”<sup>11</sup> (Negrillas fuera de texto).*

Por lo anterior, desconocer lo solicitado por la Comisión Colombiana de Juristas al Gobierno Nacional, de dar cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 3° de la Ley 288 de 1996, podría traer consigo unas **consecuencias, no solo para las familias de James Zapata Valencia y José Heriberto Llanos, sino de orden internacional, para el Estado colombiano**. En efecto, el cumplimiento de este deber, conlleva un interés general derivado del artículo 93 de la Constitución Política que establece la prevalencia de los convenios, tratados y protocolos relativos a derechos humanos en el orden jurídico interno.

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de octubre de 2007, Exp. 29273, M.P. Enrique Gil Botero.

En ese sentido, también la Sección Tercera de esta Corporación en reciente sentencia de 12 de marzo de 2014 resaltó la importancia de la aplicación de los tratados y convenios internacionales en el ordenamiento jurídico interno y su prevalencia. Al respecto, esta providencia señaló:

*“Al respecto, resulta pertinente transcribir los siguientes apartes del fallo del 20 de febrero de 2008<sup>12</sup>:*

*“Ahora bien, debe precisarse que los anteriores planteamientos, en modo alguno, desconocen los principios de jurisdicción rogada y de congruencia (artículo 305 del C.P.C.)<sup>13</sup>, toda vez que frente a graves violaciones de derechos humanos (v.gr. crímenes de lesa humanidad), el ordenamiento jurídico interno debe ceder frente al internacional, en tanto este último impone la obligación a los Estados, a los diferentes órganos que los integran –incluida la Rama Judicial del Poder Público–, de adoptar todas las medidas tendientes a la protección y reparación de esas garantías del individuo.*

*(...)*

*“La anterior óptica no implica, en ningún sentido, el desconocimiento de los postulados de índole procesal trazados por el legislador, sino que, por el contrario, representa la correcta y adecuada armonización de las reglas jurídicas del sistema interno, con los principios y normas que protegen al ser humano a nivel internacional, la mayoría de las cuales, han sido suscritas y ratificadas por Colombia”.*

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 8 de febrero de 2008, Exp. 16.996, M.P. Enrique Gil Botero. En dicho caso, la Corporación al resolver el recurso de apelación interpuesto por la entidad pública demandada como apelante único, en el que se solicitaba la revocatoria de la condena impuesta en la sentencia de primera instancia, confirmó la declaratoria de responsabilidad por la violación grave de derechos humanos, y agravó la condición de la entidad; además, asumió medidas de satisfacción que habían sido solicitadas por los demandantes, retando así los principios de congruencia y no *reformatio in pejus*.

<sup>13</sup> *La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla, y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.*  
*“No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda, ni por causa diferente a la invocada en ésta”.*

*Del anterior planteamiento se pueden extraer algunas conclusiones en torno a los alcances del principio de reparación integral en su aplicación judicial. Tales conclusiones son: i) prevalece sobre otros principios, (...) iii) el fundamento de esta serie de conclusiones se encuentra en el artículo 93 de la Carta Política Colombiana que establece la prevalencia de los convenios, tratados y protocolos relativos a derechos humanos en el orden jurídico interno, lo cual significa que integran el bloque de constitucionalidad, y iv) en asuntos en los cuales se juzgue la responsabilidad del Estado, derivada de la violación a los derechos humanos, es imperativo en primera medida, por parte del funcionario judicial, garantizar la restitutio in integrum del daño y, en caso de que ésta se torne imposible, decretar las medidas pecuniarias y no pecuniarias que sean necesarias para revertir los efectos del daño<sup>14</sup>* (Subrayado fuera de texto).

En efecto, la obligación a que se refiere el artículo 3° de la Ley 288 de 1996, tiene fundamento en el **derecho internacional**, y por ello, se reitera, no se refiere únicamente al derecho subjetivo de las familias de las víctimas mencionadas, sino que trasciende esta esfera para **involucrar los deberes adquiridos por el Estado colombiano al suscribir convenios y tratados internacionales**.

Por lo expuesto, la Comisión Colombiana de Juristas, así como cualquier persona, estaba legitimada en la causa por activa para ejercer la presente acción, toda vez que lo que se busca es el cumplimiento de un deber que deriva del derecho internacional, cuyo desconocimiento, eventualmente traería consecuencias jurídicas y políticas para el Estado colombiano, **situación que sin duda alguna afecta a todos los nacionales y configura un interés en cabeza de cualquier ciudadano**.

Así las cosas, esta Sala confirmará la decisión de primera instancia en cuanto a declarar no probada esta excepción, pero por las anteriores razones, y no por las expresadas por el *a quo*, pues de manera alguna, el hecho de que las entidades accionadas atiendan un requerimiento para constituir en renuencia, sin cuestionar la facultad de quien solicita el respectivo cumplimiento; no trae como consecuencia *per se* la legitimación para representar a los titulares del derecho

---

<sup>14</sup> Cfr. *Idem*.

involucrado; pues se reitera que la legitimación en la causa es un presupuesto procesal.

#### **2.3.2.2. Falta de legitimación en la causa por pasiva**

Tanto la Presidencia como el Ministerio de Relaciones Exteriores reiteraron en su apelación la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

- **Respecto de la Presidencia de la República**

La Presidencia alegó que la presente acción fue dirigida contra la Nación, y que esta es representada judicialmente por la entidad llamada a responder de acuerdo con el objeto del proceso, y no necesariamente por el Presidente, como a su juicio, equivocadamente lo entendió el *a quo*. Entonces, considera que, comoquiera que este no fue el que causó el daño reprochado por el órgano internacional y tampoco suscribió la Resolución No. 3937 de 2012 no podría ser el que convoque la audiencia de conciliación solicitada. Agregó que el Tribunal se confundió al entender que el Presidente es el representante de la “Nación” en este proceso.

Al respecto, el Tribunal señaló que aquel si está legitimado justamente por disposición legal, toda vez que el artículo 3° de la Ley 288 de 1996, que se solicita cumplir, prevé que al **Gobierno Nacional le corresponde solicitar la audiencia de conciliación en casos como el presente**, y de acuerdo con el inciso segundo del artículo 115 de la Constitución Política, el “*Gobierno Nacional*” se conforma por el Presidente y el Ministro del ramo respectivo.

La Sala comparte lo expuesto por el tribunal, sobre el particular, toda vez que la razón por la cual en el caso concreto se dispuso que el Presidente de la República está legitimado en la causa por pasiva, no se sustenta en que éste es el representante a la Nación, como equivocadamente se pretende hacer notar en el escrito de su apelación; pues no existe controversia al respecto. En el presente caso es claro que la Nación está representada por la autoridad o entidad que está llamada a responder por los hechos que dan origen al proceso, y no necesariamente por el Presidente.

Para ilustrar a la Presidencia sobre la legitimación en la causa por pasiva en la acción de cumplimiento, se resalta lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 393 de 1997, que dispone:

*“Autoridad Pública contra quien se dirige. La Acción de Cumplimiento se dirigirá contra la autoridad a la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo”.*

Así, la razón por la cual el Presidente está legitimado en la causa por pasiva, en el caso concreto resulta de la norma que se solicita hacer cumplir, la cual de manera **expresa** establece que la autoridad a la que le corresponde solicitar al audiencia de conciliación referida, es el **“Gobierno Nacional”**. Y como lo señaló el *a quo*, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política, este se conforma por el **Presidente de la República** y por el Ministro del ramo correspondiente.

De manera que **no hay duda alguna** respecto de la legitimación en la causa por pasiva del Presidente de la República para dar cumplimiento a la norma que se solicita hacer cumplir, en caso de que así se ordene.

- **Ministerio de Relaciones Exteriores**

Este Ministerio alegó en el escrito de apelación que no existe fundamento alguno para considerar que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el obligado a solicitar la audiencia de conciliación de que trata el artículo 3° de la Ley 288 de 1996 y no cualquiera de los demás ministerios que hicieron parte del Comité que profirió la Resolución No. 3937 de 2012.

Agregó que debido a que la norma no establece el ministro que, junto con el Presidente, debe conformar el Gobierno Nacional, para el caso particular, se debieron vincular a todos los ministros que conforman el Comité, esto es, el del Interior, el de Relaciones Exteriores, el de Justicia y el de Defensa Nacional.

En el mismo sentido, la Presidencia de la República, solicitó que se declare la nulidad de todo lo actuado porque no se conformó debidamente el contradictorio, debido a la ausencia en el proceso de los demás ministros.

Es necesario resaltar que la obligación de que trata el artículo 3° de la Ley 288 de 1996 es la de **solicitar** la audiencia de conciliación, y no, como lo entienden las autoridades accionadas, la de asistir a ella y mucho menos la de pagar los perjuicios, pues el artículo 4° de la misma ley, establece cual es la entidad a la que le corresponde conciliar el monto de la indemnización, así:

*“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” (Negrilla fuera de texto).*

En ese orden de ideas, corresponderá determinar la entidad a la que están o estuvieron vinculados los causantes del daño<sup>15</sup>, y en el evento de que esta no exista, se deberá establecer la entidad que actualmente cumple sus funciones, para que sea esta la que asista a la audiencia y concilie el monto de la indemnización en los términos del artículo 4 de la Ley 288 de 1996; asunto que escapa al objeto de esta acción.

Se reitera entonces, que el deber fijado en la norma se refiere exclusivamente a la **solicitud** de audiencia de conciliación al Ministerio Público, de manera que se trata de una obligación de *hacer*, comúnmente definida por la doctrina como *“aquella cuyo objeto consiste en una actividad del deudor (...) material o jurídica que no consiste en dar”*<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Según el hecho tercero del escrito de la acción de cumplimiento fueron “agentes del F-2”

<sup>16</sup> Hineiro, Fernando. “Tratado de la Obligaciones” Tomo I. Universidad Externado de Colombia. 2002. Bogotá, p. 205.



En ese sentido es claro, que la norma que se pide cumplir, no impone el deber al Gobierno Nacional de conciliar y pagar la indemnización, y por ello, no es aceptable que entidades accionadas justifiquen su incumplimiento en el hecho de que no se ha establecido cuál es el ministerio que deberá conciliar y pagar la indemnización.

Así las cosas, resulta evidente que el artículo 3° de la Ley 288 de 1996 contiene, como se dijo, una obligación de *hacer*, y además, esta es **solidaria**, pues en este tipo de obligaciones *“la razón de ser de la coligación no es ya la naturaleza de la prestación, sino la forma de asunción del vínculo”*<sup>17</sup>.

En este caso, fue la misma ley la que creó el vínculo y en consecuencia la solidaridad, pues la obligación radica en cabeza de un grupo de autoridades que son las que conforman el Gobierno Nacional, esto es, el Presidente, como se mencionó en precedencia, y los ministros que conformaron el Comité que acogió la recomendación realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante la Resolución 3937 de 2012.

Lo anterior porque no existe razón alguna para considerar que **sólo uno** de estos ministros sea el que debe conformar el Gobierno Nacional, debido a que es una materia que le corresponde a varias ramas, y así, a varios ministerios; por ello, no es razonable para el caso concreto exigir que sea solamente uno, como sí lo es, entender que comprende a todos.

Ahora bien, comoquiera que se trata de una obligación **solidaria** se entiende que *“todos los deudores están obligados a una misma prestación. Con la solidaridad pasiva el acreedor puede recibir la totalidad de la prestación y exigirla de **uno cualquiera** de los deudores, de varios de ellos o de todos”*<sup>18</sup>.

En efecto, como la obligación que contiene el artículo 3° de la Ley 288 de 1996 está a cargo del Gobierno Nacional, esto es Presidente y Ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Justicia y de Defensa Nacional; esta es exigible al primero y a cualquiera de estos ministros.

---

<sup>17</sup> *Ibíd.*, p. 326.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, p. 330.

En consideración a lo anterior, está legitimado en la causa por pasiva, para “**solicitar**” la referida audiencia junto con la Presidencia, como Gobierno Nacional, tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores, como los del Interior, de Justicia y de Defensa Nacional. Se resalta que ello no implica que sea ese el ministerio obligado a asistir o a conciliar el monto de la indemnización.

En suma, por tratarse de una obligación de **hacer** -solicitar la audiencia de conciliación al Ministerio Público- y **solidaria** -en cabeza de varias autoridades, Gobierno Nacional-, el Ministerio de Relaciones Exteriores, por ser de aquellos que conformó el Comité de Ministros, está legitimado en la causa por pasiva para cumplir lo establecido en el artículo 3° de la Ley 288 de 1996, como también lo habría estado cualquiera de los otros ministerios referidos.

En ese orden de ideas, la Sala confirmará la decisión del *a quo* de declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, y con fundamento en los mismos argumentos, negará la solicitud de nulidad de la Presidencia de la República fundada en la indebida conformación del contradictorio, pues como se señaló, cualquier ministerio de los que conforman el Comité, puede conformar el Gobierno Nacional, junto con el Presidente, para solicitar la mencionada audiencia.

### **2.3.3. Norma que se pretende cumplir**

La disposición señala:

**“LEY 288 DE 1996  
(julio 5)**

***Por medio de la cual se establecen instrumentos para la  
indemnización de perjuicio a las víctimas de violaciones de  
derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados  
órganos internacionales de Derechos Humanos.***

(...)

**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.

(...)" (Negritas y subrayado fuera de texto).

#### **2.3.4. Estudio de fondo**

Como se indicó en precedencia, para que la acción de cumplimiento prospere, deben cumplirse unos requisitos mínimos, los cuales se desprenden del contenido de la Ley 393 de 1997, entre estos que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de la autoridad o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).

Así las cosas, el artículo 3º de la Ley 288 de 1996 impone al Gobierno Nacional el deber de, una vez acogida por el Comité de Ministros la recomendación del órgano internacional, solicitar la audiencia de conciliación al Ministerio Público en un término máximo de 30 días.

Entonces, comoquiera que el Comité de ministros profirió la Resolución No. 3937 el 6 de julio de 2012, el Gobierno Nacional contaba con 30 días a partir de ese momento para solicitar al Ministerio Público la celebración de la audiencia de conciliación, plazo que feneció el 13 de agosto de 2012.

En efecto, para la Sala es evidente que la obligación es inobjetable, pues es i) **clara** en el sentido de señalar el alcance del deber, esto es, solicitar al Ministerio Público la audiencia de conciliación; ii) es expresa, pues no condiciona dicho imperativo y está dirigido a una autoridad en concreto, esto es, el Gobierno Nacional; y, iii) exigible, una vez transcurrido el plazo de los 30 días, lo cual sucedió el 13 de agosto de 2012.

Por lo anterior, esta Sección confirmará la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", que ordenó el cumplimiento solicitado por la Comisión Colombiana de Juristas.

Ahora bien, en relación con el término de cumplimiento de la norma otorgado por el *a quo*, se advierte que de conformidad con lo establecido en la Ley 393 de 1997, el plazo para ello es perentorio y no puede exceder de 10 días hábiles, contados a partir de la fecha en que queda ejecutoriada la sentencia. No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que el fallador de la primera instancia le concedió a las autoridades accionadas un término mayor, esto es, de 1 mes<sup>19</sup>, y toda vez que la ley permite ampliar dicho plazo de encontrarse necesario, previa sustentación en la parte motiva de la sentencia, esta Sala en aras de garantizar la seguridad jurídica y de no desmejorar a las entidades accionadas la oportunidad concedida en primera instancia, lo confirmará.

En mérito de lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la sentencia de 26 de febrero de 2014, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, que accedió a las súplicas de la demanda.

**SEGUNDO: NIÉGASE** la solicitud de nulidad expuesta por la Presidencia de la República.

**TERCERO:** En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

La presente decisión se discutió y aprobó en sesión de la fecha.

**ALBERTO YEPES BARREIRO**

Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

---

<sup>19</sup> Se reitera que el Tribunal no argumentó las razones por las cuales amplió el plazo legal.

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**