

| | |
|--|----|
| Capítulo I. Antecedentes del Defensor del Pueblo en Colombia | 13 |
| 1. Antecedentes del <i>Ombudsman</i> en Colombia | 13 |
| 2. La defensa de los derechos humanos por los tribunales administrativos | 24 |

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN COLOMBIA

1. ANTECEDENTES DEL OMBUDSMAN EN COLOMBIA

La primera tentativa de introducir un ente especial encargado de la defensa de los derechos humanos en Colombia data de finales del siglo pasado. El constitucionalista conservador Sergio Arboleda en su *Proyecto de Constitución para los Estados Unidos de Colombia* (1885) propone la creación de un Poder Cooperativo, al que correspondía dicha tarea.

Entre las funciones que el artículo 185 del citado *Proyecto* atribuye a los funcionarios de dicho poder se encuentran las siguientes:

1. Velar por que se respete y ampare a los colombianos en el ejercicio de sus derechos individuales; al efecto pueden representar ante las autoridades ejecutivas y judiciales y ante los cuerpos legislativos; denunciar ante los tribunales a los transgresores de esos derechos y proponer acusación contra ellos y sostener el juicio hasta su conclusión;

2. Supervigilar a los empleados públicos a fin de que cumplan las leyes en la parte en que les corresponda en negocios que no sean de su interés particular; ocurrir cuando adviertan fallas en los empleados inferiores a los superiores que puedan corregirlas o repararlas, y promover ante las autoridades competentes los juicios de responsabilidad a que haya lugar;

3. Publicar por la imprenta y con su firma las indicaciones que crean conducentes al más exacto cumplimiento de la Constitución y de las leyes y al buen servicio de los intereses nacionales o seccionales, y publicar también las violaciones a las leyes que cometan los empleados públicos; pero les es

prohibido usar en sus representaciones y en los escritos que presenten palabras injuriosas a los empleados, atribuirles malas intenciones, alterar los hechos, desfigurarlos o referirlos incompletamente. Toda censura que hagan debe contener la relación exacta de los hechos y la cita textual de la ley violada.³

El poder cooperativo constituiría uno de los cinco poderes del Estado y sus funcionarios serían elegidos popularmente (artículos 93 y 98, ordinales 3º y 4º del *Proyecto*). La suprema dirección en el ámbito nacional de este poder está en manos del *Cooperario*, y en cada uno de los estados correspondería a un funcionario denominado *Veedor*.

Sin duda alguna el organismo propuesto por Arboleda está inspirado en la institución sueca del *Ombudsman*, que en aquel entonces, sobra decirlo, no tenía su actual difusión, lo que revela un gran conocimiento de derecho comparado del constitucionalista conservador en un intento por trasplantar una figura que garantizaría el libre ejercicio de las libertades individuales, y la sujeción de los actos de los funcionarios públicos a la legalidad.

A pesar de lo novedoso de la iniciativa contenida por el *Proyecto Arboleda*, y de sus innegables bondades, ésta no es recogida por la Constitución de 1886, y en consecuencia no se establece una entidad encargada de la defensa de los derechos y garantías de los asociados.

Sólo un siglo más tarde renace en Colombia el interés por establecer una figura de esta naturaleza, interés que se despierta por la difusión de la institución de origen escandinavo, y por su acelerada implantación en ordenamientos pertenecientes a distintas familias jurídicas, tales como la angloamericana y la continental europea, así como por diversos sistemas de gobierno, en un principio en aquellos de carácter parlamentario y posteriormente aun en aquellos de tipo presidencial; por doquier el *Ombudsman* aparecía como una solución que aseguraba a los asociados el control sobre una administración cada vez más poderosa y omnipresente.

3 Restrepo Piedrahíta, Carlos, *Tres ideas constitucionales*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1978, p. 164.

Concebida inicialmente como una mera discusión académica, la idea tomó fuerza para extenderse entre la clase política y la opinión pública.⁴ Es así como los partidos políticos hacen suya esta bandera y la incluyen en sus programas presidenciales. Ya en 1970 se expiden las primeras disposiciones que establecen organismos de control de la administración.

El decreto 1546 de agosto 24 de 1970 crea el Servicio de Información Administrativa, dependencia de la Presidencia de la República, encargado de tramitar ante los funcionarios responsables las iniciativas y sugerencias, quejas y reclamos que presenten los particulares (artículo 2º), y de prestar su colaboración a los particulares para el ejercicio del derecho de petición.⁵

Mediante el decreto 1555 de agosto 25 del mismo año, se instituye la Comisión de Quejas y Reclamos, integrada por funcionarios públicos y delegados del presidente de la República. Encargada de recibir las quejas que presenten los particulares contra las entidades de carácter nacional, departamental o municipal por el incumplimiento de funciones, así como de dar aviso a los jefes de los funcionarios responsables, verificar las medidas que aquéllos tomen con el fin de subsanar las deficiencias denunciadas y adelantar por su cuenta las demás gestiones que juzgue necesarias para el mismo fin (artículo 2º).⁶

Estos dos decretos constituyen un primer intento de establecer un ente encargado de canalizar los reclamos de los asociados contra la administración, sin que se pueda afirmar en ningún momento que se trata de *Ombudsmen*. En efecto, ninguno de los organismos creados goza de autonomía suficiente respecto del Ejecutivo, que garantizara la independencia de su actuación, requisito primero de la institución escandinava. Por el contrario, ambos eran dependencias de la Presidencia de la República, y los funcionarios que los integraban eran nombrados por el presidente, a lo que se añade

4 Ver Restrepo Piedrahíta, Carlos, *op. cit.*, pp. 172 y ss.

5 Decreto 1546 de 1970, *Diario Oficial* No. 33158, Bogotá, Imprenta Nacional, octubre 1 de 1970.

6 Decreto 1555 de 1970, *Diario Oficial* No. 33158, Bogotá, Imprenta Nacional, octubre 1 de 1970.

que operaban como meras instancias de trámite, sin facultades de investigación y sin posibilidad de emitir recomendaciones no obligatorias y públicas. Se asemejan a las agencias oficiales de quejas y reclamos instauradas por numerosos países en desarrollo en la misma época, sin gozar, no obstante, de los poderes disciplinarios con que contaban la mayoría de éstas.⁷

En 1976, y ante una ola de escándalos por corrupción administrativa, el gobierno presenta al Congreso un proyecto para crear la Veeduría de la Administración, que se ocuparía de examinar las quejas o reclamos de los ciudadanos por la indebida o ilegal actuación de los funcionarios públicos. Antes que establecer un *Ombudsman*, el proyecto persigue moralizar la administración, mas no llega a convertirse en ley.

Ese mismo año son presentados ante el Congreso dos proyectos de reforma constitucional que preveían el establecimiento de un *Ombudsman*. El primero de los cuales, presentado ante la Cámara de Representantes, propone la creación de un procurador parlamentario con amplias facultades investigativas y correccionales respecto de los servidores públicos. El segundo, debatido por el Senado, contempla la figura del defensor de los derechos humanos, encargado de vigilar el cumplimiento de los derechos civiles y garantías sociales consagrados en la Constitución. Pese al interés existente en la materia, ambos proyectos fueron archivados. Un año más tarde fueron sometidos a la consideración del Congreso sin contar con mejor fortuna.⁸

A pesar de no haber sido aprobados estos proyectos, son el primer intento de establecer constitucionalmente un comisionado de la legislatura encargado de defender los derechos fundamentales, superando los estrechos márgenes de competencia de las figuras hasta entonces creadas por el Poder Ejecutivo. Además, el hecho de que la iniciativa provenga de la legislatura, demuestra la difusión que había alcanzado la

7 En los años cincuenta y sesenta numerosos países en vías en desarrollo, tales como la India, Filipinas, y algunas naciones africanas, establecieron oficinas encargadas de la vigilancia de la administración. Vid. Viloría, Leandro A., "El Comité Presidencial de Quejas y Remedios de las Filipinas", en Rowat, Donald C., *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 32 y ss.

8 Cfr. Restrepo Piedrahíta, Carlos, *op. cit.*, pp. 181 y ss.

institución del *Ombudsman* y que el interés por el control de los funcionarios públicos ya no era exclusivo del Poder Ejecutivo.

La reforma constitucional de 1979 recoge la preocupación existente, y en su artículo 40 dispone:

Corresponde al Procurador General de la Nación y a sus agentes defender los derechos humanos, la efectividad de las garantías sociales, los intereses de la nación, el patrimonio del Estado y supervigilar la administración pública. En tal virtud, tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1º. Pronunciarse sobre las quejas que reciba por violación de los derechos humanos y las garantías sociales en que incurran los funcionarios o empleados públicos, verificarlas y darles el curso legal correspondiente.

2º. Velar por la integridad del derecho de defensa y por la legalidad de los procesos penales

3º. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios y empleados públicos y ejercer sobre ellos el poder disciplinario, directamente o suscitando la imposición de la sanción, sin perjuicio de las atribuciones de los respectivos superiores jerárquicos.

10º. Presentar a la consideración del Congreso proyectos de ley relativos a su cargo y especialmente a la defensa de los derechos humanos y a la defensa de las garantías sociales.⁹

Se adopta entonces una solución colombiana al problema de la defensa de los derechos humanos, encomendándose esta tarea a una institución de vieja data en el ordenamiento constitucional: la Procuraduría General de la Nación, entidad encargada por la Constitución de 1886, de la defensa de los intereses de la nación y de la vigilancia de la conducta de los empleados públicos; que en virtud de la reforma acumula a su tradicional potestad disciplinaria sobre los empleados públicos nuevas atribuciones en materia de protección de los derechos humanos. De esta manera se crea un organismo sui generis, que no sólo investiga las presuntas violaciones sino también sanciona a los funcionarios infractores superando ampliamente el marco de competencias de un *Ombudsman*.

9 Castro, Jaime, *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1982, pp. 524-525.

Pero esta nueva figura tiene corta vida. Por sentencia del tres de noviembre de 1981, la Corte Suprema de Justicia declara la inexecutable del acto legislativo en comento y nuevamente queda en el limbo la defensa de los derechos individuales y de las garantías sociales consagradas constitucionalmente.

Pero la necesidad de crear una dependencia encargada de la protección de los derechos humanos se convierte en una necesidad apremiante debido al aumento de la conculcación de estos derechos por los agentes del Estado, en medio de una violencia generalizada agudizada por los diversos conflictos internos del país. Dada la dificultad de implementar una nueva reforma constitucional, el Ejecutivo acude a vías alternas, y con base en el decreto 146 de 1976, que lo faculta a designar consejeros *ad honorem* con la función de prestarle asesoría en asuntos que requieran conocimientos especializados, se crea, mediante el decreto 2111 de 1987, la Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos.

El artículo primero establece que el consejero presidencial era un funcionario de libre nombramiento y remoción del presidente de la República, encargado de asesorarlo en todos los aspectos relacionados con la defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

El artículo segundo asigna al consejero las siguientes funciones:

1º. Informarse en cuanto no se trate de documentos reservados, sobre las denuncias que se formulen ante cualquier organismo público o privado, relacionada con la violación de los derechos humanos.

2º. Coordinar las acciones dirigidas a garantizar la adecuada protección y defensa de los derechos humanos fundamentales consagrados en el título III de la Constitución Política y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

3º. Establecer contactos con las comisiones especiales de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas y con los grupos de trabajo correspondientes, así como con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

4º. Asegurar que se produzca oportuna respuesta y adecuado trámite de las peticiones y demandas formuladas por los

organismos internacionales vinculados con la defensa de los derechos humanos.

5º. Recibir y tramitar las quejas, denuncias o amenazas que sobre la violación de derechos humanos se formulen ante su despacho y ponerlas en conocimiento del organismo competente para la correspondiente investigación.

6º. Colaborar con los organismos investigadores en todo aquello que esté a su alcance para lograr el esclarecimiento de los hechos violatorios de los derechos humanos y su sanción, si a ello hubiere lugar.

7º. Rendir al gobierno nacional, informes periódicos sobre los asuntos a su cargo.

8º. Sugerir al gobierno las medidas que puedan tomarse para garantizar en el país el respeto y la debida protección de los derechos humanos.

9º. Coordinar su actividad con los organismos del Estado vinculados a la protección de los derechos humanos.¹⁰

El mismo decreto crea un comité colaborador en la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, integrado por los ministros de gobierno, de Relaciones Exteriores, de Justicia, de Defensa y de Comunicaciones; el procurador general de la Nación y el director Nacional de Instrucción Criminal que se reúne periódicamente para analizar casos específicos de violaciones a los derechos humanos (artículo 5º).

A pesar de que la creación de la Consejería refleja la preocupación gubernamental por la protección de los derechos humanos, la naturaleza misma de este organismo —el cual no goza de personería jurídica ni de autonomía administrativa o financiera y tiene esencialmente un carácter asesor—, así como el tipo de funciones que le asigna el decreto 2111, le impiden desplegar una labor eficaz en cuanto a la defensa y protección de los derechos humanos, concretándose su acción principalmente en el campo de la promoción y divulgación de éstos.

No puede considerarse a la Consejería como un *Ombudsman*, pues en primer lugar no goza de ninguna autonomía respecto del Ejecutivo; a esto se añade el hecho de no estar

¹⁰ Decreto 2111 de 1987, *Diario Oficial* No. 38.112. Bogotá, Imprenta Nacional, 9 de noviembre de 1987.

facultada para formular recomendaciones ni de poner en conocimiento de la opinión pública el resultado de sus investigaciones.

La Ley 4a. de 1990 "Por la cual se reorganiza la Procuraduría General de la Nación, se asignan funciones a sus dependencias y se dictan otras disposiciones", establece la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, dependencia de la Procuraduría General de la Nación encargada de:

a) Actuar por delegación del procurador general de la Nación en la mediación y búsqueda de la solución de los conflictos que se ocasionen por violación de la Ley 74 de 1968 y demás pactos y convenios internacionales que sobre la materia haya aprobado el Congreso de la República;

b) Adelantar y decidir, en única instancia, la acción disciplinaria por participación en actos que configuren genocidio, torturas y desapariciones de personas, en que incurran en ejercicio de sus funciones los miembros del Ministerio de Defensa Nacional, las fuerzas militares, la Policía Nacional, los funcionarios o personal de los organismos adscritos o vinculados a esas instituciones, y los demás funcionarios y empleados.

Parágrafo. Para los fines previstos en los literales a) y b) del presente artículo, cuando en una misma actuación disciplinaria deban investigarse y fallarse varias conductas sometidas a diversas competencias, conocerá de la misma, mientras subsista la conexidad, la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos.

c) Llevar debidamente actualizado el registro de los casos de genocidio, tortura y desaparición de personas naturales, nacionales o extranjeras;

d) Conocer y dar trámite a las autoridades competentes de las denuncias que formulen los organismos nacionales e internacionales sobre violación de los derechos humanos;

e) Promover y divulgar la defensa de los derechos humanos en general; asimismo, dar respuesta a los informes que soliciten los organismos nacionales e internacionales sobre violación de los derechos humanos y libertades fundamentales.¹¹

11 Artículo 22, Ley 4 de 1990. *Diario Oficial* No. 39. 132, Bogotá, Imprenta Nacional, 5 de enero de 1990.

De esta manera, una disposición legal asigna a la Procuraduría General de la Nación la defensa de los derechos humanos, función que ejerce a través de una de sus dependencias, encargada de investigar las denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos y sancionar a los funcionarios responsables. Se repite entonces el sistema propuesto por la reforma constitucional de 1979: acumular en un mismo ente la protección de los derechos humanos y la potestad disciplinaria sobre los empleados públicos.

A pesar de no gozar de independencia frente al Poder Ejecutivo, ya que al tenor del artículo 142 de la Constitución de 1886 el procurador ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del gobierno, la Procuraduría realiza una meritoria labor en materia de protección y difusión de los derechos humanos al esclarecer numerosos casos de desaparecidos, denunciando abusos, destituyendo a los funcionarios responsables y ejerciendo una estrecha vigilancia sobre las fuerzas armadas. Mediante un adecuado manejo publicitario difunde la importancia de la labor a su cargo, de tal manera que en corto plazo la opinión pública identifica a la Procuraduría como el órgano defensor de sus derechos.

La crisis de legitimidad del Estado colombiano toca fondo a fines de los años ochenta. En 1990, luego de una accidentada campaña presidencial signada por la violencia, se convoca una asamblea nacional constituyente encargada de elaborar un nuevo marco de convivencia ciudadana. La problemática de los derechos humanos es una de las principales preocupaciones de la opinión pública, y se convierte en uno de los principales temas a debatir. Sin duda es el momento oportuno para ampliar constitucionalmente la carta de derechos y encomendar a un *Ombudsman* su defensa. Así lo entienden todas las corrientes políticas que en sus diversas propuestas incluyen la figura.

Es así como a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente se someten gran número de proyectos relativos al Ministerio Público que acogen las más diversas propuestas sobre esta institución. Algunos, como el del gobierno, proponen la creación de un *Ombudsman* independiente del Ministerio Público. Se propugna entonces una dualidad de figuras: un procurador encargado de la defensa de los intereses de la

nación y de la vigilancia de la administración pública, y un defensor de los derechos humanos encargado de velar por la protección de las libertades fundamentales. Otros proyectos prevén un defensor de los derechos humanos subordinado al procurador general de la nación y otros más confunden en una sola figura bajo la denominación de Defensor del Pueblo las funciones de defensa de los derechos humanos y de vigilancia de los funcionarios públicos.¹²

A pesar de estar ampliamente familiarizados tanto con las características de la institución de origen escandinavo, como de su innegable utilidad en la defensa de los ciudadanos, en la subcomisión encargada del estudio del Ministerio Público y por ende de la posibilidad de instituir un defensor de los derechos humanos, no hay unanimidad sobre la conveniencia de su adopción. En el informe-ponencia presentado a la Comisión Cuarta se consigna:

No hubo acuerdo en la subcomisión sobre la figura del defensor de los derechos humanos. En principio y pese a reconocerse la novedosa naturaleza de la función, se consideró que la misma debe encuadrarse dentro de la Procuraduría General de la Nación. En este sentido hubo consenso sobre el listado de funciones que configuran la institución y que deben consagrarse, sin importar finalmente cuál sea la entidad encargada de cumplirlas.¹³

Finalmente, la comisión cuarta aprueba un articulado en el que se confunden en una sola figura denominada Defensor del Pueblo —nombre inspirado en la figura española—, las atribuciones de vigilancia de la administración y de defensa de los derechos humanos, siguiendo el precedente de la reforma constitucional de 1979, y sin modificar en lo esencial lo dispuesto en la materia por la Ley 4 de 1990, al que hemos hecho referencia. Correspondería a este funcionario: “Defender, proteger y promover la inviolabilidad de los derechos

12 Para una mayor información sobre las diversas propuestas presentadas a la Asamblea Constituyente, ver ponencia “Ministerio Público” de los constituyentes Armando Holguín Sarria y Hernando Londoño Jiménez en *Gaceta Constitucional* No. 38, Bogotá, Imprenta Nacional, abril 5 de 1991.

13 *Gaceta Constitucional* No. 52, Bogotá, Imprenta Nacional, 17 de abril de 1992, p. 9.

humanos y asegurar su efectivo cumplimiento”, además de la defensa de los intereses de la nación y la vigilancia de los funcionarios públicos.¹⁴

Esta creación sui generis es blanco de numerosas críticas, aun por parte de los mismos integrantes de la Comisión, ya que no introduce ninguna innovación al régimen ya existente, salvo la confusión que provoca la denominación de la institución. Al respecto, la constituyente María Teresa Garcés Lloreda en su informe de minoría alega:

[...] No se ve razón válida para cambiar el nombre de procurador general de la nación por el Defensor del Pueblo, el cual en España, de donde es originario, corresponde a un *Ombudsman*, veedor, mediador y defensor de los derechos humanos, y donde paralelamente existe la figura del Ministerio Público. Las funciones que el proyecto de la mayoría atribuye al defensor del pueblo son las mismas que actualmente tiene la Procuraduría, enriquecidas por el proyecto de la mayoría, las cuales proponemos conservar, y aquellas que este proyecto plantea para el defensor de los derechos humanos.

Concluye su informe presentando una propuesta de articulado en la cual se distingue entre ambas figuras el procurador general de la nación, cabeza del Ministerio Público, y el Defensor del Pueblo, responsable de la defensa de los derechos humanos, ambos autónomos e independientes.

Esta confusión inicial también despierta resistencias en el gobierno, y es así como en la constancia sobre el Ministerio Público y el defensor de los derechos humanos que presenta ante la Asamblea Nacional Constituyente plantea:

Sin embargo, el gobierno ve con preocupación que tales atribuciones —las de defensa de los derechos humanos— se hayan asignado al procurador general de la nación, que según la ponencia para primer debate se denominaría Defensor del Pueblo. Después de revisar instituciones análogas de otros países encargadas de la defensa de los derechos humanos en general, y no sólo del derecho a la vida o a la integridad física,

14 Ver *Gaceta Constitucional* No. 83, Bogotá, Imprenta Nacional, 27 de mayo de 1991.

15 *Gaceta Constitucional* No. 89, Bogotá, Imprenta Nacional, 4 de junio de 1991.

no fue posible encontrar un solo país donde se acumulen en un mismo funcionario la función disciplinaria y la función de defender los derechos humanos. En realidad, la naturaleza de cada una de ellas es bien distinta [...] Respetuosamente sugerimos a la Asamblea Nacional Constituyente que estudie la posibilidad de crear un defensor de los derechos humanos independiente y separado de la Procuraduría General de la Nación [...]¹⁶

Se aduce, entre otras razones, que el exceso de funciones a cargo del Procurador impediría que éste se encargue eficazmente de la defensa de los derechos de los asociados. Esa misma razón obligaría al titular del Ministerio Público a delegar la defensa de los derechos humanos en un funcionario subalterno, en perjuicio de la importancia de dicha tarea.

En vista del consenso existente sobre la necesidad de separar funciones de naturaleza diferente, el pleno de la Asamblea Nacional Constituyente introduce modificaciones al texto aprobado por la Comisión y adopta la distinción entre el Procurador General de la Nación, cabeza del Ministerio Público y el Defensor del Pueblo. Sin embargo, respecto de esta última figura establece: "El Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación."¹⁷

Si bien se logra el propósito inicial de establecer instituciones separadas, se coloca al Defensor del Pueblo bajo la tutela del Procurador, lo que desvirtúa la razón de ser del primero, ya que lo priva de independencia y de autonomía, requisitos esenciales para garantizar la credibilidad de su gestión.

2. LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS POR LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Desde 1945 se instaura en Colombia un sistema de tribunales administrativos que sigue estrechamente el modelo

16 Constancia sobre el Ministerio Público y el Defensor de los Derechos Humanos, presentada ante la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente por el ministro de Gobierno Humberto de la Calle y el consejero presidencial para la Asamblea Nacional Constituyente, Manuel José Cepeda. *Gaceta Constitucional* No. 91, Bogotá, Imprenta Nacional, 6 de junio de 1991.

17 *Gaceta Constitucional* No. 109, Bogotá, Imprenta Nacional. 27 de junio de 1991.

francés. Su pieza central es el Consejo de Estado, que también actúa como cuerpo consultivo del gobierno en materia administrativa. Dentro del Consejo de Estado, la sección de lo Contencioso Administrativo, se desempeña como tribunal supremo de lo contencioso administrativo; es decir, esencialmente como una corte de apelación, y existen tribunales administrativos departamentales que operan como jueces de primera instancia.

La función esencial de esta jurisdicción es proteger los derechos de los particulares frente a la administración, lo que se asegura mediante el fácil acceso del ciudadano ordinario a los tribunales y la posibilidad de impugnar judicialmente cualquier acto, hecho u operación administrativos. La decisión judicial puede revocar la actuación demandada y compensar los perjuicios causados por una acción ilegal u arbitraria.

Es innegable el importante papel desempeñado en Colombia por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el control de la legalidad de la administración. El Consejo de Estado ha sentado importante jurisprudencia en materia de derechos humanos, principalmente en casos de desapariciones o torturas a manos de miembros de las fuerzas armadas o la policía nacional;¹⁸ sin embargo, todo esto dentro de los límites de su competencia que le impiden pronunciarse sobre la responsabilidad penal o disciplinaria de los servidores públicos involucrados, siendo sólo competente para declarar la responsabilidad pecuniaria de la administración.

De ahí lo paradójico del caso colombiano, en donde es relativamente fácil conseguir ante los tribunales la indemnización de los daños morales y materiales ocasionados por la tortura, desaparición o muerte de un ciudadano a manos de las fuerzas de seguridad o de los agentes del Estado, pero por el contrario son contadas las ocasiones en que se sanciona penal o disciplinariamente al funcionario responsable.¹⁹

18 En 1983 reconoce por vez primera el Consejo de Estado la obligación de la administración de reparar los daños materiales y morales ocasionados por tortura. A partir de esa fecha se ha expedido una abundante jurisprudencia sobre la materia que cobija también los casos de desapariciones y muerte a manos de los organismos de seguridad.

19 Sin embargo, a raíz de la entrada en vigor de la Ley 4 de 1990, y a resultados de la labor desplegada por la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos,

Tal como lo demuestra la experiencia francesa,²⁰ la existencia de una jurisdicción administrativa no es incompatible con la institución del *Ombudsman*; por el contrario, ambas tienen un papel complementario, y su coexistencia le brinda una mayor protección a los ciudadanos, que no se ven precisados en todos los casos a recurrir a la vía judicial con todos los inconvenientes que ésta implica.

esta situación ha cambiado radicalmente, siendo aún notable la impunidad de los miembros de las fuerzas de seguridad.

20 Pese a contar Francia con una eficiente justicia administrativa, la Ley 73-6 de 3 de junio de 1973 introduce una institución equivalente al *Ombudsman*: el *Médiateur*; institución que en un principio fue recibida con escepticismo, ya que se le consideraba superflua en virtud de la eficiente tarea desempeñada por el Consejo de Estado y los tribunales administrativos. Contra todas las predicciones, la labor del *Médiateur* ha sido muy provechosa, y actualmente goza de gran reconocimiento. Vid. Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones comparativas sobre el *Ombudsman*", en *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 201-203.