



Bogotá D.C, 22 de julio de 2024

Doctor  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ  
Secretario General  
Senado de la República de Colombia

Referencia: Radicación Proyecto de Ley: *“Por medio de la cual se modifica el literal i) del numeral 2° del Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) en cuanto a la caducidad de la reparación directa en delitos de lesa humanidad, graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de guerra”*

Respetado Doctor González.

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los Artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, realizo entrega al Senado de la República del Proyecto de Ley: *“Por medio del cual se modifica el literal i) del numeral 2° del Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) en cuanto a la caducidad de la reparación directa en delitos de lesa humanidad, graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de guerra”*, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el Artículo 145 de la referida ley.

Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo en los términos previsto en el Artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,



BERENICE BEDOYA PÉREZ  
Senadora de la República

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



PROYECTO DE LEY N° 21 2025-SENADO

**POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL LITERAL I) DEL NUMERAL 2° DEL ARTÍCULO 164 DE LA LEY 1437 DE 2011 (CPACA) EN CUANTO A LA CADUCIDAD DE LA REPARACIÓN DIRECTA EN DELITOS DE LESA HUMANIDAD, GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y CRÍMENES DE GUERRA**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** Esta ley tiene como objeto la modificación del literal i) del numeral 2° del Artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) o Ley 1437 de 2011, en cuanto a la caducidad de la acción de reparación directa, en graves violaciones a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, en los cuales haya responsabilidad patrimonial al Estado.

**Artículo 2°. Modificación.** Modifíquese el literal i) del numeral 2° del Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, en referencia al término de la caducidad para presentar demanda de reparación en los delitos considerados de lesa humanidad y graves violaciones a los derechos humanos, el cual quedará así:

**Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** La demanda deberá ser presentada:

[...]

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

[...]

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior o la cesación definitiva de la acción u omisión lesiva, siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

El juez contencioso administrativo podrá inaplicar el fenómeno procesal de la caducidad cuando se trate de daños antijurídicos ocasionados como consecuencia de delitos de lesa humanidad y de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



internacional humanitario. La inaplicación se aplicará, tanto para la admisión de la demanda, como para la decisión de fondo de cada asunto que deberá examinar el juez competente.

El término para formular la demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa en los eventos de desplazamiento forzado, se contará de la siguiente manera: i) desde la fecha en la que se determine a través de sentencia ejecutoriada en el proceso penal, o de ejecutoriado el acto administrativo con el que se reconozca o defina la condición o calidad de desplazada (s) de la (s) persona (s); ii) desde la fecha en que se reconozca por decisión judicial de la justicia especial para la paz la condición o calidad de desplazada (s) de la (s) persona (s); iii) desde la fecha de la ejecutoria de la certificación expedida por la entidad competente de la condición o calidad de desplazada (s) de la (s) persona (s).

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición;

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

BERENICE BEDOYA PÉREZ  
Senadora de la República

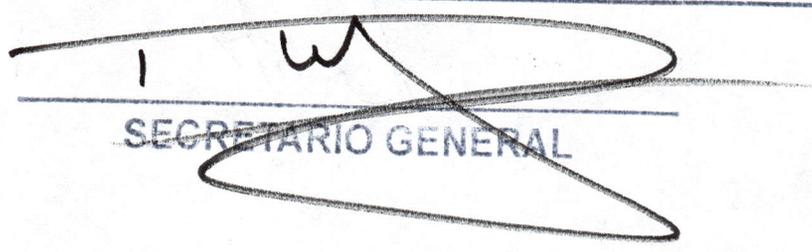
SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5° de 1.992)

El día 22 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
N° 21 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.S. Berenice Bedoya

  
SECRETARIO GENERAL



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY N° 21 2025-SENADO:

**POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL LITERAL I) DEL NUMERAL 2° DEL ARTÍCULO 164 DE LA LEY 1437 DE 2011 (CPACA) EN CUANTO A LA CADUCIDAD DE LA REPARACIÓN DIRECTA EN DELITOS DE LESA HUMANIDAD, GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y CRÍMENES DE GUERRA**

### 1. Justificación

El Estatuto de Roma, que supuso la conformación de una Corte Penal Internacional de carácter permanente y con jurisdicción universal para juzgar los crímenes de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra y agresión, condensó toda la elaboración dogmática surtida a lo largo del siglo XX, en relación al crimen de lesa humanidad, en su **Artículo 7°** se establecen los crímenes de lesa humanidad:

*"ARTICULO 7. CRIMENES DE LESA HUMANIDAD.*

*1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por "crimen de Lesa Humanidad" cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: a) Asesinato; b) Exterminio; c) Esclavitud; d) Deportación o traslado forzoso de población; e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; f) Tortura; g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte; i) Desaparición forzada de personas; j) El crimen de apartheid; k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.*

De lo anterior, se puede concluir que, para que un delito sea considerado como de lesa humanidad, debe de reunir una serie de elementos los cuales se concretan así: **1)** que el ataque se generalizado o sistemático; **2)** que se dirija contra una población civil; **3)** que se tenga conocimiento del mismo.

### 2. Antecedentes del Proyecto de Ley

Esta iniciativa parlamentaria fue presentada en la **legislatura 2024-2025** y fue radicada como **Proyecto de Ley 191 de 2024-Senado**, siendo asignado como Coordinador Ponente el senador David Luna, quien renunció a su curul en medio de la legislatura sin haber presentado

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



ponencia para primer debate ante la Comisión Primera del Senado. Fue reasignado el senador Ariel Ávila Martínez, presidente de la Comisión, quien tampoco rindió ponencia, siendo archivado por falta de trámite.

### 3. Jurisprudencia

La Sección Tercera del Consejo de Estado, con ponencia de la magistrada Marta Nubia Velásquez Rico, profirió en enero de 2020 la **Sentencia de Unificación de Radicado: 85001-33-33-002-2014-00144-01(61033)**, en la cual definió los criterios en relación con la caducidad de los dos (2) años para interponer la demanda de reparación directa para que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado en delitos de lesa humanidad:

**PRIMERO: UNIFICAR** la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado, bajo las siguientes premisas: **i)** en tales eventos resulta aplicable el término para demandar establecido por el legislador; **ii)** este plazo, salvo el caso de la desaparición forzada, que tiene regulación legal expresa, se computa desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial, y **iii)** el término pertinente no se aplica cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y, una vez superadas, empezará a correr el plazo de ley.

Esta decisión, como puede leerse en los salvamentos de voto de tres de siete los magistrados: María Adriana Marín, Alberto Montaña Plata, Ramiro Pazos Guerrero, es contraria a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH):

Salvamento voto del magistrado Alberto Montaña Plata:

"No comparto el sentido del fallo adoptado por la Sala Plena de la Sección Tercera, ni las razones que le sirvieron de fundamento. **La Sentencia desconoció el estándar vigente en el ordenamiento jurídico colombiano en materia de acceso a la justicia para las víctimas de crímenes atroces y, a cambio, creó una regla jurisprudencial contra-igualitaria y regresiva y, en consecuencia, contra-convencional e inconstitucional.** Para fundamentar su posición recurrió a dos construcciones argumentativas que no comparto. En primer término, **desconoció la fuerza vinculante de una Sentencia de la Corte Interamericana mediante la aplicación de una especie de margen de apreciación nacional estricto, que es ajeno al sistema interamericano de derechos humanos.** En segundo lugar, **estableció una analogía entre dos normas procesales cuyos presupuestos y fundamentos son disímiles, para derivar una regla jurisprudencial en la que eliminó la diferencia entre las víctimas de crímenes atroces como sujetos de especial protección constitucional y el resto de potenciales demandantes de responsabilidad estatal.** La regla unificada neutralizó el estatuto constitucional de estas víctimas y las garantías especiales a sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.



(Subrayas fuera de texto)

Salvamento voto del magistrado Alberto Montaña Plata:

[...]

2. La sentencia de unificación jurisprudencial dejó de lado análisis imprescindibles en relación con reglas específicas de caducidad para ciertos delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra o graves violaciones de derechos humanos, como, por ejemplo, la desaparición y el desplazamiento forzado, que mediante normas o decisiones judiciales han permitido garantizar el acceso a la administración de justicia, aun aplicando el término legal de caducidad.

[...]

En mi criterio, resultaba improcedente establecer parámetros de caducidad generales, al margen de la identificación específica del hecho que produjo el daño antijurídico cuya reparación se reclama, constitutivo, según la demanda y la sentencia del Tribunal en una grave violación de los derechos humanos de la víctima, toda vez que para cada supuesto resultaba viable fijar estándares o criterios de caducidad, máxime si lo que se persigue es la reparación de delitos y crímenes que, como su nombre lo indica, pugnan o riñen contra la humanidad.

[...] la decisión de la cual me aparto no tuvo en cuenta el contexto evolutivo de la caducidad y los significativos retos que tendrá que asumir el juez de lo contencioso administrativo en materia de reparación histórica, con el Acuerdo de Paz y con la persistencia del conflicto armado interno.

[...]

Creo que no es posible que un tribunal nacional invoque la solución de un caso a la luz de las normas internas del Estado condenado, por cuanto por esta vía se podría evadir el control de convencionalidad que se desprende o es ínsito a toda decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

(Subrayas fuera de texto)

Salvamento voto del magistrado Ramiro Pazos Guerrero:

[...] mi desacuerdo con estas determinaciones dio lugar al salvamento de voto que ahora suscribo, fundado en las siguientes razones: (i) en primera instancia se hace un acercamiento teórico al concepto de impunidad. Se enfatizará en que el término es muy complejo, al involucrar diferentes actores que incurrir en conductas reprochables que ofenden la conciencia de la humanidad. En la segunda parte (ii) se reforzará este argumento, mostrando cómo en diversos instrumentos internacionales de Derechos Humanos, el concepto de impunidad es contrarrestado. Luego (iii), se explica cómo en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos y en el derecho interno se maneja el concepto de víctima y los derechos que se le reconocen en razón de su condición. Seguidamente (iv), se hace una aproximación al concepto de reparación no pecuniaria, y se pone en evidencia que ante el acaecimiento de crímenes de lesa humanidad,

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



**crímenes de guerra y genocidio el pago de indemnizaciones económicas no es suficiente, pues genera riesgos a la hora de estructurar la responsabilidad del Estado, en la medida que son propicias y más eficaces otras formas de reparación, así como los criterios señalados por organismos internacionales para reparar daños a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos (garantías de no repetición frente a la sociedad y medidas de satisfacción, restitución y de rehabilitación frente a la víctima y a sus familiares).** Finalmente, (v) mostraremos como la imprescriptibilidad de delitos constitutivos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio incide en la caducidad del medio de control de reparación directa en el ordenamiento jurídico colombiano; ante lo cual (vi) **los jueces de la reparación están facultados para aplicar la excepción de convencionalidad, como instrumento de estabilización del sistema de fuentes.**

[...]

**6. Control de convencionalidad: el ejercicio de los derechos fundamentales a la verdad, justicia y reparación de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos deben prevalecer frente a la regla procesal de caducidad**

6.1. En el presente caso estimo que **el juez de daños debió acudir al control de convencionalidad para inaplicar la regla de caducidad, toda vez que resulta claro que los contenidos sustanciales de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación,** regulados en diversas fuentes del derecho internacional y constitucional, prevalecen sobre la regla procesal de caducidad.

[...] **el Estado debe remover los obstáculos procesales para que en casos de graves violaciones a las normas de DDHH e infracciones al DIH, que constituyan crímenes que atenten contra la conciencia de la humanidad, prevalezcan el acceso a la verdad, justicia y reparación.**

El 27 de febrero de 2024 se llevó a cabo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), una Audiencia Temática<sup>1</sup> sobre las *“dificultades que enfrentan las víctimas del conflicto armado en Colombia para acceder a su derecho a la reparación integral”*, en la cual participaron doce (12) organizaciones colombianas: Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo (Cajar), Corporación Jurídica Libertad (CJL), Corporación Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda (Colectivo OFB), Asociación Para la Promoción Social Alternativa MINGA (Asociación Minga), Alianza Cinco Claves: Colombia Diversa, Corporación Humanas, Corporación Sisma Mujer, Red Nacional de Mujeres y Women’s Link Worldwide y GPAZ: Dejusticia, Sisma Mujer, Women’s Link Worldwide, Colombia Diversa, Corporación Humanas, la Red Nacional de Mujeres y la Comisión Colombiana de Juristas (Coljuristas), quienes manifestaron lo siguiente:

Bogotá – Washington, 27 de febrero de 2024. En una audiencia temática convocada este martes por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), doce organizaciones de la sociedad civil manifestaron las dificultades que enfrentan las víctimas del conflicto armado en Colombia para acceder a su derecho a la reparación integral.

Entre los argumentos expuestos se destacaron los obstáculos en la implementación de la Ley 1448 de 2011 (ley de víctimas y restitución de tierras), así como la preocupación por vacíos en las medidas



restaurativas adelantadas por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la *aplicación regresiva del término de caducidad de dos años para acceder a la acción de reparación directa en casos de graves violaciones a derechos humanos y crímenes de lesa humanidad.*

Durante la audiencia, las organizaciones peticionarias expusieron a las y los comisionados que, después de doce años de su expedición, la Ley 1448 de 2011 no ha sido implementada con éxito. Uno de los principales retos ha sido la falta de disponibilidad presupuestal para que las víctimas accedan a las medidas de reparación económica. Aunque ha sido una problemática ya denunciada, a la fecha no existen soluciones que permitan la garantía de sus derechos. Adicionalmente, durante más de ocho años las víctimas tuvieron una restricción para inscribirse en el Registro Único de Víctimas (RUV), una herramienta creada para identificar a la población que ha sufrido graves violaciones a los derechos humanos en hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985.

Aunque recientemente se expidió la Ley 2343 de 2023, la cual tiene por objetivo ampliar los términos para la inclusión de las víctimas en el RUV, a la fecha no se conocen los avances en la implementación de esta y si su objetivo se está cumpliendo. Sumado a esta dificultad, hay otras barreras institucionales para la reparación de víctimas de violencia basada en género (niñas, mujeres y personas LGBTQ+), como lo es la falta de reconocimiento en el RUV de quienes fueron reclutadas ilegalmente y vivieron violencias intrafamiliares, sexuales, reproductivas y por prejuicio. Según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), el reclutamiento forzado no es una forma de victimización y quienes fueron combatientes no pueden ser reconocidas en el Registro Único de Víctimas por haber estado en un grupo armado luego de cumplir 18 años; aunque la Corte Constitucional inaplicó esa norma a través de la figura de excepción de inconstitucionalidad en la sentencia SU-599 de 2019.

Las organizaciones también señalaron su preocupación por las medidas de reparación que puede ordenar la JEP en tres sentidos: primero, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas de la JEP (SRVR) ha emitido tres resoluciones de conclusiones en los macrocasos 01 y 03 que incluyen propuestas de reparación de los comparecientes que desconocen las observaciones y los aportes de las víctimas. Segundo, la expedición de la Resolución 3479 de octubre de 2023 que fija criterios para la adopción de Trabajos, Obras, Actividades con contenido restaurador y reparador TOAR que algunos comparecientes no seleccionados por la JEP como máximos responsables deberán implementar, debido a la ausencia de proporcionalidad y relación entre los hechos perpetrados, el daño ocasionado y las medidas restaurativas. Y en tercer lugar, se manifestó la preocupación por el escaso reconocimiento que ha hecho esta Jurisdicción de las violencias contra las mujeres y personas LGBTQ+ en los macrocasos, y la demora en la puesta en marcha del caso 11 dedicado a estos crímenes.

Finalmente, con relación a las reparaciones que pueden obtenerse en la jurisdicción contencioso administrativa, *genera preocupación la aplicación regresiva de la regla de caducidad en la acción de reparación directa para casos de graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad. Anteriormente, el Consejo de Estado había establecido que no operaba la caducidad en estas situaciones, permitiendo a las víctimas acceder a una reparación integral sin que el tiempo fuera una barrera.*

Sin embargo, *a partir de la Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020, el Consejo de Estado determinó un plazo de dos años para la caducidad de la acción de reparación directa en casos de crímenes de lesa humanidad. Esta decisión, respaldada por la Corte Constitucional, retrocede en la*

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



*protección de derechos humanos, afectando la seguridad jurídica de las víctimas al imponer una carga desmedida y cambiar retroactivamente las reglas procesales. Además, la nueva posición judicial no considera la naturaleza diferenciada de ciertos crímenes como la violencia sexual, contraviniendo obligaciones internacionales de Colombia y los principios básicos sobre los derechos de las víctimas. La modificación jurisprudencial se presenta como un retroceso que vulnera el derecho a una reparación adecuada, justa y proporcional a la gravedad de los hechos y socava la obligación del Estado de brindar reparación por violaciones graves de derechos humanos.*

*Durante la audiencia, el Estado colombiano reconoció que el cambio jurisprudencial por el cual se limita el acceso a la justicia mediante la caducidad, es un lamentable retroceso para los derechos de las víctimas. Por su parte, la CIDH expresó su preocupación por la clara incompatibilidad entre el término de caducidad y los estándares internacionales para el acceso a la reparación, cuestionó a la representación del Estado sobre la relación entre el daño ocasionado y las decisiones adoptadas por la JEP; así como la complementariedad y participación de las víctimas en los diferentes mecanismos internos de articulación que existen para materializar todos los componentes de la reparación.*

Las organizaciones firmantes seguiremos de cerca la respuesta estatal a las dificultades manifestadas ante la CIDH, en pro de que este pueda ofrecer las mayores garantías posibles a las víctimas del conflicto armado para que accedan a su derecho a una reparación integral, con un enfoque interseccional.

En el caso de la Corporación Jurídica Libertad (CJL), de Antioquia, quienes apoderan a las víctimas de la Operación Orión en la Comuna 13-San Javier, desaparecidos de La Escombrera y varios casos de ejecuciones extrajudiciales –mal llamados “falsos positivos”–, han tenido que activar el sistema interamericano, ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Comisión – Corte IDH), ante la decisión de los jueces administrativos, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado, de decretar la caducidad de la acción en graves casos de violación de derechos humanos.

<b>Demandas de reparación directa con declaración de caducidad por la jurisdicción contencioso administrativa en primera y segunda instancia</b>			
<b>Víctima</b>	<b>Delito</b>	<b>Decisión</b>	<b>CIDH</b>
N. de J. B. R.	Ejecución extrajudicial	Caducidad	Sí
E. F. R. B.	Ejecución extrajudicial	Caducidad	Sí
C. E. D. R.	Ejecución extrajudicial	Caducidad	Sí
O. A. S. A.	Ejecución extrajudicial	Caducidad	Sí
L. A. G. E.	Ejecución extrajudicial	Caducidad	Sí

Fuente: Datos suministrados por la Corporación Jurídica Libertad – julio de 2024

Ante la decisión del Consejo de Estado, de variar su jurisprudencia y sentar como precedente jurisprudencial la Sentencia de Unificación, la Corporación Jurídica Libertad, al igual que otras organizaciones que litigan en casos de graves violaciones a los derechos humanos, no han podido presentar las demandas de reparación directa porque han transcurrido más de dos (2) años de ocurrencia del hecho.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



<b>Casos con más de dos (2) años de ocurrencia del hecho que no han sido presentados ante la jurisdicción contencioso administrativa</b>			
<b>Víctima</b>	<b>Delito</b>	<b>Demandado</b>	<b>CIDH</b>
O. de J. D. M.	Ejecución extrajudicial	No	No
J. A. V. CH.	Ejecución extrajudicial	No	No
S. A. E. M.	Ejecución extrajudicial	No	No
W. J. I. C.	Ejecución extrajudicial	No	No
C. J. G. D.	Ejecución extrajudicial	No	No
A. G. B.	Ejecución extrajudicial	No	No
M. A. Z.	Ejecución extrajudicial	No	No
J. J. A.	Ejecución extrajudicial	No	No
O. de J. G. V.	Ejecución extrajudicial	No	No
C. M. G. G.	Ejecución extrajudicial	No	No
W. A. G. G.	Ejecución extrajudicial	No	No
L. F. B. T.	Ejecución extrajudicial	No	No
D. G. M.	Ejecución extrajudicial	No	No
D. E. D. B.	Ejecución extrajudicial	No	No
N. E. G. C.	Ejecución extrajudicial	No	No
C. D. G. C.	Ejecución extrajudicial	No	No
J. C. C. T.	Ejecución extrajudicial	No	No
J. F. N. M.	Ejecución extrajudicial	No	No
A. F. P. R.	Ejecución extrajudicial	No	No
L. A. G. E.	Ejecución extrajudicial	No	No

Fuente: Datos suministrados por la Corporación Jurídica Libertad – julio de 2024

La Comisión Colombiana de Juristas (Coljuristas), por ejemplo, representa a las víctimas de la masacre de vereda La Solita de Campamento, Antioquia, ocurrida el 5 de junio de 1990, que durante 33 años han buscado justicia. En ese hecho, perpetrado por agentes estatales en connivencia con el grupo paramilitar denominado Los Doce Apóstoles –o Autodefensas del Norte Lechero o Los Lecheros–, perdieron la vida cuatro adultos y dos menores:

En el ataque perdieron la vida Marta María López Gaviria, Luis Gildardo López Gaviria, Elvia Rosa Velásquez Espinoza, Hernán Quintero y dos niñas, Ana Yoli Duque López y Marta Milena López. Darwin Cristóbal López, de ocho años de edad, y Renzo Antonio Duque Velásquez, de dos meses, resultaron heridos, pero sobrevivieron, como también lo hizo Francisco Luis Duque<sup>ii</sup>.

Otro caso, por ejemplo, el cual se le atribuye a agentes estatales en connivencia con el grupo paramilitar denominado Los Doce Apóstoles –o Autodefensas del Norte Lechero o Los Lecheros–, es el asesinato selectivo de los hermanos Carlos Guillermo y Omar Darío Mesa Torres, quienes fueron asesinados el 12 de julio de 1993 en la vereda Santa Isabel del municipio de Yarumal, Antioquia.



Carlos Guillermo y Omar Darío Mesa Torres fueron encontrados sin vida el 12 de julio de 1993. Dos días antes los habían sacado a la fuerza de su casa, ubicada en la vereda Santa Isabel de Yarumal, Antioquia, por un grupo de hombres encapuchados.

Sus cuerpos aparecieron, según los registros del Cinep, con heridas de arma de fuego y tenían en sus brazos múltiples quemaduras de cigarrillo.

Este crimen es uno de los que se le endilga al grupo paramilitar de 'Los 12 Apóstoles', que entre julio y octubre de 1993 cometió múltiples asesinatos selectivos, conocidos erróneamente como de 'limpieza social' en la zona.

[...]

No obstante, sus crímenes están en la impunidad: más de 30 años después, la justicia no ha podido identificar a los responsables. Además, el reclamo de reparación que busca la familia fue negado por el Tribunal Administrativo de Antioquia con un argumento que, para ellos, es irracional: que ya pasó mucho tiempo y que habrían podido demandar a la nación desde el mismo momento en que ocurrieron los asesinatos.

Es más, el Tribunal dijo que desde el mismo momento en que ocurrió el crimen había herramientas para presumir que agentes del Estado estaban involucrados en el hecho, por lo que el plazo de dos años que contempla la ley para demandar se venció en 1995.

Pero para los apoderados de la familia ese argumento no tiene asidero. ¿Cómo podría la familia en 1993 saber que los 'paras' y el Ejército tenían nexos? ¿Cómo podía una familia en esa época demostrarlos y enfrentarse sola contra la institucionalidad? ¿Cómo se puede ignorar que para entonces en Yarumal rondaba la zozobra por cuenta de la presencia de grupos armados y de 'limpieza social'?

*"Si después de 30 años no se ha podido individualizar por parte de la Fiscalía General de la Nación, los posibles autores, cómo puede determinar el despacho que la familia conocía que la Fuerza Pública participó en los hechos", enfatizó el abogado Roberto de Jesús Uribe, quien adelanta el caso y le está pidiendo al Tribunal que reconsidere su postura y le dé trámite el reclamo de reparación<sup>iii</sup>.*

En diferentes notas de prensa se ha visibilizado el retroceso en cuanto a los derechos de las víctimas en cuanto a la verdad, justicia y reparación.

**Alejandra Bonilla Mora – El Espectador (13/febrero/2020):**

**Consejo de Estado cambia reglas y dificulta a las víctimas acceder a la reparación**

Como un retroceso jurídico para los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, crímenes de guerra y de lesa humanidad podría entenderse una reciente decisión del Consejo de Estado. En una decisión que involucraba un caso de ejecución extrajudicial o falso positivo ocurrido en Casanare, el alto tribunal decidió que el plazo de las víctimas para demandar al Estado y buscar reparación es solo de hasta dos años después **de que se tenga conocimiento del hecho**. Según expertos y algunos magistrados que salvaron su voto, esta visión va en contra de decisiones del mismo

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



tribunal, de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que han concluido que este límite no aplica para este tipo de crímenes.

**La discusión, aunque técnica, tiene indignadas a las organizaciones de derechos humanos y a integrantes del Consejo de Estado, por los efectos causados a varios litigios en curso y, en general, para el acceso a la justicia. La razón es que desde hace varios años estaba decantado que ese plazo de dos años para demandar, incluido en las leyes colombianas, no aplica cuando se trata de evaluar la responsabilidad estatal en crímenes de lesa humanidad, pues ante las graves violaciones de derechos humanos es imperativa y necesaria una protección adicional a las víctimas, que les permita acceder a una reparación integral, aplicando las normas internacionales. Es decir, que las víctimas puedan demandar en cualquier momento.**

Los tratados o convenios internacionales prevalecen frente a una ley interna, debido al compromiso internacional que adquirió el Estado, no debe entenderse esto como una negociación al ordenamiento jurídico interno, sino como una complementación armónica.

La Convención Interamericana de Derechos Humanos, aplicando el criterio del bloque de constitucionalidad, ha definido que las sentencias de la CIDH resultan vinculantes en tanto interpreten las normas de la Convención.

La Corte Interamericana, en la sentencia del Caso *Órdenes Guerra y otros vs. Chile*, del 29 de noviembre de 2018, concluyó:

[...] que el Estado, previa aceptación de su responsabilidad, vulneró el derecho de acceso a administración de justicia, en los términos de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, reconocidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma normativa.

La Corte precisó que el recurso judicial disponible en la jurisdicción chilena para recibir una indemnización por violaciones a los derechos humanos por parte del Estado era la acción civil de indemnización y que las demandas presentadas para tal fin fueron rechazadas en aplicación del instituto de la prescripción consagrado en los artículos 2514 y 2515 del Código Civil Chileno, según el cual el término pertinente es de 5 años.

La CIDH compartió el argumento de la Comisión, según el cual no existen razones que justifiquen que en el derecho chileno la acción penal sea imprescriptible y la civil no; además, aclaró que compartía la jurisprudencia de los últimos años de la Corte Suprema de Justicia de Chile, a través de la cual se declaró en numerosos casos la imprescriptibilidad de la acción civil indemnizatoria por daños derivados de delitos de lesa humanidad.

La decisión de la Corte se fundamentó en la aceptación de responsabilidad por parte de Chile, Estado que indicó que, en efecto, en los casos en los que se pretendía la reparación de los perjuicios causados por un delito de lesa humanidad la acción civil no debía prescribir. Este allanamiento no se confrontó con las normas internas y las de la Convención, cuyo alcance tampoco fue delimitado.



Pues bien, las sentencias de la CIDH resultan vinculantes en tanto interpreten las normas de la Convención. El fallo analizado no contiene una interpretación del artículo 25 de la CADH –*acceso a la administración de justicia*–, pues, se insiste, avala la aceptación de responsabilidad de Chile, en cuanto a los efectos de sus normas de prescripción de las acciones civiles frente a los delitos de lesa humanidad.

Adicionalmente, esta Sala precisa que el ordenamiento jurídico chileno contiene preceptos distintos a los establecidos en el derecho colombiano, en cuanto no prevén la posibilidad de contar el plazo pertinente a partir del conocimiento de la participación del Estado, lo cual, como antes se explicó, es una regla que tiene los mismos efectos que la imprescriptibilidad en materia penal.

La Corte Constitucional ha

**enfaticado en la importancia de que los jueces otorguen un valor integral y flexible de las pruebas, en cada caso concreto, teniendo en cuenta las dificultades y barreras específicas a las que se pueden enfrentar las personas, ya que esto puede impactar significativamente en su capacidad de ejercer oportunamente la acción judicial.** Adicionalmente, los jueces también deben adecuar el proceso, con el fin de que se les garantice a las víctimas exponer las razones por las cuales no acudieron oportunamente ante la justicia [SU-429/24]. (Subrayado fuera de texto)

Y adiciona:

la Corte reafirmó, en general, **la necesidad de aplicar un enfoque flexible y pro víctima en la interpretación de las reglas procesales, especialmente en casos que involucren presuntas ejecuciones extrajudiciales y otras formas de violaciones graves a los derechos humanos.** En ese sentido, indicó que estos contextos exigen que las autoridades judiciales valoren las pruebas de manera más comprensiva y contextual, reconociendo las barreras estructurales que enfrentan las víctimas para acceder a la verdad y a la justicia, tales como las dificultades para obtener información veraz y desvirtuar, al menos *prima facie*, las versiones oficiales de los hechos [SU-439/24]. (Subrayado fuera de texto)

#### 4. Derecho Comparado

El bloque de convencionalidad es un concepto hermano del concepto bloque de constitucionalidad, reposa sobre la idea de conformación de un cuerpo jurídico integrado por diferentes disposiciones normativas, cuya finalidad última es la expansión progresiva del ámbito de protección de los derechos humanos. En nuestro contexto regional, a este bloque se le ha llamado el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos (Gil Botero, 2024)<sup>iv</sup>.

Al abordar el concepto de bloque de convencionalidad, el tratadista Gil Botero (2024) plantea que

a pesar de que se trata de dos conceptos autónomos, es posible vislumbrar una imbricación sobre la base de la jerarquía normativa, es decir, ambos bloques pretenden conformar un cuerpo normativo

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



validador de preceptos de inferior jerarquía, ello en un sentido quizá muy estricto, porque en realidad tanto el bloque de constitucionalidad como el de convencionalidad buscan ser parámetros de validación no sólo de normas, sino también actuaciones [...].

Al respecto, el magistrado Alberto Rojas Ríos, en la Sentencia C-469/16, se refiere al bloque de convencionalidad:

El control de convencionalidad es aquel que se ejerce para verificar la conformidad de una determinada disposición constitucional, legal o reglamentaria de un Estado con los principios y obligaciones que derivan del *corpus iuris* interamericano. Se trata, en consecuencia, de un control de carácter normativo y no fáctico. Se extiende a las interpretaciones que adelantan los jueces internos, sean constitucionales u ordinarios, e incluso, la administración pública.

En lo que respecta a las modalidades de control de convencionalidad, la Corte señala la existencia de dos: una primera, que podríamos denominar control de convencionalidad en su dimensión internacional, "en sede internacional" o "concentrado", ejercido únicamente por CtelDH; una segunda, conocida como "control difuso de convencionalidad" o "en sede nacional", a cargo de todas las autoridades judiciales nacionales, incluidos los Tribunales Constitucionales.

El concepto *jerarquización de las normas* (Cubides Cárdenas & Vivas Lloreda, 2018) se explica de la siguiente manera:

La jerarquización de las normas en un ordenamiento jurídico, es uno de los temas que han sido bastante desarrollado y discutido, en la desarrollo de esta temática, casi todos coinciden al afirmar que en un sistema u ordenamiento jurídico la norma fundamental, básica o parámetro es la constitución del estado; iniciando desde Hans Kelsen, que explica la jerarquización de las normas y con ello el sistema jurídico con una pirámide, indicando que la norma básica, fundamental se constituye en el parámetro de validez de las demás normas del sistema jurídico, de tal forma que ante la existencia de controversia entre una norma de inferior jerarquía con la norma fundamental, se debe invalidar la de menor jerarquía y para ello se cuenta con instrumentos jurídicos, como el control de constitucionalidad que puede realizarse por un solo órgano, a quien se le encomienda la guarda de la constitución como norma fundamental y a la vez el control que están obligado a realizar todos los jueces del estado.

Según Gil Botero (2024), existe "un rasgo distintivo del bloque de convencionalidad", por lo que

en relación con su hermano gemelo el de constitucionalidad, es que está compuesto por disposiciones situadas por fuera de la esfera interna. Sin embargo, la idea de bloque sugiere un conjunto de normas que podrían no ser heterogéneas, de manera pues, que como ocurre con el bloque de constitucionalidad que está compuesto por normas de la Constitución y otras de otro tipo (leyes estatutarias y orgánicas), el bloque de convencionalidad puede estar compuesto no sólo por convenciones.

En ese sentido, según Gil Botero (2024),

En principio, este bloque de convencionalidad se conforma por la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH, pero no termina allí. La misma Corte IDH ha resaltado que del *corpus iuris* interamericana hacen

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



parte otros instrumentos de igual naturaleza:

En la especie, al referirse a un “control de convencionalidad” la Corte Interamericana ha tenido a la vista la aplicabilidad y aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José. Sin embargo, la misma función se despliega, por idénticas razones, en lo que toca a otros instrumentos de igual naturaleza, integrantes del corpus juris convencional de los derechos humanos de los que es parte el Estado: Protocolo de San Salvador, Protocolo relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura, Convención de Belém do Pará para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer, Convención sobre Desaparición Forzada, etcétera. De lo que se trata es de que haya conformidad entre los actos internos y los compromisos internacionales contraídos por el Estado, que generan para éste determinados deberes y reconocen a los individuos ciertos derechos.

## 5. Impacto Fiscal

El presente Proyecto de Ley cumple con lo estipulado en la Constitución Política, en especial el Artículo 154, que no incluye esta clase de proyectos en la cláusula de competencia exclusiva del Gobierno nacional, lo cual se encuentra reglamentado en el Artículo 142 de la Ley 5ª de 1995, por lo que no conlleva a un impacto fiscal, debido a que el articulado no se ordena gasto público, cumpliendo con lo estipulado en la Ley 819 de 2003.

## 6. Conflicto de Intereses

Contrastado lo ordenado en el Artículo 1º y 3º de la Ley 2003 de 2019, los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés para presentar esta iniciativa de ley. Esto, tomando en consideración que no existe situación que pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

Cordialmente,

BERENICE BEDOYÁ PÉREZ  
Senadora de la República

<sup>i</sup> Comisión Colombiana de Juristas (Coljuristas), *Comunicado de Prensa*, 27 de febrero de 2024. Ver en: [https://www.coljuristas.org/nuestro\\_quehacer/item.php?id=834](https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=834)

<sup>ii</sup> Comisión Colombiana de Juristas (Coljuristas), *Una familia lucha contra el olvido 30 años después de la masacre de Campamento*, 6 de junio de 2020. Ver en: [https://coljuristas.org/nuestro\\_quehacer/item.php?id=323](https://coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=323)

<sup>iii</sup> Revista *Cambio*, *El viacrucis de la familia de dos víctimas de 'Los 12 Apóstoles' que buscan justicia*, 7 de mayo de 2024. Ver en: <https://cambiocolombia.com/poder/el-viacrucis-de-la-familia-de-dos-victimas-de-los-12-apostoles-para-lograr-justicia>

<sup>iv</sup> Gil Botero, E. (2024). *Control de convencionalidad en Colombia. Una experiencia de diálogo judicial* (Primera ed.). Bogotá: Tirant lo blanch. Recuperado el 12 de agosto de 2024

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

# SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

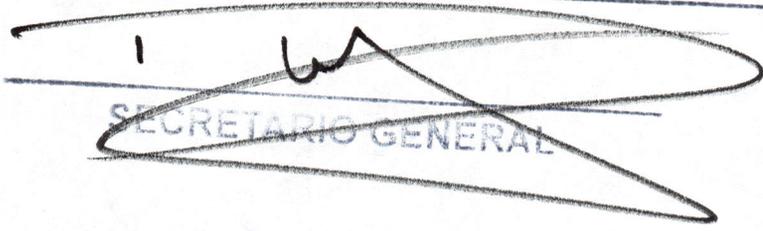
El día 22 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 21 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Berenice Badaya

  
SECRETARIO GENERAL