



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 973

Bogotá, D. C., viernes, 13 de junio de 2025

EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 525 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se establecen medidas de responsabilidad del Estado en favor de las víctimas de delitos de lesa humanidad, graves infracciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario cometidos con ocasión o en razón del conflicto armado interno.

Bogotá, D. C., a los 11 días del mes de junio del año 2025

CIUDAD

Señora

Presidente

ANA PAOLA GARCÍA SOTO

Comisión Primera Constitucional

Asunto: Informe de Ponencia NEGATIVA para Primer Debate al Proyecto de Ley número 525-2025 Cámara, por medio del cual se establecen medidas de responsabilidad del Estado en favor de las víctimas de delitos de lesa humanidad, graves infracciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario cometidos con ocasión o en razón del conflicto armado interno.

Respetada presidente, reciba un cordial saludo:

Atendiendo a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y con base en la honrosa designación como ponente que usted, en calidad de Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara, nos hiciera mediante Acta número 026 notificada el 2 de abril de 2025. Por medio del presente escrito me permito rendir Informe de Ponencia Negativa

para Primer Debate al *Proyecto de Ley número 525 de 2025 Cámara*, por medio del cual se establecen medidas de responsabilidad del Estado en favor de las víctimas de delitos de lesa humanidad, graves infracciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario cometidos con ocasión o en razón del conflicto armado interno.

Atentamente,

Miguel Polo Polo
MIGUEL ABRAHAM POLO
POLO
Representante a la Cámara

Marelen Castillo Torres
Representante a la Cámara

Carlos Felipe Quintero Ovalle
Representante a la Cámara

Luis Eduardo Díaz Mateus
Representante a la Cámara

Duvalier Sánchez Arango
Representante a la Cámara

Julio César Triana Quintero
Representante a la Cámara

Jorge Eliécer Tamayo Marulanda
Representante a la Cámara

Karen Astrith Manrique Olarte
Representante a la Cámara

Luis Alberto Albán Urbano
Representante a la Cámara

Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo
Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 525 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se establecen medidas de responsabilidad del Estado en favor de las víctimas de delitos de lesa humanidad, graves infracciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario cometidos con ocasión o en razón del conflicto armado interno.

1. OBJETO

La presente ley tiene por objeto establecer medidas de responsabilidad del Estado y adoptar disposiciones jurídicas que garanticen la reparación integral de las víctimas de ejecuciones extrajudiciales o falsos positivos, asegurando su acceso a la justicia mediante la flexibilización de las reglas procesales y el reconocimiento pleno de sus derechos.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley número 525 de 2025 Cámara fue realizado en autoría por los honorables Congresistas: honorable Representante *Susana Gómez Castaño*, honorable Representante *Gloria Elena Arizabaleta Corral*, honorable Representante *Dorina Hernández Palomino*, honorable Representante *Dolcey Óscar Torres Romero*, honorable Representante *Pedro José Suárez Vacca*, honorable Representante *Norman David Bañol Álvarez*, honorable Representante *Olga Beatriz González Correa*, honorable Representante *María del Mar Pizarro García*, honorable Representante *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda*, honorable Representante *Julián David López Tenorio*, honorable Representante *Alfredo Mondragón Garzón*, honorable Representante *Heráclito Landínez Suárez*, honorable Representante *Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo*, honorable Representante *José Eliécer Salazar López*, honorable Representante *Jorge Alejandro Ocampo Giraldo*, honorable Representante *Carmen Felisa Ramírez Boscán*, honorable Representante *Etna Támara Argote Calderón*, honorable Representante *David Ricardo Racero Mayorca*, honorable Representante *Cristóbal Caicedo Angulo*, honorable Representante *Martha Lisbeth Alfonso Jurado*, honorable Representante *Luis Alberto Albán Urbano*, honorable Representante *Pedro Baracutao García Ospina*, honorable Representante *María Fernanda Carrascal Rojas*, honorable Representante *Juan Sebastián Gómez Gonzáles*, honorable Representante *Jennifer Dalley Pedraza Sandoval*, honorable Representante *Daniel Carvalho Mejía*, honorable Representante *Gabriel Ernesto Parrado Durán*, honorable Representante *Armando Antonio Zabarain D'Arce*, honorable Representante *Andrés Felipe Jiménez Vargas*, honorable Representante *Juan Manuel Cortés Dueñas*, honorable Representante *James Hermenegildo Mosquera Torres*, honorable Representante *Erika Tatiana Sánchez Pinto*, honorable Representante *Erick Adrián Velasco Burbano*, honorable Representante *Leider Alexandra Vásquez Ochoa*, honorable Representante *Jorge Andrés Cancimance López*, honorable Representante *Ingrid Johana Aguirre Juvinao*.

La presente iniciativa fue radicada ante la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, el día 17 de diciembre de 2024 por parte de la honorable Representante a la Cámara *Susana Gómez Boreal*, mediante un oficio radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes en la ciudad de Bogotá, D. C., dirigido al doctor *Jaime Luis Lacouture Peñaloza*.

El día 2 de abril de 2025 (C.P.C.P. 3. 1 -1069 -2025), en oficio firmado por la señora Secretaria de la Comisión Primera constitucional de Cámara, fuimos notificados los honorables Representantes a la Cámara *Jorge Eliécer Tamayo*, *Eduard Giovanni Sarmiento*, *Carlos Felipe Quintero Ovalle*, *Luis Eduardo Diaz Matéus*, *Duvalier Sánchez*, *Julio César Triana*, *Miguel Abraham Polo Polo*, *Karen Astrith Manrique*, *Luis Alberto Albán* y *Marelen Castillo Torres*, de la designación como PONENTES para surtir primer debate del proyecto, siendo responsabilidad del honorable Representante *Tamayo* asumir la coordinación de la ponencia.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley pretende poner a consideración ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República la adopción de medidas por parte del Estado que garanticen la reparación integral para víctimas del caso conocido como “falsos positivos” y ejecuciones extrajudiciales en manos de los autores del Estado, esto flexibilizando aspectos como el acceso procedimental para garantizar el acceso pleno de sus derechos.

En la consideración de su articulado se encuentran las siguientes disposiciones normativas en su contenido:

- **El artículo 1º** establece el objeto del presente proyecto de ley.
- **El artículo 2º** indica el ámbito de aplicación de la iniciativa, estableciendo que la misma cobija a las víctimas de falsos positivos y de ejecuciones extrajudiciales en Colombia.
- **El artículo 3º** establece el principio “pro Homine”, que implica la obligación del juez de interpretar las disposiciones de la ley en aquellos aspectos que sean más favorables a las personas y sus derechos, buscando entonces una interpretación que propenda por el respeto de la dignidad humana.
- **El artículo 4º** narra que lo dispuesto en la presente ley, prevalecerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales tarificados por Colombia sobre DIH y DD.HH.
- **El artículo 5º** adiciona un inciso y dos párrafos al literal I) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.
- **El artículo 6º** cambia la redacción del inciso 4º del artículo 103 de la Ley 1437 de 2011.
- **El artículo 7º** establece la vigencia y el régimen de derogatorias de la norma.

4. JUSTIFICACIÓN DE LA AUTORÍA DEL PRESENTE PROYECTO

Expresa la autoría del presente proyecto, de manera acertada, que Colombia ha sido escenario de graves violaciones a los DDHH. Dentro de estas afectaciones, se dieron las ejecuciones extrajudiciales.

Señala la autoría que este fenómeno es la materialización de una política de seguridad democrática que se desarrolló como una figura de contrainsurgencia por parte del Estado con el fin de derrotar militarmente a los actores armados ilegales del conflicto armado interno, principalmente aquellas enmarcadas en las guerrillas.

La exposición de motivos deja entrever que bajo que esta política se generaron una serie de ejecuciones extrajudiciales en la población campesina, trabajadores informales y demás personas cuya función es necesaria para la sociedad.

Los muertos de las ejecuciones extrajudiciales terminaron siendo una coartada, puesto que civiles asesinados en manos del Estado se presentaron como muertos en combate y terminaron suponiendo una sesgada muestra de resultados militares contra la insurgencia.

Manifiestan desde la autoría que, a pesar del reconocimiento de estas violaciones, las víctimas han enfrentado obstáculos significativos para acceder a la justicia. Esto entre otras cosas, por la aplicación estricta de los términos de la caducidad, perpetuando así la revictimización y limitando las posibilidades de que esta población pueda acceder a la reparación integral.

Bajo esta premisa, exponen en la autoría que es urgente adoptar reformas que garanticen el acceso efectivo a la Justicia y permitan superar las barreras procesales, esto bajo la afirmación dada por la caducidad.

La pretensión de este proyecto se da en el marco de adecuar el ordenamiento jurídico a las víctimas de conductas que son imprescriptibles en la investigación. En ese sentido, justifican este proyecto en tres vías:

- i. Una visión sustancial, porque el Estado tiene una obligación jurídica de reparar en debida forma a las víctimas, esto por encima de fenómenos como la caducidad.
- ii. Una obligación convencional, donde debe imperar el Derecho Internacional.
- iii. Un escenario de generar seguridad jurídica, más allá de lo expuesto y contrapuesto por la jurisprudencia nacional.

Remata el autor destacando que los crímenes de lesa humanidad, por su gravedad y sistematicidad, requieren de un tratamiento diferencial que trascienda más allá de las normativas tradicionales, señalando así a la rigidez de la norma como un aspecto a mejorar las condiciones y garantizar los derechos de las víctimas de esta terrible realidad.

5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS VULNERADOS CON LA PRESENTE INICIATIVA

Los fundamentos jurídicos que se expondrán a continuación tienen como finalidad evidenciar como lo propendido por el presente proyecto de ley ya se encuentra contenido dentro del Ordenamiento Jurídico Colombiano, dejando evidenciar que su

promulgación solo creará una sobre regulación en esta materia, situación fáctica y jurídica que resalta su inconveniencia, esto sin dejar de lado que puede resultar en una contraposición de los objetivos constitucionales buscados por el marco jurídico ya que crea una falencia y una discriminación positiva que, en su naturaleza, afecta a las víctimas reconocidas en la integralidad del Ordenamiento Jurídico (**todo lo aquí resaltado se encuentra fuera del texto original**):

• CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 2° de la Constitución

ARTÍCULO 2°. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Esta es una máxima reconocida por la Constitución, dejando en claro que debe promover y debe promover la igualdad y acceso a la justicia por parte de todas las entidades.

Artículo 13 de la Constitución

ARTÍCULO 13. *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Este principio constitucional dado por la Carta Magna está enmarcado por la situación fáctica de que el Estado debe promover la igualdad ante la ley para todos los ciudadanos marginados, discriminados o cuyos derechos han sido vulnerados. Este principio debe ser entendido de una manera integral, toda vez que el Estado debe promover que dicha garantía de los derechos cumpla con la universalidad de todos los conciudadanos.

Bajo esta premisa, el presente proyecto de ley resulta inconveniente toda vez que crea una

subcategoría del concepto de víctima, cuya definición ha sido entendida de manera álgida y transversal, lo que quiere decir que es un concepto amplio y que no discrimina a las personas por las conductas tipificables de las que han sufrido algún perjuicio.

Si la prospección de este proyecto quiere cumplir con lo dispuesto en este mandamiento constitucional, debe entonces por obligación ser absolutamente integral y hablar de víctima de crimen de lesa humanidad, no subcategorizar añadiendo una definición al CPACA que se enmarca solo en un tipo de víctima.

Artículo 90 de la Constitución

ARTÍCULO 90. *El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra este.

La prestación buscada en cabeza del Estado es una misión constitucional, no un mero capricho normativo. Ello implica que el Estado debe íntegramente asegurar que dicha restitución por daños antijurídicos tenga en cuenta la máxima de la igualdad, por lo que, nuevamente, al crear una subcategoría de un concepto amplio, transversal, universal y definido como el de víctima, no se está asegurando la reparación del Estado, sino que se está poniendo una traba burocrática más.

Al respecto debe hacerse énfasis en el Estatuto de Roma como parte de nuestro Bloque de constitucionalidad, toda vez que en dicho documento se describen las conductas que configuran a una persona como víctima en el marco del DIH, por lo que esta subcategoría dada en el marco de este proyecto afecta y va en contraposición directa de línea constitucional.

• NORMAS LEGALES

Con respecto a las normas legales que hoy existen en nuestro ordenamiento jurídico, se resalta la importancia y reconocimiento que la legislación, en su búsqueda de dar cumplimiento a lo estipulado en nuestra Constitución, ha dado a las víctimas.

Esta visión ha sido de manera universal, sin discriminación alguna, con el fin de reconocer que el país ha enfrentado una violencia transversal que ha afectado a todos los miembros de la sociedad, sin excepción. Por lo mismo, la búsqueda del reconocimiento, la reparación y la verdad, como objetivos del Estado para asegurar los derechos de las víctimas del contexto del país, ha sido integral, reconociendo así que no existen subcategorizaciones y atendiendo a la realidad de la violencia en Colombia.

Menester de lo anterior, se hace mención y análisis de vulneración de algunas de estas:

Ley 1448 de 2011

ARTÍCULO 3º. VÍCTIMAS. *Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño a sus derechos por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, incluyendo aquellas que se encuentran en el exterior, independientemente de su estatus migratorio en el país donde habita, si goza o no de medidas de protección internacional, refugio o asilo, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos o en los eventos de delitos contra los recursos naturales y del medio ambiente, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.*

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad o de crianza, primero civil de la víctima directa, en el momento de los hechos y, cuando a esta se le hubiere dado muerte, estuviere desaparecida, hubiese sido secuestrada o hubiese sufrido un daño como consecuencia de crímenes de lesa humanidad y graves infracciones al derecho internacional humanitario o al derecho internacional de los derechos humanos. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad.

Los miembros de la Fuerza Pública que en cumplimiento de su deber legal sufran vulneraciones a sus derechos por infracciones al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y sus familias en los términos del presente artículo.

Los niños, niñas o adolescentes que hayan sido reclutados ilícitamente siendo menores de edad y que se hayan desvinculado siendo menores de edad por grupos armados organizados al margen de la ley.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

PARÁGRAFO 1º. *Cuando los miembros de la fuerza pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tenga derecho de acuerdo con el régimen especial que le sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley. En caso de determinarse que se encuentra por fuera de la cobertura del régimen especial aplicable, tendrán derecho a todas las medidas de reparación integral*

contempladas en la mencionada ley, incluida la indemnización económica.

También serán reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública, aquellos ciudadanos que durante la prestación servicio militar obligatorio o voluntario, hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado, de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Si bien la reparación económica de las víctimas miembros de la Fuerza Pública está a cargo del régimen especial, esto no es causal para que se les niegue el acceso a los otros derechos contenidos en la presente ley y en igualdad de condiciones a todas las demás víctimas del conflicto armado.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, dentro de los cuatro meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará un programa especial y diferencial que fortalezca las medidas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas que pertenecieron o pertenecen a la Fuerza Pública, incluyendo a la población referida en el inciso precedente.

La reglamentación de que trata el inciso anterior deberá contener como mínimo la fecha de ocurrencia 'del hecho victimizante y la fecha de vinculación y/o desvinculación de las Fuerzas Armadas, con el objetivo de determinar la cobertura del régimen especial de los miembros de la Fuerza Pública como víctimas del conflicto armado. Así mismo, se creará una mesa de trabajo con la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas, el Ministerio de Defensa Nacional y la Defensoría del Pueblo para reglamentar las medidas de reparación a miembros de la fuerza pública y la policía cuando sean víctimas conforme a lo señalado en el artículo 3° de la presente ley.

Adicionalmente, en lo relacionado con hechos de homicidio, secuestro y desaparición forzada en miembros de la Fuerza Pública exentos del régimen especial y aquellos ciudadanos que se encuentren prestando o hayan prestado el servicio militar obligatorio o voluntario, sus beneficiarios tendrán derecho a recibir las ayudas y al restablecimiento del derecho por la afectación de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

PARÁGRAFO 2°. *Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, excepto quienes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.*

Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o el familiar en primer grado de consanguinidad, de crianza o primero civil, de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas

por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos.

PARÁGRAFO 3°. *Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común.*

PARÁGRAFO 4°. *Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1° de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, las cuales serán plurales conforme al hecho delictivo ocurrido que determinó el daño; esto como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas.*

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, creará una ruta especial para las personas acreditadas como víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), así como también a quienes hayan tenido ese reconocimiento por parte de la Unidad de Búsqueda de personas Dadas por Desaparecidas (UBPD).

PARÁGRAFO 5°. *La definición de víctima contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3) común a los Convenios de Ginebra de 1949.*

El ejercicio de las competencias y funciones que le corresponden en virtud de la Constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores criminales, no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la presente ley.

PARÁGRAFO 6°. *Para los efectos de la presente ley, se consideran víctimas a todas las personas que sufran desplazamiento y confinamiento de manera individual o colectiva, de acuerdo con lo establecido en la reglamentación aplicable.*

PARÁGRAFO 7°. *Para los delitos contra los recursos naturales y del medio ambiente ocurridos con ocasión del conflicto armado, serán objeto únicamente de reparación colectiva.*

PARÁGRAFO 8°. *La Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, reglamentará el reconocimiento o estatus de víctima para la familia de crianza. En todo caso la acreditación de la familia de crianza debe ser previa a la declaración del hecho victimizante.*

ARTÍCULO 4°. **DIGNIDAD.** *El fundamento axiológico de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición, es el respeto a la integridad y a la honra de las víctimas. Las víctimas serán tratadas con consideración y*

respeto, atendiendo a todas las interculturalidades e interseccionalidades de la población. Igualmente, participarán en las decisiones que las afecten. para lo cual contarán con información, asesoría, promoción y acompañamiento necesario y obtendrán la tutela efectiva de sus derechos en virtud del mandato constitucional, deber positivo y principio de la dignidad o la memoria de quienes ya no están.

PARÁGRAFO 1º. *Todas las entidades pertenecientes al SNARIV, deberán garantizar a las víctimas del conflicto armado el acceso a planes, programas y proyectos orientados a la atención y reparación integral de las víctimas, con el fin de contribuir al goce efectivo de sus derechos en condiciones de respeto a su integridad y dignidad. En consecuencia, se protegerá la autonomía, las condiciones materiales de existencia y la integralidad física y moral de las víctimas que pretendan acceder a los programas de reparación integral.*

ARTÍCULO 4A. PRINCIPIO DE SEGURIDAD HUMANA. *La seguridad humana consiste en garantizar la protección a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, de tal manera que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano por medio de la creación de políticas sociales, medio ambientales, económicas, culturales y de la Fuerza Pública, que en su conjunto brinden al ser humano la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.*

El Estado garantizará la seguridad humana, con enfoque de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e interseccional para la construcción de la paz total. Para ello, promoverá respuestas centradas en las personas y las comunidades, de carácter exhaustivo y adaptadas a cada contexto, orientadas a la prevención, y que refuercen la protección de todas las personas y todas las comunidades, en especial, las víctimas de la violencia. Asimismo, reconocerá la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos en el enfoque de seguridad humana.

El principio de seguridad implica que las entidades competentes coordinadas por el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, brinden todas las garantías sobre las condiciones de seguridad necesarias para evitar la vulneración de los Derechos Humanos y la ocurrencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

ARTÍCULO 5º. PRINCIPIO DE BUENA FE. *El Estado presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la presente ley. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba.*

En los procesos en los que se resuelvan medidas de reparación administrativa, las autoridades

deberán acudir a reglas de prueba que faciliten a las víctimas la demostración del daño sufrido y aplicarán siempre el principio de buena fe a favor de estas.

En los procesos judiciales de restitución de tierras, la carga de la prueba se regulará por lo dispuesto en el artículo 78 de la presente ley.

ARTÍCULO 6º. IGUALDAD. *Las medidas contempladas en la presente ley serán reconocidas sin distinción de género, respetando la libertad u orientación sexual, etnia, la condición social, la profesión, el origen nacional o familiar, la lengua, el credo religioso, la opinión política o filosófica. Las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación a las víctimas se desarrollarán garantizando la igualdad formal y material.*

ARTÍCULO 7º. GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO. *El Estado a través de los órganos competentes debe garantizar un proceso justo y eficaz, enmarcado en las condiciones que fija el artículo 29 de la Constitución Política.*

Los acápites resaltados de la Ley 1448 de 2011 (conocida como la Ley de Víctimas) dejan ver un avance legislativo que es menester traer a colación del debate de la iniciativa tratada en la presente ponencia.

El enfoque de víctima que esta disposición normativa aportó a nuestro marco jurídico es una visión netamente integral, con enfoque que incluso trasciende a la consanguinidad y a la afinidad, dejando entrever, en consonancia con lo expuesto en los tratados internacionales suscritos por Colombia y que hacen parte de nuestro bloque de constitucionalidad, que no existen subcategorías dentro del concepto de víctima, más bien existen causales para ser reconocido como víctima.

Así mismo, esta ley resulta importante toda vez que consagra un enfoque necesario que se da bajo el principio de igualdad, pero también destacando que el Estado debe buscar un enfoque que garantice el debido proceso de manera diferencial en las víctimas, línea procesal que se da en la reflexión de una desvarianza del principio de igualdad de armas en la justicia, ya que nuestro ordenamiento jurídico reconoció que en el caso de grupos socialmente afectados como las víctimas, este trato nunca será tratado de igual manera Ergo, de querer dar un beneficio procesal adicional, como lo propendido en este proyecto, debería contener el enfoque universal y no especializado, esto haciendo énfasis en que las víctimas de crímenes de lesa humanidad son un conglomerado que abarca muchas conductas, no solo las ejecuciones extrajudiciales.

Ligado con lo anterior debe serse muy crítico en el hecho de que la ley no solo demuestra la ya enunciada categoría amplia del concepto de víctima, sino también un esfuerzo que se da en el marco del principio de buena fe, donde se deja ver que la víctima tiene un trato diferencial más allá de lo sustancial, puesto que en el proceso, más específicamente en el ámbito probatorio de la norma, tiene unas

condiciones de acreditación y de aportación diferenciadas, esto reconociendo su categoría como grupo constitucionalmente protegido.

De manera clara y en consonancia con esta disposición jurídica y la presente línea argumentativa, las disposiciones del Proyecto de Ley número 525 se dan en el marco de un desconocimiento integral de la condición de víctima y crean una traba procesal más, yendo en contravía de su propio objeto. Esto al no reconocer la ya nombrada y anunciada universalidad de lo que implica el concepto de víctima.

Ley 1437 de 2011 (CPACA)

ARTÍCULO 3º. Principios. *Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. *En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.*

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.

2. *En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.*

3. *En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.*

4. *En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.*

5. *En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.*

6. *En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.*

7. *En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.*

8. *En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.*

9. *En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.*

10. *En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.*

11. *En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.*

12. *En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.*

13. *En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente*

los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

ARTÍCULO 5º. Derechos de las personas ante las autoridades. En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a:

1. Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información oportuna y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto.

Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad o integradas en medios de acceso unificado a la administración pública, aún por fuera de las horas y días de atención al público.

2. Conocer, salvo expresa reserva legal, el estado de cualquier actuación o trámite y obtener copias, a su costa, de los respectivos documentos.
3. Salvo reserva legal, obtener información que repose en los registros y archivos públicos en los términos previstos por la Constitución y las leyes.
4. Obtener respuesta oportuna y eficaz a sus peticiones en los plazos establecidos para el efecto.
5. **Ser tratado con el respeto y la consideración debida a la dignidad de la persona humana.**
6. **Recibir atención especial y preferente si se trata de personas en situación de discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores, y en general de personas en estado de indefensión o de debilidad manifiesta de conformidad con el artículo 13 de la Constitución Política.**
7. Exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas.
8. A formular alegaciones y aportar documentos u otros elementos de prueba en cualquier actuación administrativa en la cual tenga interés, a que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir y a que estas le informen al interviniente cuál ha sido el resultado de su participación en el procedimiento correspondiente.
9. A relacionarse con las autoridades por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad o integrados en medios de acceso unificado a la administración pública.

10. Identificarse ante las autoridades a través de medios de autenticación digital.

11. Cualquier otro que le reconozca la Constitución y las leyes.

ARTÍCULO 140. REPARACIÓN DIRECTA. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar **directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.**

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de esta.

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.

Lo aquí dispuesto resulta relevante para la discusión, ya que la misma jurisdicción contencioso-administrativa ha dispuesto los principios de igualdad ante las actuaciones que ella conozca, pero también ha dispuesto un trato preferencial y diferenciado para aquellos individuos que constitucionalmente tienen un reconocimiento como conglomerados de especial protección, situación que es inherente a la condición de víctima.

Así mismo, dentro de los derechos que gozan los individuos en lo propendido de sus actuaciones ante la jurisdicción, destaca el anunciado tratado diferencial en los grupos que encuentran algún tipo de indefensión por su condición, todo ello en el marco del artículo 13 de la constitución, pero también de la máxima de la dignidad humana. De por sí, enmarca entonces la jurisdicción el reconocimiento de grupos vulnerados, por lo que resulta en una falacia argumentativa pretender dar beneficios adicionales a un grupo diferenciado y no a toda su colectividad como víctimas. Esto en el marco de lo reconocido, entre otras cosas y como ya se ha hecho énfasis, por el Derecho Internacional.

Por último debe dejarse y hacerse en claro, que el deber de reparación directa del Estado es una obligación normativa reconocida por el CPACA, pero esto solo se da por un mandamiento constitucional contenido en el artículo 90 de la carta magna, ello implica implícitamente que lo sustancial debe primar sobre lo procedimental, lo que le da a todas las víctimas el derecho a un trato procesal, probatorio y de justicia que reconozca su condición de víctima y por tanto, sujeto de especial protección constitucional.

• **TRATADOS INTERNACIONALES**

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adherido por el Estado Colombiano el 10 de diciembre de 1998 y ratificado el día 5 de agosto de 2002.

Preámbulo.

(...)

Teniendo presente que, en este siglo, millones de niños, mujeres y hombres han sido víctimas de atrocidades que desafían la imaginación y conmueven profundamente la conciencia de la humanidad,

Artículo 5°. Crímenes de la competencia de la Corte. *La competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto. La Corte tendrá competencia, de conformidad con el presente Estatuto, respecto de los siguientes crímenes:*

El crimen de genocidio;

Los crímenes de lesa humanidad;

Los crímenes de guerra;

El crimen de agresión.

La Corte ejercerá competencia respecto del crimen de agresión una vez que se apruebe una disposición de conformidad con los artículos 121 y 123 en que se defina el crimen y se enuncien las condiciones en las cuales lo hará. Esa disposición será compatible con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas.

Artículo 7°. Crímenes de lesa humanidad. *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.

2. a) *A los efectos del párrafo 1:*

Por “ataque contra una población civil” se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política;

b) *El “exterminio” comprenderá la imposición intencional de condiciones de vida, entre otras, la privación del acceso a alimentos o medicinas, entre otras, encaminadas a causar la destrucción de parte de una población;*

c) *Por “esclavitud” se entenderá el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de algunos de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños;*

d) *Por “deportación o traslado forzoso de población” se entenderá el desplazamiento forzoso de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional;*

e) *Por “tortura” se entenderá causar intencionalmente dolor o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, a una persona que el acusado tenga bajo su custodia o control; sin embargo, no se entenderá por tortura el dolor o los sufrimientos que se deriven únicamente de sanciones lícitas o que sean consecuencia normal o fortuita de ellas.*

f) *Por “embarazo forzado” se entenderá el confinamiento ilícito de una mujer a la que se ha dejado embarazada por la fuerza, con la intención de modificar la composición étnica de una población o de cometer otras violaciones graves del derecho internacional. En modo alguno se entenderá que esta definición afecta a las normas de derecho interno relativas al embarazo;*

g) *Por “persecución” se entenderá la privación intencional y grave de derechos fundamentales en contravención del derecho internacional en razón de la identidad del grupo o de la colectividad;*

h) *Por “el crimen de apartheid” se entenderán los actos inhumanos de carácter similar a los mencionados en el párrafo 1° cometidos en el contexto de un régimen institucionalizado*

de opresión y dominación sistemáticas de un grupo racial sobre uno o más grupos raciales y con la intención de mantener ese régimen;

i) Por “desaparición forzada de personas” se entenderá la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado.

3. A los efectos del presente Estatuto se entenderá que el término “género” se refiere a los dos sexos, masculino y femenino, en el contexto de la sociedad. El término “género” no tendrá más acepción que la que antecede.

Artículo 29. Imprescriptibilidad. Los crímenes de la competencia de la Corte no prescribirán.

El Estatuto de Roma es reconocida internacionalmente como uno de los mayores avances y aportaciones al reconocimiento de las víctimas, esto en el marco del reconocimiento y taxatividad del Derecho Internacional Humanitario.

Este importante documento, ratificado por el Estado colombiano y por casi la totalidad de naciones a nivel global, da un concepto integral, universal, completo y amplio de las víctimas, sin una subcategorización de las mismas, pero plasmando los crímenes de lesa humanidad, lo que permite delimitar las conductas que una persona al sufrir, le permiten entrar en la categoría de víctimas reconocidas por el Derecho Internacional Humanitario, pero siendo esta una disposición que también se ha adoptado por el ordenamiento jurídico interno de Colombia.

Esta disposición no solo permitió entender una definición de víctima, sino también el concepto de los crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, que permitió, dentro del marco de la interpretación y de la soberanía de Colombia como Estado, interpretar las ejecuciones extrajudiciales en el marco de estos crímenes, toda vez que no solo se enfocaban en el marco de la desaparición forzada, sino también en el sentido del asesinato que estas personas sufrían.

Se dispuso también, la imprescriptibilidad de estos crímenes, elemento que también es tenido en cuenta en el sentido de que hace que su categoría y estudio sea diferente. Este criterio, subsidiariamente permite justificar el criterio flexible de la caducidad.

Este documento es de suma importancia traerlo a colación, toda vez que las disposiciones en el enmarcadas han sido no solo interpretadas y aplicadas para nuestro ordenamiento jurídico, sino que además, permiten entrever una condición de indefensión y de carácter especial, que han sido acogidas por el país en su legislación y reconocidas por la jurisprudencia como un concepto integral, pero

no diferencial, por lo que la disposición pretendida en este proyecto es una clara discriminación al DIH, pero también al conglomerado total de víctimas reconocidas a nivel nacional e internacional.

Convenio de Ginebra, adherido por Colombia en el año 1961 y ratificados por el Protocolo Adicional I en 1993 y el Protocolo Adicional II en el año 1995.

Artículo 3° (común a las cuatro Convenios de Ginebra de 1949) *En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:*

1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo. A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

- a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;*
 - b) la toma de rehenes;*
 - c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;*
 - d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.*
- 2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos. Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto. Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio. La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.*

Los Convenios de Ginebra es otro documento de suma importancia y relevancia a nivel internacional, el cual definió una importante obligación en cabeza de los Estados y en el marco del DIH.

Dicho mandamiento, de acuerdo con el artículo 3° aquí enunciado, implica la toma de medidas, programas y acciones en favor de todas las víctimas, sin realizar sobre ellas absolutamente ningún tipo

de discriminación positiva, ello bajo el entendido de que el solo hecho de las conductas que sufrieron ya las hacen parte del conglomerado de las víctimas mencionadas en este tratado, también suscrito por Colombia.

Es por esto, que nuevamente se recalca el hecho de que es jurídicamente erróneo y un desconocimiento absoluto de la condición universal de víctima crear una subcategoría de una categoría, ya que las víctimas deben ser clasificadas por el tipo de conducta que sufren que implican un tipo de delito, y este tipo de delito es el que precisamente les hace víctimas en el marco de los crímenes de lesa humanidad. Dar beneficios procesales a una sola parte de las conductas que se enmarcan en esta misma categoría es una mala praxis legislativa que en la práctica tiene implicaciones burocráticas, y así mismo permean un desconocimiento y paso por alto del DIH consagrado en el Derecho Internacional.

- **JURISPRUDENCIA RELEVANTE**

Fallo de tutela con fecha del 12 de febrero de 2015 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Quinta. Consejero Ponente Alberto Yepes Barreiro.

En materia de lo debatido y referido al asunto tratante por este proyecto, esta sentencia en la cual el alto tribunal amparó los derechos fundamentales del ciudadano Moncaleano Perdomo revocando un fallo de tutela adoptado el 25 de junio de 2015 por la Sección Cuarta del mismo Consejo de Estado, resulta relevante toda vez que en ella **se dejó en firme el carácter flexibilizador para los términos de caducidad en el contexto de víctimas de crímenes de lesa humanidad, MÁS ESPECÍFICAMENTE LO REFERIDO A LAS EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES, esto sin crear una subdivisión que califique a las víctimas por el tipo de delito que sufrieron.**

Este fallo del Honorable Consejo de Estado hizo historia al calificar que, en el contexto de la Sana Crítica, el Juez debe hacer uso de otras teorías, propias o ajenas, que permitan garantizar los derechos fundamentales de las víctimas de crímenes de lesa humanidad, enfocado sobre todo a las víctimas de ejecuciones extrajudiciales. Esto en el marco del deber legal que se ha consagrado en el Ordenamiento Jurídico, donde el juez puede, entre otras cosas, tener un trato procesal preferente con las personas marginadas o en situación de indefensión, como las víctimas.

A continuación, se dejan ver literalmente algunos acápites de la Sentencia que dejan ver como ya existe una materialización en la praxis del litigio en lo referido a la Reparación Directa de las víctimas y en las que se deja entrever claramente el tópico del carácter flexibilizador de la caducidad en el caso en concreto:

(...)

Es decir, no es posible alegar por parte del Estado la caducidad como medio para evitar el reconocimiento de su responsabilidad y la

satisfacción por esa vía de los derechos de las víctimas de aquel.

(...)

Según se lee en el escrito de tutela y en la impugnación, el apoderado de la parte tutelante considera que, por la naturaleza de los hechos sometidos a conocimiento de la jurisdicción, el término de caducidad de la acción de reparación no puede contarse de la misma forma a como se haría en casos que no revisten la trascendencia y gravedad del que dio origen a la demanda que fue rechazada, pues en su concepto, en estos casos, la caducidad no debe operar.

(...)

No obstante lo anterior, los hechos que dieron origen al medio de control de reparación directa, por lo menos en lo que hace a su descripción objetiva por el recurrente, responden a lo que en el Código Penal, artículo 135, describe como homicidio en persona protegida, en donde el bien jurídico tutelado son las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario y que en lenguaje periodístico y del común de la sociedad colombiana se denominan falsos positivos, mientras a nivel del Derecho de los Derechos Humanos se tipifican como ejecuciones extrajudiciales.

Asunto este sobre el cual no existe ninguna consideración en las providencias objeto de amparo, pues, se repite, sin un análisis sobre los hechos y el contexto en que estos se desarrollaron, le bastó al Tribunal Contencioso de Risaralda y a la posición mayoritaria de la Sección Tercera, señalar que se trataba de una desaparición forzada, para construir, a partir de esa calificación, la argumentación para aplicar la caducidad, en los términos que fijó el legislador para esa específica conducta y que debe reconocerlo desde ahora la Sala, es la más favorable que existe –normativamente–, pero que no resulta suficiente para satisfacer una serie de derechos fundamentales de quienes deben acudir a la administración de justicia cuando de ciertos hechos se trata.

(...)

En cuanto a su denominación, la Asamblea General de Naciones Unidas en Resolución 67/168 de 2012, indicó que las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, podían, según las circunstancias, equivaler a “el genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra”. Con esa especificación, en criterio de la Sala, se buscaba darle una autonomía a esta conducta frente a la de la desaparición forzada.

(...)

En otros términos, en estos casos (EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES), se puede acudir a lo que la misma Sección Tercera ha denominado teoría del daño descubierto según la cual, excepcionalmente, la caducidad del medio de control no se debe contar desde el acaecimiento del hecho o acto, sino cuando las víctimas conocieron de la existencia del mismo.

(...)

Así, para hacer razonable el término de caducidad en los mal llamados “falsos positivos”, ejecuciones extrajudiciales o técnicamente homicidios en persona protegida, este solo podría contarse, cuando la autoridad penal declare que el Estado desconoció su deber de garante e involucró al personal civil en las hostilidades, al señalarlos como miembros de grupos armados, cuando en realidad no lo eran. Es decir, cuando el Estado mismo, a través de la justicia penal, declare que se dio la violación de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

En consecuencia, es evidente, que el juez administrativo, a efectos de contar los términos de caducidad cuando de estos hechos se trate, no puede llanamente tener en cuenta la ocurrencia del hecho para poner el marcha el cronómetro de aquella, sin reparar que hay circunstancias que impiden hacer esa adecuación, en razón del contexto mismo de la situación que se alega, como en efecto lo reconoció el legislador para la desaparición forzada, pero solo para esa conducta, dejando de lado otras igualmente graves que requieren de exámenes diversos.

Es importante advertir en este punto, que el juez contencioso más allá de la discusión sobre el carácter de delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra de esta clase de conductas, discusión de trascendencia, en razón del contexto de los hechos, debe ser cuidadoso sobre los parámetros para determinar la caducidad so pena de desconocer, en una aplicación formalista de las normas, el derecho de acceso a la administración de justicia y, por ese camino, el derecho de las víctimas a una reparación integral.

(...)

Si bien el legislador solo generó para la desaparición forzada diversas formas para contar la caducidad, ello no excluye que, según el caso, el juez contencioso pueda flexibilizar la aplicación de aquella, a partir de teorías edificadas y aceptadas, como la del daño al descubierto.

Se insiste, por tanto, que, si bien es cierto el legislador no se ha ocupado de establecer una caducidad diversa frente a conductas diferentes a la desaparición forzada, y que en el contexto internacional se consideran delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra, por señalar solo algunas, ello no significa que el juez administrativo, en cada caso, no puede determinar una aplicación diferenciada.

En estos casos, se impone un tratamiento diferente a efectos de no generar un trato discriminatorio en lo que hace al acceso a la administración de justicia.

(...)

Sin querer entrar en una polémica, se insiste que frente a conductas como la que dio origen al proceso de reparación, la que en el derecho

internacional es calificada como una grave infracción al Derecho Internacional Humanitario y el Estatuto de la Corte Penal Internacional como un crimen de guerra, la caducidad de la acción de reparación no puede tener el mismo tratamiento de aquellas que podríamos denominar comunes o generales y que se configuran por fuera del conflicto armado que viene padeciendo el Estado colombiano, pues, se insiste, su connotación es diversa.

(...)

En esos eventos, después del concepto favorable de un grupo de instituciones a nivel interno sobre el cumplimiento de la decisión adoptada por el órgano internacional, se debe proceder a reconocer la indemnización, independientemente de si operó la caducidad del medio de control respectivo, en estos eventos, sin lugar a dudas, el de reparación directa.

Es decir, no es posible alegar por parte del Estado la caducidad, como medio para evitar el reconocimiento de su responsabilidad y la satisfacción por esa vía de los derechos de las víctimas de aquel.

Esta sentencia dejó entrever que en las afectaciones al DIH, llámese crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, el juez, dentro de teorías existentes o propias, debe garantizar los derechos de las víctimas al acceso a la justicia, dejando claro también que la caducidad no es una barrera para la reparación del Estado.

Esta providencia judicial resulta fundamental para el estudio del presente proyecto, ya que en ella el Consejo de Estado se sustrajo de la discusión sobre las ejecuciones extrajudiciales pertenecen a un tipo u otro de crimen reconocido por el Derecho Internacional Humanitario, sino que reconoció que el término de la caducidad en estas, como en otros crímenes reconocidos en el Derecho Internacional, la caducidad debe tener un carácter flexible.

No obstante, lo anterior, no quiere decirse que la caducidad propiamente dicha no es una institución que vaya en contravía de la seguridad jurídica, más bien es un principio procesal enmarcado en la protección de dicha seguridad. Menester de lo anterior, debe hacer énfasis en disposiciones jurisprudenciales como la Sentencia C-832 de 2001.

Sentencia C-832 de 2001

“La caducidad es una institución jurídico procesal a través del cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no

puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.

La fijación de los términos de caducidad corresponde al legislador que, en desarrollo de su libertad de configuración normativa, puede establecer plazos diferenciados según la acción de que se trate. El único límite que tienen esa libertad son los principios de razonabilidad y proporcionalidad, los cuales, deben ser analizados en cada caso para no hacer nugatorios derechos.

Esta sentencia deja visualizar como la caducidad es entonces una medida fundamental en el ámbito procesal, y debe ser tratada como lo que es, un acápite encaminado a dar seguridad jurídica al proceso.

Sentencia C-644 de 2011

La jurisprudencia constitucional ha señalado que, en virtud de la cláusula general de competencia, al legislador le corresponde regular en su totalidad los procedimientos judiciales y administrativos, por lo que goza de un amplio margen de autonomía o libertad de configuración normativa para evaluar y definir sus etapas, características, formas y, específicamente, los plazos y términos que han de reconocerse a las personas en aras de facilitar el ejercicio legítimo de sus derechos ante las autoridades públicas. Tal autonomía sólo se ve limitada por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, principios que constituyen el límite a los quehaceres del legislador, en cuanto los mismos han de servir para la realización material de los derechos sustanciales.

En este orden de ideas, si bien el legislador puede válidamente establecer límites temporales a los ciudadanos para acceder a la justicia, en aras de asegurar la vigencia de la seguridad jurídica (finalidad de la medida) también lo es que esta debe resultar necesaria, idónea y adecuada para alcanzar dicho fin, la que, si bien en términos generales puede considerarse legítima, no siempre resulta necesaria o adecuada, según el caso de que se trate.

En otros términos, no se discute la finalidad y la importancia de la figura de la caducidad de las acciones. La que, se repite, en términos generales, resulta adecuada a su finalidad: dotar de seguridad jurídica las relaciones entre particulares y la de estos con el Estado.

Su regulación, entonces, no resulta discutible en la generalidad de los casos, no obstante surgen dudas cuando se trate de hechos que exceden lo que podríamos denominar el marco de “normalidad” que rige el tráfico de las relaciones, en especial, aquellas que se dan entre el Estado y los particulares, eventos en los cuales correspondería al legislador en forma abstracta consagrar un tratamiento diverso y/o al juez, en los casos sometidos a su conocimiento, establecer y determinar la razonabilidad y proporcionalidad del plazo de caducidad o la forma

en que se contabiliza, para no hacer nugatorio o restringir de forma desproporcionada un conjunto de derechos fundamentales de quienes pretenden acudir a la administración de justicia.

En ese sentido, no debe regularse aspectos procesales pensando en un número determinado de personas que hacen parte de un grupo de suma importancia para el Estado, como son las víctimas.

En conclusión, debería entonces el legislador pensar en una regulación integral para el concepto de víctima y no para parte de estas víctimas, toda vez que dicha discriminación termina dotando de privilegios procesales a una parte de dicha universalidad de personas, materializando así una medida que va en contraposición del principio de razonabilidad y de proporcionalidad, pero también que contradice el objeto mismo de la iniciativa aquí debatida.

6. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Teniendo en cuenta la exposición, línea argumentativa e interpretación de cada una de las fuentes del derecho analizadas en la presente ponencia, expongo las razones justificadas y desglosadas que me hacen soportar mi postura frente a este proyecto de ley:

I. Desnaturalización del principio de igualdad real

El presente proyecto de ley incurre en una clara desviación técnica e ignora, tanto de manera taxativa como interpretativa, el principio de igualdad sustancial consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política. Esto se debe al pretendido trato diferenciados en favor exclusivo y discriminado de la subcategoría de víctimas, al otorgar a un grupo determinado y personalísimo de víctimas unos beneficios procesales y probatorios particulares.

Este contexto injustificado se da bajo el amparo de una discriminación positiva respecto de otras víctimas de crímenes de similar gravedad, como, por ejemplo, el desplazamiento forzado, la violencia sexual sistemática, o la tortura, que son conductas que han sido cometidas por varios y diversos agentes de la violencia en Colombia, lo que significa una diversidad de víctimas.

Esta diferenciación pretendida por el proyecto de ley, carece de justificación material, pues los efectos victimizantes y las barreras estructurales de acceso a la justicia, pueden presentarse en los distintos tipos de crímenes de lesa humanidad reconocidos tanto por el Derecho Internacional como por la legislación interna, elemento narrativo que no se resuelve de ninguna manera en la exposición de motivos del presente proyecto, toda vez que solo aborda una categoría de las muchas que se dan en este marco.

Cabe mencionar que la jurisprudencia nacional ha sostenido reiteradamente que las medidas diferencias sólo se justifican cuando buscan nivelar condiciones, pero en este caso se pretende fragmentar un derecho, toda vez (y se hace hincapié en este punto) que se está creando una subcategoría de la universalidad de

víctimas que hay en el territorio nacional, por lo que se está buscando dar un beneficio procesal a unos y a otros no.

Por tanto, el proyecto no solo subsana una falencia normativa, toda vez que debemos ser coherentes con las fuentes del derecho y reconocer a la jurisprudencia como una de ellas, sino que introduce una segmentación innecesaria y riesgosa en el régimen de víctimas, que contradice no solo el hecho de que las víctimas han sido reconocidas constitucionalmente como personas de especial protección, sino también el ya reiterado enfoque integral adoptado por la Ley 1448 de 2011.

II. Desnaturalización del enfoque de universalidad, transversalidad y colectividad de las víctimas.

El presente proyecto de ley se centra dar un trato diferencial a las víctimas de ejecuciones extrajudiciales en términos de la interpretación de la caducidad de la acción, ello según lo expuesto en el artículo 5° de la iniciativa. Añadiendo un inciso y dos párrafos al artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, conocido como el CPACA. Este agregado, realiza una subcategoría de un conglomerado de víctimas reconocidas por el DIH y la regulación interna, dando un escueto beneficio procesal en ese sentido a las víctimas de las ejecuciones extrajudiciales, pero no se contempla este mismo criterio para todas las demás víctimas que se encuentran en el marco y el cobijo de crímenes reconocidos por el DIH, desconociendo que la violencia en Colombia es transversal y recorre un amplio y reconocido abanico de víctimas.

Esta subcategoría dentro del DIH, dando un beneficio procesal a solo una parte de este conglomerado reconocido, es un desconocimiento directo del término de víctima que el Estatuto de Roma, el Convenio de Ginebra, la jurisprudencia y nuestro propio marco legal, ha reconocido desde una esfera colectiva, universal y transversal. Ello implica, que existen diversas víctimas en el marco del DIH que han sufrido crímenes en Colombia y que también deberían tener un trato diferencial respecto de la caducidad de la acción, víctimas que, por el desconocimiento propendido en esta iniciativa, se ven invisibilizadas y terminan recurriendo en un contexto de revictimización.

El DIH es muy claro, es uno solo y no debe subcategorizarse más allá de las causales o conductas que hacen que una persona sea reconocida como víctima. Pretender dotar de beneficios procesales a una sola parte de un gran conglomerado de víctimas, es un atentado directo a éstas y una falencia directa sobre el artículo 13 de la constitución, pero también a importantes avances legislativos como la Ley de Víctimas o el criterio flexibilizador que adoptado la justicia para las personas constitucionalmente protegidas como las víctimas.

Sin perjuicio de lo anterior, debe dejarse en claro que también hay una vulneración a lo expuesto específicamente el Convenio de Ginebra, ya que su

artículo 3° dice que no se pueden hacer distinciones de ningún tipo, incluidas, las análogas. No debería entonces realizarse una distinción o subcategorías de las víctimas ya reconocidas, dando así más beneficios a unas que otras.

En conclusión, se expone como claramente la subcategoría propuesta tanto en la redacción, como su forma de ser plasmada en el articulado, permiten dilucidar un desconocimiento a la naturaleza del término y el enfoque de víctima integral, sin discriminación alguna, que realiza el Estatuto de Roma y el Convenio de Ginebra, pero que también se demuestra no sólo en la Ley 1448 de 2011, sino también en el enfoque diferencial que la administración contencioso administrativa en la redacción del CPACA, dice que deben tener las víctimas, sin excepción.

III. Fragmentación del régimen de Responsabilidad del Estado: Amenaza directa para la coherencia jurídica.

El proyecto introduce una alteración sustancial, jurídica y práctica al artículo 164 del CPACA, añadiendo excepciones específicas para ciertos tipos de víctimas. Esto es una segmentación que termina desconociendo la naturaleza unitaria y estructural del sistema de responsabilidad del Estado consagrado en el artículo 90 de la constitución, esto al beneficiar con un trato a unos, y a otros no.

Por otro lado, es una contravención para el desarrollo que en el litigio y en la literatura ha demostrado el sistema de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues está creando un régimen especial dentro del régimen especial que caracteriza esta jurisdicción. Esto solo plasma un escenario de inseguridad jurídica y desigualdad ante la ley, sin tener en cuenta que termina creando excepciones en una figura que está llamada a dar seguridad jurídica, como lo es la caducidad.

Desconoce también el principio de la antijuridicidad, pues este pilar de lo que supone en el análisis de estas conductas es que se requiere de un daño o lesión efectivo, sin justa causa, a un bien jurídicamente tutelado por el ordenamiento jurídico. Esta medida, por tanto, hace que la antijuridicidad dependa del tipo de víctima y no de la antijuridicidad propiamente del daño causado por el Estado.

Desde una perspectiva netamente centrada en la eficiencia judicial y administración de justicia, este proyecto en la práctica puede generar varias distorsiones. A continuación, se enuncian algunas:

1. Falta expectativa normativa. Las víctimas de las ejecuciones extrajudiciales podrían asumir que gozan de un fuero o privilegio frente del resto de víctimas de crímenes de lesa humanidad, lo que puede conducir a reclamos justificados, pero descoordinados, que termine obstaculizando el voluminoso y complejo trabajo de los funcionarios de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

2. Puede haber un potencial efecto regresivo, ya que si se aprobara la exclusividad propuesta en la ley, la jurisprudencia podría interpretar que la flexibilización ya no aplicaría para el resto de las víctimas, desconociendo un amplio bloque normativo e internacionalmente actualmente vigente.

En conclusión, debo hacer énfasis en que esta fragmentación mencionada, contempla no solo efectos respecto de la teoría esencial del derecho, sino también en la práctica y el día a día de la jurisdicción.

IV. El principio de flexibilización de la caducidad ya está incorporado en el sistema jurídico colombiano.

Como se demostró en la jurisprudencia, la caducidad propiamente dicha es una institución jurídica enfocada en la seguridad jurídica. Sin embargo, para el caso en concreto que nos enmarca en el debate de lo propuesto por esta iniciativa, debe dejarse en claro que la jurisprudencia, pero también la ley (véase en la exposición jurídica) han dejado de precedente dos amparos fundamentales: i. en el caso de las víctimas, o cualquier persona que tenga alguna condición que lo haga estar en indefensión, la justicia debe tener conceptos aplicables y favorables a estos individuos y; ii. La caducidad propiamente dicha se aplica con un criterio flexibilizador para las víctimas en el marco del DIH, esto bajo la consideración de que no tienen las mismas condiciones probatorias y procesales de otras personas.

Como se ha mencionado y justificado a lo largo de esta ponencia, la subcategoría dada desde la autoría del presente proyecto no garantiza ningún derecho, más bien lo especializa y, por tanto, lo convierte en un privilegio, ya que sustrae de la clasificación ya dada desde la ley, jurisprudencia y doctrina de víctima, dándoles así un trato diferencial respecto del proceso y la prueba.

Actualmente, cualquier víctima en el marco del DIH puede solicitar la reparación directa por parte del Estado a través de los medios de control propuestos por el CPACA, más sin embargo, el sobre regular este aspecto que ya ha zanjado la jurisprudencia, también puede ser inconveniente desde la práctica ya que inmiscuye al juez al amparo de la ley en el análisis del principio de caducidad flexible, toda vez que, de acuerdo con la Jurisprudencia, las teorías, propias y adquiridas, a las que puede recurrir para este fin quedarían supeditas a lo que se expone en este proyecto de ley.

Al referente, me permito anexar un listado con emblemáticas sentencias de lo contencioso administrativo, donde se deja ver que toda suerte de víctimas azotadas por el conflicto armado ha tenido respuesta y amparo bajo la línea argumentativa propuesta:

3. Sección Tercera. Sentencia del 19 de agosto de 1994. Toma y retoma del Palacio de Justicia. Murieron civiles indefensos, fue reconocido y como tal el Estado respondió y pagó por falla en el servicio.

4. Sección Tercera. C. P. Ruth Stella Correa Palacio, 6 de octubre de 2005. Radicado número 41001-23-31-000-2001-09498-01. Un violento combate entre subversivos y fuerza del orden produjo daños a las viviendas de los pobladores de Algeciras. El Estado respondió y pagó por la creación de un riesgo creado (responsabilidad objetiva).
5. Sección Tercera. C. P. Myriam Guerrero de Escobar. 11 de febrero de 2009. Radicado número 54001-23-31-00-1995-0877-01. El Estado Respondió y pagó por la ejecución extrajudicial que supuestamente se había dado en el marco de un combate entre miembros de la Brigada Móvil número 2 integrantes de las FARC. Se declaró falla en el servicio.
6. Sección Tercera. Subsección C. C.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa. 20 de marzo de 2013. Radicado número 68001-23-15-00-1994-09780-01. El Estado pagó y respondió por ejecuciones extrajudiciales en la masacre de Estadero Público, ocurrida el nueve de abril en Barrancabermeja. Se declaró fallo en el servicio.
7. Sección Tercera. Subsección B. C. P. Danilo Rojas Betancourt. 27 de abril de 2013. El Estado pagó y respondió por la comisión de ejecuciones extrajudiciales por el ejército en la Vereda de Aguasal, en el municipio de Pauna, Boyacá. Se declaró falla en el servicio.
8. Sección Tercera. Subsección B. Danilo Rojas Betancourt. 28 de mayo de 2012. Radicado número 23-31-000-1998-00220-01. El Ejército realizó un operativo contra el ELN luego del hurto de unos vehículos. Durante dicha maniobra murieron civiles. El Estado pagó y respondió por el régimen objetivo de responsabilidad por actividades peligrosas (manejo de armas de fuego).

Finalmente, es importante recalcar que el ordenamiento jurídico ha dispuesto que la caducidad en ningún caso es un óbice que pueda ser utilizado por el Estado para no responder por un daño antijurídico causado por omisión o acción de su deber, por lo que la discriminación positiva propuesta en esta iniciativa carece no solo de suelo jurídico, sino también de sustento fáctico.

V. Incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad

El proyecto pretende sustentarse en fuentes del derecho que hacen parte de nuestro bloque de constitucionalidad como los tratados internacionales, esencialmente el convenio de Ginebra. Sin embargo, los contradice.

El Estatuto de Roma y el Convenio de Ginebra no contemplan en ningún acápite ni jerarquías, ni tampoco divisiones artificiales entre las víctimas según el tipo de crimen que han padecido.

La subcategorización del concepto de víctima vulnera directamente el principio de no discriminación y universalidad de los tratados suscritos por Colombia que forman parte de nuestro bloque de constitucionalidad, pero también se materializa una vulneración y afectación de lo descrito en el artículo 93 de nuestra Carta Magna.

El proyecto omite en toda su narrativa el enfoque interseccional que exige el derecho internacional, pues desconoce que hay víctimas de crímenes sistemáticos que también se encuentran en condiciones de gran agravio y afectación, ya que solo habla de las víctimas de ejecuciones extrajudiciales.

En conclusión, el proyecto es una desviación de lo que nuestra teoría constitucional ha instruido y evaluado a lo largo de nuestra historia constitucional bajo el Cobijo de la Carta de 1991, toda vez que no tiene en cuenta la interpretación y lo plasmado taxativamente en ella.

VI. La vía elegida no cumple con el propósito propendido.

Considerando el hecho que se ha tratado y redactado a lo largo y ancho de la presente ponencia, que en el presente proyecto se pretende crear una subcategoría del DIH, dando un beneficio particular a una sola parte de las víctimas comprendidas en este marco del Derecho Internacional y de la regulación interna del país.

Este escenario resulta no solo en desconocer el amplio desarrollo que el ordenamiento jurídico ha dado a un concepto tan amplio, transversal y fuera de subcategorías como es el de las víctimas, sino que además resulta en una medida ampliamente revictimizante para las demás víctimas del DIH que no han sufrido una ejecución extrajudicial, pero si otra conducta igual de reprochable y reconocida por el Estatuto de Roma.

Por esto mismo, de querer plasmar un principio ya desarrollado por el de la flexibilización de la caducidad, pero también con el fin de cumplir con el mandamiento de la Constitución y consagrado en su artículo 13, y con la visión universal respecto de las víctimas, que debería hacerse a través de una reforma estructural, que entienda el contexto colombiano y la realidad del país, no mediante una medida revictimizante y especializada que no responde a la necesidades procesales y probatorias de las víctimas. Contrario a esto, crea una regulación que no soluciona ningún problema pero que si crea una discriminación positiva que en ningún aspecto beneficia a la efectividad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Finalmente, debemos ser críticos de que la jurisprudencia ha desarrollado el término de los “falsos positivos” de manera negativa, dejando en claro que su correcta denominación responde a las ejecuciones extrajudiciales, por lo que ir en contravía de lo expuesto por la jurisprudencia se enmarca de un claro desconocimiento de la armonía entre las ramas del poder del legislativo y el judicial.

VII. CONCLUSIONES

El Proyecto de Ley número 525 de 2025 no solo es inconveniente y desconocedor desde un punto de vista jurídico, sino que también es inconveniente desde la perspectiva de política pública y coherencia normativa.

El grave desconocimiento de la larga tradición expuesta y narrada por el bloque de constitucionalidad a través de los tratados internacionales y de nuestro ordenamiento jurídico propio sobre el Derecho Internacional Humanitario, entendido como aquel que debe primar en contextos de conflicto interno o entre Estados, termina perjudicando a las propias víctimas sobre las que versa dicha normatividad. Fragmentar los derechos según una clasificación no respaldada por los instrumentos normativos en la materia, no garantiza derechos en el marco del proceso, puesto que lo mencionado en relación con la caducidad no resulta conveniente desde el punto de vista práctica y es a todas voces, una medida de discriminación positiva.

Si el verdadero propósito de este Congreso es asegurar la justicia y reparación para todas las víctimas de crímenes de lesa humanidad, e inclusive, crímenes de guerra, la solución debe ser una medida estructural y universal, orientada a la ampliación de garantías procesales para todo el universo de víctimas, sin distinciones ni privilegios *ad hoc*.

Concluyo esta exposición argumentativa siendo redundante en el hecho de que una medida como esta es revictimizante con las víctimas de este país, que ha estado marcada por afectaciones, violencia, violación de derechos y sufrimiento en todo el territorio y a todas las aristas de nuestra compleja y diversa sociedad, por lo que esta medida, por si fuera poco, solo contribuye a una cultura marcada por la separación de la sociedad, la polarización y el privilegio de unos, a costa del daño de otros.

7. IMPACTO FISCAL

Las disposiciones del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en su redacción, exponen lo siguiente:

“ARTÍCULO 7°. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Este proyecto de ley no contempla impacto fiscal, toda vez que las reparaciones e indemnizaciones en cabeza del Estado, ya han sido definidas y tasadas en diferentes acápite del Ordenamiento Jurídico Colombiano.

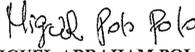
8. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”.

9. PROPOSICIÓN

En virtud de lo expuesto, se solicita de la manera más respetuosa a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, **ARCHIVAR** en primer debate el **Proyecto de Ley número 525 -2025 Cámara, por medio del cual se establecen medidas de responsabilidad del Estado en favor de las víctimas de delitos de lesa humanidad, graves infracciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario cometidos con ocasión o en razón del conflicto armado interno.**

Atentamente,


MIGUEL ABRAHAM POLO
Representante a la Cámara

Marelen Castillo Torres
Representante a la Cámara

Carlos Felipe Quintero Ovalle
Representante a la Cámara

Luis Eduardo Díaz Mateus
Representante a la Cámara

Duvalier Sánchez Arango
Representante a la Cámara

Julio César Triana Quintero
Representante a la Cámara

Jorge Eliécer Tamayo
Representante a la Cámara

Karen Astrith Manrique Olarte
Representante a la Cámara

Luis Alberto Albán Urbano
Representante a la Cámara

Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo
Representante a la Cámara