

La caducidad en las pretensiones de reparación directa frente a los delitos de lesa humanidad,
genocidio y crímenes de guerra en Colombia.

Sara María Zapata Naranjo

Monografía para optar por el título de abogada

Asesor

Cristian Díaz Díez

UNIVERSIDAD EAFIT

Escuela de Derecho

Medellín

2020

Resumen:

La Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020, proferida por el Consejo de Estado, sentó precedente sobre la obligatoriedad del término de caducidad común de dos años, contados a partir del conocimiento del daño antijurídico, para interponer contra el Estado pretensiones de reparación directa derivadas de graves violaciones de derechos humanos, como lo son los delitos de lesa humanidad, de genocidio y de crímenes de guerra. Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en múltiples providencias, señaló que, si bien la imprescriptibilidad opera claramente en el ámbito penal, también es posible que dicha garantía de imprescriptibilidad se aplique a otras acciones como las encaminadas a demandar al Estado, pues lo importante es salvaguardar el derecho a la reparación integral, sin importar la acción que se inicie, cuando nos encontramos ante graves violaciones de derechos humanos. Así, teniendo en cuenta la normatividad interna, los pronunciamientos de las Altas Cortes y el contexto histórico colombiano, este trabajo pretende determinar, si opera o no, en Colombia, la caducidad en las pretensiones de reparación directa frente a delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio.

Palabras Claves: *Caducidad, prescripción, acción de reparación directa, delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra, genocidio, graves violaciones a derechos humanos, Ius Cogens, bloque de constitucionalidad, principio de convencionalidad, sentencia de unificación, jurisprudencia, salvamento de voto.*

Abstract:

The Unification Sentence of January 29th, 2020, delivered by the Colombian Council of State, set a precedent on the mandatory nature of the common expiration term of two years, counted from the knowledge of the unlawful damage, to claim against the State for direct reparation derived from human rights violations, such as crimes against humanity, genocide and war crimes. However, the case law of Inter-American Court of Human Rights, indicated that, although imprescriptibility clearly operates in criminal actions, it is also possible that this guarantee of imprescriptibility applies to other actions such as those aimed at suing the State. The most important is to safeguard the integral reparation right, regardless of the action that is initiated, when we are faced with human rights violations. Thus, taking into account the internal regulations, the pronouncements of the High Courts and the Colombian historical context, this work aims to determine, whether or not it operates in Colombia, the forfeiture of the petition for direct reparation for crimes against humanity, war crimes and genocide.

Key Words: Forfeiture, prescription, petition for direct reparation, crimes against humanity, war crimes, genocide, violations of human rights, Ius Cogens, constitutional block, principle of conventionality, unification sentence, jurisprudence, saving votes.

Tabla de contenidos:

Introducción	5
Capítulo I	11
Imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad, de genocidio y crímenes de guerra.	11
Pronunciamientos del Consejo de Estado en relación con el término de la pretensión de reparación directa frente a las graves violaciones de derechos humanos.	13
Capítulo II	18
Sentencia de Unificación proferida el 29 de enero de 2020, por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.....	18
Capítulo III.....	26
Análisis de la posición actual del Consejo de Estado sobre el término para demandar la reparación directa cuando versa sobre graves violaciones de derechos humanos.	26
La supuesta analogía:	27
La omisión al principio de convencionalidad.	32
<i>Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, proferida el 30 de julio de 2020:</i>	41
La no concordancia con el Acuerdo de Paz entre el Estado Colombiano y las FARC-EP....	44
Conclusiones	50
Bibliografía	56

Introducción

Antes que nada, es primordial tener claro que la caducidad de la acción contenciosa administrativa obtiene fundamento y sustento en el artículo 228 de la Constitución Política que determina la aplicación de los términos procesales en el ordenamiento jurídico. Lo anterior, con el fin de proteger materialmente los derechos y la resolución definitiva de los conflictos que surgen en la sociedad¹, garantizando el derecho de acceso a la administración de justicia dentro de los límites de su ejercicio razonable y proporcional².

Así pues, la figura de la caducidad de la acción es de orden público y de obligatorio cumplimiento, innegociable e irrenunciable, toda vez que implica el reconocimiento normativo de un término habilitador para el ejercicio de ciertas acciones judiciales³. Por ende, atender el término establecido para la interposición de una acción es otro de los presupuestos para el debido ejercicio de éstas.

¹ Corte Constitucional, SC-351 de 1994: “Para nadie es desconocido que la sociedad entera tiene interés en que los procesos y controversias se cierren definitivamente, y que atendiendo ese propósito, se adoptan instituciones y mecanismos que pongan término a la posibilidad de realizar intemporal o indefinidamente actuaciones ante la administración de justicia, para que las partes actúen (sic) dentro de ciertos plazos y condiciones, desde luego, con observancia plena de las garantías constitucionales que aseguren amplias y plenas oportunidades de defensa y de contradicción del derecho en litigio”.

² Corte Constitucional, sentencia C-351 de 1994. “De ahí que tampoco sea sostenible el argumento según el cual la caducidad frustra el derecho de acceso a la justicia pues, mal podría violarse este (sic) derecho respecto de quien gozando de la posibilidad de ejercerlo, opta por la vía de la inacción. Es imposible que pueda desconocerse o vulnerarse el derecho de quien ha hecho voluntaria dejación del mismo, renunciando a su ejercicio o no empleando la vigilancia que la preservación de su integridad demanda”.

³ Corte Constitucional, sentencia C-565 de 2000. “Por otra parte, ha sostenido esta Corporación que la determinación de la oportunidad para ejercer tal derecho corresponde fijarla al legislador, quien tiene un amplio margen discrecional para establecer los términos de caducidad de las acciones, quedando limitado únicamente por los principios de razonabilidad y proporcionalidad”.

Ahora bien, respecto de la oportunidad para presentar la demanda en materia de reparación directa^{4 5}, el fundamento legal actualmente vigente se encuentra previsto en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011⁶, el cual permite a quien alegue ser víctima de daños antijurídicos imputables al Estado, hacer uso de la acción dentro del término de 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 conocimiento del mismo, siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia (Congreso de la República de Colombia, 2019).

A su vez, este artículo 164 regula la caducidad de la acción de reparación directa en los casos de desaparición forzada, en donde el término para formular la pretensión se podrá

⁴ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: “Artículo 140. Reparación directa: En los términos del artículo 90 de la Constitución Política 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 la misma.

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

⁵ Conforme lo ha señalado la doctrina, la reparación directa “es una acción de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible, a través de la cual la persona que se crea lesionada o afectada [...] podrá solicitar directamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo que se repare el daño causado y se le reconozcan las demás indemnizaciones que correspondan, esto es, sin reclamación previa a la administración o mediando petición de nulidad, como en el caso de la acción de restablecimiento del derecho. Se trata de una típica acción tendiente a indemnizar a las personas con ocasión de la responsabilidad extracontractual en que pudo incurrir el Estado, en razón de las actividades anteriormente indicadas, que excluyen de entrada el acto administrativo” (Santofimio Gamboa, 2004).

⁶ “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 y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

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”.

contar 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, esto 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.

De lo anterior se puede advertir que, entre los supuestos que ha considerado el legislador para la caducidad de la reparación directa, caben las acciones encaminadas a establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por actos constitutivos de delitos de lesa humanidad, de genocidio y de crímenes de guerra. Sin embargo, tan solo para uno de esos hechos punibles, el de desaparición forzada como se explicó antes, el legislador le estableció reglas especiales de caducidad, y dejó sin regular los demás supuestos provenientes de graves violaciones de derechos humanos.

Como lo ha manifestado la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, y como lo ordena el Estatuto de Roma, otras convenciones y el ordenamiento jurídico interno, los delitos de lesa humanidad, de genocidio y crímenes de guerra cuentan con una característica especial: son imprescriptibles. Es decir, el Estado tiene la potestad y el deber de investigarlos sin límite en el tiempo. Lo anterior genera que, debido a la ausencia de regulación en lo contencioso administrativo, existan dudas acerca de si la imprescriptibilidad de la acción penal de estos crímenes es extensiva o no, a la caducidad del medio de control de reparación directa en Colombia, y si debe o no, en virtud del artículo 93 de la Constitución Política⁷, el Juez contencioso administrativo encontrar una regla para contar la caducidad diferenciada en los casos de graves vulneraciones del

⁷ Constitución Política. “Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

Derecho Internacional Humanitario, haciendo primar la importancia y consagración internacional de estos derechos y el acceso a la administración de justicia de las víctimas.

Así pues, durante varios años los abogados, juzgados y tribunales han discutido sobre la exigibilidad del término para demandar cuando se invoca un delito de lesa humanidad, o de genocidio o un crimen de guerra. Es más, ni el Consejo de Estado, órgano de cierre en la jurisdicción contencioso administrativa, contaba con un criterio uniforme en cuanto a la caducidad de la acción de reparación directa en dichos delitos. Así pues, se crearon dos grandes posturas al interior del Consejo de Estado: una que intentaba justificar la no configuración de la caducidad de la reparación directa frente a estas graves violaciones a derechos humanos y otra que aceptaba y justificaba la caducidad de dichas pretensiones.

Ahora bien, en la Sentencia proferida el 29 de enero de 2020, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, unificó la jurisprudencia, en relación con este tema. Manifestó que en estos delitos, y en cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado, resultará aplicable el término para demandar establecido por el legislador, contados desde cuando los afectados “conocieron o debieron conocer” la participación del Estado, salvo el caso de la desaparición forzada. En pocas palabras, la Alta Corte reconoció que los delitos derivados de las graves violaciones a derechos humanos tendrán el mismo tratamiento que cualquier otro en lo contencioso administrativo y, por ende, la caducidad de la acción de reparación directa será la misma que cualquiera: dos años.

Sin embargo, contrario a lo que se podría pensar, el debate no acabó ahí. Tanto en medios de comunicación como en el mismo Consejo de Estado, tomaron la sentencia como “un retroceso jurídico para los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, crímenes de guerra y de lesa humanidad” (Mora, 2020), tres consejeros de Estado

salvaron su voto y además aseguraron que, esta visión va en contra de decisiones del mismo Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que han concluido que el límite establecido por el legislador de dos años, no aplica para este tipo de crímenes.

A su vez, en el periódico “*El Espectador*”, en artículo de Alejandra Bonilla Mora (2020) se aseguró que:

El alto tribunal modificó parámetros para que las víctimas puedan presentar demandas de reparación en casos de crímenes de guerra y de lesa humanidad. La decisión es considerada una afrenta a los derechos de las víctimas y al proceso de paz y, por ella, se denunciará al Estado colombiano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (párr. 1.).

Así las cosas, entendiendo que la discusión sigue en pie y que es un hecho que Colombia ha sido un país donde los delitos de lesa humanidad han ocurrido masivamente; donde la violencia, la guerra, la impunidad, la ineficiencia judicial, la corrupción, el accionar violento de los grupos armados y la discriminación a las minorías, nos convierte en uno de los países en el mundo que más viola el Derecho Internacional Humanitario, se justifica la elaboración e investigación planteada en este trabajo.

A diferencia de lo que sucede con los crímenes comunes, todas estas graves violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en la muchos de los casos, involucran agentes del Estado, quienes se aprovechan de su posición de poder y fuero especial para que los hechos queden impunes y olvidados.

El Estado está en la obligación de responder cuando se encuentre envuelto en estas graves violaciones de derechos humanos, y este, más que nadie, debe garantizar los derechos fundamentales de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la

garantía de no repetición, por lo que es de gran importancia estudiar sobre la operación de la caducidad de las pretensiones encaminadas a declarar dicha responsabilidad estatal, pues ésta puede llegar a ser un impedimento para la reparación integral de las víctimas al delimitar el acceso a la administración de justicia.

En otras palabras, establecer un término legal tan corto (pues sería apenas de dos años) puede afectar gravemente a las víctimas de dichos delitos en nuestro país, que, como se dijo, ha tenido una historia de grandes abusos. Este trabajo es de gran importancia porque, frente a actos que ofenden la humanidad y que configuran graves violaciones los derechos humanos, tales como los crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio, debe existir un gran seguimiento a figuras que obstaculicen que las víctimas de estas violaciones accedan a mecanismos judiciales o administrativos de reparación.

En este orden de ideas, lo que pretende y aspira este trabajo es determinar si opera o no la caducidad en las pretensiones de reparación directa frente a delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio en Colombia, y a su vez, dar conocer las diferentes posiciones en nuestro país que se han presentado en torno a ello.

Capítulo I

Imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad, de genocidio y crímenes de guerra.

Los delitos de lesa humanidad⁸, de genocidio y los crímenes de guerra gozan de una situación especial tanto en nuestro ordenamiento jurídico interno como en la normatividad internacional: estos no prescriben, es decir, en los delitos que violan gravemente a los derechos humanos el Estado tiene la potestad y el deber de investigarlos sin límite en el tiempo.

Así pues, la Corte Suprema de Justicia en providencia número AP2230-2018, expresó que los crímenes de lesa humanidad, de genocidio y los crímenes de guerra son imprescriptibles. Explicó, entonces, que en el marco del derecho internacional, la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad es norma de *ius cogens*, reconocida y aplicada por el Estado colombiano y los tribunales supranacionales (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 2018).

Asimismo, la Corte Constitucional confrontó la no prescripción de dichos crímenes con la prohibición contenida en el artículo 28 de la Carta Política y concluyó que la norma interna solo establece la necesidad de un límite temporal frente a la prescripción de la pena, pero no alude expresamente a la acción penal (Corte Constitucional, 2012).

De igual manera, el Estatuto de Roma contempla en el artículo 29⁹ la imprescriptibilidad de los crímenes que son de su competencia, es decir, de los delitos de

⁸ Aquellos delitos que “ofenden a la humanidad, o sea, que se entiende que el sujeto principal es la humanidad, el hombre social, pues hieren, dañan u ofendenla conciencia general de la humanidad y rompen las condiciones de la vida pacífica y civilizada” (López, 1998)

⁹ Estatuto de Roma. “Artículo 29 Imprescriptibilidad: Los crímenes de la competencia de la Corte no prescribirán”.

lesa humanidad, de guerra y genocidio. A su vez, los define de manera detallada en sus artículos 6, 7 y 8¹⁰.

Por otra parte, la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, adoptada en la Organización de Naciones Unidas en noviembre de 1968, dispone en el artículo 1º que los crímenes de lesa humanidad cometidos tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz son imprescriptibles (Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, 1968).

A su vez, con la Ley 1719 de 2014 fue modificado el artículo 83 de la Ley 599 del 2000, en el sentido de incluir una regla de derecho interna frente a tal supuesto¹¹, en los siguientes términos:

Artículo 83. Término de prescripción de la acción penal. La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será inferior a cinco (5) años, ni excederá de veinte (20), salvo lo dispuesto en el inciso siguiente de este artículo.

¹⁰ Estatuto de Roma: Artículo 6 Genocidio: “A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “genocidio” cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal [...]”

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 [...]

Artículo 8 Crímenes de guerra: La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes [...].”

¹¹ Omar Huertas Díaz, abogado especialista en Derecho Penal y profesor asociado a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, explicó en su artículo “El debate de la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad en Colombia: Análisis desde la perspectiva de los derechos humanos” que “el legislador colombiano, en el desarrollo de su función principal y en vigencia de la Constitución de 1991, ha expedido una serie de normas de carácter penal sobre las conductas que dan como resultado graves violaciones contra los derechos humanos. En materia de los delitos de lesa humanidad, los mismos fueron reconocidos por el Estado mediante la ley 589 de 2000, que reformó el Decreto Ley 100 de 1980 y que después fue recogido en una sola codificación con la ley 599 de 2000. Dicho estatuto de los delitos y de las penas colombiano, también trae como precepto que los términos de prescripción de la acción penal” (Huertas Díaz, 2013).

El término de prescripción para las conductas punibles de desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical, homicidio de defensor de Derechos Humanos, homicidio de periodista y desplazamiento forzado será de treinta (30) años. En las conductas punibles de ejecución permanente el término de prescripción comenzará a correr desde la perpetración del último acto. La acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra será imprescriptible (Congreso de la República de Colombia, 2000)

En síntesis, está claro que los delitos de lesa humanidad, de genocidio y los crímenes de guerra tienen la particularidad de que en Colombia, e internacionalmente, no prescriben, y, el Estado tiene la obligación de adelantar su investigación y juzgamiento en cualquier momento. Pero, al recordar que la prescripción y la caducidad no son lo mismo, y reconocer que el legislador nada dijo acerca de la caducidad de las acciones encaminadas a establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por acciones u omisiones constitutivas de actos de lesa humanidad, surgen las preguntas inevitables: ¿opera la caducidad en las pretensiones de reparación directa frente a delitos de lesa humanidad en Colombia? ¿La imprescriptibilidad de la acción penal de estos crímenes es extensiva o no a la caducidad del medio de control de reparación directa en Colombia?

Pronunciamientos del Consejo de Estado en relación con el término de la pretensión de reparación directa frente a las graves violaciones de derechos humanos.

Como se señaló en las líneas introductorias, durante varios años los abogados, juzgados y tribunales discutieron sobre la exigibilidad del término para demandar cuando se invoca un delito de lesa humanidad, de genocidio o un crimen de guerra. Tanto así que el

Consejo de Estado, órgano máximo en la jurisdicción contencioso administrativa, no contó con un criterio uniforme para determinar dicha caducidad por muchos años, variando de posición según el consejero ponente de la sentencia.

Así pues, en un largo periodo, al resolver las tutelas contra sentencia judicial que interponían los colombianos por desconocimiento del precedente, con relación a este tema, siempre confirmaban la sentencia impugnada, pues no era posible afirmar que cierta providencia desconocía o no el precedente judicial del Consejo de Estado por no haber una línea jurisprudencial consolidada sobre si opera o no la caducidad de las pretensiones de reparación directa frente a las graves violaciones de derechos humanos.

En concordancia con lo anterior, se empezaron a distinguir dos posturas claras y diferentes entre los jueces administrativos en Colombia: una a favor de la no configuración de la caducidad de la reparación directa frente a los delitos de lesa humanidad, y otra que justifica la caducidad de dos años para dicha acción pese a que sea derivada de graves violaciones a derechos humanos.

La primera postura, que estaba de acuerdo con que no operara el fenómeno de la caducidad en materia de reparación directa frente a los delitos de lesa humanidad, de genocidio y de crímenes de guerra, defendía la idea de que, si bien existen unas reglas estipuladas en el numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, en estos casos el término de vigencia del mencionado medio de control no debía ser exigible como requisito para la admisión de la demanda. Pues bien, manifestaban que se debería garantizar el acceso a la administración de justicia, en virtud de los principios de coherencia, plenitud e integración normativa, aplicados sistemáticamente con el principio de derecho internacional público del *ius cogens*.

Asimismo, manifestaban que el juez contencioso administrativo está llamado, en virtud del artículo 93 de la Constitución Política, a aplicar el Control de Convencionalidad y encontrar una regla para contar la caducidad diferenciada en los casos de graves vulneraciones del Derecho Internacional Humanitario, haciendo primar la importancia y consagración internacional de estos derechos y el acceso a la administración de justicia de las víctimas, pues, como se explicó en el apartado anterior, hay normatividad internacional e interna que respaldan el trato diferenciado que se debe tener con estos delitos.

En pocas palabras, el Consejo de Estado, en ejercicio de sus competencias constitucionales como juez límite en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, había considerado que se debía imponer la no aplicación de la caducidad en el juzgamiento de la responsabilidad pública en materia de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio, pues manifestaban que era necesario hacer prevalecer las garantías procesales de acceso a la administración de justicia, en aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, toda vez que se trata de casos de graves violaciones de derechos humanos que ameritan una protección jurídico procesal reforzada.

Algunas de las providencias en donde podemos evidenciar esta postura garantista, del Consejo de Estado, que defendían la no ocurrencia de la caducidad de las pretensiones de reparación directa frente a los delitos de lesa humanidad, son las siguientes: Sentencia de 30 de agosto de 2018 de la Subsección B, con ponencia de la magistrada Stella Conto Díaz; Providencia de 17 de julio de 2018 de la Subsección C, con ponencia de Jaime Enrique Rodríguez Navas; Sentencia de 15 de febrero de 2018 de la Subsección A, con la ponencia de Carlos Alberto Zambrano; Sentencia de 7 de diciembre de 2017 de la Subsección C, de ponencia de Jaime. Enrique Rodríguez Navas; Sentencia de 12 de octubre de 2017 de la Subsección B, con la ponencia de Danilo Rojas Betancourth; Providencia de 30 de marzo de

2017 de la Subsección B, de ponencia del consejero Ramiro Pazos Guerrero; Auto proferido el 2 de mayo de 2016, por el consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa; Providencia del 12 de marzo de 2015 de la Sección Quinta, con ponencia de Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; Sentencia de 12 de febrero de 2015 de la Sección Quinta, con ponencia de Alberto Yepes Barreiro y Providencia de 7 de septiembre de 2015, con ponencia de Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Por otro lado, se encontraban los pronunciamientos del Consejo de Estado que intentaban justificar la caducidad de la reparación directa en delitos de lesa humanidad, de genocidio y de crímenes de guerra. Esta postura decía que la imprescriptibilidad de la acción penal de los crímenes atroces no era extensiva a la caducidad del medio de control de reparación directa derivada de ese tipo de delitos, debido a que son acciones con diferentes objetos y de diferentes jurisdicciones, por lo cual se debía aplicar el término de dos años contados como lo consagraba el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, indistintamente para todos los casos, sean o no violaciones graves a los derechos humanos.

A su vez, terminaban planteando que resultaría inadecuado extender la imprescriptibilidad prevista en el derecho internacional y en el ordenamiento jurídico interno, correspondiente a los delitos de lesa humanidad, de genocidio y de guerra, pues aducían el argumento de que el numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 únicamente contemplo un tratamiento diferente en cuanto a la desaparición forzada, por lo que se podría decir que planteó pautas claras para los supuestos restantes que no se pueden desconocer de ninguna manera, aun cuando el daño antijurídico que se pretenda reclamar por medio de la acción de reparación se dé como consecuencia de una grave violación a los derechos humanos, y siempre será de dos años.

Ejemplos de sentencias en donde podemos notar esta postura más restringida, del Consejo de Estado, que defienden la caducidad de las pretensiones de reparación directa frente a los delitos de lesa humanidad, son las siguientes: Providencia de 19 de septiembre de 2019 de la Subsección B, con ponencia del consejero Martín Bermúdez Muñoz; Sentencia de 23 de marzo de 2017 de la Subsección A, con ponencia de Hernán Andrade Rincón y Providencia de 15 de noviembre de 2016 de la Subsección C, de ponencia de Guillermo Sánchez Luque.

Capítulo II

Sentencia de Unificación proferida el 29 de enero de 2020, por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

El 29 de enero de 2020, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, a petición del Tribunal Administrativo del Casanare, avocó en segunda instancia el conocimiento de un caso de ejecución extrajudicial, o los denominados “falsos positivos”, con el fin de proferir Sentencia de Unificación jurisprudencial¹², en relación con la caducidad de las pretensiones de reparación directa frente a los delitos de lesa humanidad. En esta providencia, la Alta Corte decidió los recursos de apelación interpuestos en contra de la sentencia del 10 de julio de 2017, por medio de la cual el Juzgado 2º Administrativo del Circuito de Yopal accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, declarando a la Nación, el Ministerio de Defensa y el Ejército Nacional, responsable por los perjuicios sufridos por los demandantes por la desaparición y muerte del señor Clodomiro Cobra León.

Los hechos que dieron origen al anterior proceso descrito fueron los siguientes: el 5 de abril de 2007, Clodomiro Cobra León se encontraba en Nunchía, Casanare, en compañía de dos amigos, Beyer Ignacio Pérez Hernández y Yolman Pidiachi. En este lugar, fueron abordados por miembros del Gaula y, luego, entregados a los soldados del batallón “Llaneros de Rondón” del Ejército Nacional. Al día siguiente, Clodomiro Cobra León, Beyer Ignacio Pérez Hernández y Yolman Pidiachi, aparecieron muertas en el municipio de Hato

¹² Juan Pablo Sarmiento explicó en el artículo que hizo, junto con el Grupo de investigación en Derecho Público de la Universidad de los Andes, que las Sentencias de Unificación jurisprudencial del Consejo de Estado son “sentencias calificadas, que se desprenden de una competencia muy particular [...] en tanto la jurisprudencia de unificación encuentra espacios donde pueda aplicarse como cosa juzgada implícita [...] debido a que la sentencia de unificación tiene la característica de lograr la unidad de la interpretación del derecho” (Sarmiento, 2011).

Corozal, con armas junto a sus cadáveres. El día posterior a la muerte, el Ejército Nacional entregó los cuerpos a sus familiares y les indicó que su fallecimiento fue consecuencia de un combate presentado entre los uniformados y el grupo guerrillero que ellos integraban, el cual era el Frente 28 de las FARC.

La familia de Clodomiro Coba León, en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentó demanda¹³ en contra de la Nación, Ministerio de Defensa y Ejército Nacional, con el fin de que se les indemnizaran los perjuicios causados con la tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial del señor Coba León, debido a que para ellos era claro que su familiar no integraba ningún frente de la guerrilla y fue una víctima más de los denominados “falsos positivos”. Asimismo, más adelante, la parte actora indicó que la jurisdicción ordinaria, en su especialidad penal, adelantó la investigación pertinente por los hechos narrados y concluyó que se habían configurado los delitos de homicidio en persona protegida, concierto para delinquir, secuestro simple agravado y tortura en persona protegida. Sin embargo, es menester aclarar que para la fecha de presentación de la demanda no se había dictado sentencia.

Ahora bien, en la audiencia inicial, en la etapa de excepciones, el juzgado resolvió la excepción de caducidad del medio de control de reparación directa propuesta por la parte demandada, quien argumentaba que se encontraba caducado el derecho de acción, por no ejercerse dentro de los 2 años siguientes a la muerte del señor Coba León. Aun así, el juzgado concluyó que, si bien la muerte ocurrió el 6 de abril de 2007 y los familiares la conocieron al otro día, los hechos versaban sobre una conducta constitutiva de un delito de

¹³ Mediante auto del 20 de junio de 2014, el Juzgado 2º Administrativo del Circuito de Yopal admitió la demanda.

lesa humanidad, cuya persecución penal no prescribía y, por tanto, la acción contencioso-administrativa tampoco caducaba.

Así pues, el 10 de julio de 2017, el Juzgado 2º Administrativo del Circuito de Yopal dictó sentencia de primera instancia. En ésta se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, y reiteró que, por tratarse de actos de lesa humanidad, no resultaba aplicable el término de caducidad del medio de control de reparación directa. A juicio del a quo, los demandantes acreditaron el daño consistente en la desaparición y posterior muerte del señor Clodomiro Coba León, el cual resultaba imputable a la entidad demandada, porque:

Los testigos en conjunto con las demás pruebas recaudadas en el proceso penal son contundentes en demostrar que la misión táctica operacional No. 020 ‘Arcano 1’ de fecha 5 de abril de 2007 constituyó una invención criminal del Ejército Nacional para revestir de legalidad un acto atroz e inhumano respecto de jóvenes campesinos que no tenían ningún vínculo con grupos armados, sino que fueron utilizados como trofeos para el reconocimiento de beneficios personales (Juzgado 2º Administrativo del Circuito de Yopal, 2017).

Pese a lo anterior, la parte demandada apeló el fallo de primera instancia, aduciendo que los hechos ocurrieron en el marco de una operación militar legítima, orientada a neutralizar una amenaza inminente en contra de la población civil, reiterando que Clodomiro Coba León era miembro de las FARC y manifestando su desaprobación de todos los perjuicios concebidos a los demandantes, pues, según consta en el expediente, para el Ejército Nacional eran excesivos, contrarios a su misión y atentaban contra su institucionalidad; además, no era su competencia fomentar, instruir y promover los derechos humanos.

El Tribunal Administrativo de Casanare admitió la apelación el 5 de septiembre de 2017 y por medio de auto del 19 de diciembre de 2017, confirmado el 25 de enero de 2018, dispuso la remisión del proceso a la Sección Tercera del Consejo de Estado para que unificara su jurisprudencia frente a la caducidad cuando se demanda por daños provenientes de los delitos de lesa humanidad, con fundamento en el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011¹⁴.

Como se explicó al comienzo de este apartado, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado avocó el conocimiento del proceso narrado y fallo en sentencia de unificación del 29 de enero de 2020. Así la Alta Corte empezó dicha providencia citando el numeral 8 del artículo 136 del C.C.A., el artículo 8 de la Ley 589 de 2000, y el literal i) del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A. Con base a estas normas el Consejo de Estado adujo que:

Mientras no se cuente con elementos de juicio para inferir que el Estado estuvo implicado en la acción u omisión causante del daño y que le era imputable el daño, el plazo de caducidad de la reparación directa no resulta exigible, pero si el interesado estaba en condiciones de inferir tal situación y, pese a ello no acudió a esta jurisdicción, el juez de lo contencioso administrativo debe declarar que el derecho de acción no se ejerció en tiempo [...]

Lo expuesto resulta aplicable a todos los asuntos de reparación directa, al margen de que se trate de delitos de lesa humanidad o de crímenes de guerra, pues ni el Decreto

¹⁴ Artículo 271. Decisiones por Importancia Jurídica, Trascendencia Económica o Social o Necesidad de Sentar Jurisprudencia. Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público [...].

01 de 1984 ni la Ley 1437 de 2011 establecen una regla especial frente a estas conductas, salvo lo referente al delito de desaparición forzada (Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, 2020, p.19).

La Alta Corte continuó con la Sentencia analizando si la imprescriptibilidad, que opera en materia penal frente a delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, entre otros, da lugar al cómputo del término para demandar de una manera distinta. Así, precisó que, en nuestro ordenamiento jurídico, para los efectos analizados, resultaba aplicable la “Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad”, a pesar de no haber sido suscrita ni ratificada por Colombia, porque hace parte del *ius cogens*. Esta manifiesta que, al margen de la fecha en la que se hubiesen cometido, son imprescriptibles los “crímenes de lesa humanidad” definidos en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg, así como la expulsión por ataque armado u ocupación y los actos inhumanos debidos a la política de apartheid y el delito de genocidio definido en la Convención de 1948. A su vez, se trajo a colación como otro fundamento de la imprescriptibilidad de estos delitos en Colombia la Ley 1719 de 2014, la cual modificó el artículo 83 de la Ley 599 del 2000¹⁵.

Ahora bien, el Consejo de Estado, en la referida Sentencia (2020) adujo que de acuerdo con “jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, la imprescriptibilidad penal para los delitos de lesa humanidad no es absoluta, pues se requiere

¹⁵ “Artículo 83. Término de prescripción de la acción penal. La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será inferior a cinco (5) años, ni excederá de veinte (20), salvo lo dispuesto en el inciso siguiente de este artículo.

“<Inciso modificado por el artículo 16 de la Ley 1719 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> El término de prescripción para las conductas punibles de desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical, homicidio de defensor de Derechos Humanos, homicidio de periodista y desplazamiento forzado será de treinta (30) años. En las conductas punibles de ejecución permanente el término de prescripción comenzará a correr desde la perpetración del último acto. La acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra será imprescriptible”

para tal fin que el implicado no haya sido vinculado al proceso penal” (p.22). Precisó entonces que la determinación de responsabilidad de una persona no puede quedar indefinida en el tiempo, por lo que, al vincularlas, empieza a correr el término pertinente de extinción.

Este presupuesto de identificación del eventual responsable de la acción penal, a juicio del Consejo de Estado (2020) “tiene un alcance similar a la que rige en materia de caducidad de la pretensión de reparación directa” (p. 25), porque, según esta Alta Corte, el término de caducidad solo comienza a correr cuando se cuenta con elementos para deducir la participación y posible responsabilidad del Estado en los hechos. A partir de este momento “no existe justificación para que la situación quede indefinida en el tiempo y, por ende, a partir de allí resulta procedente el cómputo del término establecido por el legislador” (p. 25).

En otras palabras, el Consejo de Estado terminó haciendo una analogía entre la prescripción de la acción penal y la caducidad de la reparación directa, debido a que, en su opinión, en lo penal, la acción no prescribe si no se vincula la persona posiblemente involucrada en el respectivo delito y, en lo contencioso administrativo, el término de caducidad de la reparación directa empieza a correr cuando la víctima advierte que el Estado estuvo implicado en la acción u omisión causante del daño.

A raíz de dicha analogía, la Sección Tercera del Consejo de Estado concluyó que los hechos y violaciones “que se pretenden salvaguardar con la imprescriptibilidad de la acción penal en los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra se encuentran previstas en materia de lo contencioso administrativo al amparo de la hipótesis del conocimiento del hecho dañoso” que ya contiene la norma nacional establecida en el artículo 164 del

C.P.A.C.A., por lo que modificar o hacer un tratamiento diferenciado en estos casos de graves violaciones a derechos humanos no era necesario.

Por otro lado, el Consejo de Estado abordó en la providencia, la Sentencia del 29 de noviembre de 2018, de la CIDH en el caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile, la cual ha sido citada constantemente como fundamento para no aplicar las reglas de caducidad de la reparación directa. En cuanto a ello, precisó que como dicha providencia de la CIDH no interpretó la Convención Americana de Derechos Humanos a la luz de reglas con contenido material similar a las que prevé nuestro Código Contencioso Administrativo y la Ley 1437 de 2011, tal pronunciamiento no resulta vinculante para resolver el presente asunto, por lo que decidieron apartarse de este sin más análisis.

Con base en los postulados anteriores, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el caso en concreto falló en contra de los familiares de Clodomiro Coba León, pues, según la Alta Corte, no se debía hacer una diferencia en cuanto al cómputo de la caducidad de la acción directa pese a ser un daño antijurídico derivado de una grave violación de derechos humanos, y también indicó que se encontraba caducada la acción, pues se encontró probado que desde el 6 de abril de 2007 los demandantes conocieron que el Estado estuvo involucrado y era el posible responsable de los hechos, por lo que el término para demandar empezó a correr desde el 7 de abril de dicha anualidad y expiró el 7 de abril de 2009, y la solicitud de conciliación extrajudicial solo fue radicada hasta el 26 de julio de 2012.

Por consiguiente, en la Sentencia proferida el 29 de enero de 2020, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, unificó la jurisprudencia, en relación con la caducidad de las pretensiones de reparación directa 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 [...]

Finalmente, se precisa que el término de caducidad para solicitar al Estado la indemnización de un daño es inaplicable en aquellos eventos en los que se adviertan circunstancias que hubiesen impedido, desde el punto de vista material, el ejercicio del derecho de acción, lo que puede ocurrir frente a los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra o cualquier otro asunto en el que se pueda demandar la responsabilidad patrimonial Estado, pues para tales efectos no resulta determinante la situación causante del daño, sino la condición particular de quien acude a la administración de justicia. (Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, 2020).

Capítulo III

Análisis de la posición actual del Consejo de Estado sobre el término para demandar la reparación directa cuando versa sobre graves violaciones de derechos humanos.

Con base a la Providencia de unificación explicada en el apartado anterior, el Consejo de Estado estableció su postura actual sobre la obligatoriedad del término de caducidad común de dos años para demandar al Estado cuando hablamos de daños antijurídicos derivados de graves violaciones de derechos humanos, como lo son los delitos de lesa humanidad, de genocidio y de crímenes de guerra.

Aun así, es importante analizar detenidamente esta Sentencia, pues ha sido calificada como “un retroceso jurídico” (Mora, 2020) por medios de comunicación como *El Espectador*, y al votar por esta decisión en la Sección Tercera del Alto Tribunal, la ponencia de la Consejera Marta Nubia Velásquez Rico, fue objeto de tres salvamentos de voto por parte de los consejeros Alberto Montaña y Ramiro Pazos y María Adriana Marín. Estos pronunciamientos en contra de la sentencia de unificación, según el Expresidente del Consejo de Estado, Exministro de Justicia y Ex Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Enrique Gil Botero (2020), “verdaderamente son cargas de profundidad que desvanecen completamente la unificación jurisprudencia en este sentido”.

Así pues, lo que se hará a continuación será analizar los dos postulados de la Sentencia del 29 de enero de 2020 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en los cuales se fundamentó la decisión, y se explicará por qué el derecho colombiano se debe apartar de ellos, finalizando con el estudio de un factor clave en el momento histórico

de Colombia, que se omitió tener en consideración en la Sentencia que unificó la jurisprudencia el pasado 29 de enero del 2020.

La supuesta analogía:

La primera construcción argumentativa del Consejo de Estado para concluir que la imprescriptibilidad, que opera en materia penal frente a delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, entre otros, no da lugar al cómputo del término para demandar de una manera distinta en lo contencioso administrativo, fue debido a una errónea analogía entre la prescripción de la acción penal y la caducidad de la reparación directa.

En la Sentencia de unificación, el Alto Tribunal, con base a esta comparación, terminó manifestando que lo pretendido con la imprescriptibilidad de la acción penal, en los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra, ya se encontraba previsto y cubierto en la norma del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, por lo que no se debía hacer excepción alguna en el término de caducidad. Así pues, manifestó que, en el ámbito penal, la acción no prescribe si no se vincula la persona posiblemente involucrada en el respectivo delito y, en lo contencioso administrativo, el término de caducidad de la reparación directa empieza a correr cuando la víctima advierte que el Estado estuvo implicado en la acción u omisión causante del daño.

Aun así, el magistrado Montaña, en su salvamento de voto contra la providencia del 29 de enero de 2010, explicó que le resulta evidente que la regla de caducidad de la acción de reparación directa no protege los bienes jurídicos que son objeto de la garantía de imprescriptibilidad penal para los crímenes atroces. Por ende, el Consejero manifestó que la acción de reparación directa no busca equilibrio entre los derechos de las víctimas de la

barbarie, y los derechos de los procesados, al debido proceso y a la proporcionalidad de las restricciones a su libertad, como sí lo hace la norma procesal penal. Asimismo, adujo que la caducidad de la acción contenciosa administrativa realmente encuentra su razón de ser en la imposibilidad de pedirle a alguien que demande por hechos que aún no conoce, so pena de perder su derecho de acción.

Lo anterior es claro, pues en ningún evento la norma establecida en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 intenta dar un trato diferenciado a los daños antijurídico derivados de las graves violaciones de derechos humanos, toda vez que es aplicable a todo supuesto de responsabilidad estatal, y se constituye en la lógica común del derecho “nadie está obligado a lo imposible”. Hay que tener siempre presente que, como lo expresó la consejera María Adriana Marín (2020) en su salvamento de voto, “los asuntos relacionados con la grave violación de derechos humanos no pueden medirse con el mismo rasero que los hechos que comprometan otros bienes jurídicos como la propiedad”.

Adicionalmente, la imprescriptibilidad de la acción penal en delito de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra no establece la obligación de probar que en el momento de la ocurrencia de los hechos no se tenía claro quién era el responsable de la grave violación de derechos humanos. Este requisito sí es de obligatorio cumplimiento en el medio de control de reparación directa, pues el mismo artículo 164, en su numeral 2, inciso i), prescribe que la demanda de reparación directa deberá ser presentada, so pena de que opere la caducidad, dentro de dos años, contados a partir del día siguiente de los hechos o “de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia”.

Lo anterior hace que, además de tener que cargar con su condición de víctima (la cual no es de una cualquiera, pues se le violaron sus derechos de una manera grave), deba

probar, ella misma, que no estaba en la condición tal para demandar al Estado. Requisito que revictimiza y obstruye el acceso a la administración de justicia, y que claramente no se encuentra establecido en la imprescriptibilidad de la acción penal que versa sobre los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra, teniendo en cuenta que en este caso, de exigirlo, ni le tocaría a la víctima probar su desconocimiento, sino a un cuerpo robusto del Estado llamado Fiscalía, y que aun así no se lo piden.

Así pues, resultaría ilógico que si las figuras de la imprescriptibilidad de la acción penal y la caducidad establecida en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 son tan similares y guardan una analogía en su propósito, se le exija, en el terreno contencioso administrativo, una carga probatoria a la víctima aún mayor que la exigida para la Fiscalía General de la Nación en el ámbito penal, teniendo en cuenta que, es ostensiblemente imposible equiparar la capacidad para probar que tiene esta última con la posibilidad que tiene la persona afectada por la grave violación de derechos humanos para demostrar que no tuvo conocimiento del hecho constitutivo del daño antijurídico.

Con respecto a lo anterior, en su salvamento de voto, la magistrada María Adriana Marín (2020), expresó que para el caso en concreto, por ejemplo, “más que el conocimiento personal del hecho, lo que se requiere para demandar es el acopio de pruebas para reclamar”, y como en la muerte del señor Clodomiro Coba León intervinieron miembros del Ejército, “muy poco le hubiera servido a los parientes de la víctima acudir a reclamar la reparación del daño, porque primero tenían que demostrar su antijuricidad, es decir, desvirtuar el informe oficial que daba cuenta de un enfrentamiento armado”, pruebas que, por la condición de las víctimas y la posición de los responsables, eran muy difíciles de

conseguir, aún pasado los dos años¹⁶. Como consecuencia, para la Consejera “imponer a las víctimas que interpongan la acción de reparación directa sin contar con los elementos probatorios mínimos y necesarios para fundamentar la imputación al Estado, puede significar un sacrificio grave de los derechos a justicia y a la reparación” (p.19), lo que está lejos de equipararse a lo pretendido con la imprescriptibilidad de la acción penal en casos de graves violaciones a derechos humanos, y solo termina siendo un velo garantista que oculta el obstáculo impuesto a las víctimas para el ejercicio y reclamación de sus derechos.

Asimismo, la magistrada María Adriana Marín (2020) planteó que:

Los damnificados con un hecho constitutivo de violación de los derechos humanos pueden tener la convicción íntima de que sus parientes fueron víctimas y no participaron en enfrentamientos armados, ni pertenecen a grupos delincuenciales, que su muerte no fue “asunto de faldas” sino producto de sus convicciones y lucha en defensa de los derechos de otros, pero eso no los habilita para iniciar acciones de reparación, aunque sí para denunciar y exigir al Estado que haga uso de los medios que permitan el esclarecimiento de la verdad (p.21).

Debido a todo lo anterior, la analogía planteada por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia de unificación entre las dos normas procesales no cuenta con cimiento firme, pues es incorrecto decir que la interpretación exegética de la norma del artículo 164 del C.P.A.C.A. alberga el propósito de la garantía de la imprescriptibilidad penal respecto de los delitos de graves violaciones de derechos humanos, ya que no busca equilibrio entre los derechos de las víctimas de la barbarie, y los derechos de los procesados al debido proceso, obstaculiza el acceso a la

¹⁶ Solo podían obtenerse por confesión posterior de los victimarios, por pruebas técnicas, por testimonios de quienes pudieron presenciar los hechos, pero “temen declarar porque correrían la misma suerte” o por pruebas que el Estado, por tener la potestad punitiva, podría acopiar (p,18).

administración de justicia por parte de las víctimas y, en palabras del consejero Montaña (2020), termina asimilando a las personas que sufrieron crímenes atroces a los demás ciudadanos que no han padecido la barbarie de la guerra y, además:

Neutralizó los efectos del estatuto constitucional de estas víctimas, que tiene una de sus bases esenciales en la naturaleza imprescriptible de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, y cuyo correlativo procesal era la garantía de no caducidad de las acciones de responsabilidad, que permite la eficacia material de dichos derechos en cualquier tiempo, como protección frente a la inactividad Estatal (p. 6).

Otro argumento que se debe tener en cuenta cuando nos encontramos hablando de la analogía de estas dos figuras procesales, es el planteado por el Expresidente del Consejo de Estado y Exministro de Justicia Enrique Gil Botero, quien, en el Tercer Conversatorio del Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas, llevado a cabo el 20 de mayo del 2020, recordó a los espectadores, que la prescripción y la caducidad eran diferentes. En efecto, el doctor Gil manifestó que las dos se relacionan con el concepto de extinción; pero para él, la prescripción se refiere a la extinción del derecho, mientras que la caducidad alude a la prescripción de la acción. Así, en su opinión, la consecuencia lógica que se deriva de ello es que “si en algún supuesto de hecho existe la imprescriptibilidad del derecho no tendría sentido que operara la caducidad del derecho a accionar en ese específico supuesto” y, asimismo, expresó que tiene mayor sentido en los eventos de violaciones de derechos humanos, como quiera que los parámetros de dichos derechos parten del supuesto de la imprescriptibilidad de las acciones relacionadas.

Con este último postulado que, en palabras de Enrique Gil, es de lógica jurídica, se reafirma aún más, que la idea planteada en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, en la cual se aseguraba que la norma de caducidad de reparación directa, establecida

en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, salvaguardaba la intención contemplada con la imprescriptibilidad de la acción penal de delitos de lesa humanidad, de genocidio y crímenes de guerra, es completamente errónea y no tiene razón de ser. Concluido esto, podemos a su vez decir que la Sentencia de unificación de la Sala Plena del Consejo de Estado desconoció parámetros y jurisprudencia internacionales, como se verá en el siguiente apartado.

La omisión al principio de convencionalidad.

Ahora bien, la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, además de haberse basado en una similitud inexistente entre lo establecido en el artículo 164 del C.P.A.C.A. y la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad, esta jurisprudencia desconoció el control de convencionalidad, con un raciocinio bastante ligero.

Un principio esencial del derecho internacional prescribe que el incumplimiento de un compromiso, por parte de un Estado, genera responsabilidad, la cual se expresa en la obligación de reparar de una forma adecuada. Así, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la responsabilidad de los Estados que han ratificado la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, se origina tanto de la suscripción de esta, siendo Estados miembros de la OEA, como de la ratificación de la Convención Americana, aceptando la jurisdicción de la Corte Interamericana. Esta Convención fue suscrita en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 y entró en vigencia el 18 de julio de 1978, es el principal instrumento de aplicación e interpretación frente a la responsabilidad de los Estados parte, en el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2007).

Colombia adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos mediante la Ley 16 de 1972, la ratificó el 31 de julio de 1973 y aceptó la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir del 21 de julio de 1985; por ende, el Estado colombiano se obligó de forma voluntaria a acatar las decisiones de este tribunal, el cual es el encargado de salvaguardar la Convención Americana y resolver los casos en los que se atribuye responsabilidad internacional a un Estado parte por incumplirla.

Asimismo, en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991¹⁷, en su inciso primero y segundo, prescribe de manera imperativa que, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción, prevalecen en el orden interno. A su vez, manifiesta que los derechos y deberes consagrados en la Carta Magna, se deben interpretar de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Es de este artículo que se desprende el principio de convencionalidad, el cual, en el caso colombiano, es un instrumento para hacer eficaz el bloque de constitucionalidad¹⁸ y se entiende como “el juicio de revisión de la adecuación del ordenamiento interno a la luz de los postulados convencionales” (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2017).

¹⁷ Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 30 de julio de 2020, C.P. Gabriel Valbuena Hernández, “el bloque de constitucionalidad al tener jerarquía constitucional, lo hace una verdadera fuente de derecho. Esto se traduce en que las providencias y sujetos de derecho en sus comportamientos oficiales o privados deben atenerse a sus prescripciones, es decir que son de obligatorio y forzoso cumplimiento” (Consejo de Estado, 2020).

Teniendo en cuenta lo anterior, ordenado por nuestra Constitución Política y replicado por las Altas Cortes del país, las decisiones de los jueces en Colombia no solo deben estar fundamentadas en la aplicación de las normas internas y nacionales, sino que en su razonamiento deben acudir a las normas de orden supraconstitucional, fundándose principalmente en la Convención Americana de Derechos Humanos y la interpretación desarrollada a partir de ella por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁹.

Dicho principio de convencionalidad debe ser cumplido por las autoridades públicas en general y por los jueces ordinarios en particular, con el fin de garantizar la regularidad y armonía de las normas del derecho interno frente a las disposiciones internacionales al momento de su aplicación, acatando la interpretación que de las primeras hagan las segundas o la Corte Interamericana. “No es más que un instrumento para garantizar la efectividad de las disposiciones convencionales en el marco de las decisiones judiciales ordinarias” (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2017).

El abogado Allan Brewer Carías, en su libro “Control de convencionalidad y responsabilidad del Estado”, escrito junto a Jaime Orlando Santofimio Gamboa, explicó que este control de convencionalidad ha sido ejercido por:

Los jueces o tribunales nacionales cuando han juzgado la validez de los actos del Estado, al confrontarlos no solo con la Constitución respectiva, sino con el elenco de derechos humanos y de obligaciones de los Estados contenidos en la Convención Americana, o al aplicar las decisiones vinculantes de la Corte Interamericana, decidiendo en consecuencia, conforme a sus competencias, la anulación de las normas

¹⁹ “Lo anterior implica reconocer la fuerza normativa de tipo convencional, que se extiende a los criterios jurisprudenciales emitidos por el órgano internacional que los interpreta. Este nuevo tipo de control no tiene sustento en la CADH, sino que deriva de la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (Mac-GreGor, 2014).

nacionales o su desaplicación en el caso concreto (Brewer Carías & Santofimio Gamboa, 2013).

La Providencia de unificación del 29 de enero del Consejo de Estado, abordó todo el tema antes explicado, únicamente mencionando y refiriéndose a una sentencia de la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual se conoce como el caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile, y decidió prescindir de ella y argumentar que no era vinculante toda vez que, para la Sección Tercera del Consejo de Estado, dicha providencia únicamente iba dirigida al Estado demandado, Chile, y no contenía interpretaciones de las reglas establecidas en nuestro Código Contencioso Administrativo y Ley 1437 de 2011.

El anterior argumento desconoce una de las posibles manifestaciones que obligan a los Estados partes de la Convención Americana de Derechos Humanos a ejercer el Control de Convencionalidad, del que hablamos en líneas anteriores. Es posible tener el deber de aplicar el principio de convencionalidad no solo cuando exista cosa juzgada internacional, o sea, si la Sentencia ha sido dictada en un caso en el cual el Estado ha sido parte del proceso, sino que también se debe ejercer en el evento en que la Providencia del Tribunal ni mencione al Estado, pero interprete la Convención Americana de Derechos Humanos que ha sido ratificada con anterioridad.

En otras palabras, existen dos manifestaciones que obligan a un Estado parte a ejercer el control de convencionalidad. La primera de ellas es, pues, cuando existe una sentencia internacional dictada con carácter de cosa juzgada respecto de un Estado que ha sido parte en el caso sometido a la jurisdicción de la Corte Interamericana. En este caso, todos sus órganos están sometidos a lo decidido por la Providencia del Tribunal, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención y, consecuentemente, la decisión de la Corte Interamericana, no sean inaplicados por normas internas.

La segunda manifestación del principio de convencionalidad se da en casos en los cuales el Estado concernido no ha sido parte del proceso internacional en que fue dictada determinada jurisprudencia, pero que, por el solo hecho de ser parte de la Convención Americana, todas sus autoridades públicas y todos sus jueces, están obligados por el tratado y deberán ejercer, “un control de convencionalidad tanto en la emisión y aplicación de normas, en cuanto a su validez y compatibilidad con la Convención, como en la determinación, juzgamiento y resolución de situaciones particulares y casos concretos”, según corresponda, los lineamientos jurisprudenciales de la Corte Interamericana (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2011).

En concordancia con lo anterior, podemos decir que esta última manifestación se desconoció por completo en la Sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Es claro que los pronunciamientos de la Corte Interamericana sí vinculan pese a no referirse expresamente en la decisión a las normas colombiana, por lo que resulta fácil concluir que la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conocida como caso Órdenes Guerra contra Chile²⁰, sí es vinculante para nuestro Estado, toda vez que, como se explicó en líneas anteriores, Colombia desde 1985 aceptó la competencia de la Corte y hace parte de la Convención desde 1973.

Con respecto a lo anterior, el consejero Montaña (2020) declaró que las Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que señaló la Providencia de unificación, “sí fijó el estándar mínimo de efectividad de las normas convencionales sobre acceso a la justicia de víctimas de crímenes atroces”, y, a su vez, “hizo tránsito a cosa juzgada no sólo con efectos inter-partes, sino

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile, Sentencia de 29 de noviembre de 2018 (fondo, reparaciones y costas).

también como “norma convencional interpretada”, de manera que todas las autoridades de los Estados Parte resultaron vinculadas al criterio interpretativo de la Corte”(p.3).

Ahora bien, entendiendo esto, debemos dilucidar qué fue lo establecido en la Sentencia caso Órdenes Guerra contra Chile. En esta jurisprudencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que, si bien la imprescriptibilidad opera en casos en los que se encuentren vinculadas las acciones civiles a los procesos penales, también es posible que dicha garantía de imprescriptibilidad se aplique a otras causas, pues lo importante, señala la decisión, es salvaguardar el derecho a obtener una reparación, sin importar la acción que se inicie, ya que lo relevante es que hablamos de graves violaciones de derechos humanos. Así, la Corte Interamericana extendió esta regla de imprescriptibilidad a los casos de responsabilidad estatal. En palabra de la Corte:

Los fundamentos del Estado para considerar imprescriptibles las acciones civiles de reparaciones por daños ocasionados en hechos calificados o calificables como crímenes contra la humanidad, con base en la jurisprudencia de la Corte Suprema, son aplicables a cualquier acción civil²¹, independientemente de si ésta es resarcitoria en el marco de un proceso penal o si es una demanda en la vía civil propiamente dicha. Es decir, tal imprescriptibilidad se justifica en la obligación del Estado de reparar por la naturaleza de los hechos y no depende por ello del tipo de acción judicial que busque hacerla valer (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018).

²¹ Es importante resaltar que en Chile es mediante la acción civil que se puede imputar responsabilidad al Estado. Así, en 1997, la señora Órdenes presentó una demanda civil de indemnización de perjuicios ante el Octavo Juzgado Civil, por el daño moral ocasionado por agentes estatales por el secuestro y asesinato de su esposo Augusto Alcayaga y por la denegación de justicia y falta de información sobre dichos hechos; dándose inicio al proceso “Órdenes María con Fisco de Chile”. El 28 de enero de 1999 el Juzgado Civil, aunque declaró probado que la ejecución extrajudicial de Augusto Alcayaga fue cometida por agentes estatales, declaró la prescripción de la acción al haber sido interpuesta después del término de cinco años previsto en el artículo 2.515 del Código Civil Chileno. La demandante presentó apelación contra dicha sentencia, la cual fue denegada el 24 de octubre de 2002 por la Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago. Posteriormente, la señora Órdenes interpuso un recurso de casación, el cual fue declarado desierto por la Corte Suprema de Justicia. Finalmente, El 17 de mayo de 2017 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió el caso María Laura Órdenes Guerra, y otros, respecto de Chile a la jurisdicción de la Corte Interamericana, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 51 y 61 de la Convención Americana.

Así, la Corte Interamericana de Derecho Humanos prescribió en la sentencia que no existen razones para aplicar un estándar diferente en las acciones contenciosas administrativas, o cualquier otra, toda vez que la imprescriptibilidad se justifica por la naturaleza de los hechos, por lo que, si esos hechos de lesa humanidad originan una acción civil o contenciosa administrativa tampoco deberían caducar estas; por lo que los Estados parte de la Convención Americana no deben tener tratamientos distintos para las acciones y ninguna debe extinguirse por el paso del tiempo.

Con respecto a esto, la consejera María Adriana Marín (2020), en su salvamento de voto, manifestó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la providencia caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile, declaró responsable al Estado de Chile, específicamente por violar el artículo 25 de la Convención Americana, por lo que, para ella, contrario a lo que afirma la Sentencia de unificación del Consejo de Estado, “el análisis y la ratio decidendi de esa providencia se hizo a la luz de la CADH”. Asimismo, agregó que “el hecho de que la Corte IDH se haya referido a la jurisprudencia penal chilena no significa que el caso se hubiera fallado solo con el derecho interno de ese país”.

Además, hay algo que no se puede pasar por alto, debido a que hace aún más gravoso que la sentencia concluyera que no era vinculante la providencia de caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile: la Corte Interamericana, en dicha sentencia, se refirió expresamente al contexto colombiano. Lo hizo para destacar cómo han existido pronunciamientos del Consejo de Estado en los que se admitió la regla de no caducidad de las acciones de reparación respecto de actos de lesa humanidad, crímenes de guerra o graves violaciones a derechos humanos. Al respecto el Tribunal internacional citó, textualmente, la sentencia del 2 de mayo de 2016 de Consejo de Estado, con ponencia de Jaime Orlando Santofimio Gamboa, y dijo:

El Consejo de Estado de Colombia ha emitido múltiples sentencias en que ha inaplicado el plazo de dos años de caducidad de acciones reparación directa contra el Estado, cuando se trata de daños ocasionados por la comisión de un crimen de lesa humanidad, ponderando entre la seguridad jurídica –que buscan proteger los términos de caducidad– y el imperativo de brindar reparación del daño ocasionado en este tipo de delitos” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018, p.21).

Conforme a lo anterior, y haciéndole eco a lo manifestado por la consejera María Adriana Marín en su salvamento de voto, se debe cuestionar aún más el raciocinio de la Sección Tercera del Consejo de Estado, pues, no solo se equivocan en manifestar que la sentencia de caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile solo vincula a Chile como tal, sino que, adicionalmente, falla al declarar que dicha sentencia no analizó normas colombianas. Así, la providencia de la Corte Interamericana tiene efectos vinculantes para Colombia, por interpretar la Convención Americana, por ser un Estado que hace parte del Sistema Interamericano, que aceptó la competencia de la Corte y, además, analizó la decisión tomada también a la luz del derecho interno colombiano.

Asimismo, el consejero Montaña manifestó en su salvamento de voto que, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, “no estaba habilitada para apartarse de los efectos interpretativos de esa Sentencia”, caso Órdenes Guerra contra Chile, como tampoco podía “restringir su obligatoriedad a partir de criterios hermenéuticos ajenos al Sistema, con base en la existencia de normas nacionales y en la reiteración de una práctica judicial doméstica contraria a la que demanda el estándar convencional vigente” (p.3).

Por otro lado, es importante resaltar que el magistrado Ramiro Pazos (2020), quien también salvó su voto ante la Sentencia de Unificación que venimos hablando, consideró que, para él, la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad es una norma del *ius cogens*, la cual ni siquiera necesita de un tratado o convención para ser de obligatorio cumplimiento, sino que “es un

principio imperativo del derecho internacional que se encuentra en la cúspide del ordenamiento jurídico” (p.13). A su vez, el Magistrado declaró que “el juez de daños debió acudir al control de convencionalidad para inaplicar la regla de caducidad”, pues, para él, “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” (p.18).

Adicionalmente, es necesario traer a colación, nuevamente, la intervención del jurista Enrique Gil en el tercer conversatorio del Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas. El doctor Gil manifestó que, en la responsabilidad derivada de delitos de lesa humanidad, debía prevalecer el principio general de la “irrelevancia del derecho interno” y para sustentar su posición acudió a la doctrina internacional, precisamente al conocido jurista Hans Kelsen, destacando su tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno.

Así pues, basándose en este postulado, en los artículos 93 y 94 de la Constitución colombiana, en el Estatuto de Roma y en jurisprudencia de la Corte Interamericana, Corte Constitucional y Consejo de Estado, concluyó que, sin lugar a dudas, la regulación y protección de los derechos humanos, deben ser interpretados de acuerdo a los postulados internacionales, ya que los diferentes acuerdos suscritos por Colombia, y que ha ratificado sobre la materia, tiene una amplia gama para definir su alcance. Para el doctor Gil, no puede invocarse la caducidad de la acción a nivel interno como el fundamento de la pérdida del derecho de acción, pues para él, una interpretación en este sentido desconoce flagrantemente las normas y postulados internacionales que consagran de manera expresa la imprescriptibilidad de la vulneración de Derechos Humanos.

Por todo lo anterior explicado, la Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020 del Consejo de Estado, además de haberse basado en una similitud inexistente entre dos normas procesales, desconoció el control de convencionalidad y preceptos internacionales,

pues no tuvo en cuenta lo prescrito en la Convención Americana y consecuentemente, desconoció lo interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, saltándose con ello incluso la Constitución misma.

Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, proferida el 30 de julio de 2020:

El 30 de julio de 2020, la Sección Segunda del Consejo de Estado, resolvió una impugnación contra la Sentencia de 16 de enero de 2020, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, dentro de la Acción de Tutela interpuesta contra providencia judicial del Tribunal Administrativo de Antioquía, que negó por excepción de caducidad, el amparo a la familia de María Edilma Giraldo López.

Los hechos que dieron lugar a la controversia, acaecieron el 11 de agosto de 2004, día en el que María Edilma Giraldo se dirigía con su hija, María Juliana Gómez Giraldo, al corregimiento de Santa Ana del municipio de Granada, Antioquia. En dicho desplazamiento se encontraron con miembros del Ejército Nacional que, ante los reclamos de la menor por la desaparición y muerte de su padre, respondieron accionando sus armas e impactándola en una de sus piernas. La madre de la niña intentó auxiliarla, pero solo pudo observar cómo se la llevaban. El cuerpo de la menor fue inhumado como N.N. en el Cementerio de Cocorná, Antioquia.

Por lo anterior, el 20 de enero de 2017, se instauró demanda de reparación directa contra el Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional y la Fiscalía General de la Nación. El Juzgado 29 Administrativo de Medellín declaró no probada la excepción de caducidad, mientras que el Tribunal Administrativo de Antioquía revocó lo resuelto por el *a quo* y, en su lugar, declaró probada referida la excepción.

La relevancia de esta sentencia en el presente apartado, subyace en que la Sección Segunda del Consejo de Estado (2020) revocó la sentencia de la Sección Primera que negó el amparo solicitado, con base a que, “según el desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado, para la Corporación el término de caducidad de la acción de reparación directa por ejecución extra judicial no puede contarse con sujeción única al C.P.A.C.A.”, en palabras de la Alta Corte, “Hacerlo así, supondría, un trato discriminatorio, un desconocimiento del contexto de conflicto en el que se desarrollaron los hechos y una interpretación limitada y en desconocimiento de la Constitución y Tratados Internacionales de Derechos Humanos y DIH”(p.27).

Así, esta Sección del Consejo de Estado (2020) fue enfática en decir que, en estas conductas, que son calificadas como infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario y como delitos de lesa humanidad por el Estatuto de la Corte Penal Internacional, al momento de analizar la caducidad de la acción de reparación directa, no se les puede otorgar el mismo tratamiento de otras que se configuran por fuera del conflicto armado. Por lo que debería garantizarse de forma efectiva la reparación que hace parte del derecho de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, “así como también el de acceso a la administración de justicia de personas protegidas por el derecho internacional que de ninguna manera puede verse vulnerado ni limitado en casos en que se estudien ejecuciones extrajudiciales” (p.32).

Ahora bien, este pronunciamiento del Consejo de Estado al hacerse ejerciendo el control constitucional, queda revestido de efectos erga omnes, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional y se le reconoce carácter vinculante para las autoridades judiciales y administrativas. En otras palabras, los argumentos que conforman la razón de la decisión de los fallos de control de constitucionalidad son fuente formal de derecho, con carácter vinculante ordenado por la misma Constitución.

En efecto, aunque son providencias adoptadas frente a un asunto particular, no tienen efectos simplemente inter partes, puesto que en dichos fallos la Alta Corte determina el contenido y alcance de los derechos constitucionales. Lo anterior trae consigo que el grado de vinculatoriedad que tiene el precedente constitucional para las autoridades administrativas, sea superior al que se predica de otras reglas jurisprudenciales, por lo que no nos encontramos en el terreno de una sentencia más sobre el tema, sino, una sentencia proferida por el Consejo de Estado cuando éste se encontraba actuando como Juez Constitucional.

La Corte Constitucional (2011) explicó, en la Sentencia C-634/11, que lo anterior es debido “no a la determinación de niveles diferenciados entre los altos tribunales de origen, sino en razón de la jerarquía del sistema de fuentes y la vigencia del principio de supremacía constitucional”. En otras palabras, las reglas fijadas en las decisiones que ejercen el control constitucional abstracto y concreto, son prevalentes en el ejercicio de las competencias adscritas a las autoridades administrativas y judiciales.

Conforme a lo anterior, lo establecido en el Sentencia del 30 de julio de 2020, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, actuando como juez constitucional, es de gran relevancia y constituye una carga argumentativa fuerte, que deja en entre dicho la Sentencia de Unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado de la que venimos hablando y demuestra que el debate sigue abierto pues, como se evidencia en la fecha de la providencia, la Sentencia de la Sección Segunda es posterior a la Sentencia de “Unificación”, pero decidió lo opuesto a lo establecida en esta última. Asimismo, suma ideas y refuerza los argumentos para pensar que dicha Providencia de Unificación del 29 de enero de 2020 desconoció el principio de convencionalidad, y con ello la misma Constitución Política Colombiana.

La no concordancia con el Acuerdo de Paz entre el Estado Colombiano y las FARC-EP.

Además de las dos cargas argumentativas anteriores, es muy importante precisar que la Sentencia del 29 de enero de 2020, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, no tuvo en cuenta el momento histórico que vivía Colombia. Esto, toda vez que en noviembre de 2016 se firmó el Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP, en donde se fijó el “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición” - SIVJRNR- para garantizar la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en el país, pero que, pese a la notoria relación con el tema del acceso a la justicia para las víctimas de delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra, no fue mencionado ni analizado en ninguna de las 27 páginas de la providencia de unificación en mención.

En suma, la Sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado no podía desconocer el contexto colombiano, que, como se dijo al principio de este trabajo, aún se encuentra sumido en la dinámica del conflicto armado en todo el territorio nacional, el cual nos acerca a una historia compleja en donde no solo las guerrillas, sino también grupos de paramilitares y el mismo Estado colombiano han cometido crímenes atroces contra los derechos humanos.

Tal contexto nos lleva a tener la obligación de trabajar en conjunto y armónicamente, entre todas las ramas del poder público, en este caso entre el ejecutivo y el judicial, integrando y articulando toda la normatividad, para lograr construir una paz duradera y finalmente reparar a las víctimas del conflicto colombiano. El Acuerdo de Paz guió y dirigió todas sus fuerzas para contribuir con dichos propósitos, y por consiguiente no se puede ni contradecir, ni dificultar su aplicación e implementación, pese a que hablemos de otra jurisdicción cuando nos encontramos en el terreno de la Justicia Transicional.

Es decir, aún cuando el Consejo de Estado tiene la potestad de decidir sobre el tema de la caducidad de las pretensiones de reparación directa de los delitos de lesa humanidad, genocidio y guerra, para alcanzar el fin último de la paz el cual es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento según el artículo 22 de la Constitución Política colombiana, debe conversar, interactuar, articular y ser coherente con el Acuerdo de Paz, la Comisión de la Verdad y la Jurisdicción Especial para la Paz. Al respecto de este punto, el Magistrado Montaña Plata (2020) manifestó que “las reglas jurisprudenciales que se unificaron tienen un impacto sobre la solidez del proceso de transición y perjuran los mandatos constitucionales sobre la obligación estatal de construir una paz estable y duradera” (p.6).

Lo anterior, parte de la idea básica de la paz como valor supremo, replicada desde años atrás. Hans Kelsen escribió, en el prefacio de su libro “La Paz por medio del derecho”, que:

Hay verdades de por sí evidentes, que se hace necesario proclamarlas repetidamente para evitar que terminen en el olvido. La verdad es que la guerra es un asesinato en masa, la mayor desgracia de nuestra cultura; y garantizar la paz debe ser nuestro principal objetivo político, un objetivo mucho más importante que la elección entre democracia y dictadura, o entre el capitalismo y el socialismo (Kelsen, 1944).

Asimismo, Thomas Hobbes (1642) manifestó que la paz representa el fundamento principal del control social y la razón misma del artificio jurídico e institucional, que consiste precisamente en la garantía de vida contra la ley de la selva del más fuerte que rige en el estado de la naturaleza. Luigi Ferrajoli (2015), en su intervención en el Congreso Internacional: Paz y Justicia Transicional, celebrado en la Universidad Santo Tomás en septiembre de 2015, expresó que, como lo dice el artículo 22 de nuestra Constitución, la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, un derecho de la persona y, por

ende, un deber correspondiente de la esfera pública, que es el principal deber que el Estado tiene que alcanzar, por lo tanto, “la realización de la paz y el “*nunca más*” a la guerra deben representar ya sea sobre un plano teórico y filosófico o sobre aquel del derecho positivo, un objetivo político y una obligación jurídica prioritaria sobre cualquier otra”(p.22).

Sin embargo, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado decidió que el plazo de las víctimas para demandar al Estado y buscar reparación es de solo dos años después de que se tenga conocimiento del hecho; tal jurisprudencia termina obstaculizando la reparación integral de las personas afectadas, y con ello dificultando la implementación del “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición” -SIVJRNR-, la arquitectura jurídica central y básica para contrarrestar los efectos de la guerra y lograr una paz estable y duradera hoy en día, objetivo mayor del Proceso y Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC.EP.

En esta línea, la magistrada Adriana Marín (2020), en su salvamento de voto, enfatizó que, para ella:

En el contexto colombiano, de un país que ha vivido y continúa viviendo un conflicto armado interno de medio siglo, resulta paradójico que las normas de acceso a la administración de justicia se interpreten y apliquen de forma absoluta y rígida, dando prevalencia a la seguridad jurídica sobre valores esenciales al ser humano como la verdad, la justicia y la reparación (p. 23).

Así pues, al no intentar ensamblar la Sentencia de Unificación de 29 de enero de 2020 con el Acuerdo de Paz, la Sección Tercera del Consejo de Estado no solo le está cerrando la oportunidad a las víctimas para ser indemnizadas y para acceder a la justicia, también les está negando el goce de principios enunciados en el quinto punto de dicho Acuerdo, tales como el esclarecimiento de la verdad, la participación de las víctimas y el

principio de reconciliación, los cuales se llagarían a garantizar aún con una sentencia absolutoria. Toda vez que, al negarle la admisión de la demanda por el hecho de no haber sido interpuesta en el término de dos años contados a partir del conocimiento del daño antijurídico, deja a las personas afectadas de graves violaciones de derechos humanos por el conflicto armado, sin la simple posibilidad de esclarecer los hechos, de ser reconocidas como víctimas que son y de discutir sobre la satisfacción de sus derechos, pues el único pronunciamiento que tendrá por parte del Juez contencioso administrativo será un auto que se pronuncia sobre el término caducado de su demanda.

Lo dicho anteriormente es muy importante, pues hay que recordar que no todas las demandas de reparación directa que se admiten terminan en sentencia condenatoria, lo que quiere decir que, si se llegase a garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de estas graves violaciones de derechos humanos, estableciendo que no caducarán sus pretensiones en dos años desde el daño antijurídico, no sería igual a condenar al Estado siempre que se le demande por estos asuntos. Pues las personas afectadas deberán pasar por un proceso contencioso administrativo, que les garantizara desde el principio sus derechos y principios como víctimas, pero no le asegurarán una sentencia a favor suyo, salvo que se pruebe que el Estado, en efecto, estuvo involucrado en la violación de sus derechos.

Correlativamente, el Magistrado Ramiro Pazos, en su salvamento de voto de la Sentencia de unificación, basándose en la sentencia de la Corte Constitucional C-715 de 2002, concluye que:

Los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral, infringidos por violaciones masivas, estructurales y sistemáticas de derechos humanos en el marco del conflicto armado, origina unas obligaciones irrevocables a cargo del Estado, como los son: (i) prevenir estas violaciones; (ii) esclarecer la verdad de lo sucedido, investigar y sancionar a los responsables de estos delitos sistemáticos y masivos; y (iii) reparar integralmente a las

víctimas, cuyo componente preferente y principal son las medidas de reparación de carácter no pecuniario, tanto por la vía judicial como por la vía administrativa” (p. 9).

Así, no se debe olvidar que los esquemas políticos y jurídicos modernos parten del reconocimiento de la existencia de un modelo garantista en el que la protección y pleno ejercicio de los derechos de la persona constituye el fin mismo de la organización estatal. Por ende, si el Estado colombiano puede perseguir a las personas responsables de las violaciones a derechos humanos, sin que opere la prescripción de la acción penal, sería contradictorio y absurdo, fuera de injusto e irrazonable que las víctimas de ese daño no pudieran conseguir la efectiva reparación por parte del Estado, máxime cuando, se reitera, el contexto colombiano acredita una guerra que ocasionó múltiples infracciones y quebrantamientos a los derechos fundamentales de las personas.

En síntesis, el precedente que sentó esta Sentencia de Unificación, al concluir que en los eventos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra, era requisito necesario el conocimiento por parte del interesado del hecho imputable al Estado para exigir el cumplimiento del termino de caducidad, puede considerarse una afrenta a los derechos de las víctimas, al Acuerdo de Paz, a la Justicia Transicional y, lo más grave, a la Constitución misma, pues al desconocer uno de los instrumentos principales de solución del conflicto y sostenibilidad de la paz, no se está respetando el principio rector establecido en el artículo 22 de nuestra Carta Magna. Pese a que el Consejo de Estado tenga la potestad para decidir sobre estas cuestiones, el contexto colombiano y los mandatos constitucionales obligan a cada una de las ramas del poder a remar hacia la misma dirección: una paz estable y duradera, cosa que dificulta en demasía el Consejo de Estado al desconocer el Acuerdo de Paz, el cual es fundamental y transversal a todo el ordenamiento, normativo y político del país.

En similar sentido concluyen: el Consejero Montaña, al expresar en su salvamento de voto que la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sala Plena del Consejo de Estado “creó un riesgo indeseado de impunidad para la barbarie que desgraciadamente ha caracterizado nuestro conflicto y se ensañó con los más vulnerables”(p.6); el jurista Enrique Gil, al manifestar que “si el Estado no responde por la violación de derechos humanos no habrá posibilidad alguna de que los valores y principios que trazo el constituyente en la Carta del 91 sean resignificados”; y la Magistrada María Adriana Marín (2020), al plantear que “no es posible admitir tesis negacionistas del conflicto armado interno y las graves violaciones a derechos humanos que día a día persisten en el país. La paz, como valor supremo, solo será posible una vez se reconozca la necesidad de reparar a las víctimas y reconstruir el tejido social”.

Conclusiones

Después de analizar la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado, en la cual se estableció la obligatoriedad del término de caducidad común de dos años para demandar al Estado cuando hablamos de daños antijurídicos derivados de delitos de lesa humanidad, de genocidio y de crímenes de guerra; de examinar las normas internacionales e internas respecto a la imprescriptibilidad de dichos delitos; de estudiar los pronunciamientos de las Altas Cortes del país y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y, después de realizar el presente trabajo, podemos concluir que la caducidad de las pretensiones de reparación directa que versen sobre de delitos que configuran graves violaciones de derechos humanos, no puede operar.

Como se analizó en apartados anteriores, la responsabilidad de los Estados que han ratificado la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, se origina de la suscripción de esta, siendo Estados miembros de la OEA, y de la ratificación de la Convención Americana, aceptando la jurisdicción de la Corte Interamericana. Colombia mediante la Ley 16 de 1972, adoptó dicha Convención y realizó el depósito de ratificación el 31 de junio de 1973. Asimismo, aceptó la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir del 21 de julio de 1985. Por esta razón, es necesario la aplicación de este instrumento internacional, así como la jurisprudencia de esta Corte, respecto de los casos de graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad, en virtud de lo mandado en el artículo 93 de la Constitución Política Colombiana.

Así pues, la figura de la caducidad del medio de control de reparación directa, establecida en el ordenamiento interno en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, tiene que

ser interpretada y aplicada bajo una perspectiva de convencionalidad, en la cual se debe tener en cuenta la línea jurisprudencial construida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Entendiendo lo anterior, hay que clarificar que este organismo internacional, ha señalado en múltiples ocasiones que, en los casos de delitos de lesa humanidad, de genocidio y de crímenes que configuran infracciones al Derecho Internacional Humanitario, es razonable la imprescriptibilidad y no caducidad de las acciones civiles.

En la Sentencia del 29 de noviembre de 2018, conocida como el Caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile, al que se refirió la Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020 del Consejo de Estado colombiano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró responsable al Estado de Chile por haber violado el artículo 25 de la Convención Americana, y concluyó que resultaba injustificado aplicar términos de caducidad tratándose de delitos de lesa humanidad. Este pronunciamiento de la Corte Interamericana es completamente vinculante para el Estado colombiano, toda vez que, se reitera, hace parte de la Convención Americana y, por ende, pese a no ser el Estado explícitamente implicado en la Providencia, debe acatar y aplicar lo establecido en la *ratio decidendi* de ella. En este orden de ideas, aceptar la tesis que fijó la Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020, sería contra derecho.

Asimismo, además de este precedente y obligación supraconstitucional, hay dos aspectos importantes a nivel del derecho interno colombiano que se deben tener en cuenta, para concluir que el término de caducidad no debería ser aplicable cuando se trata de crímenes atroces. El primero de ellos está contenido en la Ley 288 de 1996, mediante la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicio a las víctimas de violaciones de derechos humanos, en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos (Congreso de Colombia, 1996).

Esta Ley, en el artículo 2, parágrafo 4, autoriza al Estado colombiano a conciliar por la violación de derechos humanos, aun cuando las acciones judiciales internas hayan caducado. En concordancia con lo anterior, le corresponde al Juez de lo Contencioso Administrativo armonizar y materializar los principio y reglas jurídicas contenidas en los Sistemas Internacionales de Protección a los Derechos Humanos, para garantizar la verificación, garantía y concreción del postulado que consagra que el paso del tiempo no generará impunidad cuando hablamos de delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra.

El segundo aspecto a nivel del derecho interno colombiano que debemos resaltar, como se explicó extensamente en el apartado anterior, tiene que ver con la obligación impuesta por el artículo 22 de la Constitución Política Colombiana. En dicho artículo se consagra que “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”, por lo que todo el aparato judicial tiene el deber de contribuir, con su jurisprudencia y parámetros consagrados en ella, a la paz de Colombia. Para ello, entonces, es necesario reconocer, articular y acoplar el Acuerdo de Paz firmado en noviembre de 2016 con la guerrilla de las FARC-EP, con las decisiones de las Altas Cortes, debido a que, en este momento histórico del país, es el instrumento más importante para llevar a cabo la paz estable y duradera de la nación.

Así, los jueces de Colombia no pueden pasar por alto lo consagrado en el Acto Legislativo 01 de 2017, como lo hizo la Sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 del Consejo de Estado. Pese a tener cada Corte su propia jurisdicción, la rama judicial debe remar en conjunto para que sus providencias contribuyan, en vez de entorpecer, a la solución de los conflictos armados que hemos tenido a lo largo de la historia de nuestro país. Tal y como están las cosas, con la postura impuesta por la Sentencia de Unificación a

la que se ha hecho referencia en este trabajo, se le estaría cerrando la única vía que tienen las víctimas del conflicto, para reclamar la responsabilidad del Estado cuando este se ve envuelto en graves violaciones de derechos humanos, pues, pese a que la Justicia Transicional pueda llegar a esclarecerle los hechos y dictar responsabilidades colectivas, jamás podrá obligar al Estado colombiano a indemnizar pecuniariamente y reparar a una persona, toda vez que no cuenta con la competencia para dar cuenta de la pérdida particular de cada víctima.

Entendiendo lo anterior, no es concebible que el resultado de un proceso ante la J.E.P.²² concluya a favor de las víctimas de delitos de lesa humanidad originados, por ejemplo, en políticas como ejecuciones extrajudiciales y, por otro lado, que esas mismas personas afectadas, no puedan venir individualmente a reclamarle al Estado, en el campo de lo contencioso administrativo, por haber trascurrido más de dos años desde la violación de su derecho. Hay que entender algo: la condición de víctima no caduca por el paso del tiempo y “la seguridad jurídica que busca el fenómeno de la caducidad debe ceder ante situaciones que son del interés de la humanidad entera” (Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, 2016).

Mediante este análisis es evidente que, el Juez Contencioso Administrativo no puede ser un mero ejecutor formal de las normas legales, y mucho menos cuando nos encontramos en casos excepcionales, como lo son las graves violaciones de los derechos humanos y el contexto histórico en el que nos encontramos. El Juez Contencioso Administrativo está llamado a cumplir su rol funcional dentro del Estado Social de Derecho y no limitarse a aplicar las normas sin antes analizar las consecuencias que éstas puedan tener. Por ende, el

²² Jurisdicción Especial para la Paz.

Juez debe ser garante de la corrección constitucional en la interpretación y aplicación de la norma legal establecida en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. Como también está llamado a aplicar, según el artículo 93 de nuestra Constitución Política, el Control de Convencionalidad que se le impone en razón a la fuerza vinculante de los tratados de Derechos Humanos y su doctrina. Lo que lo llevará a inaplicar, inevitablemente, el término común de caducidad frente a graves violaciones de derechos humanos.

Así pues, en ningún caso, cuando nos encontramos en el terreno de daños ocasionados por infracciones al Derecho Internacional Humanitario, la regla general de caducidad de los dos años, establecida en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, resultará suficiente y satisfactoria. Por lo que se debe hacer un trato diferencial, amerita una protección jurídico procesal reforzada, orientada a acatar el postulado internacional de la imprescriptibilidad de delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra y hacer efectivo el derecho fundamental de las víctimas a una reparación integral.

Sobre todo, cuando se hace manifiesta la presencia de situaciones que se enmarcan en hipótesis constitutivas de actos que lesionan, no solo intereses particulares, sino valores vinculados materialmente al principio de humanidad, no puede existir barrera alguna fundada en el ordenamiento jurídico interno de un país, que pretenda establecer límites temporales para el juzgamiento de dichos actos atroces. Por lo que, sea en el ámbito de la responsabilidad penal o de cualquier otro, como en el caso de la responsabilidad del Estado, el paso del tiempo no puede dejar sin reparación a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos.

Es más, resultaría completamente contradictorio, y paradójico, que por un lado, aceptemos la imprescriptibilidad de la acción penal, modificando por mandato de derecho internacional el artículo 83 de la Ley 599 del 2000, y, por otro lado, se niegue la posibilidad

de acudir a la reparación directa en la jurisdicción contencioso administrativa. Máxime cuando se ha constatado, en diferentes casos, que el Estado mismo, ha participado y se ha visto involucrado en la ejecución de estas conductas de graves violaciones de derechos humanos.

Por consiguiente, no se puede aceptar, de ninguna manera, que el Estado como garante de los derechos humanos, de la justicia, y de la seguridad, pueda, por el paso del tiempo, evadir la responsabilidad que le corresponde ante crímenes que han ofendido la humanidad. Por el contrario, el Estado está en la obligación de reparar y de remover los obstáculos procesales para que, en casos de delitos de lesa humanidad e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, no caduquen las pretensiones de reparación directa de las víctimas, y, con ello, hacer prevalecer el acceso a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición de graves violaciones de derechos humanos.

En síntesis, en Colombia no debe operar el fenómeno de la caducidad en materia de reparación directa frente a los delitos de lesa humanidad, de genocidio y de crímenes de guerra, ya que, si bien existen unas reglas establecidas en el numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, en estos casos se debe garantizar el acceso a la administración de justicia de la víctimas, en virtud de los principios de coherencia, plenitud e integración normativa del derecho interno, aplicados con los principios de derecho del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el principio de convencionalidad establecido en el artículo 93 de la Constitución Política.

Bibliografía

Asamblea Nacional Constituyente. (20 de julio de 1991). *Constitución Política de Colombia*.

Bogotá D.C., Colombia.

Alberto Montaña Plata. (6 de febrero de 2020). *Salvamento de Voto de la Sentencia de 29 de enero de 2020*. Bogotá D.C., Colombia.

Brewer Carías, A., & Santofimio Gamboa, J. O. (2013). *Control de convencionalidad y responsabilidad del Estado*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1437 de 2011 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*.

Bogotá D.C., Colombia: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (24 de julio de 2000). *Ley 599 del 2000 por la cual se expide el Código Penal*. Bogotá D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (5 de julio de 1996). *Ley 288 de 1996 por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicio a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos*. Bogotá D.C., Colombia.

Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas (Productor). (2020). *Tercer Conversatorio*

CCA. Recuperado de

<https://www.youtube.com/watch?v=mfOxClv2psI&list=PLnRdEy0zgZYL25D0GzFmmVhXKD4wMY9VZ&index=100&t=195s>.

Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera. (29 de enero de 2020). *Sentencia proferida el 29 de enero de 2020*. Bogotá D.C.

- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. (17 de septiembre de 2013). *Sentencia de 17 de septiembre de 2013*. Bogotá D.C.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. (19 de octubre de 2007). *Sentencia de 19 de octubre de 2007. Masacre del Aro*. Bogotá D.C.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. (30 de julio de 2020). *Sentencia del 30 de julio de 2020, C.P. Gabriel Valbuena Hernández*. Bogotá D.C.
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (30 de mayo de 2018). *Sentencia número AP2230-2018*. Bogotá D.C.
- Corte Constitucional de Colombia. (24 de agosto de 2011). *Sentencia C-634/11*. Bogotá, D.C.
- Corte Constitucional de Colombia. (18 de abril de 2012). *Sentencia C-290/12*. Bogotá, D.C.
- Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión. (2016). *Sentencia T-352 de 2016*. Bogotá, D.C.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (29 de noviembre de 2018). *Sentencia Caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (24 de febrero de 2011). *Sentencia 24 de febrero de 2011, caso Gelman Vs Uruguay*.
- Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad. (26 de noviembre de 1968).
- Díaz, O. H. (2013). El debate de la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad en Colombia: Análisis desde la perspectiva de los derechos humanos. *Pensamiento Jurídico No 37*, 15 - 33.

- Ferrajoli, L. (2016). *Justicia Derecho y Posconflicto en Colombia*. (J. E. Ulloa, Ed.) Bogotá D.C. : Grupo Editorial Ibáñez.
- Gobierno Nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes. (12 de noviembre de 2016). *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. La Habana., Cuba.
- Gómez López, J. O. (1998). *Crímenes de Lesa Humanidad* . Bogotá: Doctrina y Ley.
- Hobbes, T. (1642). *De Cive: Elementos filosoficos sobre el ciudadano*. Alianza Editorial, 2016.
- Juzgado 2º Administrativo del Circuito de Yopal. (10 de julio de 2017). *Sentencia del 10 de julio de 2017*.
- Kelsen, H. (1944). *La Paz por medio del derecho*. Madrid: Trotta, 2003.
- María Adriana Marín. (6 de febrero de 2020). *Salvamento de Voto de la Sentencia de 29 de enero de 2020*. Bogotá D.C., Colombia.
- Mora, A. B. (13 de febrero de 2020). Consejo de Estado cambia las reglas y dificulta a las víctimas acceder a la reparación. *El Espectador*, págs. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/consejo-de-estado-cambia-las-reglas-y-dificulta-las-victimas-acceder-la-reparacion-articulo-904478>.
- Mac-GreGor, E. F. (s.f.). *El Control Difuso de Convencionalidad en el Estado Constitucional*. Obtenido de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2873/9.pdf>; consultado 9 de febrero de 2014.
- Ramiro Pazos Guerrero. (2 de febrero de 2020). *Salvamento de Voto de la Sentencia del 29 de enero de 2020*. Bogotá D.C., Colombia.

Santofimio Gamboa, J. O. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III*. Bogotá D.C.:
Universidad Externado de Colombia.

Sarmiento, J. P. (2011). El Recurso Extraordinario de Unificación Jurisprudencial . *Vniversitas*.