



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 2037

Bogotá, D. C., martes, 28 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 11 DE 2025 SENADO

por la cual se modifican los artículos transitorios 5°, 8° y 25, y se adicionan dos artículos nuevos al título transitorio “de las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” de la constitución política y se dictan otras disposiciones.

PALOMA

Bogotá D.C., 27 de octubre de 2025

Honorable Senador
JULIO CHAGÜI
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para Primer Debate del **Proyecto de Acto Legislativo No. 011 de 2025 Senado** “Por la cual se modifican los artículos transitorios 5, 8 y 25, y se adicionan dos artículos nuevos al título transitorio “de las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” de la constitución política y se dictan otras disposiciones”

Respetado Presidente:

Reciba un cordial saludo.

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo No. 011 de 2025 Senado** “Por la cual se modifican los artículos transitorios 5, 8 y 25, y se adicionan dos artículos nuevos al título transitorio “de las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” de la constitución política y se dictan otras disposiciones”

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El **Proyecto de Acto Legislativo No. 011 de 2025 Senado** “Por la cual se modifican los artículos transitorios 5, 8 y 25, y se adicionan dos artículos nuevos al título transitorio “de

las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” de la constitución política y se dictan otras disposiciones” fue radicado el 2 de octubre de 2025 por los Honorables Senadores Paloma Valencia Laserna, Ciro Alejandro Ramírez Cortes, María Fernanda Cabal Molina, Carlos Abraham Jiménez, Enrique Cabrales Baquero, Yenny Rozo Zambrano, Jonathan Ferney Pulido Hernández, Germán Blanco Álvarez, Juan Carlos García Gómez; Honorables Representantes Carlos Edward Osorio Aguiar y Christian Garces Aljure. El proyecto original fue publicado en la Gaceta 1966 de 2025.

El 23 de octubre de 2025, mediante el Acta MD-10, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República me designó como ponente de la iniciativa.

II. OBJETO PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

La iniciativa legislativa tiene como principal objetivo modificar y adicionar disposiciones transitorias de la Constitución Política relativas a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), reafirmando su carácter transitorio y autónomo, así como su competencia preferente y exclusiva frente a las conductas cometidas con anterioridad al primero (1º) de diciembre de 2016 en el marco del conflicto armado interno. Asimismo, busca precisar las condiciones de acceso y permanencia en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, garantizar la procedencia de la acción de tutela frente a actos y providencias de la JEP bajo parámetros de debido proceso y control constitucional, y establecer un régimen sancionatorio diferenciado para los miembros de la Fuerza Pública que combine medidas restaurativas, de restricción de derechos y privación de la libertad conforme a los estándares nacionales e internacionales.

Esta iniciativa incorpora la participación de la Justicia Penal Militar mediante la emisión de un concepto no vinculante en los casos que involucren a miembros de la Fuerza Pública, fortaleciendo la coordinación interjurisdiccional y salvaguardando la seguridad jurídica. Con ello se busca garantizar el respeto a los derechos fundamentales, la satisfacción de los derechos de las víctimas y el cumplimiento de los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición, en armonía con la Constitución, el Derecho Internacional Humanitario y los compromisos derivados del Acuerdo Final de Paz.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

El Gobierno de Juan Manuel Santos adelantó un proceso de negociación con las FACR-EP que dio lugar al denominado Acuerdo de la Habana. Como consecuencia de ese acuerdo se introdujeron modificaciones a la Constitución y la ley tendientes a recoger los acuerdos y asegurar su cumplimiento en el futuro. La creación de la JEP hace parte del desarrollo de esos acuerdos.

Es importante resaltar que el Gobierno Santos fue reiterativo¹ en expresar que el juzgamiento y tratamiento de las Fuerzas Armadas de Colombia no hacía parte de la mesa de negociación. El tratamiento jurisdiccional de la Fuerza Pública hacía parte de la voluntad exclusiva del Gobierno, y no era decidido por los negociadores del Gobierno ni mucho menos de las FARC. Es así, como la presente modificación de este acto legislativo no supone en lo absoluto una modificación de los Acuerdos de La Habana. El tema del tratamiento judicial de las Fuerzas Armadas no hace parte de los acuerdos.

El Gobierno Santos tomó la decisión de otorgarle a las FF.AA. un tratamiento simétrico y simultáneo; pero diferenciado. El propósito era suplir los errores de las negociaciones del pasado que otorgaron garantías judiciales a los grupos armados que se desmovilizaban, pero dejaban a las FF.AA. sin esas garantías teniendo como resultado un tratamiento no simétrico, y sobre todo altamente injusto. Los hombres de nuestras fuerzas terminaban judicializados en tanto los criminales ocupaban dignidades políticas luego de sus indultos y amnistías.

Sin embargo, el Gobierno Santos no logró establecer el procedimiento diferenciado que requieren las FF.AA. Esta distinción obedece a la naturaleza absolutamente antagónica de las dos organizaciones. Por una parte, esta las FARC que era una organización criminal, con propósitos criminales. En tanto, la Fuerza Pública es una organización legítima del Estado de Derecho, cuyo actuar está regido por la ley y que desarrolla el monopolio de las armas por parte del Estado. Las Fuerzas Armadas de Colombia han sido los ejércitos de nuestra democracia y han combatido en nombre y a favor del Estado legítimo. Los crímenes cometidos por sus miembros deben entenderse como una desviación del propósito de la fuerza pública.

Así las cosas, el Acto Legislativo 01 de 2017 *“por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la*

construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”, determinó que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR) está compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición.

Señaló igualmente que el plazo para la conclusión de las funciones de la JEP consistentes en la presentación de acusaciones por la Unidad de Investigación y Acusación, de oficio o como consecuencia de las resoluciones de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las Conductas, sería de 10 años, más un plazo posterior de 5 años más para concluir su actividad jurisdiccional.

Asimismo, dispuso que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 1 de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los derechos humanos. Estableció igualmente sus objetivos centrales, conformación y las sanciones aplicables propias, alternativas y ordinarias.

De manera específica consagró la procedencia de acciones de tutela contra las acciones u omisiones de los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz, que hayan violado, violen o amenacen los derechos fundamentales. Para tal fin, se dispuso como único competente al Tribunal para la Paz, siendo la primera instancia conocimiento de la Sección de Revisión, la segunda de la Sección de Apelaciones, con posibilidad de revisión del fallo por la Corte Constitucional.

Finalmente, se destaca que esta disposición consagra un tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública, que debía ser simétrico en algunos aspectos, diferenciado en otros, pero siempre equitativo, equilibrado y simultáneo.

Pese a lo anterior, ha sido de público conocimiento la falta de garantías judiciales a la que se están enfrentando los miembros de la fuerza pública en la JEP. Derechos

que debieran ser básicos como la presunción de inocencia y el debido proceso se ven vulnerados en los distintos escenarios a los que se enfrentan los comparecientes, quienes se enfrentan sin herramientas ante una justicia diseñada para declararlos culpables.

Prueba de lo anterior constituye el informe *“Audiencias en la JEP y falta de garantías judiciales”*¹ publicado por la ONG Hijos de los Héroes Col, publicado el pasado 29 de septiembre, en el que se registran 180 momentos en los que se evidenciaron vulneraciones a las garantías judiciales de los comparecientes miembros de la Fuerza Pública y comportamientos reprochables de los magistrados en las audiencias ante la JEP.

Se destacan las siguientes vulneraciones documentadas y evidenciadas en este informe:

- *“Algunos magistrados tienen una verdad preconcebida y juzgan el aporte a la verdad de los comparecientes conforme a esta, intentando reiteradamente influir en sus declaraciones.*
- *Se amenaza constantemente a los comparecientes de tener consecuencias negativas o perder beneficios, de no decir lo que la magistratura considera como "verdad completa". Lo anterior se convierte en un incentivo perverso que intenta influir en la versión de los comparecientes que debe ser libre y que no debe implicar per se la aceptación de responsabilidad, conforme a las mismas normas que rigen a la JEP.*
- *A pesar de que la magistratura, el Ministerio Público y las mismas víctimas pudieron advertir contradicciones evidentes en los testimonios de algunos comparecientes, con una alta probabilidad de que estén mintiendo, no se tomó ninguna medida al respecto violando así las garantías judiciales y derechos de otros comparecientes no presentes en la diligencia.*
- *Es tolerado por la magistratura que se presenten pruebas, testimonios, declaraciones, informes de organizaciones, entre otros, en contra de los comparecientes miembros de la Fuerza Pública, pero no se les permite la contradicción, la presentación de pruebas de descargo y el derecho a la defensa en las audiencias del proceso dialógico.*

¹ Artículo Revista Semana “El informe que revela las presiones de la JEP a militares para que acepten cargos: “Se les vulnera el debido proceso”, disponible en el enlace:
["https://www.semana.com/nacion/articulo/el-informe-que-revela-las-presiones-de-la-jep-a-militares-para-que-acepten-cargos-se-les-vulnera-el-debido-proceso/202506/12](https://www.semana.com/nacion/articulo/el-informe-que-revela-las-presiones-de-la-jep-a-militares-para-que-acepten-cargos-se-les-vulnera-el-debido-proceso/202506/12)

- *Se presentan en las audiencias contextos preconcebidos por la JEP, sin que tampoco puedan ser cuestionados y debatidos por la defensa de los comparecientes.*
- *No es clara la línea entre juez y parte en las audiencias del proceso dialógico, puesto que los magistrados en múltiples ocasiones toman parte por las víctimas, incluso, con sus manifestaciones, se incluyen a sí mismos dentro del universo de las víctimas o de sus intereses en el proceso. Lo anterior es clara violación al principio de imparcialidad que debe regir la labor del juez.*
- *Los magistrados llevan a cabo preguntas prohibidas durante los interrogatorios, es decir, preguntas sugestivas, capciosas, ambiguas y repetitivas a los comparecientes. Así mismo, se permite que las víctimas incurran en las mismas prácticas al interrogar directamente a los comparecientes.*
- *En general, el proceso dialógico en contra de comparecientes miembros de la Fuerza Pública que quieran defender su inocencia en la jurisdicción, se convierte en un juicio previo en donde no existen reales garantías judiciales y todo termina disponiéndose a mostrar la culpabilidad del compareciente sin oportunidad de defensa.”*

Así las cosas, se considera necesario realizar las modificaciones propuestas en esta iniciativa legislativa, a fin de dar garantías reales a los miembros de la fuerza pública que hoy comparecen ante la JEP. Consideramos que es momento de abrir este debate y analizar el tema de cara a las circunstancias actuales, en aras de asegurar un juzgamiento sin sesgos y con plenas garantías procesales para los comparecientes.

IV. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, es preciso señalar que el presente proyecto de acto legislativo no implica una erogación presupuestal adicional ni compromete recursos distintos a los ya apropiados en el Presupuesto General de la Nación. Su ejecución se soporta en la articulación interinstitucional y en el uso eficiente de las estructuras y capacidades existentes en el Estado, de manera que los lineamientos propuestos podrán incorporarse en los planes, programas y proyectos en curso, con cargo a las asignaciones vigentes.

V. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin

de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)”*

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se

encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Por lo anterior, se estima que esta iniciativa legislativa no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo. No obstante lo anterior, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 y habida cuenta de la necesidad y conveniencia de la presente iniciativa, solicito a los Honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República, debatir y aprobar en primer debate el **Proyecto de Acto Legislativo No. 011 de 2025 Senado** “*Por la cual se modifican los artículos transitorios 5, 8 y 25, y se adicionan dos artículos nuevos al título transitorio “de las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” de la constitución política y se dictan otras disposiciones*”, de conformidad con el texto original publicado en la Gaceta 1966 de 2025.

Cordialmente,



PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República