REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1706 Bogotá, D. C., viernes, 30 de octubre de 2026 EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

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

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

AUDIENCIA PÚBLICA (MIXTA) DE 2026

(octubre 5)

Convocada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del honorable Senado de la República

Salón Guillermo Valencia - Capitolio Nacional y en la plataforma virtual Zoom

• **Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2026 Senado,** *por medio del cual se modifica el artículo 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo número 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz*.

Himno Nacional de la República de Colombia

Siendo las 2:27 p. m. del día lunes 5 de octubre de 2026, la Presidencia ejercida por la honorable Senadora *Isabel Cristina Zuleta López*, da inicio a la Audiencia Pública Mixta, previamente convocada y con la presencia en el salón de la Comisión Primera de Senado salón Guillermo Valencia - Capitolio Nacional y en la plataforma virtual Zoom de los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera del honorable Senado.

El orden del día para la audiencia es el siguiente:

AUDIENCIA PÚBLICA (MIXTA)

AUDIENCIA PÚBLICA SOBRE:

• **Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2026 Senado,** *por medio del cual se modifica el artículo 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo número 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz*.

Autores: honorables Senadores *Juan Fernando Caicedo, Óscar Villamizar Meneses, Zandra Bernal Rincón, María Angélica Guerra, Juan Espinal Ramírez, Carlos Meisel Vergara, Esteban Quintero Cardona, Christian Garcés Aljure, Rafael Nieto Loaiza, Claudia Zuleta Murgas, Enrique Cabrales Baquero*, y otras firmas ilegibles.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Rafael Nieto Loaiza*.

Publicación Proyecto Original: ***Gaceta del Congreso*** número 941 de 2026.

Ponencia Primer Debate: ***Gaceta del Congreso*** número 1272 de 2026.

Intervinientes: Personas naturales o jurídicas, para que formulen sus observaciones, inscritos previamente de conformidad con el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992; e invitados especiales.

Convocada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del honorable Senado de la República.

En virtud de la Proposición número 18 presentada por la honorable Senadora *Isabel Cristina Zuleta López*, dispuesto en el siguiente link (https://drive.google.com/file/d/1MvIX-OH4hmI9DQKa9EJvhzZB4kOK6ib7/view?usp=drive_link)

Mediante Resolución número 01 del 29 de septiembre de 2026

Cuatrienio 2026-2030

Legislatura 2026-2027 - Primer Periodo

Día: lunes 5 de octubre de 2026

Lugar: Salón Guillermo Valencia- Capitolio Nacional- Primer Piso y plataforma Zoom.

Hora: 2:00 p. m.

I

Lectura de la Resolución número 01 del 29 de septiembre de 2026

II

Intervenciones invitados especiales e inscritos

"La Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del honorable Senado de la República informa que, para esta audiencia, la presencia será mixta a través de la plataforma Zoom, la invitación para la conexión, el ID y la contraseña se enviará vía correo electrónico".

El Presidente,

Honorable Senador *Enrique Gómez Martínez*.

El Vicepresidente,

Honorable Senador *José Nicolás Gómez Medina*.

El Secretario General,

Doctor *Emiliano Rivera Bravo*.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a la Resolución número 01 del 29 de septiembre de 2026.

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

RESOLUCIÓN N°01

(29 de septiembre de 2026)

"Por la cual se convoca a Audiencia Pública Mixta"

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del H. Senado de la República

CONSIDERANDO:

a) Que en la legislatura 2026- 2027, se radicó en el Senado de la República el Proyecto de Acto Legislativo No. 004 de 2026 Senado ***"Por medio del cual se modifica el Artículo 21 del título transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la fuerza pública sancionados por la jurisdicción especial para la paz"***.

b) Que la Senadora Isabel Cristina Zuleta López, presentó en la sesión ordinaria del día 29 de septiembre del año en curso, Acta N° 08, la proposición N° 18, en la que solicita la realización de una Audiencia Pública Mixta para que la ciudadanía, entidades del sector y el Gobierno Nacional presenten sus observaciones sobre el Proyecto de Acto Legislativo No. 004 de 2026 Senado, la cual fue aprobada por unanimidad por los Miembros de la Comisión.

c) Que la Ley 5ª de 1992 en su artículo 230, establece el procedimiento para convocar las Audiencias Públicas sobre cualquier proyecto de acto legislativo o de ley.

d) De igual manera el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva de la Comisión, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad,

RESUELVE:

Artículo 1°. Convocar Audiencia Pública para que las personas naturales o jurídicas, formulen sus observaciones sobre el *Proyecto de Acto Legislativo No. 004 de 2026 Senado* ***"Por medio del cual se modifica el Artículo 21 del título transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la fuerza pública sancionados por la jurisdicción especial para la paz"***.

Artículo 2°. La Audiencia Pública será mixta y se llevará a cabo el día lunes 5 de octubre del año 2026, a partir de las 2:00 p.m., en el salón de la Comisión Primera de Senado (Guillermo – Valencia) Capitolio Nacional primer piso y a través de la plataforma Zoom.

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Artículo 3°. Las preinscripciones se realizarán a través del siguiente Link https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdj9H7oH9bHQD2I-6FOmv5-Y8d76LKQHieM_1f1vEqk5Tycug/viewform?usp=publish-editor, los días miércoles 30 de septiembre, jueves 1 y viernes 2 de octubre del año 2026, para intervenir en la Audiencia Pública Mixta.

Con la radicación del documento, en las fechas mencionadas en el primer inciso de este artículo, en el correo institucional de la comisión primera del Senado: comisión.primera@senado.gov.co, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 5ª de 1992, se entenderá formalmente inscrita la persona.

Artículo 4°. La Audiencia será presidida por el Presidente de la Comisión y, en su ausencia, por el ponente del Proyecto de Acto Legislativo, quien establecerá el término de duración de las intervenciones.

Artículo 4°. La Secretaría de la Comisión Primera del Senado efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa del Senado de la República, a efecto que dicha Audiencia sea de conocimiento general y en especial en la publicación de un aviso en un periódico de circulación nacional y/o de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso, en la página de la Comisión Primera del Senado https://www.comisionprimerasenado.com/

Artículo 5°. Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en Bogotá D.C., a los veintinueve (29) días del mes de septiembre del año dos mil veintiséis (2026)

Presidente,

Senador ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ

Vicepresidente,

Senador JOSÉ NICOLÁS GÓMEZ MEDINA

Secretario General,

EMILIANO RIVERA BRAVO

La Secretaría da lectura a la Proposición número 18 suscrita por la Senadora Isabel Cristina Zuleta López, aprobada en la sesión del día 29 de septiembre de 2026, Acta número 08.

ISABEL ZULETA
Senadora

Bogotá D.C., septiembre de 2026

Aprobado Acta 08 29 sept 26

Lunes 5 de octubre 2: PM.

Senador,
ENRIQUE GOMEZ MARTINEZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional
Senado de la República
E.S.D.

Proposición # 18

Asunto: Audiencia pública - Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2026 Senado

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, y de conformidad con la Ley 5ª de 1992, solicito a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República la realización de una Audiencia Pública en el marco del trámite del Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2026 Senado, "Por medio del cual se adicionan los artículos transitorios 5 y 21 y se modifica el artículo transitorio 7 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz".

El proyecto propone que las sentencias sancionatorias proferidas en única o segunda instancia por el Tribunal para la Paz contra miembros de la Fuerza Pública sean objeto de revisión automática por parte del Tribunal Superior Militar y Policial, con efecto suspensivo y con la facultad de confirmar, modificar o revocar dichas decisiones. Asimismo, modifica las disposiciones constitucionales relativas a la JEP para establecer esta revisión como excepción a la condición del Tribunal para la Paz como órgano de cierre y máxima instancia de esa jurisdicción.

En consideración a la trascendencia constitucional de la iniciativa, la audiencia tendrá como objeto escuchar a las instituciones, miembros y exmiembros de la Fuerza Pública, víctimas, organizaciones sociales, expertos y demás sectores interesados sobre las implicaciones constitucionales, jurídicas e institucionales de la reforma propuesta, particularmente en relación con la autonomía e independencia de la Jurisdicción Especial para la Paz; las competencias de la Justicia Penal Militar y Policial; el carácter del Tribunal para la Paz como órgano de cierre; los principios de juez natural, cosa juzgada, seguridad

Fl. Sesión 15 X: 06 9:00 am

@IsaZuleta
Isabel Cristina Zuleta López
@IsaZuleta_
isabel.zuleta@senado.gov.co

ISABEL ZULETA
Senadora

jurídica y debido proceso; el tratamiento diferenciado de los miembros de la Fuerza Pública; el Derecho Internacional Humanitario; las obligaciones internacionales del Estado colombiano; y los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Invítese a participar en la Audiencia Pública a:

1. A los Magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz – JEP.
2. El Tribunal Superior Militar y Policial
3. El Ministerio de Defensa Nacional.
4. La Defensoría del Pueblo.
5. La Procuraduría General de la Nación.
6. Miembros y exmiembros de la Fuerza Pública que actualmente comparezcan o hayan comparecido ante la Jurisdicción Especial para la Paz, con el propósito de escuchar directamente sus experiencias respecto del funcionamiento del modelo de justicia transicional, las garantías existentes, las dificultades que hayan identificado y sus consideraciones sobre la creación de la revisión automática propuesta en el Proyecto de Acto Legislativo.
7. Víctimas acreditadas ante la Jurisdicción Especial para la Paz, sus representantes judiciales y organizaciones de víctimas, particularmente aquellas relacionadas con casos en los que hayan comparecido miembros de la Fuerza Pública, con el propósito de conocer sus consideraciones sobre los efectos que la reforma podría producir respecto de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.
8. Organizaciones de derechos humanos, organizaciones especializadas en justicia transicional y centros académicos y de investigación con experiencia en Derecho Constitucional, Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, justicia transicional y justicia penal militar.

La audiencia deberá permitir un diálogo plural sobre las consecuencias jurídicas de establecer una instancia automática de revisión externa a la JEP respecto de las sentencias sancionatorias contra miembros de la Fuerza Pública, particularmente considerando que dicha revisión tendría efecto suspensivo y permitiría al Tribunal Superior Militar y Policial confirmar, modificar o revocar la decisión adoptada por el Tribunal para la Paz.

Igualmente, deberá garantizarse una participación efectiva de las víctimas, teniendo en cuenta que la propia ponencia señala que la regulación posterior de este mecanismo deberá garantizar su intervención en la etapa de revisión.

@IsaZuleta
Isabel Cristina Zuleta López
@IsaZuleta_
isabel.zuleta@senado.gov.co

ISABEL ZULETA
Senadora

Así mismo, autorizase la transmisión en vivo y todos los asuntos logísticos para que se lleve a cabo.

Atentamente,

ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ
Senadora de la República
Pacto Histórico

La Secretaria informa que, conforme a la resolución de esta Audiencia y para el conocimiento de la ciudadanía en general se realizaron las siguientes gestiones para la divulgación: un aviso para que fuera publicado en un periódico de circulación nacional, publicación en la página de la Comisión Primera del Senado (comisionprimerasenado.com) y en el twitter de la Comisión @PrimeraSenado e informando a la Oficina de Prensa del Senado para la publicación en el Canal del Congreso.

Secretario:

Señor Presidente, Senador Nieto. Le informo que la Secretaría recibió comunicaciones de las siguientes entidades y me permito leerlas:



JEP | JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ

PRESIDENCIA

Prs-256-2026

Bogotá D.C., 5 de octubre de 2026
Para responder este oficio cite: 202602026514

Doctor
EMILIANO RIVERA BRAVO
Secretario General
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República
comision.primera@senado.gov.co

Referencia: respuesta a su oficio CPR-CS-0326-2026 – Invitación Audiencia Pública Mixta – Proposición No. 18 de 2026

Respetado doctor Rivera:

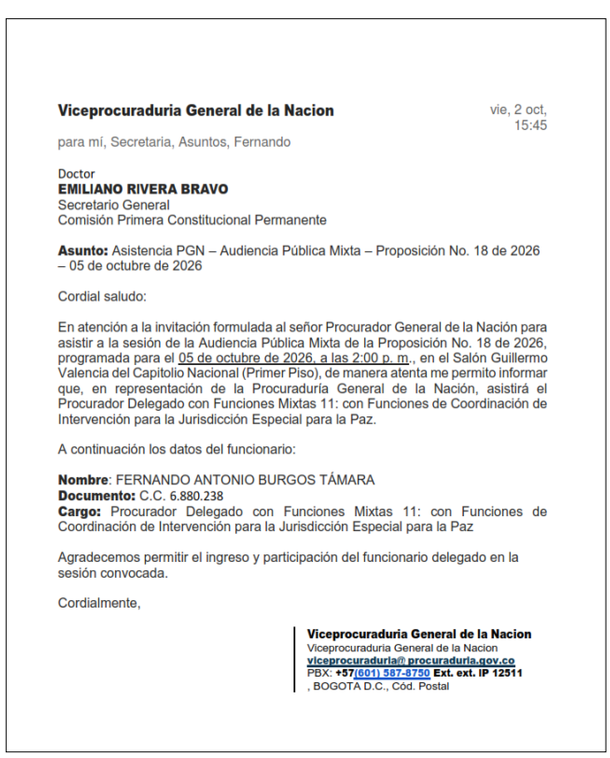
He recibido su oficio de la referencia mediante el cual me extiende invitación a la audiencia pública de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República a llevarse a cabo el 5 de octubre de 2026, en virtud de la proposición No. 18 presentada en el marco del Proyecto de Acto Legislativo No. 4 *"Por medio del cual se modifica el artículo 21 del título transitorio de la Constitución Política"* por la senadora Isabel Cristina Zuleta, con el objeto de " (…) *escuchar a las instituciones, miembros y exmiembros de la Fuerza Pública, víctimas, organizaciones sociales, expertos y demás sectores interesados sobre las implicaciones constitucionales, jurídicas e institucionales de la reforma propuesta, particularmente en relación con la autonomía en independencia de la Jurisdicción Especial para la Paz (…)* ".

Agradezco su gentil invitación, sin embargo, para la fecha señalada estaré cumpliendo compromisos institucionales previamente agendados. No obstante, asistirá como delegado de esta Jurisdicción el doctor Camilo Andrés Suárez Aldana, magistrado de la Sección de Primera Instancia para Casos de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad — SeRVR, quien contará con el apoyo del Secretario Ejecutivo de esta Jurisdicción, doctor Harvey Danilo Suárez Morales, en virtud del artículo 111 de la Ley 1957 de 2019.

Cordialmente,

ALEJANDRO RAMELLI ARTEAGA
Presidente

Cra 7 # 63-44, Bogotá Colombia // (+57-1) 7440041 // info@jep.gov.co



Viceprocuraduria General de la Nacion vie, 2 oct, 15:45

para mí, Secretaria, Asuntos, Fernando

Doctor
EMILIANO RIVERA BRAVO
Secretario General
Comisión Primera Constitucional Permanente

Asunto: Asistencia PGN – Audiencia Pública Mixta – Proposición No. 18 de 2026 – 05 de octubre de 2026

Cordial saludo:

En atención a la invitación formulada al señor Procurador General de la Nación para asistir a la sesión de la Audiencia Pública Mixta de la Proposición No. 18 de 2026, programada para el 05 de octubre de 2026, a las 2:00 p. m., en el Salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional (Primer Piso), de manera atenta me permito informar que, en representación de la Procuraduría General de la Nación, asistirá el Procurador Delegado con Funciones Mixtas 11: con Funciones de Coordinación de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz.

A continuación los datos del funcionario:

Nombre: FERNANDO ANTONIO BURGOS TÁMARA
Documento: C.C. 6.880.238
Cargo: Procurador Delegado con Funciones Mixtas 11: con Funciones de Coordinación de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz

Agradecemos permitir el ingreso y participación del funcionario delegado en la sesión convocada.

Cordialmente,

Viceprocuraduria General de la Nacion
Viceprocuraduria General de la Nacion
viceprocuraduria@ procuraduria.gov.co
PBX: **+57(601) 587-8750 Ext. ext. IP 12511**
, BOGOTA D.C., Cód. Postal

Presidente, han sido leídas las excusas que la Secretaría de la Comisión Primera del Senado de la República ha recibido. También le informo, Senadora Zuleta y Senador Nieto, que se envió por parte de la Secretaría, en cumplimiento de la proposición radicada por la Senadora Zuleta y aprobada por esta Comisión, se envió invitación a los Magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz, al Tribunal Superior Militar y Policial, al Ministerio de Defensa Nacional, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, a miembros y exmiembros de la Fuerza Pública que actualmente comparezcan o hayan comparecido ante la Jurisdicción Especial para la Paz con el propósito de escuchar directamente sus experiencias respecto del funcionamiento del modelo de justicia transicional, a las víctimas acreditadas ante la Jurisdicción Especial para la Paz, a las organizaciones de derechos humanos y organizaciones especializadas en justicia transicional. Se envió junto con la invitación la Proposición suscrita por la honorable Senadora Isabel Cristina Zuleta.

La Presidencia interviene para un punto de orden, Isabel Cristina Zuleta López:

Gracias, Senador. Muchísimas gracias a todas las personas que tuvieron interés en esta audiencia. Si me ponen la presentación, por favor.

Para mí es especialmente importante el desarrollo de lo que hemos llamado en esta curul la 'legislación participativa'. Está contemplado en la Ley 5ª un procedimiento para participar de todos los debates Congresionales, de todas las iniciativas que tenemos los Congresistas y esta es una de ellas. En el marco de Proyectos de Acto Legislativo, de proyectos de ley, puede participar y debe participar la ciudadanía.

Al conocer la Ponencia del Senador Nieto sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 04 del 2026, presenté la proposición precisamente para que todas las instituciones concernidas y dejo aquí constancia de que no participaron, decidieron no participar de manera especial cuando se les hizo la invitación al Tribunal Superior Militar y de Policía, el Ministerio de Defensa, la Defensoría del Pueblo, quienes no hacen presencia el día de hoy.

¿Y por qué considero importante esa participación? Porque lo que creo que está diciéndonos este Proyecto de Acto Legislativo que reforma nuestra Constitución es que, hay que cambiar a la Jurisdicción Especial para la Paz. Es que, la reforma que se pretende hacer vía constitucional lo que busca es también cambiar toda la arquitectura institucional de la justicia en Colombia. Más allá de si se cambia una jurisdicción específica, este Proyecto de Acto Legislativo, en mi consideración, cambiaría toda la arquitectura institucional de la justicia en Colombia.

No solamente estamos hablando de instituciones del Estado, sino de la arquitectura del Estado, del compromiso del Estado colombiano con otras instituciones de carácter internacional. Por eso es que hemos convocado a esas instituciones, a víctimas

de la sociedad civil, a la academia y expertos, a miembros de la Fuerza Pública.

Debo dejar aquí constancia, señor Secretario, para los Senadores que me escuchan en este momento, en que es la primera vez; este es mi segundo periodo como Senadora de la República y es la primera vez, después de haber realizado y dirigido más de 50 audiencias en mi periodo anterior, en que quien propone la audiencia no es quien preside la audiencia según la decisión de la Mesa Directiva. Eso es no solo irregular por mi experiencia, sino arbitrario. Yo he sido la que he convocado a la audiencia, los he convocado a ustedes; sin embargo, esta Mesa Directiva ha decidido que es el ponente del proyecto quien debe presidir una audiencia que él mismo no solicitó.

Por eso, dentro de las instituciones, por supuesto, es esta célula legislativa quien debe convocar a la ciudadanía para escuchar sus apreciaciones, a la academia de expertos, pero sobre todo a la Fuerza Pública ¿Por qué? Porque nosotros consideramos que este Proyecto de Acto Legislativo genera inseguridad jurídica para los comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz.

Por eso tenemos a varias personas inscritas quienes han pertenecido a nuestra Fuerza Pública y han comparecido ante la Jurisdicción Especial para la Paz para que nos den sus apreciaciones en torno a este Proyecto de Acto Legislativo y si la consideración de esta Senadora sobre esa inseguridad jurídica para los miembros de la Fuerza Pública es o no real.

La idea de esta de esta audiencia es conocer sus apreciaciones más que las de nosotros, los Congresistas, porque en el marco del debate del Proyecto de Acto Legislativo y de las distintas sesiones pues tendremos oportunidad para presentar nuestras apreciaciones.

Es por eso que hemos invitado a todas estas instituciones, pero sobre todo queremos presentar la proposición de archivo de este Proyecto de Acto Legislativo en el marco de esta audiencia, que fue debidamente radicado como corresponde a esta Congresista ante la Secretaría de la Comisión Primera del Senado hace dos semanas; no recuerdo exactamente la fecha. Señor Secretario, yo presenté una proposición de archivo precisamente por lo que considero debe someterse a debate dentro del primer debate del Proyecto de Acto Legislativo.

Uno, porque considero que sustituye la Constitución. Si bien nosotros tenemos potestades dentro del Congreso de la República para reformar nuestra Constitución, que ha tenido múltiples reformas desde el año 91, no tenemos facultades para sustituir la Constitución. Hay un test de sustitución; digamos que la Corte Constitucional ha hecho una acuciosa manera de saber cuáles son los límites de los Legisladores precisamente para que no se presente una sustitución de la Constitución.

En este caso, no se trata de la reforma a un artículo, sino como lo decía al principio, de toda una arquitectura institucional. En la consideración de esta Senadora, estaríamos sustituyendo la Constitución en el caso de que se llegue a aprobar este Proyecto de Acto Legislativo.

Pero además genera inseguridad jurídica porque genera un efecto suspensivo. La interposición de la revisión tendría un efecto suspensivo sobre las sentencias que emita la Jurisdicción Especial para la Paz. Quiere decir que le quita el órgano de cierre. El órgano de cierre de la Jurisdicción Especial para la Paz está establecido en los acuerdos de paz, no está establecido solo en la Constitución. No es competencia del Congreso de la República reformar, cambiar un acuerdo de paz que ya lo suscribió el Estado colombiano.

Desde la consideración de esta Senadora, es importante que ustedes sepan que nosotros no creemos que tengamos facultades para cambiar lo que el Estado en su momento, en voz del Presidente de la República de la época, suscribió en el acuerdo de paz de La Habana o del Teatro Colón, como lo conocemos. Nosotros no tenemos esas facultades y en ese acuerdo está específicamente señalado que el órgano de cierre es la Jurisdicción Especial para la Paz.

Este Proyecto de Acto Legislativo busca cambiar el órgano de cierre, pero además de que busca cambiar el órgano de cierre y decir que el órgano de cierre es la Jurisdicción Penal Militar, lo que quiere decir que se le daría atribuciones a la Jurisdicción Penal Militar que no le corresponden para delitos de lesa humanidad. Y en eso se ha pronunciado en innumerables ocasiones nuestra corte, pero además muchísimos expertos han dicho: “La Jurisdicción Especial para la Paz no tiene competencia con delitos de lesa humanidad”. Es decir, se le darían competencias que no le corresponden a la Jurisdicción Penal Militar, pero además se le pondría por encima incluso, al ser el órgano de cierre de la Jurisdicción Especial para la Paz, de la Corte Suprema de Justicia.

Recordemos que en nuestra arquitectura institucional quien es el órgano de cierre de la Jurisdicción Penal Militar es la Corte Suprema de Justicia. ¿Qué quiere decir eso? Que al aprobar esta reforma constitucional estaríamos cambiando toda la arquitectura de la justicia en Colombia. Por eso la preocupación de esta Congresista.

Y nos dejarían en suspenso a esos militares que decidieron comparecer para entregar su verdad, una verdad requerida por las víctimas; se dejaría en suspenso hasta que el Tribunal Militar lo considere y resuelva los recursos a los que este proyecto de ley les daría posibilidades. Esa revisión automática, por lo tanto, es absolutamente inconstitucional desde la perspectiva de esta Congresista.

Es por eso que, además de estos planteamientos que quiero dejar de manera general porque vinimos aquí es a escucharles a ustedes, para que conozcan este esta proposición de archivo de este Proyecto de Acto Legislativo, quiero solicitarle a quien decidió esta mesa directiva presidir esta audiencia,

que por favor tenga en cuenta a las personas que se inscribieron desde la convocatoria que hizo esta Congresista para que se les pueda escuchar.

Senador Nieto, a la Presidenta de MAFAPO Colombia, Jacqueline Castillo, quien está aquí con nosotros de manera presencial, a Jeison Orlando Pava Reyes del Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda; a Luis Fernando Borja Aristizábal miembro de la Fuerza Pública compareciente ante la JEP de manera presencial, a César Augusto Muñoz Echeverry de la Junta de Acción Comunal de Chipayá de manera virtual, a Felipe Andrés Ramírez Gómez de Gestores de Restauración que está aquí de manera presencial, a Marelena Huertas Moya del Movice que está aquí de manera presencial, a José Antonio Movilla Vergara del Movice que se encuentra con nosotros de manera presencial.

Daniel Fernando Eslava Ríos, docente universitario y abogado que se encuentra con nosotros de manera presencial, a Luzmerina H. Contreras del Movice con nosotros de manera presencial, a Sebastián Felipe Escobar Uribe del colectivo de Abogados José Alvear Restrepo que se encuentra aquí con nosotros de manera presencial, a Jenia Strz Bedoya Betancur defensora de derechos humanos que se encuentra con nosotros, Valeria Castro Vargas de la Corporación Jurídica Yira Castro que se encuentra con nosotros, Alberto Acosta de ASOCampesinos de manera presencial, a Óscar Fernando Sierra Ospina de Madres Falsos Positivos de Soacha y Bogotá, a Luis Alfonso Castillo de la Corporación Jurídica Libertad que se encuentra con nosotros de manera virtual, a Alberto Lépez coordinador del observatorio de Derechos Humanos de la CSUE de manera presencial.

Y otras personas que se han venido inscribiendo, Daniela Estefanía Rodríguez del Comité de Solidaridad con Presos Políticos, Óscar Giovanni Ramírez de la Comisión Colombiana de Juristas; además de las personas que se inscribieron por otros medios que determinó la Mesa Directiva.

Senador Nieto, esta Senadora; usted tiene razón, cada vez que ha convocado audiencias públicas, ya sea para un asunto específico, para un proyecto de ley, siempre se ha quedado hasta que la ciudadanía desee hablar y que ha expresado que la participación es abierta, que a nadie se le quita la palabra y que escucha hasta la última de las personas que se haya inscrito. De nuevo, bienvenidas y bienvenidos.

En el transcurso de la audiencia intervinieron los siguientes ciudadanos:

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Camilo Andrés Suárez Aldana, Magistrado:

Bueno, muchas gracias, señor Senador Ponente, Senadora Zuleta, distinguidos Senadores, Senadoras, por este espacio y esta oportunidad que tenemos de compartir nuestra visión desde la Jurisdicción Especial para la Paz.

Yo voy a usar este tiempo fundamentalmente para fijar mi postura en tres escenarios particulares: uno tiene que ver con el principio del juez natural, segundo el tema de la seguridad jurídica y por supuesto, el tema de competencias y lo que llamaríamos los pilares fundamentales de la Constitución.

Inicio por lo que he referido como esto último. Un pilar fundamental que podemos entender de la Constitución, desde el Acto Legislativo número 01 de 2017 es la obligación y el objetivo de esta Jurisdicción de investigar, juzgar y sancionar los crímenes más graves cometidos en el marco del conflicto, entiéndase crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, crimen de genocidio, es decir, lo más atroz que ha acontecido en el marco del conflicto. Y un elemento muy importante de esa competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz tiene que ver como segundo pilar garantizar los derechos de las víctimas.

Segundo, ofrecer seguridad jurídica a los comparecientes. Esta competencia o este pilar que referimos que está definido en la Constitución, que fue incorporado en la Constitución con el Acto Legislativo número 01 de 2017, declarado exequible por la Corte Constitucional, insisto, tiene por objeto investigar, juzgar y sancionar los crímenes cometidos en el marco del conflicto, no solo responsabilizando internamente a quienes cometieron crímenes en el marco del conflicto, sino cumpliendo con el compromiso internacional de investigar, juzgar y sancionar crímenes internacionales. Lo segundo, insisto, es garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

Tercero que quisiera referir es que, como lo señaló la Senadora Zuleta, efectivamente la Jurisdicción fue concebida para ser el organismo de cierre, una Jurisdicción de cierre y algo que se llamaba fundamentalmente la competencia funcional.

Conforme el Acto Legislativo, la Jurisdicción Especial para la Paz tiene categoría de alta corte. Está definido y su competencia y que sus decisiones cobren firmeza tanto en el derecho interno cómo en el derecho internacional, obedece también a la ubicación constitucional de esta Jurisdicción, entiéndase categoría de corte.

Referiría igualmente, que en consecuencia a ser categoría de corte, la Jurisdicción Especial para la Paz ofrece un cierre definitivo. Es decir, brinda seguridad jurídica a los comparecientes que las conductas que investiga y juzga esta Jurisdicción sean respetadas fundamentalmente desde el hecho interno, incluso desde el derecho internacional, particularmente por el principio de seguridad jurídica, segundo pilar fundamental que estaba citando.

Y esto tiene que ver específicamente con la preocupación que allí sé que expresa la Senadora, que la iniciativa propone que un tribunal de menor jerarquía termine investigando, revisando, modificando las decisiones de una alta corte como es la Jurisdicción Especial para la Paz. Y me refiero al Tribunal Superior Militar. El Tribunal Superior Militar tiene la organización en la competencia

categoría de tribunal de distrito judicial. El organismo de cierre de la Jurisdicción militar es la Corte Suprema de Justicia y no podría un tribunal de esta entidad desconocer inclusive la propia Corte Suprema de Justicia.

Entro a señalar un aspecto que tiene que ver fundamentalmente con los límites competenciales que tiene la Jurisdicción Especial para la Paz. Permítame insistir en lo siguiente, a esta Jurisdicción se le otorgó la competencia para investigar graves y masivas violaciones de derechos humanos, graves infracciones al derecho internacional humanitario; a contrario, a la Jurisdicción Penal Militar en reiterada jurisprudencia de nuestra Corte Constitucional precisó que, no es competencia de la Justicia Penal Militar investigar estos delitos.

Hay un punto de partida, aunque los hay muchos más, particularmente desde el año 87, pero me refiero a la Sentencia C-358 de 1997, donde la Corte Constitucional precisó los límites de competencia de la Jurisdicción Penal Militar y allí dejó claro que las graves violaciones de derechos humanos como infracciones al derecho internacional humanitario no son competencia a la Jurisdicción Penal Militar, sino que deben ser competencia a la Jurisdicción ordinaria, entiéndase en este caso, de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Esta postura fue reiterada por la Sentencia C-878 de 2000, particularmente una sentencia que precisó que crímenes de tortura, genocidio, desaparición forzada son meramente enunciativas y debe entenderse que toda grave violación de derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario escapan a la órbita de competencia de la Jurisdicción Militar.

Posteriormente en la Sentencia C-469 de 2009, que se ocupó del artículo tercero del Código Penal Militar; el artículo tercero de este código establece claramente qué delitos no tienen relación con el servicio y dejó claro que los delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada, crímenes de lesa humanidad, crímenes contra el derecho internacional humanitario entendidos en los términos los ratificados por Colombia. Allí vuelve inclusive el estándar de evaluación a tratado internacional para encontrar el límite e interpretación de estos crímenes escapan a la competencia de la Jurisdicción Penal Militar y señaló fundamentalmente que ese artículo en últimas sería exequible si se redactaba de esta forma. Este Congreso efectivamente lo redactó en esos términos y quedó como cosa juzgada constitucional.

Pero además de los mandatos de la propia legislación interna, del mandato constitucional, de los límites que fija el artículo 221 de la Constitución, porque miren ustedes que el 221 establece que la justicia militar conoce de los delitos relacionados con el servicio. La precisión la hace el artículo tercero, cuáles no son del servicio; insisto, estos que tienen un concepto de gravedad.

Y por otra parte, señaló fundamentalmente el Código Penal Militar, que son aquellos delitos que tienen una relación directa con el servicio y que se derivan del ejercicio de la función, por supuesto, serían de competencia. Al contrario, como lo he señalado desde un principio, esta competencia se le entregó exclusivamente por competencia preferente y prevalente a la Jurisdicción Penal Militar en el lapso de los delitos cometidos en el marco del conflicto, entiéndase, hasta el primero de diciembre de 2016.

El tema de la seguridad jurídica. Se pondría en riesgo la seguridad jurídica de los miembros de la Fuerza Pública y desde aquí hacemos un llamado cordial, respetuoso a la Fuerza Pública. Se colocaría en riesgo particularmente la seguridad jurídica. A mí me llama algo poderosamente la atención, es que recuerden ustedes cómo en los procesos de paz que ha habido en Colombia, es la primera vez que los miembros de la Fuerza Pública se incorporan de forma directa en un proceso de paz y uno de los aspectos sus compromisos de verdad, justicia, reparación, es también que se les brinde seguridad jurídica.

Esta iniciativa, respetuosamente, los colocaría en inseguridad jurídica, no solo por los límites que tiene en el derecho interno de la justicia militar, sino la responsabilidad que tiene Colombia frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la propia Corte Penal Internacional.

Voy a terminar señalando fundamentalmente que, en la dinámica internacional también el sistema interamericano, particularmente la Corte Interamericana; voy a citar tres referencias: el caso Palmeras, el caso La Rochela, el caso conocido como Los 12 Comerciantes, fueron icónicos fundamentalmente para establecer que este tipo de crímenes escapan a la competencia de la Jurisdicción Penal Militar.

Entonces, acá aparecen en debates varios aspectos. El tema de la competencia de la Jurisdicción Militar, el tema de la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, sí para conocer de estos delitos, la seguridad de los comparecientes, los derechos de las víctimas y por supuesto, que no se sustituya la Constitución.

Yo respetuosamente creo, que cuando se identifican estos pilares que he señalado, que tiene que ver con las garantías de los derechos de las víctimas, la seguridad jurídica, la obligación de Colombia de investigar, juzgar y sancionar con un tribunal autónomo e independiente, una iniciativa de esta naturaleza podría considerar desde desde nuestra postura que hay un juicio de sustitución, particularmente a la Constitución y generaría un riesgo innecesario a los miembros de la Fuerza Pública que están sometidos y que están compareciendo de manera muy comprometida ante la Jurisdicción Especial para la Paz.

El universo de comparecientes que tiene la Jurisdicción Especial para la Paz de miembros de la Fuerza Pública están cumpliendo, están respondiendo y se está resolviendo su situación jurídica, no solo

con sentencias que ya iniciaron su ejecución, sino también con renuncias a la persecución penal.

Termino señalando distinguidos Senadores que, en nuestro entender, en nuestra visión, los principios de de juez natural, los principios de seguridad jurídica, el tema de la competencia estaría en riesgo con una iniciativa que ningún favor ni ninguna le haría a los miembros de la Fuerza Pública, porque al contrario comprometería su seguridad jurídica. Afectaría de manera importante los derechos de las víctimas, afectaría la verdad. Y debe garantizar Colombia; para evitar principios de complementariedad positiva, garantizar que estos tipos de crímenes se sigan surtiendo en el escenario de un tribunal autónomo e independiente. Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Fernando Antonio Burgos Tamara, Procurador Delegado:

Muy buenas tardes. Muchas gracias. Presento un atento saludo de parte del señor Procurador General de la Nación, doctor Gregorio Eljach Pacheco. Como ya viene expresado, mi nombre es Fernando Burgos Tamara. Soy el Procurador delegado con funciones de coordinación de intervención ante la Jurisdicción Especial para la Paz.

Saludo especialmente al señor Senador Rafael Nieto Loaiza, quien preside esta audiencia; a la Senadora Isabel Cristina Zuleta, quien promovió esta audiencia; señor Magistrado Camilo Suárez Aldana; señor Secretario Ejecutivo de la Jurisdicción Especial para la Paz, doctor Suárez; señores académicos, expertos, víctimas, representantes judiciales, sus asociaciones, comparecientes, abogados y demás personas que con interés jurídico, institucional o social siguen esta audiencia pública.

Nuestro acompañamiento, nuestro seguimiento lo realizamos bajo unos parámetros de observación presencial y permanente dentro del trámite legislativo que aquí nos ha convocado en el escenario de la Audiencia Pública.

En atención a que se trata de un Proyecto de Acto Legislativo que apenas inicia su tránsito por el Congreso y dentro de cuyos debates y discusiones se plantearán seguramente contenidos constitucionales, de derecho internacional humanitario, de derecho comparado, de bloque de constitucionalidad y se procurarán teorías y tesis creadoras de derecho que podrían, de ser exitoso, construir un texto normativo superior, como también tiene la posibilidad de no prosperar. Pero bajo el primer punto hipotético, ello podría entonces en consecuencia generar el respectivo control de constitucionalidad, dentro de cuyo trámite el señor Procurador General de la Nación deberá emitir el concepto del Ministerio Público que corresponda.

Y en ese orden de cosas, nuestra postura es de seguimiento, de acompañamiento prudente y respetuoso para evitar en un futuro posibles conflictos jurídicos. Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana Jacqueline Castillo, Representante de Mafapo:

Buenas tardes. Muchas gracias, Senadora Isabel Cristina Zuleta, por este espacio tan importante en este momento tan crítico que estamos viviendo. Yo lo que quiero expresar es que siento que esto es una revictimización más para nosotras...

…Gracias, perdón. Soy Jacqueline Castillo, hermana de Jaime Castillo Peña, quien fue desaparecido el 10 de agosto del año 2008 y apareció muerto el 12 de agosto del mismo año 2008 en Ocaña, Norte de Santander, como guerrillero dado de baja en combate junto con los jóvenes de Soacha. Soy la representante legal del colectivo de Mafapo, Las Madres de los Falsos Positivos de Soacha y Bogotá.

Les decía hace un momento que para nosotras sentimos que esto es una revictimización más, esto que se propone, hacer este cambio de cierre ante la JEP, donde en esta justicia ordinaria fuimos varias veces re victimizadas, burladas en las audiencias, siempre se aplazaban las audiencias, nunca lográbamos tener avances.

En esta Jurisdicción Especial para la Paz siento que hubo grandes avances de llegar a conocer algo de la verdad, algo de justicia y no creería competente que en realidad volviéramos al cierre con la Justicia Penal Militar. Y me perdonan lo que tengo que decir, pero para nosotras en este largo trabajo que hemos hecho, que me tomé todo el tiempo que tuve que tomarlo; no fue fácil la primera vez cuando leí el proceso de mi hermano, pero la Justicia Penal Militar son cómplices.

Así que no creo que sea conveniente que sean ellos quienes hagan el cierre a estas sanciones que vayan a imponer a los comparecientes desde JEP. Cuándo ¿Qué garantías vamos a tener? Donde sé plenamente y lo puedo hablar con toda seguridad que, la Justicia Penal Militar eran quienes legalizaban los combates, ellos firmaban. Yo leí las entrevistas de varios de los comparecientes que ellos tenían que hacer ante un juez penal militar y cualquier persona se hubiera dado cuenta que habían muchas inconsistencias.

Así que, ¿cómo es que un juez penal militar no se iba a dar cuenta de que algo raro estaba pasando? Eso los hace cómplices o los hace brutos y me perdonan que tenga que expresarlo así. Pero para nosotras sí es una gran revictimización que se tome esa decisión, que se haya planteado hacer recorte al presupuesto de la JEP cuando hemos tenido grandes logros.

En otras ocasiones tenía de frente a algún militar, algún compareciente, como hoy tengo aquí de frente a Luis Fernando y quería asesinarlo Luis Fernando. Hoy no lo veo con esos ojos de rabia ni de rencor, lo veo con esos ojos de querer avanzar por este país, de trabajar por la paz que necesita nuestro país, y es estar juntos en un mismo escenario pero que encontremos justicia, verdad y garantías de no repetición.

Así que yo sí le hago un gran llamado a quienes en verdad están tomando estas decisiones, que se pongan la mano en el corazón y que este

país necesita verdad, justicia y garantías de no repetición. Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Luis Fernando Borja Aristizábal, Teniente Coronel Retirado del Ejército Nacional:

Gracias, honorable Senadora. Un saludo especial a todos los aquí presentes, al señor Magistrado. Mi nombre es Luis Fernando Borja Aristizábal. Soy Teniente Coronel retirado del Ejército Nacional. Fui condenado a 60 años de cárcel.

Quiero comenzar diciendo que no vengo a hablar de la Jurisdicción Especial para la Paz desde la teoría, vengo a hablar desde mi experiencia. Conozco lo que significa enfrentar un proceso penal dentro de este sistema, pero también en varios años vinculado a la justicia transicional; esa experiencia me permite hablar de una perspectiva que considero importante para la discusión.

He tenido que enfrentar preguntas muy difíciles, reconocer responsabilidades, escuchar a las víctimas y quiero decirlo con absoluta claridad, la JEP no me pidió que me negara a aceptar mi responsabilidad, al contrario, me exigió enfrentarla. Me ha exigido reconocer los hechos, explicar lo ocurrido y mirar de frente a las víctimas y decirles: "Yo fui quien ordenó asesinar a su hijo". Eso es trabajo de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Por eso puedo afirmar que la verdad no es un elemento secundario, la verdad hace parte de la reparación. El reconocimiento de responsabilidad también puede hacer parte de la reparación, de la participación de las víctimas; también es justicia y las garantías de no repetición.

Mi preocupación no es solamente quién revisa estas sentencias. La propuesta que hoy se discute plantea que las sentencias sancionatorias de la JEP contra integrantes de la Fuerza Pública tengan una revisión automática del Tribunal Superior Militar y Policial y creo que debemos ser muy cuidadosos porque no estamos hablando de crear un recurso adicional, sino de introducir otra autoridad judicial en un modelo especial de justicia transicional.

La JEP ha adelantado investigaciones sobre hechos atribuidos a distintas unidades y ha llevado a comparecientes a procesos de reconocimiento. Esto es fundamental porque durante demasiado tiempo surgió una explicación que no puede resultar suficiente, "Fueron manzanas podridas". ¿De verdad podemos explicar estos hechos diciendo simplemente a la sociedad colombiana que fueron manzanas podridas?

Las víctimas necesitan la verdad completa. Una madre que perdió a su hijo no necesita únicamente saber quién disparó; necesita conocer la verdad de quién lo llevó, quiénes sabían de estos hechos, altos mandos y no hicieron nada para impedirlo. Esta justicia debe llegar hasta el último escalón, no solamente hacia abajo, sino hacia arriba también.

Pero antes de finalizar quiero compartir una preocupación adicional como ex miembro de la Fuerza Pública y como Teniente Coronel retirado del Ejército. Me preocupa fundamentalmente que un cambio ponga en riesgo nuestra permanencia en el sistema. Por esa razón, de manera voluntaria he acudido con mi abogada al Sistema Interamericano de Derechos Humanos en busca de medidas de protección nuestra, porque la permanencia en esta Jurisdicción no es para evadir responsabilidades. Quienes hemos decidido comparecer lo hacemos para garantizar que podamos continuar aportando verdad y asumir las responsabilidades con seguridad jurídica. Las víctimas merecen toda la verdad y Colombia merece conocerla. Muchas gracias, Senadora.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Felipe Andrés Ramírez Gómez, integrante de Gestores de Restauración:

Bueno, para todos los presentes y los no presentes, buenas tardes. Quiero saludar inicialmente a las víctimas de este conflicto armado. Mi nombre es Felipe Andrés Ramírez Gómez, soy compareciente de Fuerza Pública. Hago parte de un grupo que hemos denominado 'Gestores de Restauración'. Honorables Senadores, Magistrados, me parte el alma como colombiano, sinceramente, saber que estamos en un país donde la violencia está legitimada, donde la violencia no requiere debates, la violencia tiene justificaciones. El asesinar a una persona está justificado en este país por X o por Y razón, por conocimiento, por su credo, por su religión. Y la paz es la que requiere debates y las acciones de paz son las que requieren escenarios políticos y escenarios largos de tristeza y de dolor y eso no es justo.

He reconocido ante Colombia mis acciones reprochables que me tienen en ese escenario de forma vergonzosa ante ustedes, pero que sin una Jurisdicción Especial como la que hemos venido asumiendo no sería posible entender el daño, entender cómo fue que nosotros le fallamos a Colombia y entender cómo nosotros vamos a asumir la postura para reparar a las víctimas de este conflicto armado; no solamente desde nosotros como comparecientes de Fuerza Pública, sino también aquellos otrora grupos armados ilegales hoy firmantes del acuerdo se han comprometido con este país a restablecer los derechos que se han perdido durante el conflicto armado.

Yo no soy abogado, pero tampoco soy General, y aquí no hay ninguno. Acá habemos personas que desde nuestra postura, sin indistinto de nuestros rangos y aunque parezca difícil, hemos asumido la postura de verdad ante ustedes. Y alargar el proceso por medio de una revisión solamente es revictimizar a las personas que esperan una respuesta y que esperan de parte nuestra que les entreguemos esos aportes que ustedes merecen y que Colombia merece.

¿Quién realmente se beneficiaría con esto? Solamente aquellos; y me permito decirlo, que no se han dignado a reconocer su responsabilidad, porque es muy bueno ser comandante en jefe de las Fuerzas Armadas cuando hay resultados positivos, pero ¿y

cuando son los negativos, dónde están? No podemos seguir así. No podemos seguir debatiendo sobre la paz, debemos seguir actuando hacia ella. Gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana Martha Elena Huertas Moya, Líder Campesina de la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias Fenacoa y Movice:

Buenas tardes, honorables Senadores, víctimas y demás asistentes a esta importante audiencia. Soy integrante del Movice, Martha Elena Huertas Moya, y líder campesina de la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias, Fenacoa. Como campesina y como líder víctima de una organización que hoy es reconocida como víctima de 89 hechos victimizantes, queremos exponer nuestra gran preocupación para que en este país no se vaya a constituir la impunidad como una posibilidad ante los avances que tuvo el sistema de de justicia transicional, la JEP y lo que significó y seguirá significando para las víctimas del conflicto social y armado en Colombia. Es una ventana que se abrió y no se puede cerrar.

Por eso, con mucha preocupación queremos hablarle al país y a ustedes, señores y señoras Senadoras, porque representan la posibilidad cierta, no solamente de que avance este país en conocimiento de la verdad, sino también en conocimiento de la justicia. Regresarnos a los tribunales de la Justicia Penal Militar es cerrarle las puertas a la verdad, cerrarle las puertas a la justicia y cerrarle las puertas a las víctimas de la criminalidad estatal de conocer y de ir más allá en el sentido de reparación.

Aún tenemos inciertas nuestras posibilidades reales de reparación, de retorno a las tierras, de recuperación de las tierras despojadas y de avanzar en la reforma agraria. Tenemos incierto todo ello, pero más nos abruma pensar en que se cierran las puertas y las posibilidades con el sistema de justicia transicional. Les dejamos esa preocupación. Queremos rogarle a este país que no cierre esas posibilidades y clamamos para que se fortalezca el sistema de justicia, prevalezca la Constitución Nacional y los derechos de las víctimas sean garantizados plenamente. Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano José Antonio Movilla Vergara, integrante del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice):

Buenas tardes. Mi nombre es José Antonio Movilla Vergara. Soy integrante del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, Movice. Comparezco ante este Congreso en nombre de quienes hemos sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, masacres, desplazamientos, persecución política y otras graves violaciones de derechos humanos cometidas en el marco del conflicto armado. Y desde esa historia queremos ser absolutamente claros, nos oponemos a este proyecto y rechazamos que el Tribunal Superior Militar y Policial pueda revisar las decisiones de la JEP.

Las víctimas conocemos lo que significa la impunidad. Durante décadas vimos cómo graves crímenes cometidos por agentes estatales eran presentados como hechos aislados, como excesos individuales o como responsabilidad de unas cuantas manzanas podridas. Pero las víctimas hemos documentado otra realidad, hemos documentado patrones, cadenas de mando, incentivos, encubrimientos y relaciones entre integrantes de Fuerza Pública y estructuras paramilitares. Por eso no aceptamos la tesis de las manzanas podridas.

Cuando los mismos crímenes se repiten, cuando existen patrones, cuando hay órdenes, beneficios, encubrimientos y estructuras que los hacen posibles, la pregunta no puede ser solamente ¿quién ejecutó? la pregunta es: ¿quién ordenó?, ¿quién permitió?, ¿quién facilitó?, ¿quién encubrió? y ¿quién se benefició? Eso es precisamente lo que debe investigar la justicia transicional.

Por esto resulta profundamente preocupante que hoy se pretenda crear una instancia especial para revisar las decisiones de la JEP cuando se trata de integrantes de la Fuerza Pública. El debido proceso debe garantizarse para todas las personas, pero una garantía no puede convertirse en un privilegio institucional. Preguntamos entonces ¿por qué la Fuerza Pública tendría una instancia extraordinaria de revisión que no tienen los demás comparecientes ante la JEP?

Las víctimas no luchamos durante décadas para que nuevamente se fragmenten los procesos, se diluyan las responsabilidades y se abran caminos hacia la impunidad. No queremos una justicia que vuelva a mirar solamente la mano de quien ejecutó el crimen mientras deja en la sombra a quienes dieron las órdenes, permitieron los hechos o garantizaron su encubrimiento.

La JEP fue creada; entre otras cosas, para romper con esa lógica, para investigar los hechos de manera integral, establecer patrones y determinar responsabilidades. Debilitar su autonomía es también debilitar las garantías de las víctimas. Y hay algo que este Congreso no puede olvidar, las víctimas tenemos derecho al debido proceso, tenemos derecho a una justicia independiente, tenemos derecho a que la verdad no sea fragmentada, a que los responsables no puedan esconderse detrás de estructuras institucionales.

Por eso, desde el Movice solicitamos que este proyecto no avance. No queremos privilegios para quienes comparecen ante la justicia, queremos igualdad ante la justicia. No queremos volver a las manzanas podridas, queremos que se investigue el árbol completo, los patrones, las estructuras, las cadenas de mando y todas las responsabilidades. Porque la paz no puede construirse debilitando la justicia, la reconciliación no puede construirse sobre la impunidad. Las víctimas no vamos a renunciar a nuestro derecho a conocer toda la verdad. No aceptamos ni un derecho menos. Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Jeison Orlando Pava Reyes, integrante del Colectivo Socio-Jurídico Orlando Fals Borda:

Honorables Congresistas, reciban un cordial saludo. Quiero comenzar con una pregunta ¿qué seguridad jurídica se construye cuando una sentencia de la justicia transicional puede ser suspendida y revocada por la Jurisdicción Militar exclusivamente porque el sancionado pertenece a la Fuerza Pública? Ese es el debate que plantea este proyecto. Su alcance debe medirse por las facultades que entrega y por sus consecuencias para las víctimas. Y para eso creo que existe por parte de nuestra organización y en general por las víctimas cinco objeciones claras a este proyecto.

La primera, el proyecto altera quién tiene la última palabra en la justicia transicional. La ponencia sostiene que la Jurisdicción Especial para la Paz conserva la investigación, el juzgamiento y la imposición de sanciones; sin embargo, el artículo primero de este proyecto permite que el Tribunal Superior Militar y Policial confirme, modifique o revoque sus sentencias. Además, el artículo tercero introduce una excepción expresa al carácter del Tribunal para la Paz como un órgano de cierre.

La consecuencia es clara. Frente a miembros de la Fuerza Pública, la decisión final quedaría en otro tribunal. Conservar la facultad de dictar una sentencia cuya eficacia depende de una Jurisdicción distinta supone una reducción sustancial a la autonomía de la Jurisdicción Especial para la Paz y este proyecto justifica ese desplazamiento llamándolo salvaguarda y eso resulta totalmente insuficiente como un argumento para mantener este proyecto.

La segunda, el tratamiento diferenciado no justifica cualquier diferencia. Los integrantes de la Fuerza Pública tienen derecho al debido proceso, a la defensa, a las decisiones fundadas en el contexto de sus actuaciones; esas garantías son indispensables. Pero este proyecto no demuestra por qué requieren una revisión automática externa, incluso después de una sentencia de segunda instancia. El resultado es un sistema en el que la firmeza de la decisión depende de la condición del responsable, para unos decide definitivamente la justicia transicional, para otros interviene además la Jurisdicción Militar.

Esa diferencia exige una justificación constitucional rigurosa. La experiencia operacional puede aportarse mediante conocimiento experto o valoración probatoria por sí sola; no demuestra la necesidad de trasladar la última palabra a una Jurisdicción Militar.

La tercera objeción frente a este proyecto es frente a la suspensión automática, que tiene consecuencias concretas para las víctimas. El proyecto suspende la sentencia sancionatoria mientras se decide la revisión, pero no establece un plazo máximo para resolverla. Esto abre el riesgo a aplazar la ejecución de sanciones y de sus componentes restaurativos.

Después de años de participación, las víctimas tendrían que enfrentar otra etapa antes de obtener una respuesta definitiva. Este proyecto afirma que sus derechos permanecerían intactos; sin embargo, el articulado no define cómo participarían en esa revisión, cómo controvertirían las solicitudes ni qué garantías tendrían las víctimas.

Una cuarta es el derecho internacional humanitario no puede utilizarse como una fórmula de exoneración. El derecho internacional humanitario protege a la población civil y limita los métodos de guerra; su aplicación rigurosa exige distinguir entre una actuación legítima y un crimen.

Y una quinta debe ser que el poder de esta reforma tiene sus límites. La Ponencia invoca la Sentencia C-030 de 2017 para recordar que no existen cláusulas constitucionales intangibles, pero esa misma sentencia desarrolla el deber estatal de cumplir de buena fe el acuerdo final de paz y preservar la coherencia e integridad de su implementación.

Estas son las razones por las cuales creemos que este proyecto no debe llegar a la vida jurídica, su señoría, porque hay una afectación sustancial frente a lo que significa este proyecto para las víctimas. Muchísimas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Daniel Fernando Eslava Ríos, Abogado Docente Universitario:

Buenas tardes. Un saludo a usted, respetada Senadora, a la institucionalidad presente el día de hoy, a las organizaciones de derechos humanos, a las víctimas que han decidido mantener su dignidad ante todos los tribunales ordinarios y transicional, así como aquellos que han decidido comparecer ante la justicia y asumir su responsabilidad frente a las víctimas. Mi nombre es Daniel Eslava.

El Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2026 y el informe de ponencia rendido para primer debate pretenden consagrar una revisión automática con efecto suspensivo confiada al Tribunal Superior Militar y Policial sobre las sentencias sancionatorias del Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Bajo el ropaje retórico de garantizar la seguridad jurídica y desarrollar el tratamiento penal simétrico y equilibrado de los agentes estatales, esta iniciativa encubre una flagrante sustitución de la Constitución Política y un fraude abierto a los estándares del derecho penal internacional. Tres razones dogmáticas demuestran su inviabilidad absoluta.

Primero, la falacia de las cláusulas pétreas y el desbordamiento competencial del Congreso. La Ponencia intenta blindar la reforma alegando que la Carta del 91 no consagra cláusulas pétreas o inmodificables y que por ende, el poder de reforma carece de límites materiales. Esta tesis confunde la ausencia de cláusulas de intangibilidad textual con una supuesta omnipotencia del constituyente derivado.

Desde la Sentencia C-551 de 2003 y de forma pacífica en providencias como la C-579 de 2013

y C-674 de 2017, la Corte Constitucional ha determinado que el Congreso es un poder constituido y derivado; su competencia se restringe a reformar la Carta, nunca sustituir sus ejes definitorios. La doctrina del juicio de sustitución opera precisamente porque no hay cláusulas pétreas expresas; su fin es evitar que mediante mayorías parlamentarias contingentes se desmonte la identidad del Estado social y democrático de derecho.

La reforma que hoy se somete a discusión no es un simple ajuste procesal transicional, es una mutación orgánica que destruye el modelo constitucional de justicia afincado en un pilar o eje definitorio consistente en la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, como lo señaló la C-579 de 2013.

El proyecto incurre igualmente en un contrasentido judicial inédito al subordinar al Tribunal para la Paz, órgano de cierre transicional de rango superior y constitucional, a un tribunal castrense dependiente del poder ejecutivo. Equiparar esta revisión con el control de tutela es insostenible. La tutela es un recurso constitucional universal, mientras que la figura aquí diseñada es un privilegio corporativo y estamental.

Asimismo, esta propuesta desconoce frontalmente la jurisprudencia, en especial la Sentencia C-084 de 2016. En dicho fallo, la Corte reiteró que las graves violaciones a los derechos humanos y los crímenes de lesa humanidad rompen de forma ontológica cualquier nexo funcional con el servicio militar. El fuero penal militar es una excepción restrictiva de la competencia de los jueces ordinarios, no un tribunal de alzada para reexaminar crímenes atroces bajo criterios de conveniencia institucional.

El aspecto de mayor gravedad a la luz del derecho penal internacional radica en exigir que el tribunal castrense resuelva con base en reglas operacionales vigentes al momento del hecho. Con ello se pretende consagrar la necesidad militar y el derecho operacional como una causa retroactiva de justificación penal o eximente de responsabilidad, conocido en el derecho penal internacional como una defensa.

En el Estatuto de Roma, artículo 31, la conveniencia militar no es un eximente general; las órdenes superiores o las reglas de enfrentamiento jamás legitiman crímenes atroces. Convertir manuales operacionales en un escudo de tipicidad para anular sanciones de la JEP destruye el régimen de estricta condicionalidad avalado en la C-674 de 2017 y reduce a cero los derechos fundamentales.

Por último, lejos de brindar garantías de seguridad jurídica a los uniformados y a las víctimas, esta reforma reactivaría la competencia de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, según las condiciones puestas en el examen preliminar que culminó en octubre de 2021. Si esta reforma se aprueba, se podría entender que es una de las causales que señala que no hay voluntad o posibilidad fáctica de procesar los graves crímenes de competencia de la Corte y por lo tanto, podría una Sala de Cuestiones Preliminares, en una admisión del caso, determinar que es admisible un caso contra Colombia en donde no existiría inclusive una exención de responsabilidad por función o por actos de Estado.

Es decir, que inclusive en el examen preliminar y en la posterior admisibilidad que se podría dar, no existiría una exención de responsabilidad por ser jefe o mandatario de Estado y por lo tanto esa responsabilidad, si se llega a determinar por la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, sería uno de los aspectos a dilucidar. Gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana Luz Marina Hache Contreras, integrante del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice):

Buenas tardes. Muchas gracias por esta oportunidad de expresar. Mi nombre es Luz Marina Hache Contreras, vocera nacional del movimiento para el crimen de desaparición forzada, víctima de desaparición forzada hace 39 años, 10 meses, 15 días, de mi compañero Eduardo Loffsner aquí en la ciudad de Bogotá.

El respaldo que las víctimas le damos hoy en día a la JEP no es un cheque en blanco, porque no compartimos la decisión que ha tenido la JEP de renunciar a la persecución penal de los autores materiales de los delitos y que son integrantes de las Fuerzas Armadas. Creemos que allí la JEP se equivocó dejando en la impunidad muchos de los delitos, porque las víctimas no hemos luchado durante décadas para que se juzgue únicamente a quien ejecutó un crimen, mientras permanecen sin esclarecer las responsabilidades de quienes ordenaron, permitieron, facilitaron o encubrieron estos hechos.

Nos encontramos con una gran preocupación y es que la Justicia Penal Militar ha cumplido un papel de impunidad en los delitos que tienen que ver con los crímenes de Estado. No nos oponemos a las garantías judiciales de los integrantes de la Fuerza Pública; nos oponemos a que esas garantías se conviertan en un mecanismo excepcional que les otorgue una instancia adicional frente a las decisiones de la justicia transicional.

Defendemos la autonomía de la JEP porque defendemos los derechos de las víctimas. Defendemos que se esclarezcan no solamente los hechos, sino también las estructuras y responsabilidades que hicieron posibles los crímenes de Estado. Defendemos que se investiguen los vínculos entre agentes estatales y estructuras paramilitares. Defendemos que se establezcan las responsabilidades de quienes ordenaron, permitieron, facilitaron o encubrieron estos crímenes.

Y desafortunadamente ese proyecto de ley no busca ninguna de estas cosas, sino busca dejar en la impunidad los delitos que la Fuerza Pública ha cometido. Pretendemos que las decisiones de la justicia transicional contribuyan realmente a garantizar verdad, justicia, reparación y garantías

de no repetición. La paz no puede construirse debilitando los mecanismos creados para enfrentar la impunidad.

Las víctimas de crímenes no vamos a renunciar a nuestro derecho a conocer toda la verdad, a que se establezcan todas las responsabilidades y a que nunca más el Estado vuelva a ser utilizado para perseguir, desaparecer, asesinar o proteger a quienes cometen estos delitos. Muchas gracias a usted.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Sebastián Escobar Uribe, integrante del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo:

Muchas gracias, Senadora Isabel Cristina Zuleta López, por la invitación a esta audiencia. Mi nombre es Sebastián Escobar Uribe y hablo en nombre del Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo, una organización que desde hace más de cuatro décadas acompaña a víctimas de graves violaciones a los derechos humanos.

El día de hoy venimos a sostener en el marco de esta audiencia pública que el Proyecto de Acto Legislativo que actualmente se tramita y se discute no solamente es inconstitucional porque sustituye la Constitución, sino que también es inconveniente y para eso presentamos las siguientes razones para que puedan ser tenidas en cuenta. Y desde ya pues señalamos que adicionalmente presentamos un concepto técnico por escrito con mayor desglose de estas argumentaciones.

En primer lugar, destacar que la ponencia dice que la reforma brinda seguridad jurídica a los integrantes de la Fuerza Pública. Yo creo que es importante tener en cuenta que esa pretendida seguridad jurídica en todo caso ya existe en las reglas y en el andamiaje constitucional y legal de la Jurisdicción Especial para la Paz. El condenado de la Fuerza Pública tiene derecho a una doble instancia; la Sección de Apelación es la encargada de unificar la interpretación y la aplicación del derecho en esta Jurisdicción y adicionalmente, si consideran que existen violaciones a garantías del debido proceso, también cuentan con el mecanismo constitucional de la acción de tutela.

Por el contrario, una revisión automática y externa pues tendría el efecto de alargar el proceso, de aplazar la sanción y dejar la firmeza de una decisión en manos de otra Jurisdicción, con el agravante de que toda esa incertidumbre y toda esa carga la asumen en este caso las víctimas de crímenes de Estado, quienes no pueden activar la revisión ni usarla en el evento en que se haya producido una absolución y que dada la garantía o la prohibición de la *reformatio in peius* solo pueden perder, con este mecanismo de revisión.

En segundo lugar, señalar que este proyecto mantiene en apariencia al Tribunal para la Paz como órgano de cierre, sin perjuicio de la revisión militar; y digo en apariencia porque es una fórmula abiertamente contradictoria, porque no puede ser máxima instancia aquella cuyas sentencias pueden ser revocadas por otro tribunal, y eso pues es una obviedad. Con esto habría dos órganos de cierre, la JEP para todos los demás comparecientes y la Jurisdicción Penal Militar para los integrantes de la Fuerza Pública, con el efecto también de que cambiaría el derecho y se aplicaría el derecho según quién sea el destinatario de la misma.

Un tercer elemento es que los tribunales militares no pueden conocer de graves violaciones ni graves infracciones al derecho internacional humanitario. Ya se ha mencionado aquí, el artículo 221 de la propia Constitución limita el fuero para investigar integrantes de la Fuerza Pública solo a aquellos delitos cometidos con ocasión del servicio activo y solo frente a aquellos que tienen una relación funcional con el mismo, tema que ya quedó saldado desde la Sentencia C-358 de 1997.

La ponencia trata de responder a este argumento con el sofisma de que la revisión no es una investigación ni es una instancia de juzgamiento en estricto sentido, solo es una revisión; pero yo creo que es importante destacar que la regla constitucional de prohibición del fuero aplica para todo conocimiento del caso por parte de la Jurisdicción Penal Militar y eso incluye decidir la responsabilidad y mucho más la sanción.

Con relación a la jerarquía judicial, un argumento adicional es que una sentencia la puede revisar el superior funcional de quien dictó esa decisión o de manera muy excepcional un juez de constitucionalidad. En este caso, el Tribunal Superior Militar y Policial no es ninguna de las dos cosas frente al Tribunal Especial para la Paz. Es además la segunda instancia de una Jurisdicción que es también excepcional; eso quiere decir que ni siquiera sus propias sentencias adquieren por sí solas la calidad de cosa juzgada, sino que podrían ir incluso en casación hasta la Corte Suprema de Justicia, de manera que pues es una comparación trivial y sin sentido.

Tampoco es cierto adicionalmente que la Jurisdicción desconozca las reglas operacionales de la Fuerza Pública. Yo quiero recalcar también que los artículos transitorios 22 y 24 la obligan a tener en cuenta aquellas reglas operacionales que fueran vigentes al momento de los hechos, siempre que no sean contrarias a la ley. Y un elemento, a mi modo de ver, fundamental es que, a mi juicio; y es un juicio también fundado en la experiencia, lo que se discute sobre las reglas operacionales en un proceso es sobre todo un asunto fáctico: es cuáles eran esas reglas que regían al momento de los hechos, qué se ordenó y qué se hizo efectivamente.

Y eso es materia de prueba en el proceso con documentos, con peritajes y con testimonios técnicos sometidos a la contradicción como lo permite la ley. Haciendo una suerte de comparación, es si un juez debe juzgar una impericia médica, entonces tendríamos que habilitar una instancia de revisión de las sentencias a un tribunal médico exclusivamente por la especialidad. De nuevo, el argumento cae por su propio peso.

Ya para concluir, pues honorable Senadora, la solicitud de la Corporación Colectivo de Abogados y Abogadas es votar negativamente la ponencia y archivar el proyecto.

La Presidencia interviene para un punto de orden, Isabel Cristina Zuleta López:

Muchísimas gracias, doctor Sebastián. Agradecemos a todos los que nos han acompañado el día de hoy, que si tienen documentos técnicos, como lo dice el doctor Sebastián por parte del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, también nos los hagan llegar a la Comisión Primera. No solamente sus presentaciones verbales, sino esos documentos son muy importantes para el análisis de la iniciativa.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Valeria Castro Vargas, Abogada de la Corporación Jurídica Yira Castro:

Buenas tardes. Mi nombre es Valeria Castro Vargas, abogada de la Corporación Jurídica Yira Castro. Quiero extender, para empezar, un cordial saludo a los Congresistas presentes, a los Magistrados de la JEP, a los miembros y exmiembros de la Fuerza Pública, así como a los miembros de organizaciones sociales que hoy nos acompañan. Especialmente quiero saludar a las víctimas acreditadas por la JEP y agradecerles su presencia en esta audiencia.

Desde la Corporación Jurídica Yira Castro queremos expresar nuestra oposición al Proyecto de Acto Legislativo que se discute el día de hoy. Este proyecto no solo se constituye como una afrenta directa contra los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de las víctimas, sino que también desafía pilares esenciales de nuestra Constitución. Además, debo decir, guarda en su exposición de motivos múltiples incongruencias que dan cuenta de la inconveniencia y la futilidad de esta reforma. Sin embargo, como el tiempo apremia, me gustaría centrarme solo en algunos puntos específicos.

Quisiera retomar muy brevemente las consideraciones que se hicieron acerca de la competencia de la Justicia Especial Militar y cómo esta se rompe definitivamente cuando se trata de graves violaciones a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad o lesiones al derecho internacional humanitario, como en este caso son los hechos de ejecuciones extrajudiciales. Sin embargo, como ya dejaba ver la intervención anterior, la exposición de motivos propone una argumentación un tanto extraña para justificar por qué no se violaría esa competencia, señalando que la Justicia Penal Militar no asumiría la investigación y juzgamiento de los casos y por tanto, no contradeciría estas consideraciones sobre los límites de la competencia.

Sin embargo, estos argumentos carecen de sustento. Lo cierto es que, de prosperar el proyecto, se crearía una tercera instancia automática que le daría competencia a la justicia militar, más si se tiene en cuenta que, según el artículo, no es una mera revisión formal, sino que se trata de una revisión que tendría la posibilidad no solo de confirmar, sino también de modificar o revocar las decisiones de la JEP, lo que implica pues plenos efectos jurídicos.

En ese sentido, se trata de un mecanismo que primero desplaza a la JEP de las funciones que le han sido reconocidas constitucionalmente y que además afecta un pilar esencial de la Constitución que no ha sido mencionado, que es la independencia judicial y la separación de poderes.

Finalmente y el que en nuestra consideración es el más relevante de todos, esta reforma crea dilaciones injustificadas para las víctimas al imponer una revisión automática que realmente no aporta nada a los procesos, pues la JEP estudia los casos a la luz del derecho internacional humanitario. Entonces se trata de una nueva barrera, de nuevas esperas que alejan cada vez la posibilidad de una decisión definitiva que garantice justicia y reparación.

Luego quiero hacer unas breves consideraciones sobre la seguridad jurídica y el principio de legalidad. Esta reforma crea nuevas reglas de procedimiento sobre procesos judiciales que ya se encuentran en marcha, o sea, una contradicción absoluta con el principio del debido proceso. Altera una hoja de ruta que funciona como garantía para todas las partes, no solamente para los militares que están siendo juzgados, sino también para las víctimas que aceptaron participar y aceptaron ser acreditadas por la JEP bajo ciertas condiciones y bajo ciertas garantías que hoy pretenden ser desmanteladas.

Ya para terminar, me gustaría hablar de un apartado que menciona la exposición de motivos y es el hecho de que al parecer la JEP actualmente no tiene un trato diferenciado con los militares y este es un argumento que se aleja de la realidad. Bajo las críticas que ya se han hecho, la JEP ha decidido renunciar a la persecución penal de aquellos militares que no han sido considerados máximos responsables y además, hay que decirlo, establece unas penas de prisión mucho menores en comparación a lo que podría ordenarse con base en el Código Penal colombiano por los delitos de homicidio, de tortura o desaparición. Entonces este argumento se aleja completamente de la realidad.

Por último, la exposición de motivos establece, a nuestra consideración, una falsa dicotomía entre la consecución de la reconciliación, por un lado y los derechos de las víctimas por el otro, como si la JEP no fuese capaz de lograr ambos objetivos simultáneamente. Las audiencias, la verdad calzada y los encuentros realizados por la JEP entre militares y víctimas muestran todo lo contrario.

Creemos que la Jurisdicción ha sido un puente para sellar perdones y reconciliaciones; ha sido un espacio donde el arrepentimiento y los nuevos comienzos son bienvenidos; ha sido un momento en el tiempo para dignificar la memoria de aquellos que ya no están y sobre todo, consideramos que ha sido un campo fértil para sembrar las ilusiones de una nueva Colombia. Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Alberto Acosta, líder de Asocampesinos:

El viernes pasado conmemoramos el décimo aniversario del Plebiscito, donde el pueblo colombiano mayoritariamente rechazó el acuerdo de La Habana. Sin embargo, esa decisión soberana del constituyente primario fue desconocida arbitrariamente por la clase política en complicidad con la clase económica y religiosa y el pueblo no se equivocó. El tiempo nos dio la razón, y la JEP y sus decisiones es el mayor ejemplo de los edificios jurídicos creados por ese maldito acuerdo.

Aceptar que nuestros militares sean llevados a un tribunal ilegítimo, inconstitucional y antidemocrático, creado a instancias de una tiranía comunista como la cubana, es aceptar la rendición del Estado y su culpabilidad per se, una rendición ante el crimen porque fue creado por las Farc como tribunal de venganza y pantomima de justicia. Toda decisión de dicho tribunal de venganza ha sido para limpiar los crímenes atroces de las FARC y lo hemos visto en las últimas sentencias donde se burlan, como Timochenco limpiando un potrero está pagando sus crímenes. Por el contrario, la Fuerza Pública sí lleva todo el peso del castigo.

Hoy ustedes, estimados representantes del pueblo colombiano, pueden corregir semejante adefesio y arbitrariedad. Aunque el proyecto que presenta el Senador Loaiza trata de corregir dichas sentencias contra los militares, no es suficiente. Lo que en derecho y obedeciendo al mandato ciudadano corresponde es abolirla y que cualquier proceso investigado pase directamente a la Justicia Penal Militar, restableciendo el fuero que eliminó Álvaro Uribe Vélez y que desde esa época no ha sido de nuevo respetado por ningún Presidente.

Les pregunto, honorables Senadores de la Comisión Primera ¿por qué los mandos militares, desde el soldado hasta el General, deben responder por órdenes del Ministro de Defensa o del Presidente? Su misión se suscribió constitucionalmente al orden y régimen político de turno, obedeciendo sus órdenes políticas. ¿Acaso no serían ellos, el Presidente y los Ministros de Defensa y altos funcionarios, los que impartieron esa orden para comparecer en este tribunal? Porque no son los que arriesgan la vida, la libertad y la familia para defender al pueblo colombiano los que deben estar sometidos a una justicia arbitraria.

Necesitamos un Estado al que le importe la justicia real, no una pantomima de justicia y para ello la JEP debe ser abolida, como propone el Senador Enrique o limitada si no se quiere llegar hasta allá, porque así lo determinó el pueblo colombiano que rechazó todo el andamiaje judicial del pacto de La Habana. Los militares deben ser juzgados por la Justicia Penal Militar como constitucionalmente les corresponde y los bandidos de las FARC por la justicia ordinaria. No le tengamos miedo al pueblo soberano como constituyente primario y acatemos su orden de hace 10 años.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Óscar Fernando Sierra Ospina, Vocero de las Madres de Falsos Positivos de Soacha y Bogotá:

Buenas tardes a todos y todas. Honorables Senadoras y Senadores, muchas gracias por abrirnos este espacio. Mi nombre es Óscar Fernando Sierra Ospina y hoy comparezco ante ustedes como asesor jurídico y vocero de las Madres de Falsos Positivos de Soacha y Bogotá.

Quiero plantear algunas reflexiones sobre el Proyecto del Acto Legislativo número 04 de 2026 y quiero hacerlo partiendo de una premisa que debería unirnos. La seguridad jurídica de los miembros de la Fuerza Pública es importante, pero también lo es la seguridad jurídica de las víctimas, la independencia de los jueces y la estabilidad en las instituciones que Colombia creó para cerrar judicialmente uno de los capítulos más dolorosos de su historia.

Por eso este debate no puede plantearse como una disyuntiva entre estar con la Fuerza Pública o estar contra ella. El verdadero debate es si para garantizar un tratamiento diferenciado que ya existe en la Constitución, debemos crear un mecanismo que permita a una Jurisdicción distinta suspender, modificar o revocar las sentencias del órgano de cierre de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Antes de modificar la JEP, recordemos qué justicia decidimos construir. La justicia transicional colombiana no nació simplemente para castigar, nació para intentar algo muchísimo más complejo y es que, después de décadas de conflicto armado, este país pudiera conocer la verdad, reconocer a las víctimas, exigir responsabilidad a quienes cometieron los hechos y construir condiciones para que estos sucesos no volvieran a repetirse.

Esta justicia está para ir más allá de lo que el derecho penal tradicionalmente no logra, que quien cometió el hecho y quien sufrió sus consecuencias puedan encontrarse en escenarios judiciales y restaurativos; que la víctima pueda decir qué le hicieron, qué perdió y qué necesita saber y que el compareciente tenga que escuchar, aportar verdad, reconocer su responsabilidad y contribuir a la reparación del daño. Y eso ya ocurre.

La Jurisdicción Especial para la Paz ha desarrollado encuentros dialógicos entre víctimas y comparecientes, incluso para caracterizar los daños y definir el componente reparador de las sanciones, contando incluso con la presencia del Ministerio Público en todo momento.

El proyecto plantea problemas que no desaparecen llamándolo simplemente revisión. En ese sentido, quisiera referirme al corazón del proyecto. La propuesta dispone que las sentencias sancionatorias contra miembros de la Fuerza Pública sean revisadas automáticamente por el Tribunal Superior Militar y Policial. Esa revisión suspende la sentencia

y permite confirmarla, modificarla o revocarla. Además, autoriza otorgar una pena sustitutiva.

En ese sentido se presentan las siguientes conclusiones. Es cierto que en Colombia no existen cláusulas pétreas y que la Constitución puede ser reformada, pero eso no significa que el constituyente derivado pueda sustituir los pilares sobre los cuales edificó el Estado social de derecho. Una cosa es reformar la Constitución y otra es alterar sus elementos definitorios.

La Constitución de 1886 ya señalaba que las conductas punibles que se desarrollaran; para esa época se les conocía por el nombre de delitos, pero ya posteriormente con los cambios normativos se habla de la conducta punible, en actos de servicio y en relación a estos los tenía que conocer la Justicia Penal Militar. Las conductas punibles ordinarias y ya hoy por hoy de las que investiga la Jurisdicción, que son crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, jamás podrán ser revisadas por la Justicia Penal Militar.

Por eso desde este momento he de ser enfático, el único camino que debe cursar este Acto Legislativo es el archivo. Ni siquiera la Constitución de 1886, que no tuvo una discusión como la Constitución de 1991, trasladó ese fuero militar y mandó que los delitos comunes los conoce la Jurisdicción Ordinaria, y posteriormente con la competencia prevalente la Jurisdicción Especial para la Paz.

El derecho evoluciona; el derecho no puede ir hacia el pasado y menos cuando se llevan pilares fundamentales como es el principio de la separación de poderes, cuando se lleva y está en juego la seguridad jurídica y la dignidad humana. La seguridad jurídica es propia también de la misma dignidad humana. La dignidad humana es de entenderse y consiste en que no se deben aumentar indefinidamente las oportunidades para discutir una decisión judicial.

También consiste en saber cuándo termina un proceso y eso lo necesita el compareciente naturalmente, pero también lo necesita la víctima. Esa persona que participó en las versiones voluntarias, que presentó observaciones, que asistió a las audiencias de reconocimiento, que intervino en el proceso restaurativo o incluso que llegase a enfrentar un proceso adversarial durante años, tiene derecho a preguntarse ¿cuántas veces debe ser validada una sentencia para que pueda considerarse definitiva por el asesinato de un familiar?

Para cerrar, el Congreso de la República no puede alterar la Constitución. La dignidad humana y el principio de separación de poderes son elementos definitorios de la Constitución. Muchas de las víctimas que han llegado a la Jurisdicción Especial para la Paz han esperado años, incluso décadas, para conocer qué ocurrió, quién fue el responsable y para obtener una decisión judicial, por lo que poner ahora esas decisiones en suspenso y someterlas a una nueva revisión significa introducir incertidumbre donde la justicia debería ofrecer certeza.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Luis Alfonso Castillo, vocero de la Corporación Jurídica Libertad:

Muy buenas tardes para todos y todas los presentes. Yo soy Luis Alfonso Castillo, abogado de la Corporación Jurídica Libertad de la ciudad de Medellín. Desde la Corporación Jurídica Libertad afirmamos que no estamos ante una reforma de la Constitución, sino que está en un proceso de sustituirse partes fundamentales de la Carta Política que desbordan las competencias del Congreso en un Acto Legislativo.

El primer elemento que queremos plantear ante ustedes es que el recurso que se propone desde el Proyecto de Acto Legislativo no está contemplado para ninguno de los aforados constitucionales. La Constitución no contempla un recurso de revisión automática de las sentencias condenatorias ni siquiera para el más alto dignatario de los mandatarios de los colombianos. De allí que sea evidente que se está iniciando un proceso de sustitución de la Constitución.

Adicionalmente, esta propuesta se inspira en la discusión que ya fue superada y que ya fue mencionada por el Magistrado Suárez sobre quién es el juez natural de la Fuerza Pública. Sobre eso hay que decir que el espíritu de quienes proponen el proyecto parte de una confusión ideológica más no jurídica, ya que asumen erróneamente que la totalidad de punibles que comete la Fuerza Pública deben ser competencia de los jueces penales militares.

La exposición de motivos incurre en un equívoco grave al consagrar que la Justicia Penal Militar es el juez absoluto de los uniformados. No hay que entenderlo así y ya se evidenció la diferencia que existe con los delitos que tienen relación y no tienen relación con el servicio. Al regresar la competencia a delitos que no tienen relación con el servicio, se sustituye el artículo 221 de la Constitución y la interpretación restrictiva que del mismo ha hecho la Corte Constitucional.

No hay que perder de vista que nuestra Constitución es una constitución garantista que somete el ejercicio del poder público, incluido el monopolio legítimo de la fuerza, a estrictos límites institucionales; limita al poder militar frente al poder civil y uno de estos ejemplos es la limitación del fuero a asuntos propios del servicio. Hacer esto es desnaturalizar la excepción para volverla regla general.

Otro punto que no ha sido mencionado y que quiero hacer un especial énfasis es que esta revisión que propone el proyecto habla de la estricta aplicación del DIH y las reglas operacionales, es decir, se le da prevalencia al DIH sobre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esto es una consideración que remite a lo que fue el Acto Legislativo número 01 de 2015 que buscaba esto y la Corte Constitucional en la Sentencia C-084 de 2016 recalcó que DIH y DIDH deben aplicarse de manera convergente y armónica, no prevalente.

Adicionalmente, un fuero como estos implica un nuevo fuero constitucional, personal e

indeterminado, ya que cualquier integrante de la Fuerza Pública, independiente del rango, contaría con un fuero no previsto ni por el constituyente ni por los acuerdos de paz.

Finalmente, queremos recalcar que es falaz que se busque generar confianza en la Fuerza Pública. La confianza en la Fuerza Pública ya la demuestran las dos intervenciones de los comparecientes, los más de 7.000 comparecientes a la JEP y que el 89% de máximos responsables esté asumiendo su responsabilidad. Incluir estas modificaciones implica desviar y perder la confianza de la Fuerza Pública en la Jurisdicción Especial para la Paz. Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Alberto Yépez, coordinador del Observatorio de Derechos Humanos de la Coordinación Colombia -Europa-Estados Unidos:

Buenas tardes, soy Alberto Yépez, coordinador del Observatorio de Derechos Humanos de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos. Gracias, Senadora Isabel Cristina Zuleta y demás Senadores, por esta oportunidad.

Como plataforma de derechos humanos rechazamos las competencias a la Justicia Penal Militar para ocuparse de la revisión de las sanciones que eventualmente imponga a los militares la Justicia Penal Militar, debido a que se aniquilan todas las garantías para el debido proceso, que son derechos de las víctimas, de la sociedad y de los propios procesados, dada la falta de independencia e imparcialidad de la Justicia Penal Militar, que como se sabe no es una justicia independiente, sino un sistema de disciplina castrense que ni siquiera debería llamarse justicia.

La Corte Constitucional y distintas instancias internacionales de derechos humanos han establecido reiteradamente que la Justicia Penal Militar jamás debe conocer de graves violaciones a derechos humanos como ejecuciones extrajudiciales (falsos positivos) porque no ofrece esas garantías.

El proyecto, además, garantiza impunidad y afectación a los derechos de las víctimas. Pretende que las sanciones a los miembros de la Fuerza Pública deriven en resultados más indulgentes o que se revoquen completamente o se diluyan las sanciones, diluyendo la responsabilidad por crímenes graves. Eso alteraría, obviamente, el equilibrio del Sistema Integral para la Paz.

Además, plantea una contradicción absoluta con el acuerdo de paz y con la bilateralidad del acuerdo, que solo puede ser reformado por las partes, debilitando la autonomía de la JEP; modifica unilateralmente el diseño del acuerdo de paz y subordina las decisiones de la Jurisdicción Especial para la Paz a la Justicia Penal Militar, lo que se puede entender como un ataque a su independencia.

Por lo demás, el proyecto aniquila el equilibrio institucional, amenaza la independencia judicial y genera un mecanismo diferenciado solo a favor de un grupo privilegiado de comparecientes. Además, genera un mecanismo diferenciado de los comparecientes; debilita la confianza que la Corte Penal Internacional depositó en el Estado colombiano al llegar al acuerdo para cerrar el examen preliminar de los casos, incluidos los de ejecuciones extrajudiciales en Colombia, confiando en la justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz como suficiente para llevar justicia en estos casos.

Especialmente, eso obligaría a abrir los casos contra los militares, generando inseguridad jurídica; la CPI no solamente podría, sino que estaría en la obligación de abrir los casos que involucren a los militares por casos de ejecuciones extrajudiciales, generando casos de inseguridad jurídica. Además, se crea un mecanismo selectivo para la Fuerza Pública, sin equivalente para otros actores, lo que se evidencia como un tratamiento absolutamente asimétrico.

La Justicia Penal Militar en Colombia, por lo demás, siempre está asociada a altos niveles de impunidad; su intervención es indebida en casos que no son de su competencia, presenta altas demoras y falta de independencia. Jamás hemos conocido altos mandos militares comprometidos en graves violaciones de derechos humanos pertenecientes a la cúpula militar que hayan sido sancionados por la Justicia Penal Militar. Su intervención, como dice un estudio de Amnistía Internacional, se convierte en un obstáculo estructural para avanzar en la lucha por la justicia en Colombia.

Las tasas de impunidad en Colombia por casos de crímenes graves de Estado llegan al 98.5%, como lo mencionó un estudio de las Naciones Unidas en 2010 y en parte esto es debido al papel que la Justicia Penal Militar ha tenido como blindaje o mecanismo de encubrimiento. También la Justicia Penal Militar, en la medida en que forma parte de la estructura de las fuerzas militares y policiales, como mencioné, es un sistema de disciplina castrense, no un sistema de justicia y esto genera un conflicto de intereses intrínseco: los jueces y fiscales militares dependen jerárquicamente de la misma institución a la que pertenecen los posibles responsables de este tipo de crímenes graves.

Por último, hemos visto cómo distintos comités de Naciones Unidas, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y los relatores sobre ejecuciones extrajudiciales, han mostrado preocupación porque la Justicia Penal Militar en Colombia sigue asumiendo competencia en casos de ejecuciones extrajudiciales. Finalmente, vemos cómo en distintos organismos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la CIDH y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, coinciden en que someter graves violaciones de derechos humanos a la Justicia Penal Militar vulnera el derecho al juez natural, la independencia e imparcialidad judicial y favorece la impunidad.

La discusión sobre el juez natural hay que tomarla en relación con las víctimas ¿quién es el juez natural de las graves violaciones de derechos humanos y

crímenes internacionales? Solamente una justicia civil independiente y jamás la Justicia Penal Militar. Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana Daniela Estefanía Rodríguez, integrante del Comité de Solidaridad con Presos Políticos:

Bueno, muy buenas tardes para todos y para todas. Un saludo a los honorables Congresistas, a las víctimas, a las organizaciones. Se presenta Daniela Rodríguez, integrante del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, organización que acompaña y representa a las víctimas de crímenes de Estado en diferentes instancias.

Desde nuestra organización solicitamos respetuosamente al Congreso de la República votar negativamente esta ponencia y en consecuencia el archivo del Proyecto de Acto Legislativo bajo estudio. Quisiera iniciar diciendo que, al tratarse de un Acto Legislativo, el Congreso debería responder dos preguntas: la primera es si esta reforma es necesaria, idónea y proporcional frente al acuerdo final, los derechos de las víctimas y las obligaciones internacionales del Estado; y segunda, si por sus efectos sustituye un eje de la Constitución.

Mi respuesta es que el proyecto no es necesario ni proporcionado y además, como ya se ha señalado, pone en riesgo un elemento definitorio de la Constitución Política. ¿Por qué debe archivarse? Mencionaré de manera breve seis elementos.

El primero de ellos es que propone como revisor a un órgano equivocado. El fuero penal militar no es un privilegio personal, sino una competencia funcional y excepcional, como ya se ha explicado. Y además, la Corte Constitucional en sus decisiones ya ha señalado que las graves violaciones a los derechos humanos no son actos del servicio. Estas decisiones elevan la carga de justificar una reforma que lo único que haría sería acercar nuevamente la Justicia Penal Militar a estos crímenes.

Podría decirse que el proyecto no le entrega el juzgamiento de estos hechos a este tribunal, sino la revisión de las sanciones; sin embargo, vale la pena preguntarse ¿si la gravedad de estas conductas rompe el vínculo con el servicio, por qué esa razón desaparecería al revisar sus consecuencias? Las organizaciones de derechos humanos hemos cuestionado durante décadas la posibilidad de que sea un tribunal castrense quien conozca de estos hechos, por ejemplo, las ejecuciones extrajudiciales, las torturas, las desapariciones forzadas, entre otros graves crímenes que hoy son de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz.

La segunda razón es porque la revisión es automática, suspensiva y de trato privilegiado. Contrario a lo que se ha señalado, la Fuerza Pública ya cuenta con un tratamiento diferenciado en el orden vigente, una ruta no sancionatoria, renuncia a la persecución penal, libertades anticipadas. A ello se suma la valoración de las reglas operacionales como un estándar propio de responsabilidad de mando, el cumplimiento de sanciones en establecimientos propios y la exclusión de la acción de repetición. Este proyecto, además, crearía una vía adicional que, como se ha dicho, no existe para ningún otro compareciente, rompiendo el principio de simetría.

La tercera razón es porque rompe la arquitectura y la autonomía de la Jurisdicción Especial para la Paz. Ya se ha dicho ampliamente que el Tribunal para la Paz es el órgano de cierre y se reafirma que las autoridades, incluyendo el legislador, deben actuar de buena fe en la implementación de lo pactado. Debemos tener en cuenta que la sanción no es un elemento aislado; por el contrario, constituye el resultado de una valoración integral de patrones, cadenas de mando y aportes de verdad, como ocurrió, por ejemplo, en la decisión que fue proferida por la Jurisdicción Especial para la Paz en contra de 12 integrantes de la Fuerza Pública en el Caribe colombiano, responsables de 121 casos de asesinatos y desapariciones ¿Si otro tribunal puede modificar esta decisión, no estaría reexaminando la decisión completa?

El cuarto elemento, y más importante tal vez, es que se aplazan los derechos de las víctimas. En la justicia transicional la sanción no es solo retribución y esto no puede perderse de vista. Hay sentencias de la Corte Constitucional que establecen como parámetro que la flexibilidad transicional tiene límites y esos límites son justamente los derechos de las víctimas. Además, hay tratados suscritos por Colombia que le obligan a investigar, juzgar y sancionar estas violaciones mediante órganos independientes e imparciales.

El quinto elemento ya fue tocado en las intervenciones anteriores y tiene que ver con el carácter que se le otorga a las reglas operacionales. Únicamente quisiera decir que estas ya son observadas por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz en sus distintos procedimientos.

El sexto elemento tiene que ver con la sustitución de la Constitución, que ya ha sido abordado en este escenario. Quisiera señalar que la seguridad jurídica, en efecto, es una finalidad legítima, pero este proyecto, contrario a lo que señala, no la ofrece.

Quisiera hacer un llamado final a recordar que detrás de cada discusión como esta hay familias que llevan años esperando saber qué ocurrió. Por eso quiero invitarles a que se pregunten ¿seguridad jurídica para quién y a costa de qué?, porque la seguridad jurídica también es de las víctimas frente a la estabilidad de las decisiones y de la sociedad frente a la verdad judicial. La justicia transicional exige equilibrio, sí y ese equilibrio no se logra debilitando la justicia que ha permitido por ahora esclarecer esos crímenes. Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Óscar Giovanni Ramírez Zarate, Director de Litigios de la Comisión Colombiana de Juristas:

Honorable Senadora, muchas gracias por esta invitación. Mi nombre es Óscar Ramírez,

abogado de la Comisión Colombiana de Juristas. Agradecemos permitirnos esta intervención en esta audiencia pública.

Una de las preguntas que debe responder este proyecto, honorables Senadores, es elemental pero decisiva, si la Jurisdicción Penal Militar no tiene competencia material para investigar y juzgar graves violaciones a derechos humanos, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, como las sentencias emitidas por la JEP, ¿cuál es el fundamento con que el Acto Legislativo le atribuye competencia material a la Justicia Penal Militar para revisar la sentencia que sanciona precisamente esas conductas?

El fuero penal militar es un fuero funcional, no personal. Su competencia se restringe material y personalmente a delitos estrictamente militares y por eso quedan explícitamente excluidas las graves violaciones a derechos humanos, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. Asimismo, la pacífica jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que están excluidas del conocimiento del fuero militar aquellas conductas que por su gravedad resultan abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública.

Dentro de esa línea la Corte ha identificado como graves violaciones de derechos humanos las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, la tortura, las masacres, la detención arbitraria y prolongada, el desplazamiento forzado, la violencia sexual contra mujeres, el reclutamiento forzado de menores, entre otras. Asimismo, ha establecido que las graves violaciones a derechos humanos y estos delitos no pueden quedar en competencia de la Jurisdicción Penal Militar.

Finalmente, la Corte ha dicho que cuando exista duda acerca de la relación directa entre la conducta investigada y el servicio, debe aplicarse la regla general de competencia y debe ir a la Jurisdicción Ordinaria. Ese límite material está sólidamente, además, respaldado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos frente a que es restrictivo y excepcional. Sentencias como Palamara Iribarne contra Chile, Masacre de Pueblo Bello contra Colombia y La Rochela lo han fijado de forma clara y definitiva. Lo mismo dice el principio 29 del conjunto de principios actualizados de Naciones Unidas sobre la protección a derechos humanos frente al límite y la competencia que debe tener la Jurisdicción Penal Militar.

El relator sobre independencia judicial y sobre ejecuciones extrajudiciales y el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas advirtieron la semana pasada, honorables Senadores, a Colombia que este Acto Legislativo podría alterar sustancialmente el equilibrio institucional diseñado por el Sistema Integral para la Paz y con los estándares internacionales al respecto, deseamos referir al Gobierno de Su Excelencia el principio ampliamente reconocido en el derecho internacional, según el cual las Jurisdicciones militares deben tener un ámbito de competencia internacional de naturaleza restrictiva.

El límite; y en esto queremos ser enfáticos, al conocimiento de la Jurisdicción Penal Militar de graves crímenes no se puede evadir bajo el argumento de que el Tribunal Superior Militar y Policial no investigará ni juzgará nuevamente los hechos, sino que solamente revisará la sentencia. La revisión automática constituye ejercicio de Jurisdicción y en este caso otorgaría a la Jurisdicción Penal Militar la posibilidad directa de incidir sobre los efectos jurídicos de sentencias relativas a conductas que se encuentran excluidas de su ámbito de competencia material.

Es decir, en la práctica, la reforma supondría una ampliación del ámbito material del fuero penal militar sobre graves violaciones a derechos humanos, crímenes de guerra, contradiciendo abiertamente los estándares internacionales mencionados.

A lo anterior se suma un problema de competencia y jerarquía funcional. El Tribunal para la Paz tiene categoría de alta corte y es la máxima instancia y órgano de cierre de la JEP, mientras que el órgano máximo de la Jurisdicción Penal Militar y Policial es un tribunal superior que no tiene la condición de Alta Corte ni es superior funcional de la JEP. Atribuir la revisión de las sentencias del Tribunal de la Paz supone entonces someter las decisiones de un órgano de cierre tribunal a una Jurisdicción distinta de menor jerarquía funcional, invirtiendo la estructura de controles del sistema de administración de justicia, pero además con el riesgo de que se busque que esto genere precedente al interior de la JEP.

Para terminar y como conclusión. Para la Comisión Colombiana de Juristas, las garantías judiciales de los integrantes de Fuerza Pública deben ser respetadas, pero su protección debe darse en el marco de los límites constitucionales del fuero penal militar, la independencia y las garantías de las víctimas. Por ello consideramos que la propuesta de Acto Legislativo no satisface las exigencias constitucionales del derecho y del derecho internacional, ni la competencia excepcional de la Justicia Penal Militar y los principios de juez natural e independencia del juez, por lo que recomendamos a estos honorables Senadores su archivo para evitar indebidamente romper la arquitectura de la justicia transicional y romper el modelo constitucional de administración de justicia. Muchas gracias, honorables Senadores.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Alexander Gómez López, Sargento Primero Retirado del Ejército:

Muchas gracias, honorable Senadora. Muy buenas tardes para todos. Muchísimas gracias. Soy sargento primero en uso de buen retiro del Ejército. Yo quiero dar mi opinión en este momento en razón a la Justicia Penal militar. Han sido 18 largos años, 19 ya, en los que yo he tenido inconvenientes con la Justicia Penal Militar y por eso yo estoy a favor de que la JEP continúe realizando esta Magistral labor de la justicia y la verdad, ante todo.

El Coronel Borja, que está allá, pues nos hemos visto en Cali y gracias a él y a la JEP se han descubierto

y han salido a la luz pública barbaridades que los mandos en su momento pues dieron y ordenaron. Yo obviamente estoy de acuerdo con la JEP para que se esclarezca toda la verdad de los falsos positivos, que es una época que no se debe repetir nunca más en el país ni en ningún lugar del mundo. Por eso la JEP tiene que continuar en su ardua labor de seguir dándonos la verdad a todos los colombianos.

Lamentablemente, como lo dije en un comienzo, la Justicia Penal Militar tiene sus fallas y sus errores que me gustaría más adelante, de pronto de una forma más personal, Senadora, ponerla en conocimiento para si existe más adelante también otra audiencia de este tipo, pues poner en conocimiento al país de las fallas que han tenido. Creo que la JEP ha tenido su gran trabajo muy arduo, muy grande y es algo de admirar porque gracias a ustedes, gracias a la JEP, gracias a las personas que están de acuerdo a la paz, pues podemos continuar con esta gran labor que es llevarle al país, a todos los colombianos, la verdad, cueste lo que cueste. Muchísimas gracias, Senadora, y a todos los que me escucharon.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Luis Hernando Castillo Porras, ciudadano del departamento del Meta:

Muy buenas tardes a todos. Mi nombre es Luis Hernando Castillo Porras. Vengo del departamento del Meta. En nuestra región estuvo el Macrocaso 03. Mi propuesta en venir acá con otros compañeros y con el acompañamiento del colectivo Fals Borda es hacer un llamado a ustedes para que de pronto dentro de sus saberes, dentro de su corazón, nos acompañen en este proceso tan importante en el esclarecimiento de la verdad.

Para todos nosotros las víctimas a nivel nacional, desafortunadamente fueron hechos gravísimos de lesa humanidad que afectaron nuestras vidas, apagaron sueños, deterioraron familias, separaron familias. Quiero aprovechar este espacio para expresarle a los comparecientes su valentía por en las audiencias públicas demostrarnos la verdad. En su sentimiento hemos notado claro arrepentimiento de sus acciones hechas.

También quiero mencionar que las víctimas, nuestros familiares, no fueron o no deberían ser catalogadas bajo la terminología de "falsos positivos" o "víctimas dadas en bajas en combate", porque claramente eran civiles que muchos de ellos fueron estudiantes que iban caminando por un camino veredal y fueron abordados por estos agentes que quitaron su vida. Muchos también campesinos que estaban labrando la tierra y desafortunadamente les segaron su vida. Otros estaban en plazas públicas, como hablamos en el argot popular, rebuscándose la vida, ¿cierto? Entonces fueron engañados con falsas promesas de trabajo y presentados como supuestas bajas en combate.

Yo quiero defender la JEP. El proceso de nosotros ha sido exitoso. Como vuelvo y les comento, fueron llevados a una audiencia privada con nosotros y a una audiencia posteriormente pública donde ellos en su humanidad expresaron estos graves hechos y han expresado arrepentimiento. Yo quiero decirle a Héctor Alejandro Cabuya... lo he visto en la revista Cambio defendiendo el proceso y lo invito a que siga animando a las demás personas involucradas, los demás comparecientes en esos aspectos, a que se animen a aportar más verdad.

Yo quiero hacerle un llamado al Presidente de la República, sé que es un hombre compasivo y que también como él está trabajando en buscar la verdad, ¿cierto?, entonces que le siga dando el presupuesto a la JEP, porque no es que va a tener menos profesionales en qué trabajar en nuestros casos. Desafortunadamente hubo en un Gobierno 4 años donde eso no tuvo avance y pues eso retardó mucho el proceso.

A mí me gustaría que se cuestionara estos 4 años también ¿por qué de pronto no tuvo los avances? También busquemos otras causas de que son investigaciones. Tenemos en este momento cuerpos que no han sido encontrados y también se va a descapitalizar la Unidad de Víctimas que está buscando personas desaparecidas.

Entonces, mis llamados a ustedes, honorables representantes y Senadores, a que desde su corazón; yo entiendo que ustedes son personas que están manejando justicia y también administran números, pero también tengan en cuenta el factor humano, la no repetición de violencia. Me gustaría que en cada contingente militar se llevara la bandera de los derechos humanos y estos comparecientes dieran una cátedra de derechos humanos, para que precisamente los nuevos militares que se están forjando por cuidar nuestras fronteras y nuestro territorio no cometan actos de violencia frente a la población civil.

Para despedirme, les agradezco la oportunidad brindada acá en el atril, a la Senadora, fue ella quien nos brindó el acceso al colectivo Fals Borda, que es quien nos está representando y a Dios por permitirme expresar estas palabras desde mi corazón. No tenía ningún documento escrito, pero quiero expresarle que lleguemos al corazón.

Entiendo las cifras, entiendo que hay unas estadísticas, entiendo que ustedes tienen que haber unos formalismos para manejar, pero permitámosle al doctor Ramelli continuar con la gestión. Permitamos esclarecer la verdad porque todos estamos aportando; yo sé que ustedes están acá también aportando con su trabajo, con sus saberes, con sus conocimientos. Entonces nos gustaría que eso se viera reflejado con permitirle a la JEP hacer su trabajo.

Nosotros estamos animando mucho a los comparecientes a que sigamos aportando a la verdad. Algunas demandas administrativas todavía no han sido gestionadas por el Estado; nos gustaría que de pronto se revisara ese asunto. La Unidad de Víctimas digamos que también nos gustaría que nos impulsaran algunos proyectos productivos para nosotros y poder

rebuscarnos la vida dignamente. Muchas gracias a todos ustedes por escucharme acá. Gracias.

Secretario (Emiliano Rivera Bravo):

Senadora Zuleta, tenemos algunos inscritos. Les pido por favor me ayuden si de manera virtual están aún conectados:

• Sergio Alejandro Toquica Espinosa, Karen Lucía Álvarez Ricardo, Javier Alejandro Pantoja, Lina Marcela Hurtado, María Camila Mora Cantor, Luis Fernando Restrepo, Lina Alejandra Parra Moreno, Miller Sneider Gutiérrez Ruiz, Juan Carlos Sandoval Mendoza, John Jairo Huertas Amador, José David Lugo Forero, Álvaro Cano, Edison Hurtado Pérez, María Pastora Cardona Mejía, John Alexander Tobar, Daniel Fernando Eslava Ríos, Sara Dávila Mesa, Johana Osorio, Johan Blandón Triana, Yasmín Rodríguez Céspedes, Lady Tatiana Achuri Lara, Diana Alejandra Peña Pérez, Luz Marina Bernal Parra, Alejandra Carolina Maya Portilla, Karen Lucía Chacón Fuentes, Johan Blandón Triana, Jenny Astrid Bedoya Betancur, Rocío Campos Pérez, Andrea Susana López Torres, Rafael Francisco Díaz Vázquez, Sebastián Rodríguez Castro, Óscar Orlando Puentes Ríos, Óscar Fernando Sierra Ospina, José Luis Guzmán Martínez, Alci Daniela Umaña Beltrán, Paula Caterine Jaimes Peña, Nicolás Cardona Giraldo, Ana Milena Gómez Franco.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana Ana Milena Gómez Franco:

Buenas tardes, honorables Congresistas, miembros de la mesa directiva, víctimas y demás ciudadanos presentes e intervinientes en esta audiencia pública. Quien les habla en esta intervención, la profesional del derecho Ana Milena Gómez Franco, acudo hoy en mi doble condición en esta audiencia pública de apoderada judicial y esposa de un militar en uso de buen retiro de manera voluntaria que se sometió a la JEP y hoy es compareciente formal ante esta Jurisdicción. Desde ya solicito de manera respetuosa a este escenario democrático de la Comisión Primera votar negativamente el Proyecto de Acto Legislativo número 04 del 2026 y ordenar su archivo con fundamento en lo siguiente.

El motivo, honorables Senadores, de mi intervención no es sumarme aquí pues a un debate político, sino aportar una perspectiva desde un análisis y una síntesis humana y jurídica desde el corazón de un hogar que le está cumpliendo al país y al Sistema Integral para la Paz y es menester traer a colación que mi esposo y poderdante ya superó con rigor las etapas más complejas y dolorosas del proceso transicional. Y digo dolorosas porque el dolor aquí no es solo de las víctimas; que lo digo con todo el respeto que me merecen, también es de las familias, hijos, madres y esposas de los miembros de la Fuerza Pública que escuchamos y vivimos sus relatos de verdad ante esta Jurisdicción.

Más duro aun cuando es una esposa abogada que nunca llegó a pensar que ejerciera el litigio y una representación judicial en defensa de su propio esposo, ya que mi esposo rindió esa versión voluntaria y asumió con patriotismo el reconocimiento de verdad y responsabilidad que quedó registrado en, valga la redundancia, en registros de audios en esa versión que rindió ante la Jurisdicción. Luego entonces hoy nos convoca en este debate a este proyecto legislativo y frente a esta iniciativa quiero llamar la atención del honorable Senado sobre un principio fundamental, y es la seguridad jurídica y la confianza legítima.

Modificar las reglas de juego constitucional a estas alturas, cuando los procesos de miles de militares y policías están a puertas de una resolución de conclusiones y de la imposición de una sanción propia, introduce una profunda incertidumbre. Más que como esposa, lo digo como profesional del derecho y apoderada de este compareciente, porque las familias de los uniformados que decidieron dar este paso al frente, honorables Senadores, aportar la verdad y someterse a esta justicia transicional, la prioridad absoluta en este momento es la estabilidad también.

Y nos preocupa enormemente que la creación de un mecanismo de revisión automática y externa, lejos de ser una garantía, se convierta en un factor de dilación que congele o retrase más bien de forma indefinida esa definición de esa situación jurídica de estos comparecientes, quienes ya cumplieron con esa palabra, con esa obligación judicial y necesitan también un cierre definitivo, no un limbo jurídico derivado de un posible choque de competencias que se puede presentar entre tribunales.

Asimismo, quiero enfatizar que el avance del proceso en la JEP no es un acto aislado como se ha comprendido; está íntimamente ligado a la garantía inclusive de los derechos de las víctimas. El reconocimiento detallado que ya se hizo es la base para la reparación y la no repetición que el país reclama aún y que las víctimas todavía necesitan. Esclarecimiento puro de verdad como derecho inquebrantable para todas aquellas personas que comparecen en calidad de víctimas.

Así que alterar la competencia prevalente de la JEP en este momento histórico podría incluso dejar en riesgo los beneficios jurídicos diferenciados que hoy cobijan a los miembros de la Fuerza Pública que decidieron aportar a la paz. Por todo lo anterior, respetuosamente solicito a la Comisión que, al evaluar el proyecto, supediten cualquier decisión al respecto estricto del principio de irretroactividad y favorabilidad para la salvaguarda de los derechos ya adquiridos de estos uniformados que ya le cumplieron al sistema y se concluya un régimen de transición estricto para estos militares que ya brindaron verdad. El Congreso debe garantizar que ningún trámite legislativo termine castigando con la demora o pérdida de beneficios a quienes de buena fe entregaron su verdad y están listos para reparar a la sociedad.

Ahora bien, mi poderdante cumplió con ese sometimiento voluntario versus la obligatoriedad de la nueva reforma. El proyecto de ley plantea una revisión automática y obligatoria y mi poderdante realizó un acto de sometimiento estrictamente voluntario, bajo unas reglas de juego claras firmadas en un acta de compromiso con el Estado colombiano y cambiar estas reglas ahora imponiendo una revisión obligatoria por parte de un tribunal militar al que ya no están obligados a someterse viola flagrantemente el principio de irretroactividad de la Ley penal y de favorabilidad.

Finalmente, me preocupa como interventora en esta audiencia pública, que las instituciones de control nos digan que esperemos hasta un eventual examen de la Corte Constitucional para conocer su postura. Si este proyecto no prospera, los comparecientes voluntarios quedan en el aire, así como los derechos de las víctimas, sin saber si el Ministerio Público respalda la intangibilidad de la verdad que en el caso de mi poderdante ya entregó de buena fe. Yo sí solicito, con el debido decoro y formalmente alegado al delegado de la Procuraduría, que presente, más allá de la suerte que corra esta reforma en el Congreso o fije una posición jurídica definitiva que no hay necesidad, pero sí sería justo que rectifique desde ya su compromiso con el respeto de la confianza legítima, no solo de los militares retirados, sino de apostarle a esa paz sin cambiar las reglas a mitad de camino, desde luego respetando los derechos de las víctimas a no ser re victimizadas. Muchas gracias, honorables Senadores.

Secretario (Emiliano Rivera Bravo):

Continúo con los inscritos honorable Senadora Alexander Nariño, Valentina Ramos Guzmán, Ricardo Torres, Jesús Noguera, Javier González Granados, Tomás Silberto Maldonado Garibelo, Edilberto Hoyos Rendón, Mayerli Astrid Garzón Mora.

Debo dejar constancia honorable Senadora, que el Senador Santiago Barreto también ha estado conectado de manera virtual durante todo el trámite de la presente audiencia. Yo he terminado con el listado de inscritos que formalmente lo habían hecho en el formulario desplegado por la Comisión Primera para ese fin.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Norbei Caro, Representante de las Víctimas de Desplazamiento de Peñas Coloradas en el departamento del Caquetá:

Muy buenas tardes para todas y todos. Mi nombre es Norbei Caro. Soy representante de las víctimas del desplazamiento de Peñas Coloradas en el departamento del Caquetá, la cual somos desplazadas 744 familias en el transcurso de 3 días por el Ejército y la Policía.

A nosotros como víctimas nos duele y nos da tristeza que cuando estamos bregando a encontrar la verdad, cuando por fin los militares nos van a contar por qué nos desplazaron de nuestra tierra y nos quitaron nuestro territorio porque vamos a completar 23 años en la cual nosotros no podemos volver ni siquiera a ver las ruinas donde estaba nuestro caserío. Es triste saber que la JEP fue construida para decir la verdad, mientras que piensan mandar los militares a la Justicia Penal Militar, donde eso fue construido para decir mentiras. Entre más mienten, más se salvan allá y en la JEP, entre más verdad digan, más posibilidades hay de defenderse también ellos.

Entonces vemos que en este país hemos tenido un tema muy grande. Están confundiendo realmente la paz, la están confundiendo con la izquierda y con la derecha. La paz es un deber de todos nosotros los colombianos. Muchas gracias.

La Presidencia interviene para un punto de orden, Isabel Cristina Zuleta López:

Así damos por terminadas entonces las presentaciones de los ciudadanos, de las instituciones que desearon acompañarnos en esta tarde. Quiero dar el uso de la palabra a los honorables Congresistas si desean intervenir en este momento, que se encuentren conectados en este momento.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Rafael Nieto Loaiza:

Senadora, yo solamente quiero agradecerles a todos los intervinientes por sus participaciones. Hemos tomado atenta nota de sus preocupaciones y se verán reflejadas después de que las estudiemos con cuidado en la ponencia. Y agradecerle a usted por la audiencia y a los Senadores Posada, Benavides, Barreto por haberse conectado durante la audiencia.

La Presidencia interviene para un punto de orden, Isabel Cristina Zuleta López:

A usted, Senador Nieto. No sé si algún otro Senador quiere hacer uso de la palabra. Bueno, ninguno de los Senadores que se encuentran conectados quiere hacer uso de la palabra. Eh, yo quisiera agradecer a todas las personas que nos acompañaron y decirles que sus intervenciones han sido muy valiosas para este proceso, para el debate que se iniciará.

Recuerden estar muy pendientes del orden del día de la Comisión Primera del Senado de la República, en donde se establece cuándo se va a dar el primer debate de este Proyecto de Acto Legislativo. Creo que es de crucial interés, no solo para las víctimas, sino para las organizaciones, para los comparecientes, para los abogados, para todas las instituciones que se han dedicado tantos años a estudiar estos temas. Entonces, invitarles a que nos estén acompañando aquí.

Para mí es una alegría ver esas sillas de atrás llenas de ciudadanos y ciudadanas interesados en los asuntos que debate la Comisión Primera del Senado de la República. Pedirles que los documentos los envíen al correo.

Secretario (Emiliano Rivera Bravo):

comision.primera@senado.gov.co.

La Presidencia interviene para un punto de orden, Isabel Cristina Zuleta López:

Gracias, Secretario. Es muy importante para nosotros poder analizar esos documentos. Y solo quería hacer una pequeña observación al delegado de la Procuraduría, recuerde, señor delegado, que en el proceso Congresional nosotros tenemos dos mecanismos para recibir las orientaciones de las instituciones, una vía conceptos y otra vía comentarios. Es decir, el comentario no necesariamente involucra la posición de la institución.

Es por eso que desde esta curul estamos solicitando comentarios a este Proyecto de Acto Legislativo, no solo a la Procuraduría, que coincidimos con la persona que intervino en ese sentido, sino que estábamos solicitando comentarios a la honorable Corte Suprema de Justicia, que por supuesto tiene que ver con este Proyecto de Acto Legislativo, entre otras instituciones, sin involucrar, por supuesto, su competencia y su rol cuando se debata este proyecto, si llega a debatirse en la honorable Corte Constitucional. Muchísimas gracias por estar el día de hoy acá, por estar pendientes de este tema. Que tengan una feliz tarde.

De conformidad con la Ley 5ª de 1992, la Presidencia informa que se publican los documentos enviados al correo de la Comisión Primera del honorable Senado de la República, comisión. primera@senado.gov.co y los radicados en el trascurso de la audiencia y se envían los documentos a los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera de Senado.

Cajar

#ParaQueNo SeRepita

Bogotá, 5 de octubre de 2026

Honorables Senadores
Comisión Primera Constitucional Permanente

El Colectivo de Abogados y Abogadas "José Alvear Restrepo" (Cajar) agradece la invitación formulada por la senadora Isabel Cristina Zuleta López, para participar en la audiencia pública convocada para el 5 de octubre de 2026 sobre el Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2026 Senado. En atención a esa invitación, y en ejercicio del principio democrático y de la participación ciudadana en el trámite legislativo, presentamos por escrito las siguientes consideraciones.

Cajar es una organización no gubernamental de derechos humanos con más de cuatro décadas de trayectoria en la defensa de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, la promoción de la justicia y la garantía de los derechos de personas y grupos históricamente vulnerables en Colombia. Desde esa experiencia, y con especial atención a los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, aportamos a este debate un análisis jurídico orientado a preservar la integridad del acuerdo de paz, del orden constitucional y de los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano.

Para tal efecto, este concepto jurídico seguirá el siguiente orden argumentativo. En la introducción se realizará una breve presentación del proyecto de acto legislativo, el objetivo que la medida propuesta persigue, y de las justificaciones constitucionales de la ponencia positiva. Posteriormente, se presentarán argumentos técnicos sobre la inconveniencia del proyecto tanto desde la perspectiva constitucional como procesal. Desde una perspectiva constitucional, se argumentará por qué el proyecto prevé un tratamiento privilegiado para los integrantes de la fuerza pública que sustituye el eje esencial de la Constitución que consagra el deber constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, lo cual incluye prevenir su vulneración, asegurar recursos judiciales efectivos, garantizar los derechos a la verdad y a la reparación, y realizar todos los esfuerzos posibles para investigar, juzgar y, cuando corresponda, sancionar de manera seria, imparcial, efectiva y en un plazo razonable las graves violaciones de derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con participación efectiva de las víctimas. Desde una perspectiva procesal, se argumentará que i) la especialidad que se reclama como justificación de la revisión por la jurisdicción penal militar confunde la separación entre juicio de derecho (*quaestio iuris*) y el juicio de hecho (*quaestio facti*); y ii) establece una inadecuada inversión de las jerarquías judiciales al encargar de la revisión a quien no es superior funcional de quien adopta la decisión.

Calle 16 # 6-66,
Edificio Avianca piso 25 PBX: 601 7421313 NIT: 860.063.142-8

www.cajar.org

Resumen ejecutivo

El Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2026 Senado adiciona un parágrafo al artículo transitorio 21 para que las sentencias sancionatorias del Tribunal para la Paz contra miembros de la Fuerza Pública sean revisadas automáticamente por el Tribunal Superior Militar y Policial. La revisión suspende la ejecución de la sanción y permite confirmar la sentencia, modificarla en favor del sancionado, revocarla u otorgar una pena sustitutiva. El Cajar considera que el proyecto es inconstitucional e inconveniente por tres razones.

En primer lugar, sustituye parcialmente el eje definitorio de la Constitución relativo al deber estatal de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, que exige que las graves violaciones de derechos humanos y las graves infracciones al DIH se juzguen y sancionen de manera seria, imparcial, efectiva y en un plazo razonable, con participación de las víctimas. El proyecto crea para un solo grupo de comparecientes una instancia adicional que solo puede favorecerlos, que las víctimas no pueden activar y que depende únicamente de la pertenencia del condenado a la Fuerza Pública. Sometida a un test integrado de igualdad de intensidad, como mínimo, intermedia y materialmente rigurosa, la medida no supera los juicios de finalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad, y convierte el tratamiento diferenciado del artículo transitorio 21 en un privilegio. Además, entrega la decisión final a la jurisdicción penal militar sobre conductas que la Constitución, la jurisprudencia constitucional y la Corte Interamericana excluyen del fuero castrense.

En segundo lugar, la especialidad que invoca la ponencia no justifica la reforma, porque el Acto Legislativo 01 de 2017 ya ordena a la JEP aplicar el DIH y las reglas operacionales. Interpretar esas reglas plantea una cuestión mixta, en la que, por un lado, identificar e interpretar la regla es una cuestión jurídica que corresponde a la JEP; reconstruir la operación y establecer si la conducta se ajustó a la regla son cuestiones probatorias, que se resuelven con prueba técnica sometida a contradicción; y la subsunción final en el DIH, el DIDH y el derecho penal corresponde al juez transicional. Ninguna de estas operaciones requiere que decida un tribunal militar.

En tercer lugar, el proyecto invierte la jerarquía judicial al desconocer que el Tribunal Superior Militar y Policial no es superior funcional del Tribunal para la Paz, que es la máxima instancia de la JEP. La reforma crea dos órganos de cierre, fragmenta la jurisprudencia y vuelve incierta la firmeza de las sentencias. La comparación con la acción de tutela desconoce su naturaleza excepcional, que puede ser promovida por cualquier sujeto procesal, incluidas las víctimas, y su sola presentación no suspende la sentencia.

Por estas razones, recomendamos a la Comisión Primera votar negativamente la ponencia y archivar el proyecto. Si el propósito es fortalecer la valoración técnica del DIH y del derecho operacional, existen vías dentro de la JEP que no requieren reformar la Constitución.

I. Introducción

El proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2026 plantea una modificación del articulado del Título Transitorio de la Constitución Política, que fue introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017 que creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

El principal cambio introducido con el proyecto consiste en la adición de un parágrafo al artículo transitorio 21 de la Constitución Política, en el cual se dispone de forma expresa que las sentencias sancionatorias proferidas en única o segunda instancia por el Tribunal para la Paz contra miembros de la Fuerza Pública serán objeto de una revisión automática por parte del Tribunal Superior Militar y Policial. Entre tanto, se suspendería la ejecución de la sentencia sancionatoria contra integrantes de la Fuerza Pública. El proyecto faculta al Tribunal Superior Militar y Policial para confirmar, modificar o revocar la sentencia, aclarando que la modificación solo puede darse en favor del sancionado, en virtud de la prohibición de *reformatio in peius*. También, permite al Tribunal de revisión otorgar una pena sustitutiva.

De manera complementaria, el proyecto (o la ponencia con ajustes) propone la adición de un parágrafo al artículo transitorio 5° para precisar que las reglas generales de competencia de la JEP continúan operando sin perjuicio de esta revisión automática; y modifica el inciso segundo del artículo transitorio 7°, estableciendo que la condición del Tribunal para la Paz como órgano de cierre y máxima instancia de la JEP se entiende sin perjuicio de la revisión a cargo del Tribunal Superior Militar y Policial.

La ponencia positiva del senador Nieto Loaiza plantea que el proyecto de Acto Legislativo persigue tres objetivos. El primero consistiría en dar contenido normativo real a la cláusula del artículo transitorio 21 superior, que exige un trato simétrico, equitativo y simultáneo para la Fuerza Pública dentro del sistema transicional. El segundo en ofrecer certeza a los miembros de la Fuerza Pública que participaron en el conflicto armado en cumplimiento de un mandato constitucional, asegurando un mecanismo definitivo de control judicial antes de la firmeza de la condena. Y, finalmente, garantizar que la revisión final de las sanciones sea realizada por un órgano judicial especializado en el conocimiento de las operaciones militares y policiales, aplicando de forma estricta el DIH y el derecho operacional.

Según los fundamentos de la ponencia, el proyecto propone un desarrollo real del tratamiento simétrico, equitativo y simultáneo para la Fuerza Pública dentro del sistema transicional y, por ello, no configura una discriminación ni un privilegio injustificado. El planteamiento del ponente sostiene que el propio artículo transitorio 21 de la Carta Política ya consagra una cláusula expresa de tratamiento diferenciado para la Fuerza Pública, que fue avalado por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-080 de 2018, debido a que los agentes estatales ostentan el ejercicio legítimo de la fuerza, por lo que sus acciones gozan de presunción de legalidad, distinguiéndose sustancialmente de los actores rebeldes o particulares.

Así mismo, a favor del tratamiento diferenciado invocó que el artículo transitorio 22 constitucional exige valorar la conducta militar a la luz de las reglas operacionales vigentes al momento de los hechos, un concepto que, según la ponencia, la Corte habría catalogado como complejo y de difícil determinación. Por ello, dado que la Ley 1765 de 2015 exige a los jueces de la Justicia Penal Militar el estudio del derecho operacional, asignarles esta función se justificaría por tratarse de una especialidad técnica necesaria y objetivamente fundada.

La ponencia, además, anticipa algunos argumentos sobre la principal objeción al proyecto, proveniente de las limitaciones que tienen la jurisdicción militar para conocer de graves violaciones a los Derechos Humanos o crímenes de lesa humanidad. Al respecto plantea que la reforma no devuelve las labores de investigación, acusación ni juzgamiento a la justicia castrense, ni afecta la competencia prevalente de la JEP sobre los hechos cometidos en el conflicto. La JEP mantiene de manera exclusiva la instrucción, la práctica de pruebas, la recepción de aportes de verdad y la emisión de las sentencias sancionatorias de primera y segunda instancia. En ese sentido, la competencia del Tribunal Superior Militar y Policial no es para adelantar un juicio de cero ni reabre investigaciones, sino de manera más acotada para revisar una sentencia previamente dictada por el Tribunal para la Paz. Adicionalmente, sostiene que la labor del revisor militar se encuentra estrictamente delimitada por las normas del DIH, el derecho operacional y el conocimiento de la conducción de operaciones militares. Finalmente, sostiene que la reforma solo crea un control judicial externo de las decisiones de la JEP, que ya existe con la acción de tutela ante la Corte Constitucional, por lo cual no se desnaturaliza la independencia judicial del sistema.

II. Un tratamiento privilegiado que sustituye un eje esencial de la Constitución

En este acápite sostenemos que el Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2026 Senado excede la competencia del Congreso como poder de reforma, porque no se limita a modificar o desarrollar el régimen transicional de la Fuerza Pública, sino que sustituye parcialmente un eje definitorio de la Constitución de 1991, el cual consiste en el deber del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, que comprende prevenir su vulneración, asegurar recursos judiciales efectivos, garantizar los derechos a la verdad y a la reparación, e investigar, juzgar y, cuando corresponda, sancionar de manera seria, imparcial, efectiva y en un plazo razonable las graves violaciones de derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), con participación efectiva de las víctimas.

Como parte de nuestra argumentación a) precisaremos el parámetro del juicio de sustitución y la función que dentro de él cumple el análisis de igualdad; b) identificaremos el eje definitorio comprometido y sus componentes (premisa mayor); c) describiremos el alcance material de la reforma (premisa menor); d) aplicaremos un test integrado de igualdad para mostrar que el tratamiento que se ofrece a los integrantes de la Fuerza Pública no es simétrico, equitativo ni equilibrado, sino privilegiado; e) explicaremos por qué la atribución de la revisión al Tribunal Superior Militar y Policial desconoce el carácter excepcional del fuero penal militar; f) mostraremos que la especialidad invocada por la ponencia ya está incorporada al diseño constitucional de la JEP; y, finalmente, g) presentaremos la conclusión sobre el vicio de competencia.

a. El juicio de sustitución como parámetro de control y el lugar del análisis de igualdad

El artículo 374 de la Constitución autoriza al Congreso a reformarla, y el artículo 241.1 confía a la Corte Constitucional el control de los actos reformatorios "*sólo por vicios de procedimiento en su formación*". Desde la sentencia C-551 de 2003, la Corte ha entendido que la competencia es un presupuesto del procedimiento, en el cual el poder de reforma, por ser un poder constituido, puede modificar la Constitución, pero no sustituirla, total o parcialmente. Cuando el Congreso reemplaza un elemento definitorio de la identidad de la Carta no actúa dentro de su competencia, y el acto adolece de un vicio de procedimiento por exceso en su ejercicio[1].

Para evitar que este control se convierta en un examen material de la reforma, la Corte ha fijado una metodología exigente[2]. En la premisa mayor debe enunciarse con suficiente especificidad el elemento esencial que se estima sustituido, demostrarse que es definitorio de la identidad de la Constitución a partir de varios referentes normativos (no de un solo artículo) y mostrarse que no se confunde con una cláusula pétrea ni con un mero contenido material. En la premisa menor debe establecerse el alcance de la reforma, su sentido y sus efectos dentro del ordenamiento. En la conclusión deben contrastarse una y otra para determinar si el nuevo elemento introducido es opuesto o integralmente diferente al anterior, al punto de resultar incompatibles.

Es importante precisar dos subreglas jurisprudenciales que son relevantes en el análisis del Proyecto. La primera plantea que la sustitución puede ser parcial, con lo cual no se requiere que la Constitución desaparezca en su conjunto y bastaría con que uno de sus ejes sea reemplazado por otro opuesto en un ámbito determinado[3]. La segunda es que el poder de reforma tampoco puede quebrantar la Constitución, esto es, suspender o exceptuar la vigencia de sus ejes en beneficio de un grupo determinado de personas mientras mantiene formalmente la regla general. Así lo concluyó la Corte en la sentencia C-588 de 2009, al declarar inexequible el Acto Legislativo 01 de 2008, que otorgaba a un grupo de servidores un acceso privilegiado a la carrera administrativa, por crear una excepción particular que desconocía la igualdad y el mérito como componentes de un eje definitorio. Esa sentencia resolvió un problema distinto, referido al mérito y a la carrera administrativa, y no fijó una prohibición general de privilegios aplicable a cualquier diferenciación. Su utilidad para este caso es metodológica, en la medida en que muestra que el poder de reforma no puede introducir excepciones particulares que, en beneficio de un grupo determinado, suspendan la aplicación de garantías constitucionales estructurales, y que una excepción singular sustituye la Constitución cuando desplaza la regla estructural y no cuando simplemente la modula.

Esta última precisión explica la función que cumple *el test* integrado de igualdad en este concepto jurídico, empleándolo no para confrontar el proyecto con el artículo 13 como si se tratara del control material de una ley, lo que excedería el juicio de sustitución, sino como como herramienta analítica para demostrar que la diferenciación introducida no desarrolla el tratamiento simétrico, equitativo y equilibrado que el propio artículo transitorio 21 ordena. Por el contrario, crea un privilegio que exceptúa a un grupo de comparecientes de las garantías que integran el eje definitorio y traslada los costos de esa excepción a sus víctimas. La desigualdad es entonces la forma concreta en que se produce la sustitución y no vicio autónomo.

Por último, el Acto Legislativo 01 de 2017 fue examinado por la Corte Constitucional a la luz del juicio de sustitución en la sentencia C-674 de 2017 y concluyó que el modelo transicional es compatible con la Constitución, entre otras razones, porque preserva el eje de garantía de los derechos de las víctimas. Entonces, si bien el modelo admite reformas, toda modificación posterior debe examinarse a partir de las condiciones que justificaron su constitucionalidad, y habrá sustitución cuando la reforma altere esas condiciones estructurales.

b. Premisa mayor: el deber de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos como eje definitorio de la Constitución

La Corte Constitucional ha reconocido de manera reiterada que constituye un eje definitorio de la Constitución "*el compromiso del Estado social y democrático de derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas*"[4]. En la sentencia C-579 de 2013 la Corte precisó que de este compromiso se deriva el deber de prevenir las vulneraciones, tutelar de manera efectiva los derechos, asegurar la verdad y la reparación, e investigar, juzgar y, en su caso, sancionar las graves violaciones de los derechos humanos y las graves infracciones al DIH.

Este eje, más que tratarse de una disposición aislada en el texto constitucional, se funda en el Preámbulo y en los artículos 1 (dignidad humana), 2 (fines esenciales del Estado y deber de las autoridades de proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes), 5 (primacía de los derechos inalienables), 12 (prohibición de la desaparición forzada, la tortura y los tratos crueles), 29 (debido proceso), 93 y 94 (bloque de constitucionalidad), 214.2 (vigencia del DIH en todo caso), 229 (acceso a la

[1] Corte Constitucional, sentencias C-551 de 2003, C-970 de 2004, C-1040 de 2005 y C-141 de 2010.
[2] Corte Constitucional, sentencias C-1040 de 2005, C-579 de 2013 y C-084 de 2016.
[3] Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005.
[4] Corte Constitucional, sentencia C-579 de 2013, reiterada en las sentencias C-577 de 2014, C-084 de 2016 y C-674 de 2017.

administración de justicia) y 250 (derechos de las víctimas en el proceso penal). Se integra, además, con las obligaciones de los artículos 1.1, 2, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 1 común a los Convenios de Ginebra y el Preámbulo del Estatuto de Roma, que recuerda el deber de todo Estado de ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales. Desde el caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (1988), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha entendido que el deber de garantía impone a los Estados prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos y procurar el restablecimiento del derecho conculcado y la reparación de los daños.

A partir de estos referentes, el eje puede descomponerse en los siguientes elementos:

(i) El deber de prevención: El Estado debe adoptar medidas jurídicas, políticas e institucionales para evitar que las violaciones ocurran o se repitan. En contextos transicionales, la sanción efectiva de los máximos responsables y la superación de las prácticas institucionales que permitieron las violaciones son, a la vez, garantías de no repetición.

(ii) El derecho a un recurso judicial efectivo: Las víctimas tienen derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo ante jueces competentes, independientes e imparciales (artículos 8 y 25 de la CADH y 229 de la Constitución). La efectividad no se satisface con la existencia formal del recurso, también exige que el proceso pueda culminar en una decisión que se cumpla, en un plazo razonable y sin obstáculos jurídicos o prácticos que lo tornen ilusorio.

(iii) Los derechos a la verdad y a la reparación: La Corte ha reconocido los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación como derechos fundamentales interdependientes[5]. En la JEP, la sanción propia tiene una función restaurativa y reparadora que solo se realiza si efectivamente se ejecuta.

(iv) El deber de investigar, juzgar y sancionar: Frente a las graves violaciones de derechos humanos y las graves infracciones al DIH, el Estado debe realizar todos los esfuerzos posibles para investigar, juzgar y, cuando corresponda, sancionar de manera seria, imparcial, efectiva y en un plazo razonable. La sentencia C-579 de 2013 admitió que en contextos de transición este deber se module mediante criterios de selección y priorización y sanciones alternativas, pero no que se renuncie a él respecto de los máximos responsables de los crímenes más graves, ni que se diseñen mecanismos que frustren la efectividad de la sanción impuesta.

(v) La participación efectiva de las víctimas: Las víctimas son sujetos procesales con derecho a intervenir en todas las etapas, a controvertir las decisiones que las afectan y a acceder a recursos en condiciones de igualdad con el procesado[6]. El Acto Legislativo 01 de 2017 elevó a rango constitucional la centralidad de las víctimas como principio rector del Sistema Integral (artículo transitorio 1).

(vi) La garantía del juez natural, independiente e imparcial: En su dimensión orgánica se concreta en que las graves violaciones deben ser conocidas por jueces independientes e imparciales, lo que en la jurisprudencia constitucional e interamericana se traduce en la exclusión de la jurisdicción penal militar para estos casos[7]. Este componente se desarrolla con más detalle en el literal e) de este acápite.

El Acto Legislativo 01 de 2017 incorporó estos componentes como condiciones de validez del modelo transicional, al consagrar la centralidad de las víctimas (artículo transitorio 1), crear la JEP como jurisdicción autónoma y preferente, con un órgano de cierre propio (artículos transitorios 5 y 7), y ordenar que, en el tratamiento de los miembros de la Fuerza Pública, se respeten las obligaciones internacionales de investigación, juzgamiento y sanción (artículo transitorio 22). La identidad del modelo descansa sobre una relación de equilibrio, en la cual los tratamientos penales especiales, incluidos los diferenciados para la Fuerza Pública, solo son constitucionalmente admisibles en la medida en que se compensan con contribuciones efectivas a la verdad, la reparación y la no repetición, y con una respuesta judicial que no deja de ser seria, imparcial y efectiva[8]. Romper ese equilibrio a favor de un grupo de comparecientes equivale a cambiar las condiciones bajo las cuales la Corte declaró compatible la justicia transicional con la Constitución.

[5] Corte Constitucional, sentencias C-228 de 2002, C-370 de 2006 y C-454 de 2006.

[6] Corte Constitucional, sentencias C-228 de 2002 y C-209 de 2007.
[7] Corte Constitucional, sentencias C-358 de 1997 y SU-1184 de 2001; Corte IDH, casos Durand y Ugarte vs. Perú (2000) y Radilla Pacheco vs. México (2009).
[8] Corte Constitucional, sentencias C-579 de 2013, C-674 de 2017 y C-080 de 2018.

En síntesis, el enunciado de la premisa mayor del juicio de sustitución propuesto es que la Constitución de 1991 se identifica por el deber estatal de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, que en el ámbito de las graves violaciones de derechos humanos y las graves infracciones al DIH exige recursos judiciales efectivos ante jueces independientes e imparciales, la satisfacción de los derechos a la verdad y a la reparación, y el deber de investigar, juzgar y, cuando corresponda, sancionar de manera seria, imparcial, efectiva y en un plazo razonable, con participación efectiva de las víctimas en condiciones de igualdad.

c. Premisa menor: el alcance material de la reforma

El proyecto adiciona un parágrafo al artículo transitorio 21 y ajusta los artículos transitorios 5 y 7. Más allá de la denominación de "*revisión*", su efecto conjunto se concreta en que (i) es automática, pues opera sin que el condenado la solicite y sin necesidad de alegar un error; (ii) es suspensiva, porque impide la ejecución de la sanción mientras el Tribunal Superior Militar y Policial decide; (iii) es externa, pues la ejerce un órgano que no pertenece a la JEP ni al Sistema Integral; (iv) es militar, en tanto se atribuye a un tribunal de la jurisdicción penal militar y policial; (v) es unidireccional, ya que solo puede beneficiar al sancionado (confirmar la sentencia, modificarla en su favor, revocarla o sustituir la pena) y nunca atender las pretensiones de las víctimas; y (vi) es exclusiva, porque solo aplica cuando el condenado es miembro de la Fuerza Pública.

A estos rasgos se suma que el régimen de la JEP sólo plantea condenas para quienes son considerados máximos responsables de las conductas más graves y representativas, como los delitos de lesa humanidad, el genocidio y los graves crímenes de guerra. Por eso, las sentencias sancionatorias del Tribunal para la Paz contra integrantes de la Fuerza Pública versan, en lo esencial sobre los crímenes que la Constitución y el derecho internacional excluyen del fuero castrense.

Finalmente, aunque el proyecto conserva nominalmente al Tribunal para la Paz como órgano de cierre, lo hace "*sin perjuicio*" de la revisión militar. La consecuencia práctica es que, para un grupo de comparecientes, la última palabra sobre la responsabilidad y la sanción por crímenes internacionales deja de estar en la jurisdicción transicional y pasa a la jurisdicción penal militar.

d. El test integrado de igualdad: un tratamiento diferenciado que crea un privilegio

El juicio integrado de igualdad combina las etapas del principio de proporcionalidad con distintos niveles de intensidad del escrutinio[9]. Exige, al inicio, establecer el criterio de comparación y verificar si los sujetos son comparables; luego, determinar si existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y, finalmente, establecer si la diferencia está constitucionalmente justificada, para lo cual se examinan la finalidad, la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de la medida, con una intensidad que depende de los bienes comprometidos.

En este caso el parámetro de igualdad se desprende del propio artículo transitorio 21, que dispone que el tratamiento de los agentes del Estado, en particular de los miembros de la Fuerza Pública, será diferenciado, y que ese tratamiento debe ser "*simétrico en algunos aspectos, diferenciado en otros, pero siempre equitativo, equilibrado y simultáneo*". La ponencia lee esta cláusula como una autorización para cualquier diferenciación favorable, lo cual es una lectura incompleta, porque, aunque permite la diferenciación, también impone tres condiciones permanentes (equidad, equilibrio y simultaneidad) y exige simetría allí donde las situaciones son equiparables.

El test que sigue examina si la nueva medida de una instancia externa de revisión satisface esas condiciones.

El primer paso consiste en *definir los términos de comparación*, que, frente al presente proyecto, debería hacerse en al menos tres planos:

(i) Los miembros de la Fuerza Pública frente a los demás comparecientes. Exintegrantes de las FARC-EP, agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública y terceros que se sometieron voluntariamente son juzgados por el mismo Tribunal para la Paz, por conductas cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, bajo el mismo régimen de condicionalidad y con las mismas garantías procesales, incluida la doble instancia ante la Sección de Apelación. Que el artículo transitorio 21 exija simetría y equilibrio entre unos y otros demuestra que el constituyente los consideró comparables.

(ii) Las víctimas de miembros de la Fuerza Pública frente a las víctimas de los demás comparecientes. Unas y otras son titulares de los mismos derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, sufrieron crímenes de

[9] Corte Constitucional, sentencias C-093 de 2001, C-673 de 2001 y C-345 de 2019.

igual gravedad y acuden a la misma jurisdicción. Nada en la Constitución autoriza a graduar la protección judicial de una víctima según quién fue su victimario.

(iii) Las víctimas frente al condenado dentro del mismo proceso. Víctima y condenado ocupan posiciones procesales distintas, y la comparación no los equipara. Se refiere a la distribución de las garantías y cargas que produce el mecanismo en donde el condenado recibe una revisión automática, suspensiva y exclusivamente favorable, mientras la víctima no tiene una herramienta equivalente para impedir la revocatoria o solicitar una revisión cuando la decisión afecte sus derechos. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la víctima es un sujeto procesal que, en materia de recursos y de acceso a la justicia, debe estar en condiciones de igualdad con el procesado[10]. La sentencia C-004 de 2003 extendió incluso la acción de revisión a favor de las víctimas frente a decisiones absolutorias en casos de violaciones de derechos humanos e infracciones graves al DIH, precisamente para evitar la impunidad. En la tradición constitucional colombiana, la revisión ha servido para combatir la impunidad.

Segundo paso requiere demostrar la *existencia de un trato desigual*, lo cual opera en los mismos tres planos ya identificados. Frente a los demás comparecientes, solo los miembros de la Fuerza Pública obtienen una tercera revisión, automática, suspensiva y ante un juez distinto, después de haber agotado la doble instancia en la JEP. Frente a las víctimas de otros comparecientes, las víctimas de hechos atribuidos a integrantes de la Fuerza Pública deben soportar la suspensión de la sanción, la prolongación del proceso y el riesgo de revocatoria por un tribunal militar, cargas que no pesan sobre las demás. Y frente al condenado, las víctimas no disponen de un recurso equivalente, pues la revisión no procede contra sentencias absolutorias, no puede ser activada por ellas y, por virtud de la prohibición de *reformatio in peius*, no puede agravar la situación del sancionado. El criterio que activa todas estas diferencias es la pertenencia del condenado a la Fuerza Pública. No depende del grado de reconocimiento de verdad, del aporte a la reparación, de la gravedad de la conducta ni de la existencia de un error en la sentencia.

El tercer paso consiste en establecer la intensidad del escrutinio. Dada la afectación concurrente de los derechos de las víctimas, la independencia judicial, la estructura constitucional de la JEP y la obligación de investigar y sancionar graves violaciones de derechos humanos, el análisis debe ser, como mínimo, de intensidad intermedia y materialmente riguroso, y existen razones para que sea estricto. Según la jurisprudencia, esta intensidad procede cuando la medida afecta el goce de derechos fundamentales, cuando recae sobre personas en situación de debilidad manifiesta o cuando, prima facie, crea un privilegio[11]. Las tres hipótesis concurren en el análisis de la medida, pues esta incide directamente en los derechos fundamentales de las víctimas a la justicia, la verdad y la reparación; las víctimas de graves violaciones son sujetos de especial protección constitucional; y la revisión es un beneficio exclusivo para un grupo de comparecientes. A ello se suma que la medida recae sobre la respuesta judicial a crímenes internacionales, ámbito en el que el margen del poder de reforma está acotado por las obligaciones del bloque de constitucionalidad. Bajo un escrutinio estricto, la medida debe perseguir una finalidad imperiosa, ser efectivamente conducente, ser necesaria (es decir, que no exista un medio menos lesivo) y ser proporcionada en sentido estricto. Bajo un escrutinio intermedio, bastaría con una finalidad constitucionalmente importante y un medio efectivamente conducente y no desproporcionado. Como se verá, la medida no supera ninguno de los dos estándares.

De allí que, el cuarto paso del escrutinio sea establecer si la finalidad de la medida *supera el umbral de ser imperiosa* para justificar la diferencia. La ponencia invoca tres finalidades, que van desde dar contenido al tratamiento diferenciado del artículo transitorio 21, brindar seguridad jurídica a los miembros de la Fuerza Pública y asegurar una valoración especializada del DIH y del derecho operacional.

El tratamiento diferenciado previsto en el artículo transitorio 21 no puede entenderse como si se tratara de un fin en sí mismo pues, por el contrario, ordena expresamente diferenciar de manera equitativa y equilibrada, razón por la cual no puede invocarse para justificar cualquier ventaja. La seguridad jurídica, por su parte, ya está garantizada por la doble instancia, por la Sección de Apelación como órgano de cierre hermenéutico de la JEP y, si fuera el caso, por la acción de tutela contra providencias judiciales; además, la seguridad jurídica también es un bien de las víctimas, que la reforma debilita al crear una nueva instancia decisoria que, además, es externa a la Justicia Transicional. Finalmente, la valoración del DIH y de las reglas operacionales es una obligación que el Acto Legislativo 01 de 2017 ya impuso a la JEP (artículos transitorios 22 y 24), de modo que no existe un déficit constitucional que la medida deba corregir.

[10] Corte Constitucional, sentencias C-228 de 2002 y C-209 de 2007.

[11] Corte Constitucional, sentencias C-673 de 2001 y C-345 de 2019.

Tampoco es convincente el argumento de la presunción de legalidad de la actuación de la Fuerza Pública, que la ponencia atribuye a la sentencia C-080 de 2018. Esa presunción opera al comienzo del proceso y no al cierre mediante una sentencia sancionatoria, cuando el Tribunal para la Paz ya la ha desvirtuado en un proceso con doble instancia y plenas garantías, en muchos casos con reconocimiento de responsabilidad del propio compareciente. Usarla para justificar la revisión de una condena supone partir de una desconfianza institucional hacia la JEP, que no es una finalidad constitucionalmente admisible. La pertenencia a la Fuerza Pública y la ejecución de una operación no generan una presunción irrebatible de legalidad de la conducta, cuya legalidad debe determinarse a partir de los hechos, las órdenes, las reglas aplicables y el DIH. Por el contrario, la condición de agentes del Estado, titulares del monopolio legítimo de la fuerza y en posición de garantes de los derechos de la población (artículos 2, 217 y 218), justifica un mayor rigor en la respuesta frente a sus crímenes, no un estándar de protección más favorable.

El quinto paso supone el análisis de la idoneidad de la medida, esto es, si es efectivamente conducente para la finalidad que invoca. Si el objetivo del proyecto es que el DIH y las reglas operacionales se apliquen correctamente, la medida debería asegurar un juez con mayor competencia jurídica en esas materias y con garantías de independencia frente a los hechos juzgados. El Tribunal Superior Militar y Policial no reúne la segunda condición frente a crímenes cometidos por miembros de la propia institución, y respecto de la primera no ofrece ventaja normativa alguna: el DIH es una rama del derecho internacional público que la Constitución ordena aplicar a todos los jueces (artículos 93 y 214.2), y el artículo 221 exige a los jueces de la justicia ordinaria la misma formación en DIH que a los de la justicia penal militar. La experiencia en la conducción de operaciones militares es, por lo demás, un saber sobre hechos que se incorpora al proceso mediante prueba, como se explica en el acápite III, y no un título de competencia jurisdiccional.

El siguiente paso consiste en la necesidad de la medida contrastándola con otras menos lesivas. En el presente proyecto, aun si se admitiera que la medida contribuye en algún grado a su finalidad, la misma no es necesaria, pues existen medios menos lesivos para los derechos de las víctimas y para la autonomía de la JEP. Entre ellas, el recurso de apelación ante la Sección de Apelación, que ya existe y unifica la jurisprudencia; la práctica de peritajes y conceptos técnicos sobre reglas operacionales, con contradicción de las víctimas y de la defensa; la intervención de juristas expertos en calidad de *amicus curiae*, prevista en el artículo transitorio 7; la formación especializada de los magistrados; y la acción de tutela ante la Corte Constitucional frente a violaciones del debido proceso. Ninguno de estos medios exige suspender la sanción, trasladar la última palabra a una jurisdicción externa ni privar a las víctimas de una garantía equivalente.

El paso final consiste en el análisis de la proporcionalidad en sentido estricto, en donde corresponde hacer un balance de costo beneficio de la medida consagrada en el proyecto, para identificar si los beneficios constitucionales superan las cargas o restricciones impuestas. Pues bien, en este proyecto el beneficio que la medida reporta es marginal pues solo crea una revisión adicional sobre una condena que ya fue examinada en dos instancias por jueces obligados a aplicar el DIH y las reglas operacionales. Su costo, en cambio, es alto y recae sobre quienes la Constitución ordena proteger con mayor intensidad. Las víctimas de hechos atribuidos a integrantes de la Fuerza Pública ven suspendida la ejecución de la sanción restaurativa, prolongado el proceso en contravía del plazo razonable y expuesta la sentencia a la revocatoria por un tribunal militar, sin contar con un mecanismo equivalente para activar una revisión de fondo, suspender una decisión favorable al condenado o impedir que el Tribunal Militar reduzca o revoque la sanción. El sistema, a su vez, pierde unidad jurisprudencial, autonomía y capacidad de cierre. El sacrificio de los derechos de las víctimas es, entonces, manifiestamente desproporcionado frente a la ganancia que se pretende.

Finalmente, el resultado del test coincide con una lectura sistemática del artículo transitorio 21. La simetría exige que las garantías estructurales del proceso (juez natural, doble instancia, órgano de cierre y ejecución de la sanción) sean las mismas para todos los comparecientes, y admite distinciones solo donde exista una diferencia relevante en la situación jurídica. La equidad exige que el beneficio guarde correspondencia con cargas equivalentes, mientras el equilibrio exige que el beneficio de un compareciente no se traduzca en una carga desproporcionada para las víctimas. Finalmente, la simultaneidad no exige identidad absoluta entre los regímenes aplicables, pero impide que una garantía procesal estructural se conceda exclusivamente a un grupo, opere automáticamente, suspenda la sanción y carezca de un mecanismo equivalente de participación o contradicción para las víctimas. Ninguno de estos elementos se cumple con el proyecto, pues la revisión de la sentencia es una garantía judicial cuya admisión no debería diferenciar la calidad del compareciente, tampoco está condicionada a ningún aporte adicional de verdad, reparación o no repetición, es un beneficio para el condenado que constituye una carga desproporcionada para la víctima, y la suspensión automática hace que las sanciones contra la Fuerza Pública se ejecuten después y en condiciones distintas a las de los demás comparecientes.

En consecuencia, el proyecto transforma el tratamiento diferenciado previsto en el artículo transitorio 21 en un tratamiento privilegiado que exceptúa a un grupo de comparecientes de las condiciones de seriedad, efectividad e imparcialidad que integran el eje definitorio, y traslada el costo de esa excepción a sus víctimas. En el plano metodológico, la situación es análoga a la examinada en la sentencia C-588 de 2009 en donde declaró la sustitución por que el acto legislativo creaba una excepción singular, establecida en beneficio de un grupo determinado, que desplaza una regla estructural en lugar de modularla.

e. La revisión por la jurisdicción penal militar desconoce el carácter excepcional del fuero

Aun si se aceptara que la diferenciación persigue un fin admisible, el medio escogido es constitucionalmente inaceptable porque atribuye a la jurisdicción penal militar la última palabra sobre conductas que la Constitución, la jurisprudencia constitucional y el derecho internacional excluyen de su conocimiento.

El artículo 221 de la Constitución asigna a las cortes marciales o tribunales militares el conocimiento de los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública "*en servicio activo, y en relación con el mismo servicio*". Desde la sentencia C-358 de 1997, la Corte ha sostenido de manera uniforme que el fuero es una excepción a la regla general de competencia de la jurisdicción ordinaria; que debe interpretarse restrictivamente; que exige, además del elemento subjetivo, un vínculo próximo y directo entre la conducta y la función constitucional de la Fuerza Pública; que ese vínculo se rompe cuando el delito es de gravedad inusitada, como ocurre con los crímenes de lesa humanidad; y que, en caso de duda, debe prevalecer la jurisdicción ordinaria[12]. Las conductas que constituyen graves violaciones de derechos humanos, delitos de lesa humanidad o graves infracciones al DIH no pueden considerarse relacionadas con el servicio para efectos de activar el fuero, aun cuando hayan ocurrido durante una operación o en el contexto del conflicto armado, porque contradicen la razón de ser de la Fuerza Pública. Lo que activa el fuero es la relación directa de la conducta con la función constitucional, y no su ocurrencia durante una actividad militar[13]. El legislador acogió esta regla en el artículo 3 del Código Penal Militar (Ley 1407 de 2010), que excluye expresamente del fuero la tortura, el genocidio, la desaparición forzada, los delitos de lesa humanidad, las conductas que atenten contra el DIH y las abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública.

[12] Corte Constitucional, sentencias C-358 de 1997, C-878 de 2000, SU-1184 de 2001 y C-533 de 2008.
[13] Corte Constitucional, sentencia C-372 de 2016.

Esta regla tiene, además, tiene fundamento convencional con decisiones de la Corte IDH, que ha establecido que en un Estado democrático la jurisdicción penal militar debe tener un alcance restrictivo y excepcional, limitado a la protección de bienes jurídicos de carácter castrense, y que no es el fuero competente para investigar, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos[14]. En el mismo sentido, el Conjunto de principios actualizado para la lucha contra la impunidad dispone que la competencia de los tribunales militares debe limitarse a las infracciones de carácter específicamente militar cometidas por militares, con exclusión de las violaciones de derechos humanos[15]. Varias de estas decisiones se adoptaron contra el Estado colombiano, precisamente por haber asignado a la justicia penal militar casos de graves violaciones.

Cuando el Congreso reformó el artículo 221 mediante el Acto Legislativo 01 de 2015, la Corte declaró exequible la reforma en la sentencia C-084 de 2016, por el cargo analizado, a partir de una interpretación sistemática conforme a la cual la aplicación del DIH no excluye el DIDH, no amplía el fuero penal militar y mantiene la obligación de investigar y juzgar seriamente las graves violaciones de derechos humanos y las graves infracciones al DIH. Esa lectura preserva la exclusión de las graves violaciones de derechos humanos y de los crímenes internacionales del fuero militar, así como la exigencia de aplicar el DIH de conformidad con el bloque de constitucionalidad. La excepcionalidad del fuero es, entonces, una manifestación del componente de independencia e imparcialidad del eje definitorio, que el constituyente derivado no puede remover a voluntad.

La ponencia sostiene que el proyecto no devuelve la investigación ni el juzgamiento a la justicia castrense, porque el Tribunal Superior Militar y Policial solo revisaría una sentencia ya proferida por la JEP. Pero la exclusión del fuero se refiere al conocimiento del caso y no a una etapa del proceso, y conocer del caso incluye decidir sobre la responsabilidad y la sanción. El artículo 221 determina qué autoridad puede ejercer la función jurisdiccional sobre una conducta, y no únicamente quién la investiga en un primer momento. Un órgano facultado para suspender la ejecución de una condena, confirmarla, modificarla, revocarla y sustituir la pena ejerce la función jurisdiccional definitiva sobre el fondo del asunto. Que esa competencia se

[14] Corte IDH, casos Durand y Ugarte vs. Perú (2000), Las Palmeras vs. Colombia (2001), 19 Comerciantes vs. Colombia (2004), Masacre de Mapiripán vs. Colombia (2005), Masacre de La Rochela vs. Colombia (2007) y Radilla Pacheco vs. México (2009).
[15] Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, E/CN.4/2005/102/Add.1, principio 29.

ejerza después de la sentencia de la JEP la hace aún más decisiva, porque es la decisión que finalmente se ejecuta. La reforma logra por una vía indirecta lo que la Constitución prohíbe por la vía directa, que la jurisdicción penal militar defina la suerte de los miembros de la Fuerza Pública responsables de graves violaciones de derechos humanos y graves infracciones al DIH.

Tampoco es exacto que se trate de un control externo comparable a la acción de tutela contra providencias judiciales, que es excepcional, se activa a solicitud de parte (incluidas las víctimas), se limita a la protección de derechos fundamentales y tiene revisión de la Corte Constitucional como guardiana de la supremacía de la Carta. La revisión propuesta es automática, ordinaria, unidireccional y se decide por una jurisdicción especial cuya competencia, en estos casos, está excluida por la propia Constitución.

La objeción no se funda en una presunción de parcialidad de los jueces militares individualmente considerados, sino en una exigencia estructural de independencia e imparcialidad objetiva. Aunque el artículo 221 dispone que la Justicia Penal Militar o Policial es independiente del mando, ella forma parte del ámbito institucional de la Fuerza Pública y su administración está ligada al sector defensa[16]. Asignarle la decisión final sobre crímenes cometidos por miembros de esa misma institución contra la población civil no ofrece a las víctimas ni a la sociedad las garantías de imparcialidad que exige el juzgamiento de crímenes internacionales, y reproduce el diseño por el cual el Estado colombiano ha sido condenado internacionalmente.

f. La especialidad invocada ya está incorporada al diseño constitucional de la JEP

El último fundamento de la ponencia es que la valoración de la conducta militar a la luz de las reglas operacionales es compleja y que, como la Ley 1765 de 2015 exige a los jueces penales militares el estudio del derecho operacional, asignarles la revisión responde a una especialidad técnica objetiva. El argumento pasa por alto que el constituyente de 2017 ya resolvió cómo debía incorporarse esa especialidad al juzgamiento de la Fuerza Pública, y lo hizo dentro de la JEP.

El artículo transitorio 22 ordena que la calificación jurídica de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública se haga con base en el Código Penal colombiano y/o en las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del DIH o del Derecho Penal Internacional, con aplicación obligatoria del principio de favorabilidad; que la JEP respete las obligaciones internacionales de investigación, juzgamiento y sanción; y que se tengan en cuenta las reglas operacionales de la Fuerza Pública en relación con el DIH vigentes al momento de los hechos, siempre que no sean contrarias a la normatividad legal. El artículo transitorio 24 establece una regla equivalente para la responsabilidad del mando, que debe fundarse en el Código Penal, en el DIH como ley especial y en las reglas operacionales. La Corte avaló este diseño en las sentencias C-674 de 2017 y C-080 de 2018.

En este orden de ideas, no existe un vacío de especialidad que la reforma deba llenar pues el deber de aplicar el DIH y las reglas operacionales, ya es un mandato constitucional dirigido a los magistrados de la JEP, que, además, fueron seleccionados con exigencias de idoneidad en DIH, derechos humanos y justicia transicional. De otro lado, la reforma confunde la especialidad normativa con la especialidad orgánica, porque el hecho de que un caso deba resolverse a la luz del DIH y del derecho operacional no significa que deba resolverlo un tribunal militar. Si así fuera, el artículo 221 no habría exigido formación en DIH a los jueces ordinarios, y el constituyente de 2017 no habría confiado a la JEP el juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública. Finalmente, la especialidad no puede invocarse para desplazar el juez natural, ya que las reglas de competencia en materia de graves violaciones no dependen del conocimiento técnico del juez, sino de su independencia frente a los hechos. Por lo demás, como se explicará en el acápite III, la verificación de las reglas operacionales es predominantemente un juicio de hecho que corresponde al juez que practica y valora la prueba.

En conclusión, al admitir que un tribunal militar reinterprete con efectos vinculantes las reglas operacionales para revisar sentencias de la JEP, se está subordinando el juicio de la jurisdicción transicional a la perspectiva institucional de la Fuerza Pública, precisamente en el ámbito donde la Constitución exige mayor independencia.

g. Conclusión: la reforma sustituye parcialmente el eje definitorio

El eje definitorio exige que las graves violaciones de derechos humanos y las graves infracciones al DIH sean juzgadas y sancionadas de manera seria, imparcial, efectiva y en un plazo razonable, con recursos efectivos y participación de las víctimas en condiciones de igualdad, por jueces independientes cuyas decisiones se cumplan. La reforma introduce, para los miembros de la Fuerza Pública, una regla opuesta en la cual sus condenas por esa clase de conductas no se ejecutan hasta que una

[16] Ley 1765 de 2015.

jurisdicción constitucionalmente excluida para conocerlas las confirme, modifique, revoque o sustituya, mediante una instancia que solo puede favorecerlos y frente a la cual sus víctimas carecen de una garantía equivalente. La reforma, por tanto, no se limita a afectar incidentalmente los derechos de las víctimas. Introduce, para una categoría específica de condenados, un modelo institucional contrario al que justificó la constitucionalidad de la justicia transicional, y con ello cambia la lógica estructural del sistema.

Ese reemplazo i) compromete la independencia e imparcialidad del juzgamiento, al trasladar la decisión final a la jurisdicción penal militar en contra del carácter excepcional del fuero; ii) afecta la efectividad de la sanción y el plazo razonable, al suspender automáticamente su ejecución; iii) deja a las víctimas sin un mecanismo equivalente para activar una revisión de fondo o impedir que el Tribunal Militar reduzca o revoque la sanción, y las coloca en una situación procesal inferior a la de las víctimas de los demás comparecientes; iv) debilita la satisfacción de los derechos a la verdad y a la reparación, al conceder un beneficio desvinculado de cualquier aporte adicional; y v) desfigura la autonomía de la JEP y la condición del Tribunal para la Paz como órgano de cierre, que son garantías institucionales del eje. Bajo la apariencia de desarrollar el tratamiento diferenciado del artículo transitorio 21, el proyecto crea un privilegio que quebranta la Constitución en favor de un grupo determinado. Por ello, de ser aprobado, incurriría en un vicio de competencia por sustitución parcial de la Constitución, que la Corte Constitucional tendría que declarar en ejercicio del control previsto en el artículo 241.1 superior.

III. Impertinencia dogmático-procesal

a. Las reglas operacionales constituyen un juicio de hecho (*quaestio facti*)

El tercer argumento de la ponencia descansa en la premisa de que el derecho operacional es un saber jurídico especializado que solo dominan los jueces militares y que, por ello, la corrección de una sentencia que lo aplica exige una revisión a cargo del Tribunal Superior Militar y Policial. Esa premisa confunde dos planos de la decisión judicial, por un lado, el juicio de derecho (*quaestio iuris*), que consiste en identificar, interpretar y aplicar las normas relevantes, y por otro, el juicio de hecho (*quaestio facti*), que consiste en establecer qué ocurrió y si la conducta concreta se ajustó a los parámetros que la regían.

Sostenemos que la aplicación de las reglas operacionales podría llegar a plantear una cuestión mixta, pero su componente normativo es una cuestión de derecho que está subordinada a la Constitución, la ley, el DIDH y el DIH; y su componente determinante para la responsabilidad (qué reglas estaban vigentes, qué decían para la operación concreta, qué se ordenó, qué se sabía y qué se hizo) es una cuestión de hecho, que se resuelve con prueba y no con la pertenencia institucional del juez.

La sentencia C-080 de 2018 precisó que las reglas operacionales son contenidos del ámbito administrativo de la Fuerza Pública que tienen por objeto regular la realización de los operativos militares conforme a las normas de los derechos humanos y del DIH; que se concretan en instrucciones de índole administrativa sobre la conducción de operaciones y hostilidades; y que, cuando la JEP las emplea para valorar la conducta, deben entenderse como contenidos normativos de naturaleza administrativa que regían la actuación de los miembros de la Fuerza Pública al momento de los hechos. Se trata, por tanto, de normas de rango infralegal, internas y de ejecución, que concretan para la tropa los mandatos superiores del DIH y del DIDH, y no constituyen una fuente autónoma de calificación jurídica.

Así lo confirman los artículos transitorios 5 y 22 del Acto Legislativo 01 de 2017, que ordenan que la calificación jurídica de las conductas se haga con base en el Código Penal colombiano y/o en las normas del DIDH, del DIH o del Derecho Penal Internacional, y disponen que en la *valoración de la conducta* de los miembros de la Fuerza Pública también se tendrán en cuenta las reglas operacionales vigentes al momento de los hechos, siempre que no sean contrarias a la normatividad legal. Las reglas operacionales no definen el delito ni sus elementos; son un parámetro de conducta que el juez debe considerar al valorar si la actuación concreta fue o no conforme a derecho, y solo en la medida en que superen un control de compatibilidad con las normas superiores.

El juez realiza un juicio de derecho en el cual le corresponde determinar la norma penal aplicable; interpretar el DIH, el DIDH y el Código Penal; establecer los elementos del crimen y los estándares de responsabilidad individual y de mando; precisar el alcance de los principios de distinción, precaución, necesidad militar y proporcionalidad; resolver si una regla operacional es compatible con la Constitución, la ley y los tratados y, por tanto, si puede ser tenida en cuenta; subsumir los hechos probados en la norma; y fijar la consecuencia jurídica. También realiza un juicio de hecho, en donde tiene relevancia el análisis de las reglas operacionales, en donde le corresponde establecer si existió una operación militar y cuál era su objetivo; quién la ordenó y en qué términos; qué información de inteligencia estaba disponible; qué reglas operacionales estaban vigentes y cuál era su contenido para esa operación; si fueron conocidas por los agentes; qué medios se emplearon; cómo se identificó el objetivo; qué ocurrió antes, durante y después del uso de la fuerza; si la víctima estaba fuera de combate; si se alteró la escena; si se reportó falsamente una baja; y si la conducta se apartó de las reglas aplicables.

Las primeras son funciones jurisdiccionales en sentido estricto, que el artículo transitorio 22 confió a la JEP sin reserva alguna. La norma ordena a la propia JEP una valoración integral de la conducta en la que las reglas operacionales son uno de los elementos, y no reserva a otro órgano la aplicación del derecho operacional. Las segundas, en cambio, no se resuelven por la experiencia institucional del juez, sino mediante evidencia susceptible de incorporación, contradicción y valoración racional. Incluso la pregunta de si la conducta "*se ajustó*" a una regla operacional es, en lo esencial, un juicio de correspondencia entre un hecho probado y un parámetro cuyo contenido también debe probarse.

En la práctica judicial de la JEP la controversia sobre las reglas operacionales no ha versado sobre su interpretación en abstracto. Lo que se discute es si la operación existió realmente, si la orden de operaciones fue elaborada antes o después de los hechos, si el informe de combate es veraz, si las armas fueron "*legalizadas*" y si la documentación operacional fue usada para encubrir la conducta. Así ocurrió en los autos de determinación de hechos y conductas del caso 03, sobre asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado, en los que la Sala de Reconocimiento constató que la apariencia de legalidad operacional fue un elemento del patrón criminal[17]. En estos casos, la regla operacional funciona como un documento cuya autenticidad, vigencia, contenido y uso deben verificarse con prueba.

La misma conclusión se impone frente a la responsabilidad del mando prevista en el artículo transitorio 24. Esta disposición prevé la responsabilidad solo cuando se ha acreditado el control efectivo del superior sobre la conducta, a partir de circunstancias como que la conducta se haya cometido dentro de su área de responsabilidad, su capacidad legal y material de emitir órdenes y de desarrollar y ejecutar operaciones, su capacidad material de tomar medidas para prevenir o reprimir la conducta y el conocimiento basado en la información a su disposición antes, durante o después de los hechos. Todos estos son extremos fácticos que se prueban con documentos, testimonios, registros de comunicaciones, órdenes y análisis de contexto.

Además, las reglas operacionales son instrucciones internas de la Fuerza Pública, muchas de ellas de carácter reservado, que no se publican en el Diario Oficial ni tienen alcance nacional. Por ello, como ocurre con toda norma que no tiene alcance nacional[18], su existencia, texto y vigencia deben acreditarse en el proceso como un hecho, mediante prueba documental. El juez no las conoce de oficio en virtud del principio *iura novit curia*, sino que debe establecerlas probatoriamente, lo cual refuerza que el ámbito propio del derecho operacional en el proceso es, sobre todo, el de la *quaestio facti*.

Aunque las operaciones militares sean técnicamente complejas, como afirma la ponencia, de ello solo se sigue que el juez necesita incorporar conocimiento especializado al proceso. Esa es la función de la prueba pericial y del testimonio técnico, cuyo objeto es ilustrar al juez sobre aspectos ajenos a su saber sin desplazar su función de decidir. Un experto puede explicar cómo se planifica una operación, qué significaba una orden, cuál era la doctrina vigente, qué alternativas tácticas existían o qué información podía razonablemente conocer un comandante. Pero no puede decidir si hubo un homicidio en persona protegida, una ejecución extrajudicial o un crimen de guerra, si una regla operacional es compatible con el DIH ni qué sanción corresponde. En todos los ámbitos judiciales existen materias que exigen conocimientos especializados (medicina, balística, contabilidad o ingeniería), y en ellas la respuesta constitucional ha sido dotar al juez de apoyo técnico sometido a contradicción, sin entregar el caso a una jurisdicción de expertos.

El diseño procesal de la JEP ya contempla esta solución cuando la Ley 1922 de 2018 permite que las Salas y Secciones practiquen pruebas directamente, incorporen las provenientes de otras jurisdicciones o autoridades y decreten pruebas de oficio; exige que la acusación identifique los testigos, peritos o expertos cuya declaración se solicita en el juicio; y garantiza a los comparecientes, a la Unidad de Investigación y Acusación y a las víctimas el derecho a controvertir las pruebas. A ello se suma la posibilidad de solicitar por cuenta de quienes están sometidos a la JEP, conforme al artículo transitorio 7 la intervención de juristas extranjeros de reconocido prestigio, con el fin de emitir un concepto o *amicus curiae* sobre la materia del caso bajo estudio (lo que incluye el derecho operacional), así como el deber de contrastación que la Sala de Reconocimiento ejerce sobre las versiones de los comparecientes y los informes de las víctimas y de las entidades del Estado. La especialidad operacional puede, entonces, ser discutida públicamente y sometida a contradicción,

[17] JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, caso 03. Véanse, por ejemplo, los Autos 125 y 128 de 2021.

[18] Código General del Proceso, artículo 177.

en lugar de incorporarse de manera institucional y no contradictoria a través de la composición del órgano revisor.

Si el componente decisivo del derecho operacional es fáctico, la revisión automática propuesta tiene el efecto no advertido en la ponencia de permitir a un tribunal que no practicó ni percibió la prueba volver a valorar los hechos que la JEP estableció tras un proceso con inmediación, concentración y contradicción, en el que participaron las víctimas. El principio de inmediación, que rige la valoración probatoria en el proceso penal[19], supone que el juez que decide sobre los hechos es el que tuvo contacto directo con la prueba. Una revisión de fondo sobre la *quaestio facti* hecha sin ese contacto sustituye la valoración del juez que conoció la prueba por la de otro que no la conoció.

Pero el problema es más grave cuando los integrantes del tribunal encargado de la revisión pertenecen a la misma estructura institucional que produjo las reglas operacionales y cuyas prácticas se juzgan. La regla operacional dice lo que debía hacerse, no demuestra lo que efectivamente se hizo; y la misma regla puede haber sido correctamente entendida, incorrectamente ejecutada, contradicha por una orden particular, desconocida por el agente o utilizada para encubrir la conducta. Determinar cuál de esas hipótesis ocurrió exige un juez con independencia para examinar críticamente la documentación y las versiones de la propia institución, no uno identificado con ella. Atribuir esa tarea al Tribunal Superior Militar y Policial convierte la experiencia institucional en una presunción de regularidad de la operación, que es precisamente lo que debe probarse.

En suma, la invocación del derecho operacional incurre en una falacia *non sequitur*, dado que, de la necesidad de comprender técnicamente las operaciones militares no se deriva la necesidad de transferir la revisión de las sentencias a un tribunal militar. La dimensión jurídica de las reglas operacionales ya fue confiada por la Constitución a la JEP; su dimensión fáctica debe establecerse con prueba especializada, sometida a contradicción y valorada por el juez que la practicó. Lo que la especialidad operacional justifica es más prueba técnica. Por esta vía, el argumento procesal confirma la conclusión del acápite II, en la cual la revisión militar no aporta un saber del que carezca la JEP y, en cambio, traslada la reconstrucción de los hechos de graves violaciones a una jurisdicción sin la independencia que el eje definitorio exige.

b. La revisión en cabeza de una instancia que no es la superior funcional

[19] Ley 906 de 2004, artículo 16, aplicable a la JEP en lo pertinente por remisión de la Ley 1922 de 2018.

La ponencia presenta la revisión a cargo del Tribunal Superior Militar y Policial como una garantía adicional para el condenado, comparable a los controles externos a los que ya están sometidas las decisiones de la JEP, en particular la acción de tutela y la revisión eventual de la Corte Constitucional. Un primer defecto de este planteamiento es que entrega la revisión de las sentencias de la máxima instancia de una jurisdicción a un órgano que no es su superior funcional. Otro defecto es que asimila esa revisión ordinaria de fondo a un control de constitucionalidad que tiene un fundamento, un órgano, un objeto y unos efectos completamente distintos.

La revisión de una sentencia judicial solo es constitucionalmente coherente cuando la ejerce el superior funcional del órgano que la profirió, o cuando se trata de un control excepcional de constitucionalidad a cargo del órgano al que la Constitución confía su guarda. La revisión propuesta no es ninguna de las dos cosas y, por esa razón, en lugar de una garantía, crea un segundo control exterior ajeno a la estructura de la JEP, que invierte su jerarquía, fragmenta su jurisprudencia y deja la firmeza de sus sentencias en manos de otra jurisdicción.

El artículo 31 de la Constitución consagra la regla de que toda sentencia judicial puede ser apelada o consultada, y el artículo 8.2.h de la Convención Americana garantiza el derecho de recurrir el fallo "*ante juez o tribunal superior*". La Corte Interamericana ha precisado que ese recurso debe ser ordinario, accesible y eficaz, y debe tramitarse ante un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica[20]. Este estándar interamericano refuerza la exigencia de la revisión por el superior. La conclusión de que el Tribunal Superior Militar no puede revisar las sentencias del Tribunal para la Paz se apoya, sin embargo, principalmente en el artículo transitorio 7, en la Ley 1957 de 2019, en la jurisprudencia sobre la Sección de Apelación y en la naturaleza material de la revisión. La exigencia de superioridad responde a la lógica de la revisión, en la cual quien corrige una decisión debe tener una posición institucional que le permita imponer su criterio, unificar la interpretación y ofrecer a las partes una respuesta final dentro de un sistema coherente de competencias.

Por ello, en el derecho procesal colombiano la competencia para revisar no se deriva de la especialidad temática del juez ni de su cercanía con la materia, sino de la posición que la Constitución y la ley le asignan en la estructura de la jurisdicción. Un juez especializado en una materia no adquiere, por esa sola razón, el poder de revisar las decisiones de otro juez. La pregunta relevante es, entonces, si el Tribunal

[20] Corte IDH, casos Herrera Ulloa vs. Costa Rica (2004) y Mohamed vs. Argentina (2012).

Superior Militar y Policial ocupa una posición que le permita revisar las sentencias del Tribunal para la Paz. La respuesta obvia es que no.

El artículo transitorio 7 del Acto Legislativo 01 de 2017 dispone que el Tribunal para la Paz es el órgano de cierre y la máxima instancia de la JEP. La Ley 1957 de 2019 desarrolla esa regla y atribuye a la Sección de Apelación la función de decidir las impugnaciones contra las sentencias de las secciones de primera instancia y la condición de órgano de cierre hermenéutico de la jurisdicción. La Corte Constitucional ha explicado que esa estructura es una garantía de la autonomía de la JEP y de la seguridad jurídica e igualdad de víctimas y comparecientes, y que la Sección de Apelación tiene autoridad jerárquica y funcional frente a las demás salas y secciones[21]. Así, el condenado miembro de la Fuerza Pública ya cuenta, dentro de la propia JEP, con una segunda instancia ante el órgano superior de la jurisdicción. La revisión propuesta se superpone a esa garantía, en donde no existe ningún vacío por llenar.

El Tribunal Superior Militar y Policial es un tribunal de segunda instancia de una jurisdicción que la Constitución concibe como excepcional y restringida (artículo 221). Ni siquiera es el órgano de cierre de su propia jurisdicción, pues sus sentencias pueden ser recurridas en casación ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que el artículo 235 de la Constitución instituye como tribunal de casación (que, dicho sea de paso, sus magistrados tampoco son expertos en derecho operacional). El proyecto coloca, así, a un tribunal intermedio de una jurisdicción excepcional por encima de la máxima instancia de una jurisdicción especial y preferente, cuyas sentencias no están sometidas a casación ante ningún órgano. No existe entre ambos tribunales ninguna relación orgánica o funcional que justifique la subordinación.

La reforma ignora esta ausencia de relación funcional y, con ello, produce una inversión de la jerarquía, ya que la decisión del órgano máximo de una jurisdicción queda sujeta a la confirmación, modificación o revocatoria de un órgano que, en su propia jurisdicción, es revisable por otro. De otro lado, la fórmula del proyecto en la cual el Tribunal para la Paz sigue siendo órgano de cierre "*sin perjuicio*" de la revisión militar es internamente contradictoria y genera un doble cierre. Contradictoria porque no es máxima instancia aquella cuyas sentencias puede revocar otro tribunal, y genera un doble cierre porque para los demás comparecientes la última palabra sería de la JEP, mientras que para los miembros de la Fuerza Pública, de la jurisdicción penal militar.

Por otra parte, si el Tribunal Superior Militar debe seguir los criterios de la Sección de Apelación sobre el DIH, la responsabilidad de mando o el valor de las reglas operacionales, su revisión carece de objeto. Pero, si puede apartarse de ellos, la Sección de Apelación deja de ser el órgano de cierre hermenéutico y la interpretación del derecho aplicable dependerá de la condición del condenado. Adicionalmente, el proyecto no dice si la decisión del Tribunal Superior Militar sería, a su vez, susceptible de casación ante la Corte Suprema. Si lo fuera, una sentencia de la JEP terminaría siendo definida por una tercera jurisdicción; si no lo fuera, el tribunal militar tendría sobre las sentencias de la JEP una potestad final que no tiene ni siquiera sobre las suyas propias. En cualquiera de los dos escenarios, la cosa juzgada de las sentencias del Tribunal para la Paz ya no dependería de la culminación de los recursos de la propia jurisdicción, sino de la decisión de un órgano externo.

La ponencia intenta salvar estas objeciones con una analogía según la cual si las sentencias de la JEP ya están sometidas a un control externo mediante la acción de tutela y la revisión eventual de la Corte Constitucional, no habría razón para rechazar otro control externo a cargo del Tribunal Superior Militar. Como anticipamos en el acápite II, la tutela contra providencias judiciales y la revisión militar propuesta difieren en su fundamento, en el órgano que las ejerce, en su objeto, en su procedencia, en quiénes pueden activarlas y en sus efectos.

La tutela es un mecanismo universal de protección de los derechos fundamentales (artículo 86 de la Constitución) que procede contra cualquier autoridad, incluidas las judiciales de todas las jurisdicciones, y cuya revisión eventual corresponde a la Corte Constitucional, a la que el artículo 241 confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. Es el control del juez constitucional sobre todas las jurisdicciones. Por eso, cuando el Acto Legislativo 01 de 2017 limitó la intervención de la Corte en la selección de las tutelas contra la JEP, la Corte declaró inexequible esa limitación en la sentencia C-674 de 2017, porque lo que estaba en juego era la supremacía constitucional. Ese fundamento no se extiende al Tribunal Superior Militar, que no es guardián de la Constitución ni ejerce sobre la JEP ninguna función de supremacía.

Cuando se usa la acción de tutela contra providencias judiciales esta tiene un carácter excepcional, pues solo procede cuando se reúnen los requisitos generales de procedibilidad (relevancia constitucional, subsidiariedad, inmediatez, entre otros) y se configura alguna de las causales específicas como el defecto orgánico,

[21] Corte Constitucional, sentencias C-080 de 2018 y SU-388 de 2023.

procedimental, fáctico o sustantivo, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente o violación directa de la Constitución[22]. La Corte ha reiterado que la tutela no es una tercera instancia ni un espacio para reabrir el debate probatorio o la interpretación legal ordinaria. La revisión militar, en cambio, es automática, procede frente a toda sentencia condenatoria sin requisito alguno y permite examinar libremente el fondo de la decisión, incluidos los hechos, la calificación jurídica, la aplicación del DIH y de las reglas operacionales y la sanción.

El mecanismo constitucional está, por otra parte, al alcance de cualquier sujeto procesal cuyos derechos fundamentales resulten afectados, incluidos todos los tipos de comparecientes y, también, las víctimas. La revisión militar, en cambio, solo opera en favor del condenado que pertenece a la Fuerza Pública. Un control que únicamente puede beneficiar a una de las partes es un recurso unilateral, ajeno a la lógica del control de constitucionalidad.

Además, el juez constitucional protege el derecho vulnerado sin asumir la competencia del juez natural. Ordinariamente la decisión por vía de tutela deja sin efecto la providencia y ordena al juez competente dictar una nueva. En el caso de la JEP, incluso, el artículo transitorio 8 previó que la tutela se tramitara ante las propias secciones del Tribunal para la Paz y que, cuando la Corte Constitucional encontrara vulnerado un derecho, remitiera su decisión al Tribunal para la Paz para que este adoptara la decisión correspondiente. Así, el control constitucional externo fue diseñado para preservar a la JEP como juez de los hechos y conductas de su competencia. La revisión militar, en cambio, confirma, modifica, revoca o sustituye directamente la pena, desplazando al juez transicional.

La jurisprudencia ha admitido que la autonomía de la JEP no la sustrae de la supremacía constitucional, y que esa supremacía se garantiza mediante un control excepcional del juez constitucional. De ahí no se sigue que el constituyente derivado pueda subordinar la JEP a otra jurisdicción ordinaria, y mucho menos a una que la Constitución excluye del juzgamiento de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH.

En suma, la revisión propuesta no puede confundirse con un control constitucional externo y más bien constituye una revisión ordinaria de fondo, automática, suspensiva y unilateral, con capacidad para modificar o revocar la sentencia, que por su naturaleza requiere una relación de superioridad funcional que el Tribunal Superior Militar no tiene respecto del Tribunal para la Paz. Está, además, a cargo de un órgano ajeno a la jurisdicción y situado por fuera de su estructura de competencias. Esta conclusión procesal refuerza la conclusión del acápite II. Un recurso efectivo para las víctimas y un juzgamiento serio, imparcial y en un plazo razonable exigen que las sentencias sobre graves violaciones de derechos humanos sean definidas por el órgano de cierre de la jurisdicción competente, con reglas de impugnación iguales para todas las partes. La reforma sustituye ese diseño por uno en el que la firmeza de la condena depende de la decisión de una jurisdicción excepcional, que no es superior funcional del juez transicional y que solo puede intervenir en favor del condenado.

[22] Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005.

IV. Recomendación

Por las razones expuestas, el Colectivo de Abogados y Abogadas "José Alvear Restrepo" (Cajar) recomienda respetuosamente a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República votar negativamente la ponencia positiva y archivar el Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2026 Senado.

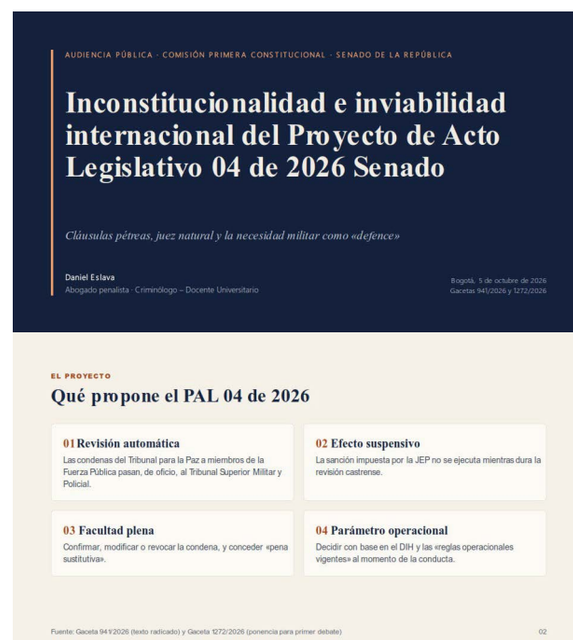
Los defectos del proyecto están en el núcleo del mecanismo y no se corrigen con ajustes de redacción. La revisión es automática, suspensiva, unidireccional y exclusiva para los miembros de la Fuerza Pública, y se asigna a una jurisdicción que no es superior funcional del Tribunal para la Paz y que la Constitución excluye del conocimiento de las graves violaciones de derechos humanos y de las graves infracciones al DIH. Mientras se conserve cualquiera de esos rasgos, la reforma seguirá sustituyendo el eje definitorio descrito en el acápite II y alterando la estructura procesal de la JEP descrita en el acápite III. De aprobarse, quedaría expuesta a una demanda de inconstitucionalidad por vicio de competencia.

Si la preocupación que anima el proyecto es que la conducta de los miembros de la Fuerza Pública se valore con conocimiento técnico del DIH y del derecho operacional, el ordenamiento ya ofrece vías compatibles con la Constitución que no exigen reformarla, como i) la práctica de peritajes y testimonios técnicos sometidos a contradicción, conforme a la Ley 1922 de 2018; ii) la intervención de expertos en calidad de *amicus curiae*; iii) la unificación de criterios por la Sección de Apelación; y la iv) acción de tutela frente a eventuales violaciones del debido proceso. Cualquier iniciativa en ese sentido debería desarrollarse dentro de la JEP, preservar la condición del Tribunal para la Paz como órgano de cierre y garantizar la participación de las víctimas en condiciones de igualdad.

Cajar queda a disposición de la Comisión para ampliar estas consideraciones en la audiencia pública del 5 de octubre de 2026.

Cordialmente,

Sebastián Escobar Uribe
Presidente
Colectivo de Abogados y Abogadas "José Alvear Restrepo"



COTEJO NORMATIVO

La ponencia radicaliza el texto radicado

Aspecto	Texto radicado (Gaceta 944 de 26)	Ponencia 1er debate (Gaceta 1272 de 26)
Naturaleza del control (art. trans. 21)	Revisión extraordinaria rogada, a solicitud del compareciente de la Fuerza Pública.	Revisión automática y obligatoria, de oficio, por mandato constitucional.
Efectos sobre la sanción	Efecto suspensivo; facultad limitada a «revocar o disminuir» la sanción.	Efecto suspensivo pleno; «confirmar, modificar o revocar» y conceder «pena sustitutiva».
JEP como órgano de cierre (arts. trans. 5 y 7)	Modifica los arts. 5 y 7 salvando la competencia del Tribunal Superior Militar.	Mantiene la fórmula: el Tribunal para la Paz deja de ser cierre definitivo.

TESIS

Bajo el ropaje de la «seguridad jurídica», el proyecto sustituye la Constitución y defrauda el Derecho Penal Internacional.

1 La falacia de las cláusulas pétreas

2 La subversión del juez natural

3 La necesidad militar como «defence» y el riesgo ante la CPI

RAZÓN 1 DE 3

La falacia de las cláusulas pétreas

PONENCIA, ACÁPITE 5.3

La Carta de 1991 «no consagra cláusulas pétreas o inmodificables».

De allí deduce que el poder de reforma carece de límites materiales.

RESPUESTA

El Congreso es un **poder constituido y derivado** (art. 374 C.P.): puede reformar la Carta, no sustituir sus ejes definitorios.

El juicio de sustitución existe **precisamente porque** no hay cláusulas pétreas expresas.

Línea jurisprudencial: C-551/2003 · C-1040/2005 · C-579/2013 · C-674/2017

RAZÓN 1 DE 3

El test de sustitución aplicado al PAL 04

Premisa mayor
Eje definitorio: separación de poderes (art. 113), juez independiente (arts. 29 y 228), fuero militar restrictivo (art. 221) y deber de investigar, juzgar y sancionar graves violaciones (art. 93).

→

Premisa menor
El PAL 04 crea una revisión automática, con efecto suspensivo, ante un tribunal castrense que puede revocar o sustituir sanciones bajo el tamiz del «derecho operacional».

→

Conclusión
Se sustituyen la independencia judicial y el compromiso de no impunidad: el tribunal de cierre transicional queda subordinado al estamento militar.

RAZÓN 2 DE 3

La subversión del juez natural

Tribunal para la Paz
Órgano de cierre de la JEP (arts. trans. 5 y 7)

↓

QUEDA SOMETIDO A REVISIÓN

Tribunal Superior Militar y Policial
Suspende, modifica o revoca la sanción transicional

¿Equiparable a la tutela? No.

Tutela	Revisión del PAL 04
Recurso universal: toda persona	Exclusiva de la Fuerza Pública
Protege derechos fundamentales	Reexamina la responsabilidad penal
Juez constitucional	Juez castrense
Garantía ciudadana	Privilegio estamental

RAZÓN 2 DE 3

El fuero militar es una excepción restrictiva

> *«En ningún caso la Justicia Penal Militar o policial conocerá de los crímenes de lesa humanidad, ni de los delitos de genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado».*
>
> Art. 221 C.P., modificado por el Acto Legislativo 01 de 2015

C-358 de 1997
Interpretación restrictiva del fuero: los delitos de lesa humanidad rompen el vínculo con el servicio.

C-084 de 2016
Declaró exequible el AL 01/2015, precisando que el DIH no excluye la aplicación convergente del DIDH.

RAZÓN 3 DE 3

La necesidad militar no es una «defence»

Fallar según las «reglas operacionales vigentes al momento de la conducta» y conceder «pena sustitutiva» convierte el derecho operacional en una eximente retroactiva.

DIH · Núremberg
El *Hostages Case* (EE. UU. c. List, 1948) rechazó la doctrina *Kriegsraison geht vor Kriegsmanier*.

Estatuto de Roma, art. 31.1.c
Participar en una operación militar defensiva no excluye, por sí solo, la responsabilidad penal.

Estatuto de Roma, art. 33
Las órdenes superiores no eximen como regla: las de cometer genocidio o lesa humanidad son manifiestamente ilícitas.

RAZÓN 3 DE 3

El riesgo ante la Corte Penal Internacional

Octubre de 2021
La Fiscalía de la CPI cierra el examen preliminar y firma un Acuerdo de Cooperación con Colombia.

→

Premisa del cierre
La JEP como foro genuino para juzgar a máximos responsables (p. ej., Macrocaso 03).

→

PAL 04
Un tribunal castrense suspende y puede revocar o sustituir las sanciones.

→

Art. 17.2 ER
Falla de disposición: sustraer a los responsables o juzgar sin independencia ni imparcialidad.

Lejos de dar seguridad jurídica a los uniformados, la reforma debilitaría el efecto de cierre de la cosa juzgada nacional (art. 20.3 ER) y expondría a los mandos a un escrutinio directo en La Haya.

PETICIÓN

Archivo definitivo del Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2026 Senado

Por vicio insubsanable de sustitución de la Constitución y por contrariar las obligaciones internacionales del Estado de investigar, juzgar y sancionar los crímenes más graves.

Muchas gracias.

DICTAMEN JURÍDICO Y GUION DE PONENCIA ORAL (5 MINUTOS)

Inconstitucionalidad e Inviabilidad Internacional del Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2026 Senado

Desmontaje de la Tesis de las 'Cláusulas Pétreas', Subversión del Juez Natural y la Necesidad Militar como 'Defence'

Iniciativa Legislativa:	Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2026 Senado (Gaceta 941/2026)
Ponencia en Estudio:	Informe de Ponencia para Primer Debate (Senador Rafael Nieto Loaiza - Gaceta 1272/2026)
Ejes Temáticos:	Fuero Penal Militar, Sentencia C-084/2016, Simetría Condicionada (JEP), Test de Sustitución, CPI
Formato del Documento:	Sección I: Minuta Oral para 5 Minutos | Sección II: Concepto Dogmático Exhaustivo

SECCIÓN I: GUION DE INTERVENCIÓN ORAL (MÁXIMO 5 MINUTOS)

[GUÍA DE EXPOSICIÓN ORAL CRONOMETRADA]
Instrucciones de lectura para atril:
- Extensión discursiva: 670 palabras netas.
- Ritmo recomendado: Moderado-académico (135 a 140 palabras por minuto).
- Duración calculada: 4 minutos con 45 segundos, reservando 15 segundos para cortesía y conclusiones.
- Los corchetes en negrita indican marcas oratorias de entonación, pausas enfáticas y ritmo.

TÍTULO DE LA PONENCIA: Intervención: La Inconstitucionalidad e Inviabilidad Internacional del Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2026

Un saludo a usted respetada Senadora, a la institucionalidad presente, a las organizaciones de derechos humanos, a las víctimas que han decidido mantener su dignidad ante todos los Tribunales, ordinarios y transicional, así como a aquellos que han decidido comparecer ante la justicia y asumir su responsabilidad frente a las víctimas.

El Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2026 y el informe de ponencia rendido para primer debate pretenden consagrar una 'revisión automática' con efecto suspensivo, confiada al Tribunal Superior Militar y

Policial, sobre las sentencias sancionatorias del Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz. Bajo el ropaje retórico de garantizar la 'seguridad jurídica' y desarrollar el tratamiento penal 'simétrico y equilibrado' de los agentes estatales, esta iniciativa encubre una flagrante sustitución de la Constitución Política y un fraude abierto a los estándares del Derecho Penal Internacional. [Énfasis en tono de advertencia]

Tres razones dogmáticas demuestran su inviabilidad absoluta:

1. La falacia de las cláusulas pétreas y el desbordamiento competencial del Congreso [Minuto 1:00]

La ponencia intenta blindar la reforma alegando que la Carta de 1991 'no consagra cláusulas pétreas o inmodificables' y que, por ende, el poder de reforma carece de límites materiales. Esta tesis confunde la ausencia de cláusulas de intangibilidad textual con una supuesta omnipotencia del constituyente derivado.

Desde la Sentencia C-551 de 2003 y de forma pacífica en providencias como las Sentencias C-579 de 2013 y C-674 de 2017, la Corte Constitucional ha determinado que el Congreso es un poder constituido y derivado. Su competencia se restringe a reformar la Carta, nunca a sustituir sus ejes definitorios. La doctrina del juicio de sustitución opera precisamente porque no existen cláusulas pétreas expresas; su fin es evitar que, mediante mayorías parlamentarias contingentes, se desmonte la identidad axiológica del Estado Social y Democrático de Derecho. La reforma que hoy se somete a discusión no es un simple ajuste procesal transicional: es una mutación orgánica que destruye el modelo constitucional de justicia, afincado en un pilar o eje definitorio, consistente en la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición, como lo señaló la Sentencia C-579 de 2013.

2. Subversión del Juez Natural y desconocimiento de la Sentencia C-084 de 2016 [Minuto 2:15]

El proyecto incurre en un contrasentido judicial inédito al subordinar al Tribunal para la Paz —órgano de cierre transicional de rango superior— a un tribunal castrense dependiente del Poder Ejecutivo. Equiparar esta revisión con el control de tutela es insostenible: la tutela es un recurso constitucional universal, mientras que la figura aquí diseñada es un privilegio corporativo y estamental.

Asimismo, esta propuesta desconoce frontalmente la jurisprudencia constitucional, en especial la Sentencia C-084 de 2016. En dicho fallo, la Corte reiteró que las graves violaciones a los Derechos Humanos y los crímenes de lesa humanidad rompen de forma ontológica cualquier nexo funcional con el servicio militar. El Fuero Penal Militar es una excepción restrictiva del artículo 221 superior, no un tribunal de alzada para reexaminar crímenes atroces bajo criterios de conveniencia institucional.

3. Constitucionalización encubierta de la necesidad militar como 'defence' y activación de la CPI [Minuto 3:30]

El aspecto de mayor gravedad a la luz del Derecho Penal Internacional radica en exigir que el tribunal castrense resuelva con base en las 'reglas operacionales vigentes al momento del hecho', facultándolo para revocar condenas o conceder 'penas sustitutivas'. Con ello, se pretende consagrar la necesidad militar y el derecho operacional como una causa retroactiva de justificación penal o eximente de responsabilidad,

conocido en el Derecho Penal Internacional como una "defensa".

En el Estatuto de Roma (artículo 31), la conveniencia militar no es una eximente general. Las órdenes superiores o las reglas de enfrentamiento jamás legitiman crímenes atroces (artículo 33). Convertir manuales operacionales en un escudo de atipicidad para anular sanciones de la JEP destruye el régimen de estricta condicionalidad avalado en la Sentencia C-674 de 2017 y reduce a cero los derechos fundamentales de las víctimas a la verdad y a la justicia.

Conclusión y Petición Final [Minuto 4:30]

Honorable Comisión: [Pausa enfática]

Establecer un tribunal militar con la potestad de dejar en suspenso o anular las sanciones transicionales impuestas a los agentes del Estado configura de manera evidente el supuesto de procedimiento no sustanciado de manera independiente e imparcial, tramitado para sustraer a los acusados de su responsabilidad penal, en los términos exactos del artículo 17.2 del Estatuto de Roma; es decir, como fórmula para evitar un enjuiciamiento de los acusados.

Lejos de brindar seguridad jurídica a los uniformados y mucho menos a las víctimas, esta reforma reactivaría la intervención de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional en La Haya, según las condiciones puestas en el cierre del Examen Preliminar en Octubre de 2021. De igual manera, en el evento de que, en caso de que se admita un caso contra Colombia, derivada de un examen preliminar, no es un eximente de responsabilidad e inclusive, no son oponibles los actos de jefes de Estado ni lo que se denominan "actos de Estado" ante la Corte Penal Internacional.

Muchas gracias.

SECCIÓN II: DICTAMEN DOGMÁTICO Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DETALLADA

A continuación se presenta el marco técnico, dogmático y comparativo que fundamenta la inviabilidad constitucional e internacional de la reforma planteada, destinado al debate de fondo y al expediente legislativo.

1. Cotejo Normativo: Texto Radicado vs. Pliego de Modificaciones de la Ponencia

El trámite legislativo en el Senado evidencia una radicalización del dispositivo procesal entre el texto inicialmente radicado por los autores (Gaceta 941 de 2026) y el pliego de modificaciones propuesto para primer debate por el senador Rafael Nieto Loaiza (Gaceta 1272 de 2026):

Aspecto Dogmático	Texto Radicado (Gaceta 941/26)	Pliego Ponencia (Gaceta 1272/26)
Naturaleza del Control (Art. Trans. 21)	Revisión extraordinaria rogada (a solicitud del compareciente de la Fuerza Pública).	Revisión automática obligatoria ex officio impuesta directamente por mandato constitucional.
Efectos sobre la Sanción JEP	Efecto suspensivo. Facultad limitada a: 'revocar o disminuir' la sanción impuesta por el Tribunal para la Paz.	Efecto suspensivo pleno. Facultad omnímoda de: 'confirmar, modificar o revocar' y conceder 'pena sustitutiva'.
Afectación de la JEP como Órgano de Cierre (Arts. 5 y 7)	Modificación a los arts. 5 y 7 transitorios salvando la competencia del Tribunal Superior Militar.	Mantiene la fórmula y ratifica la subordinación orgánica: el Tribunal para la Paz deja de ser cierre definitivo.

2. Desmontaje de la Falacia de las 'Cláusulas Pétreas' y el Test de Sustitución

El núcleo argumentativo de la ponencia descansa en el acápite 5.3: aduce que al no existir cláusulas de intangibilidad expresas en la Constitución de 1991, el Congreso goza de facultades soberanas para alterar cualquier disposición transitoria. Este planteamiento desconoce la teoría constitucional moderna y el diseño dogmático de la Carta de 1991:

- **Límite competencial inmanente:** El poder de reforma es un poder constituido y jurídicamente limitado (art. 374 C.P.). Su titular es el mandatario (el Congreso), no el soberano originario (el Pueblo). Por ende, el Congreso carece de competencia para reemplazar o subvertir los ejes definitorios sobre los cuales se erige la identidad axiológica de la Constitución.
- **Finalidad del control judicial:** La figura del control de sustitución constitucional surge doctrinalmente no para aplicar cláusulas pétreas inexistentes, sino precisamente para suplir su ausencia textual y defender la vigencia de la Carta frente a enmiendas que pretendan autoproclamarse omnímodas mediante mayorías coyunturales (Sentencias C-551/03, C-1040/05, C-1056/12 y C-674/17).

[JUICIO ESTRICTO DE SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN]
Aplicación del Test de Sustitución Constitucional al Proyecto 04 de 2026:

1. Premisa Mayor: El Estado Social de Derecho se funda en la separación de poderes (art. 113 C.P.), la exclusividad de la jurisdicción ordinaria/transicional independiente (arts. 29 y 228 C.P.), la interpretación restrictiva del fuero militar (art. 221 C.P.) y el deber imperativo e indelegable de investigar, juzgar y sancionar graves crímenes contra el DIH y los DDHH (art. 93 C.P.).

2. Premisa Menor: El Acto Legislativo No. 04 de 2026 instaura una revisión automática con efectos suspensivos ante un tribunal castrense integrado a la estructura del Ejecutivo, permitiéndole revocar o sustituir sanciones impuestas a agentes estatales por crímenes cometidos en el conflicto armado bajo el tamiz del 'derecho operacional'.

3. Premisa de Síntesis / Conclusión: La reforma sustituye el eje de independencia judicial y el compromiso de no impunidad frente a crímenes atroces, transformando el tribunal transicional de cierre en una instancia meramente instructora subordinada al estamento militar.

3. Desconocimiento Frontal de la Sentencia C-084 de 2016 y Ruptura del Nexo Funcional

La ponencia invoca selectivamente el artículo 221 constitucional (modificado por el Acto Legislativo 01 de 2015) para aducir que el juzgamiento de miembros de la Fuerza Pública debe someterse a jueces militares especializados en DIH. Sin embargo, omite deliberadamente el contenido de la Sentencia C-084 de 2016, que declaró inexequibles los mecanismos de intromisión castrense:

- **Ruptura ontológica del servicio:** La Corte Constitucional zanjó de forma definitiva que las ejecuciones extrajudiciales (falsos positivos), la tortura, la desaparición forzada y la violencia sexual rompen ontológicamente cualquier vínculo con el servicio. Un delito internacional jamás puede considerarse un acto del servicio militar ni juzgarse bajo las prerrogativas del fuero.
- **Inadmisibilidad de tribunales de filtro:** La Sentencia C-084 de 2016 proscribió instancias prejudiciales o tribunales de filtro castrense que pretendieran calificar operaciones antes o por encima de la justicia ordinaria. Permitir que el Tribunal Superior Militar revise sentencias del Tribunal para la Paz resucita un esquema que la Corte ya expulsó del ordenamiento.

4. La 'Necesidad Militar' y el Derecho Operacional: Incompatibilidad con el DIH y el Estatuto de Roma

El análisis dogmático más crítico de la propuesta radica en su exigencia de que el revisor militar falle conforme a la 'estricta aplicación del DIH y las reglas operacionales vigentes al momento de la conducta', otorgando 'pena sustitutiva':

- **Proscripción de la regla Kriegsräson:** En el DIH, la necesidad militar no es una causa de justificación abierta que legitime ataques ilegales. Tras los juicios de Núremberg (caso Wilhelm List / Hostages Case), el principio Kriegsräson geht vor Kriegsmanier ('la necesidad de la guerra supera las leyes de la guerra') fue liquidado internacionalmente. La necesidad militar solo opera si la norma prohibitiva contiene una excepción expresa, pero jamás frente al homicidio intencional o ataques a civiles.
- **Inexistencia de defence en el Estatuto de Roma:** En el artículo 31 del Estatuto de Roma, la necesidad militar no existe como defence autónoma. El artículo 31.1.c advierte que participar en una operación militar defensiva no exime por sí misma de responsabilidad penal.

- **Fraude a la prohibición de obediencia debida:** Al ampararse en las 'reglas operacionales vigentes al momento del hecho', el proyecto pretende revivir la obediencia debida (cumplimiento de órdenes tácticas o manuales de combate), desconociendo que el artículo 33 del Estatuto de Roma prohíbe de forma tajante alegar órdenes superiores tratándose de crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra manifiestamente ilícitos.

5. Ruptura de la Cosa Juzgada y Reactivación de la Corte Penal Internacional (CPI)

Desde la óptica de la política criminal internacional, el proyecto representa una amenaza directa para la seguridad jurídica de los propios miembros de la Fuerza Pública:

- **Condición de clausura del examen de la CPI:** El cierre del examen preliminar de la Fiscalía de la CPI sobre Colombia en octubre de 2021 se basó en el Acuerdo de Cooperación firmado por el Estado colombiano, en el que se acreditó que la JEP constituía un foro genuino e independiente para investigar y sancionar a máximos responsables por ejecuciones extrajudiciales (Macrocaso 03) y otros crímenes.
- **Activación del principio de complementariedad (art. 17):** Si el Estado instaura una vía de revisión militar que suspenda las condenas transicionales y permita a un tribunal castrense absolver o rebajar penas a oficiales con base en manuales operacionales, se activa inmediatamente el artículo 17.2 del Estatuto de Roma: falta de disposición (unwillingness) por adelantar juicios sin independencia para sustraer a los responsables de su sanción.
- **Riesgo de enjuiciamiento en La Haya:** Lejos de otorgar 'estabilidad', expondría a los mandos militares a órdenes de captura y enjuiciamiento internacional directo ante La Haya, al destruirse la validez de la cosa juzgada nacional.

INTERVENCIÓN ANTE EL SENADO SOBRE LA REVISIÓN DE DECISIONES DE LA JEP

Honorables senadoras y senadores, magistrados, representantes de las instituciones, representantes de las víctimas, organizaciones de derechos humanos y todas las personas que participan en esta audiencia:

Muchas gracias por permitirme estar aquí.

Quiero comenzar diciendo algo muy sencillo:

Yo no vengo a hablar de la Jurisdicción Especial para la Paz desde la teoría. Vengo a hablar desde mi experiencia.

Soy compareciente ante la JEP. He pasado por la justicia ordinaria y conozco lo que significa enfrentar un proceso penal dentro de ese sistema. Pero también llevo varios años vinculado a la justicia transicional, y esa experiencia me permite hablar desde una perspectiva que considero importante para esta discusión.

Durante estos años he tenido que enfrentar preguntas difíciles, reconocer responsabilidades, escuchar a las víctimas y participar en un proceso en el que la verdad ocupa un lugar fundamental.

Y quiero decirlo con absoluta claridad:

La JEP no me ha pedido que niegue mi responsabilidad.

Me ha exigido enfrentarla.

Me ha exigido reconocer los hechos, explicar lo ocurrido y mirar de frente a quienes resultaron afectados.

Y eso tiene un enorme valor para las víctimas, para quienes comparecemos y para la sociedad colombiana.

LA JUSTICIA TRANSICIONAL NO ES SOLAMENTE UNA SENTENCIA

Por eso, cuando hoy hablamos de revisar una sentencia de la JEP, considero que debemos tener cuidado de no reducir la discusión exclusivamente a una pregunta jurídica:

¿Quién puede revisar una sentencia?

Existe otra pregunta que, desde mi perspectiva, resulta incluso más importante:

¿Qué ocurre con las víctimas cuando se modifica el modelo de justicia transicional que permitió llegar hasta esa sentencia?

Porque detrás de cada expediente hay personas.

Hay familias.

Hay seres humanos que llevan muchos años esperando respuestas.

En mi caso particular, he tenido la oportunidad, pero también la obligación, de escuchar a víctimas y participar en espacios en los que la verdad ha podido ser confrontada directamente.

Por eso puedo afirmar que existe una característica de la justicia transicional que no podemos perder:

La verdad no es un elemento secundario.

La verdad hace parte de la reparación.

El reconocimiento de responsabilidad también puede hacer parte de la reparación.

La participación de las víctimas también es justicia.

Y las garantías de no repetición son fundamentales.

NO ESTOY DICIENDO QUE LAS DECISIONES DE LA JEP NO PUEDAN SER DISCUTIDAS JURÍDICAMENTE

Quiero ser muy claro sobre este punto.

No estoy diciendo que una institución de justicia sea infalible.

Tampoco estoy afirmando que los integrantes de la Fuerza Pública no tengan derecho al debido proceso.

Por supuesto que lo tienen.

Quien haya pertenecido a la Fuerza Pública tiene derecho a todas las garantías judiciales.

Tiene derecho a la defensa.

Tiene derecho al debido proceso.

Tiene derecho a que su responsabilidad sea establecida con fundamento en la ley y en las pruebas.

Eso no está en discusión.

Pero precisamente por ello debemos hacernos una pregunta de fondo:

¿Puede realizarse una revisión de las decisiones de la JEP sin afectar la naturaleza de la justicia transicional y sin desconocer los derechos de las víctimas?

Esa es, para mí, una de las discusiones fundamentales.

MI PREOCUPACIÓN NO ES SOLAMENTE QUIÉN REVISA

La propuesta que hoy se discute plantea que las sentencias sancionatorias de la JEP contra integrantes de la Fuerza Pública tengan una revisión automática por parte del Tribunal Superior Militar y Policial, instancia que podría confirmar, modificar o revocar dichas decisiones conforme a los parámetros establecidos en la iniciativa.

Creo que debemos ser especialmente cuidadosos.

Porque no estamos hablando simplemente de crear un recurso adicional.

Estamos hablando de introducir la intervención de otra autoridad judicial en un sistema que fue concebido constitucionalmente como un modelo especial de justicia transicional.

Por eso debemos preguntarnos:

¿Qué ocurriría con la verdad ya establecida?

¿Qué ocurriría con los reconocimientos de responsabilidad?

¿Qué ocurriría con los derechos de las víctimas que ya participaron?

¿Qué ocurriría con los procesos restaurativos construidos durante años?

Y, sobre todo:

¿Qué ocurriría si una decisión construida dentro de la lógica de la justicia transicional comienza a ser revisada bajo una lógica diferente?

Estas preguntas no pueden quedar en un segundo plano.

HAY ALGO QUE PARA MÍ ES TODAVÍA MÁS IMPORTANTE: QUE LA JUSTICIA NO SE DETENGA ABAJO

Aquí quiero hablar desde una experiencia que para mí ha sido fundamental.

Durante muchos años he defendido, incluso dentro de la propia JEP, que las investigaciones sobre hechos cometidos por integrantes de la Fuerza Pública no pueden detenerse simplemente en quienes estuvieron materialmente en el lugar de los hechos.

La justicia tiene que investigar hasta donde conduzcan las pruebas.

Y quiero ser absolutamente claro:

No estoy diciendo que todo comandante sea responsable.

Estoy diciendo exactamente lo contrario.

Cada responsabilidad debe establecerse individualmente, con pruebas, con debido proceso y con todas las garantías.

Pero ninguna posición de mando debería convertirse en el punto en el que una investigación se detenga.

La propia estructura del Caso 03 contempla la identificación de responsabilidades individualizadas y la investigación de máximos responsables y partícipes determinantes. La JEP ha adelantado investigaciones sobre hechos atribuidos a integrantes de distintas unidades y ha llevado a comparecientes a procesos de reconocimiento de verdad y responsabilidad.

Esto es fundamental.

Porque durante demasiado tiempo, cuando se hablaba de los asesinatos de personas inocentes presentadas como bajas en combate, surgió una explicación que no puede resultar suficiente para la sociedad:

"Fueron unas manzanas podridas".

Y yo pregunto:

¿De verdad podemos explicar hechos que ocurrieron en diferentes lugares y momentos diciendo simplemente que fueron obra de unas cuantas "manzanas podridas"?

¿O la justicia tiene también la obligación de investigar quiénes tenían posiciones de mando, quiénes conocieron los hechos, quiénes pudieron haberlos permitido, promovido, tolerado u ocultado y cuál fue, en cada caso, su responsabilidad individual?

Eso es lo que debe determinar la justicia.

No una institución.

No un compareciente.

No una víctima.

La justicia, con pruebas.

YO HE ASUMIDO MI RESPONSABILIDAD

Y aquí quiero decir algo personal.

Yo he asumido mi responsabilidad.

Y precisamente por haberla asumido considero que tengo la autoridad moral para pedir algo:

Que la justicia no se detenga en mí ni en quienes estuvieron abajo.

Que investigue hasta donde conduzcan las pruebas.

Si las pruebas demuestran la responsabilidad de una persona que ocupaba un nivel superior de mando, que esa responsabilidad sea establecida.

Y si las pruebas no la demuestran, que también quede claramente establecido.

Eso también es justicia.

Eso también es debido proceso.

Porque asumir responsabilidades individuales no significa aceptar que todas las responsabilidades sean iguales.

Cada persona debe responder por lo que hizo, por lo que ordenó o por aquello que, estando jurídicamente obligada a impedir o evitar, dejó de hacer, siempre que así lo demuestre la investigación.

LAS VÍCTIMAS NECESITAN LA VERDAD COMPLETA

Una madre que perdió a su hijo no necesita únicamente saber quién disparó.

Necesita conocer toda la verdad.

Quién lo llevó.

Quién permitió que fuera presentado como una baja.

Qué estructura hizo posible que ocurriera.

Quién tenía responsabilidades de mando.

Quién conoció los hechos.

Y quién, teniendo conocimiento de lo que estaba sucediendo, actuó o dejó de actuar.

Eso es lo que significa realmente llegar a la verdad.

Por eso no podemos regresar a una explicación simplista según la cual todo fue responsabilidad de unas pocas "manzanas podridas".

Después de tantos años de investigación, después de tantos testimonios y después de tantos comparecientes que hemos reconocido responsabilidades, la sociedad colombiana merece saber si existieron responsabilidades en niveles superiores.

Y si existieron, que sean establecidas por la justicia.

Pero también —y esto es igualmente importante—, si no existieron, que nadie sea condenado simplemente por su rango, por su posición o por haber ejercido un mando.

Que una persona sea declarada responsable únicamente cuando las pruebas permitan establecer su responsabilidad.

POR ESO ME PREOCUPA EL EFECTO QUE PODRÍA TENER UNA REFORMA

Mi preocupación no es que se discutan garantías para los integrantes de la Fuerza Pública.

Esas garantías deben existir.

Mi preocupación es que una modificación del sistema pueda, directa o indirectamente, debilitar el proceso de esclarecimiento de responsabilidades que todavía se encuentra avanzando.

Por eso debemos preguntarnos:

¿Qué efecto tendría cualquier modificación sobre ese proceso?

Porque si una reforma termina haciendo más difícil establecer responsabilidades que todavía están siendo investigadas, existe el riesgo de que algunos hechos vuelvan a ser explicados como simples actuaciones individuales.

Y eso sería una enorme frustración para las víctimas.

Después de tantos años de investigación, no podemos correr el riesgo de que la verdad vuelva a reducirse a la explicación de las "manzanas podridas".

LA VÍCTIMA DEBE ESTAR EN EL CENTRO

Para mí existe un principio que debería ser innegociable:

Ninguna reforma de este sistema puede disminuir la participación efectiva de las víctimas.

Y no lo digo solamente porque esté establecido en una norma.

Lo digo porque lo he vivido.

He podido comprender que, para una víctima, muchas veces una sentencia no representa el final.

La víctima quiere saber:

¿Por qué ocurrió?

¿Quién decidió?

¿Cómo ocurrió?

¿Qué responsabilidad tuvo cada persona?

¿Qué se va a hacer para que nunca vuelva a ocurrir?

Cuando una persona que tuvo responsabilidad finalmente reconoce lo sucedido, ese reconocimiento tiene un significado que trasciende una determinada cantidad de años de prisión.

Por eso, si se crea un mecanismo de revisión, las víctimas deben tener una participación real y efectiva en esa etapa.

No simplemente ser informadas.

No simplemente ser escuchadas de manera formal.

Participar realmente.

Porque también están en juego sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición.

HABLO TAMBIÉN DESDE MI PROPIA EXPERIENCIA

Yo tuve una condena en la justicia ordinaria.

Sé lo que significa que una decisión judicial cambie completamente la vida de una persona.

Pero también sé que una justicia que solamente mira al victimario y no escucha a la víctima queda incompleta.

Durante estos años, mi paso por la JEP me ha permitido comprender algo:

La justicia transicional no consiste solamente en castigar.

Consiste en esclarecer.

Consiste en reconocer.

Consiste en asumir responsabilidades.

Consiste en reparar.

Consiste en escuchar.

Y consiste en construir condiciones para que los hechos nunca vuelvan a repetirse.

Por eso considero que cualquier modificación que se haga debe preservar esos elementos.

NO PODEMOS ESCOGER ENTRE LAS GARANTÍAS DEL COMPARECIENTE Y LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

Los comparecientes también necesitamos seguridad jurídica.

Pero la seguridad jurídica no significa que las víctimas deban renunciar a sus derechos.

Y los derechos de las víctimas tampoco significan que los comparecientes deban perder sus garantías procesales.

Ambas cosas tienen que coexistir.

Debido proceso para el compareciente.

Verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para las víctimas.

Ese equilibrio constituye precisamente uno de los grandes desafíos de la justicia transicional.

Por ello, cualquier reforma debe ser estudiada con muchísimo cuidado.

MI PETICIÓN

Yo les pediría a ustedes, honorables senadoras y senadores, que cuando estudien esta propuesta no miren solamente los expedientes y las sentencias.

Miren también todo lo que ha ocurrido alrededor de ellos.

Miren a las víctimas.

Miren los años de búsqueda de verdad.

Miren los reconocimientos de responsabilidad.

Miren los procesos restaurativos.

Miren lo que significa para una familia escuchar finalmente una explicación sobre lo que ocurrió con uno de sus seres queridos.

Y miren también algo que considero fundamental:

Hasta dónde puede llegar todavía la verdad.

Porque todavía existen víctimas que esperan respuestas.

Todavía hay investigaciones que deben avanzar.

Todavía existen responsabilidades que deben ser esclarecidas.

Y ese proceso no puede detenerse.

NO CERREMOS NINGUNA PUERTA A LA VERDAD

Yo no quisiera que, dentro de algunos años, las víctimas tengan que preguntarnos:

¿Por qué, cuando la justicia finalmente estaba avanzando hacia niveles superiores de responsabilidad, decidimos modificar las reglas del juego?

Quiero que puedan decir que Colombia tuvo el valor de mirar toda la verdad.

La verdad de quienes ejecutaron.

La verdad de quienes ordenaron, si las pruebas demuestran que lo hicieron.

La verdad de quienes permitieron, toleraron u ocultaron los hechos, si la investigación establece esas responsabilidades.

Y también la verdad de quienes fueron injustamente señalados, si ese fuera el resultado de la investigación.

Eso también es justicia.

Por eso mi petición es sencilla:

No cerremos ninguna puerta a la verdad.

No importa si la verdad compromete al soldado que estuvo abajo o al general que estuvo arriba.

Si las pruebas conducen hasta allí, la justicia debe tener la capacidad de llegar hasta allí.

Y si las pruebas no demuestran responsabilidad, eso también debe quedar establecido.

Eso es debido proceso.

Eso es justicia.

Eso es verdad.

Porque las víctimas no necesitan una justicia que mire solamente hacia abajo.

Necesitan una justicia que mire en todas las direcciones.

Y Colombia necesita una justicia capaz de llegar hasta el último nivel de responsabilidad que las pruebas permitan establecer.

CIERRE

Quiero terminar con algo que para mí es fundamental.

Yo fui parte de una institución armada.

Hoy soy compareciente ante la Jurisdicción Especial para la Paz.

Y he aprendido, después de muchos años, que reconocer la verdad no nos hace más débiles como sociedad.

Nos hace más responsables.

La verdad no pertenece al victimario.

La verdad pertenece a las víctimas y a la sociedad.

Y la justicia no puede reducirse únicamente a preguntarnos cuánto castigo recibe una persona.

También debemos preguntarnos:

¿Qué verdad conocimos?

¿Qué daño reconocimos?

¿Qué aprendimos?

¿Qué vamos a reparar?

Y, sobre todo:

¿Qué vamos a hacer para que nunca vuelva a ocurrir?

Por eso considero que cualquier reforma a la justicia transicional debe garantizar simultáneamente el debido proceso de quienes comparecemos y los derechos de quienes fueron víctimas.

No podemos sacrificar una de esas garantías para proteger la otra.

Colombia necesita las dos.

Porque una justicia transicional no se mide solamente por el número de sentencias que produce.

También se mide por cuánta verdad logra conocer la sociedad.

Por cuánto reconocimiento reciben las víctimas.

Por hasta dónde logra establecer las responsabilidades individuales que las pruebas permiten demostrar.

Y por cuánto contribuye a evitar que los hechos que vivimos vuelvan a repetirse.

Por eso quiero terminar con una frase:

> ***Yo he asumido mi responsabilidad. Y precisamente por haberla asumido, no quiero una justicia que se detenga en mí ni en quienes estuvieron abajo. Quiero una justicia que llegue, con pruebas y con debido proceso, hasta donde tenga que llegar.***

Pero antes de finalizar quiero compartir una preocupación adicional, no solo como compareciente, sino también como exmiembro de la Fuerza Pública, teniente coronel retirado y persona que ha asumido su condición de máximo responsable dentro de este proceso.

Me preocupa profundamente que cualquier cambio pueda poner en riesgo nuestra permanencia y continuidad dentro del sistema de justicia transicional.

Por esa razón, le he solicitado a mi abogada, quien hoy me acompaña, que exploremos los mecanismos jurídicos de protección que resulten procedentes para garantizar tanto mi continuidad como la de otros comparecientes que hemos decidido permanecer en este sistema, cumplir nuestros compromisos, aportar verdad y asumir las responsabilidades que correspondan.

En ese contexto, de manera voluntaria se acudió al sistema interamericano de derechos humanos en busca de medidas de protección que contribuyan a garantizar que podamos continuar cumpliendo este proceso con seguridad jurídica y con pleno respeto de los derechos de todas las partes.

Porque nuestra permanencia en la justicia transicional no puede entenderse como una forma de evadir responsabilidades.

Por el contrario.

Quienes hemos decidido comparecer, reconocer y aportar verdad debemos tener las condiciones jurídicas necesarias para culminar ese proceso.

Las víctimas merecen toda la verdad.

Y Colombia merece conocerla.

Muchas gracias.

Atentamente,

Teniente Coronel (Rva)

Luis Fernando Borja Aristizabal

Comisión Colombiana de Juristas
Organización no gubernamental con estatus consultivo ante la ONU
Filial de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra) y de la Comisión Andina de Juristas (Lima)

Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas en la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2026 Senado
"Revisión de la jurisdicción penal militar de las sentencias de la JEP"

Interviniente: Oscar Ramírez
Bogotá, 5 de octubre de 2026

La Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) agradece la participación en esta audiencia pública a las y los honorables Congresistas, para que la sociedad civil pueda aportar a la discusión del proyecto de Acto Legislativo 04 de 2026. Nuestra intervención se concentra en dos cuestiones constitucionales que plantea la propuesta de atribuir al Tribunal Superior Militar y Policial la revisión de las decisiones sancionatorias de la Jurisdicción Especial para la Paz:

1. Competencia material de la justicia penal militar para revisar sentencias emitidas por la JEP contra miembros de las fuerzas militares y de policía.
2. Garantía del principio de independencia de la justicia.

1- Competencia material de la justicia penal militar para revisar sentencias emitidas por la JEP contra miembros de las fuerzas militares y de policía.

Una de las preguntas que debe responder este proyecto de reforma constitucional es elemental, pero decisiva, si la jurisdicción penal militar no tiene competencia material para investigar y juzgar graves violaciones de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, como las emitidas por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). ¿Cuál es el fundamento con el que el Acto Legislativo le atribuye competencia material a la Justicia Penal Militar para revisar las sentencias que sancionan precisamente esas conductas?

El fuero penal militar es un fuero funcional, no personal. Su competencia se restringe material y personalmente a delitos estrictamente militares, y por ello quedan explícitamente excluidas las graves violaciones de derechos humanos, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra[1].

Así mismo, la Corte Constitucional en pacífica jurisprudencia ha establecido que están excluidas del conocimiento del fuero penal militar aquellas conductas que, por su gravedad, resultan abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública[2].

Dentro de esta línea jurisprudencial, la Corte ha identificado como graves violaciones de derechos humanos conductas como las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, la tortura, las masacres, la detención arbitraria y prolongada, el desplazamiento forzado, la violencia sexual contra

[1] Federico Andreu-Guzmán, *Tribunales militares y graves violaciones de derechos humanos* (Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 2011), 67, 133.
[2] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-358 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-084 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

las mujeres y el reclutamiento forzado de menores de edad, entre otras[3]. Asimismo, ha establecido que las graves violaciones de derechos humanos, los delitos de lesa humanidad y las graves infracciones al derecho internacional humanitario son conductas ajenas al servicio, por lo que no pueden quedar de competencia de la justicia penal militar[4]. Finalmente, la Corte ha dicho que cuando exista duda acerca de la relación directa entre la conducta investigada y el servicio, debe aplicarse la regla general de competencia de la jurisdicción ordinaria[5].

El mismo límite material también está sólidamente establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha sostenido reiteradamente que, en un Estado democrático de derecho, la justicia penal militar debe tener un alcance restrictivo y excepcional y estar dirigida únicamente a la protección de bienes jurídicos propios del orden militar. Por ello, sólo puede conocer de delitos que, por su propia naturaleza, afecten bienes jurídicos militares y no es el fuero competente para investigar, juzgar y sancionar violaciones de derechos humanos[6].

Lo mismo dice el principio 29 del Conjunto de Principios actualizado para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad de la ONU, que establece que la competencia de los tribunales militares debe limitarse a infracciones de carácter estrictamente militar cometidas por personal militar, y excluye las violaciones de los derechos humanos, las cuales deben permanecer bajo la competencia de tribunales ordinarios o, en su caso, de mecanismos judiciales especializados competentes para conocer de delitos graves conforme al derecho internacional[7], como la JEP. En la misma línea, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de la ONU recomendó en su informe sobre rendición de cuentas en contextos de justicia transicional que "no debe permitirse el uso de tribunales militares para enjuiciar a militares, miembros policiales o agentes de los servicios de inteligencia o de fuerzas paramilitares, por hechos de comisión o participación en violaciones graves de los derechos humanos o del derecho humanitario cometidas[8]".

Este Relator, junto con la Relatora sobre independencia judicial, el Relator sobre sobre ejecuciones extrajudiciales y el Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas advirtieron a Colombia que este Acto Legislativo "podría alterar sustancialmente el equilibrio institucional diseñado por el Sistema Integral para la Paz y generar tensiones con los estándares internacionales. Al respecto, deseamos referir al Gobierno de Su Excelencia al principio ampliamente reconocido en el derecho internacional según el cual las jurisdicciones militares deben mantener un ámbito de competencia excepcional y restrictivo[9]".

Otra preocupación que estos mandatos plantean es que el procedimiento de revisión propuesto "corre el riesgo de suplantar el procedimiento de apelación y revisión existentes, privando a su jurisprudencia de su carácter definitivo y otorgando a los tribunales militares nuevas facultades sobre la jurisdicción autónoma, independiente y con competencias constitucionales establecida en el Acuerdo de Paz". Esto vulneraría la obligación internacional de garantizar que la revisión sustantiva de cualquier condena y sentencia sea hecha por parte de un tribunal imparcial ya que tal y como está establecido el Acto Legislativo, la propuesta socavaría ese derecho al transferir selectivamente ciertos casos a tribunales militares, posiblemente con la intención de obtener un resultado más indulgente".

El límite al conocimiento de la jurisdicción penal militar de graves crímenes, no se puede derribar, bajo el argumento de que el Tribunal Superior Militar y Policial no investigará ni juzgará nuevamente los hechos, sino que solamente revisará la sentencia. La revisión automática también constituye ejercicio de jurisdicción y, en este caso, otorgaría a la jurisdicción penal militar la potestad de incidir sobre los efectos jurídicos de sentencias relativas a conductas que se encuentran excluidas de su competencia material. Es decir, en la práctica la reforma supondría una ampliación del ámbito "ratione materiae" del fuero penal militar sobre graves violaciones de derechos humanos y crímenes internacionales, contradiciendo abiertamente los estándares constitucionales e internacionales mencionados.

A lo anterior se suma un problema de competencia y jerarquía funcional, El Tribunal para la Paz tiene categoría de alta Corte[10] y es la máxima instancia y órgano de cierre[11] de la JEP[12], mientras que el órgano máximo de la Jurisdicción Penal Militar y Policial[13], es un Tribunal Superior que no tiene la condición de alta Corte ni de superior funcional de la JEP. Atribuirle la revisión de las sentencias del Tribunal para la Paz supone, entonces, someter las decisiones de un órgano de cierre a un tribunal de una jurisdicción distinta y de menor jerarquía funcional, invirtiendo la estructura de controles del sistema de administración de justicia[14], y que sus decisiones sean precedente.

Existe, finalmente, una manera sencilla de comprobar la contradicción, procesal, constitucional y convencional de la reforma: si estos hechos no hubieran quedado sometidos a la competencia transicional de la JEP, su investigación y juzgamiento habrían correspondido, como regla, a la jurisdicción penal ordinaria, y las sentencias que allí se profirieron nunca serían revisadas por un tribunal de la justicia penal militar.

2. Garantía del principio de independencia de la justicia

La independencia judicial no se agota en determinar quién profiere inicialmente una sentencia. También exige preguntarnos quién puede revisarla, quién puede modificarla y, en definitiva, quién tiene la última palabra sobre sus consecuencias jurídicas. Por eso, este proyecto no puede entenderse simplemente como la creación de un recurso adicional, cuando lo que realmente propone es establecer una relación de control entre dos jurisdicciones: una decisión adoptada por el Tribunal para la Paz quedaría sometida a la revisión y eventual modificación del Tribunal Superior Militar y Policial.

La dimensión institucional del Sistema de justicia está dirigida a garantizar que un sistema judicial pueda ejercer sus funciones sin restricciones indebidas provenientes de otros órganos. En este sentido, la Corte Interamericana ha señalado que uno de los objetivos principales de la separación de poderes es garantizar la independencia de los jueces y que el ejercicio autónomo de la función judicial debe ser protegido tanto en su faceta institucional, respecto del Poder Judicial como sistema, como en su dimensión individual, respecto de cada juez. Asimismo, la Corte ha precisado que la independencia busca evitar restricciones indebidas provenientes de órganos ajenos al Poder Judicial "o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación[15]."

En el mismo sentido, los Relatores Especiales señalaron que "preocupa que funciones o facultades atribuidas constitucionalmente a la JEP puedan ser objeto de revisión por parte de la Justicia Penal Militar, una jurisdicción cuyo ámbito competencial responde a finalidades distintas. En efecto, esto genera interrogantes sobre la compatibilidad de esta propuesta con los principios de especialidad, autonomía e independencia judicial[16]."

A ello se suman dos problemas estructurales que surgirían como consecuencia de esta propuesta: la dependencia **institucional** de la justicia penal militar ubicada en la esfera del Ministerio de Defensa, y el segundo la **jerarquía y subordinación militar.**

La independencia judicial exige que la función jurisdiccional pueda ejercerse con autonomía frente a los demás poderes y estructuras estatales. Precisamente por esta razón, en el caso Lalinde y otros vs. Colombia, la CCJ solicitó como garantía de no repetición que se adoptarán medidas legislativas para remover la Jurisdicción Penal Militar de la esfera del Ministerio de Defensa Nacional, disponer su asignación administrativa y funcional a la jurisdicción penal ordinaria y garantizar expresamente la independencia e imparcialidad de sus órganos, jueces y funcionarios[17].

Un segundo problema se refiere a la tensión entre la función jurisdiccional y las relaciones de subordinación propias de una organización militar. Andreu-Guzmán explica que la independencia exige que los tribunales estén libres de interferencias y presiones y recuerda que los estándares interamericanos han cuestionado estructuras de justicia militar cuando sus integrantes son militares en servicio activo, se encuentran sujetos a relaciones jerárquicas a través de la cadena de mando o carecen de garantías suficientes de inamovilidad. Por ello, aunque los tribunales militares no sean per se incompatibles con la independencia judicial, deben ofrecer las mismas garantías de independencia e imparcialidad exigibles a cualquier tribunal de justicia[18].

Estas preocupaciones adquieren una dimensión adicional con la reforma propuesta. No se pretende únicamente mantener a la Jurisdicción Penal Militar dentro de su actual ámbito de competencias, sino atribuirle una potestad nueva: revisar y eventualmente modificar decisiones adoptadas por una jurisdicción constitucional autónoma. Por ello, el problema de independencia no consiste solamente en que quienes integran el Tribunal Superior Militar y Policial puedan decidir individualmente con autonomía, sino en que no es constitucionalmente admisible establecer una relación institucional de control de la Jurisdicción Penal Militar sobre las decisiones de la JEP.

Esto no significa que todo mecanismo de revisión judicial sea contrario a la independencia. Significa que quien ejerce la revisión también debe hacerlo dentro de una estructura compatible con las garantías de independencia judicial. Y esa cuestión es particularmente relevante cuando el proyecto pretende que una jurisdicción distinta, de carácter excepcional y vinculada institucionalmente al sector defensa, ejerza control sobre las decisiones de la JEP.

Así, el Congreso debe definir si entregar al Tribunal Superior Militar y Policial una potestad de revisión sobre decisiones de la JEP a sabiendas de que no se trata de una simple redistribución de competencias sino de una afectación estructural de la independencia de la justicia transicional, el juez natural, el diseño de cierre de la JEP y las garantías de los derechos de las víctimas.

---

[3] ³ Corte Constitucional de Colombia, Auto 1168 de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera.
[4] Corte Constitucional de Colombia, Auto 262 de 2026, M.P. Natalia Ángel Cabo, párr. 13.
[5] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-358 de 1997
[6] Corte IDH, Caso Palamara Iribarne vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135, párr. 124; Corte IDH, Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párr. 189; Corte IDH, Caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 11 de mayo de 2007, Serie C No. 163, párr. 200.
[7] Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, E/CN.4/2005/102/Add.1 (8 de febrero de 2005), principio 29.
[8] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Rendición de cuentas: enjuiciamiento y sanción de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en contextos de justicia transicional. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabián Salvioli*, A/HRC/48/60 (9 de julio de 2021),

[9] Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición; Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados; Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; y Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Comunicación al Gobierno de Colombia, Ref. OL COL 10/2026 (26 de septiembre de 2026)
[10] Corte Constitucional, Sentencia C-111 de 2023, párr. 25. La Corte señala expresamente que el Tribunal para la Paz es "el órgano de cierre y la máxima instancia" de la Jurisdicción Especial para la Paz. Véase también Corte Constitucional, Sentencia C-007 de 2026, párr. 131.
[11] Ver explicación de en qué consiste el concepto de órgano de cierre en Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia SP364-2018, Rad. 51142, 21 de febrero de 2018.
[12] Corte Constitucional, Sentencia C-111 de 2023, párr. 32, reiterando la Sentencia C-080 de 2018. La Corte señaló que atribuir a la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz la condición de máxima instancia interpretativa constituye un mecanismo de garantía de la "autonomía jurisdiccional frente a las demás jurisdicciones", coherente con la especialidad y competencia preferente de la JEP.
[13] Ley 1765 de 2015, arts. 3, 4 y 5. El artículo 3 establece la estructura jurisdiccional de la Justicia Penal Militar y Policial; el artículo 4 dispone que la Corte Suprema de Justicia ejerce las competencias que le corresponden en esta jurisdicción a través de su Sala de Casación Penal; y el artículo 5 regula específicamente al Tribunal Superior Militar y Policial como tribunal de dicha jurisdicción.

[14] Corte Constitucional, Sentencia C-111 de 2023, párrs. 65, 66 y 71
[15] Corte IDH, Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de febrero de 2012, Serie C No. 239, párr. 186.
[16] Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición et al., Ref. OL COL 10/2026.

[17] Comisión Colombiana de Juristas, *Escrito de solicitudes, argumentos y pruebas*, Caso Lalinde y otros vs. Colombia, Corte Interamericana de Derechos Humanos.
[18] Andreu-Guzmán, *Tribunales militares*, 29-32, 13

Comisión Colombiana de Juristas
Organización no gubernamental con estatus consultivo ante la ONU
Filial de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra) y de la Comisión Andina de Juristas (Lima)

Conclusión

Para la Comisión Colombiana de Juristas las garantías judiciales de los integrantes de la Fuerza Pública deben ser plenamente respetadas. Pero su protección debe acatar los límites constitucionales e internacionales del fuero militar, la independencia judicial y los derechos de las víctimas.

Por ello, consideramos que la propuesta de Acto Legislativo no satisface las exigencias constitucionales y de derecho internacional en materia de la competencia excepcional de la justicia penal militar, y los principios de juez natural e independencia de la JEP, por lo que **recomendamos su archivo** para evitar alterar indebidamente la arquitectura de la justicia transicional.

Muchas gracias.

Intervención- concepto a la iniciativa legislativa: "Por medio del cual se modifica el artículo 21 del título transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz"

Magistrado Camilo Andrés Suárez Aldana.

Objeto

Sea lo primero decir, que la tesis que se sostiene es que el proyecto, en su núcleo dispositivo, excede la competencia de reforma del Congreso de la República y configura una sustitución parcial de la Constitución. Los argumentos que aquí se desarrollan están formulados, por ello, como vicios de competencia del órgano reformador, que la jurisprudencia reconduce a la noción de vicio de procedimiento en sentido amplio[1].

El concepto no se pronuncia sobre la conveniencia política de la reforma ni sobre proceso judicial alguno en curso. Tampoco niega la legitimidad del interés que la exposición de motivos invoca, como, por ejemplo, la garantía de un tratamiento equitativo y equilibrado para los miembros de la Fuerza Pública, el cual es un mandato constitucional expreso, contenido en los artículos transitorios 17 y 21 del título transitorio. Lo que se discute no es el fin, sino la aptitud constitucional del medio elegido y su compatibilidad con la identidad de la Carta.

En consecuencia nuestra intervención se ocupara de los siguientes aspectos o pilares esenciales que protege la constitución: (i)El principio del juez natural, (ii) La obligación de Estado Colombiano de investigar, juzgar y sancionar los crímenes más graves ocurridos en el marco del conflicto armado interno, (iii) los derechos de las victimas a la verdad , la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, (iv) la seguridad jurídica de los comparecientes, y (v) la autonomía e independencia judicial.

[1]La equiparación entre exceso en el ejercicio del poder de reforma y vicio de competencia controlable por la vía del artículo 241.1 fue establecida en CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-551 de 2003 (9 de julio). M. P. Eduardo Montealegre Lynett, y reiterada, entre otras, en las Sentencias C-970 de 2004 y C-1040 de 2005.

I. El contenido normativo del proyecto y tres precisiones indispensables

1.1. Reconstrucción del articulado

El proyecto consta de cuatro artículos. El artículo 1 adiciona un parágrafo al artículo transitorio 21 de la Constitución, conforme al cual las sentencias sancionatorias proferidas en única o segunda instancia por el Tribunal para la Paz contra miembros de la Fuerza Pública *«serán objeto de revisión extraordinaria por parte del Tribunal Superior Militar y Policial»*; esa revisión *«tendrá efecto suspensivo sobre la sentencia sancionatoria, la cual podrá ser revocada o disminuida»* por aquel tribunal; deberá fundarse *«en la estricta aplicación del Derecho Internacional Humanitario y las reglas operacionales de la Fuerza Pública vigentes al momento de la comisión de la conducta»*; y en su marco *«se podrá otorgar pena sustitutiva»*.

El artículo 2 adiciona un parágrafo al artículo transitorio 5 para subordinar lo allí dispuesto a *«la revisión automática judicial»* creada en el artículo transitorio 21. El artículo 3 modifica el inciso segundo del artículo transitorio 7 para introducir, en la cláusula que define al Tribunal para la Paz como órgano de cierre y máxima instancia de la JEP, la salvedad *«sin perjuicio de lo dispuesto en el parágrafo del artículo transitorio 21 para los miembros de la Fuerza Pública»*. El artículo 4 fija la vigencia[2].

1.2. Primera precisión

El proyecto interviene tres disposiciones del título transitorio y deja intactas otras cinco que resultan lógicamente incompatibles con lo que introduce. Este dato es relevante para el juicio de sustitución, porque revela que la reforma no contempla un ajuste orgánico al sistema de justicia transicional sino que inserta en él un cuerpo evidentemente extraño.

[2]Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2026 Senado, cit., arts. 1 a 4.

Cuadro 2. Disposiciones del título transitorio no modificadas e incompatibles con el proyecto

Disposición no modificada	Contenido	Incompatibilidad con el proyecto
Art. transitorio 7, inciso final	Las sentencias del Tribunal para la Paz hacen tránsito a cosa juzgada cuando están en firme y se garantiza su inmutabilidad.	Una sentencia sujeta a revisión automática con efecto suspensivo y revocable no es firme ni inmutable.
Art. transitorio 6	Competencia prevalente que absorbe la competencia exclusiva sobre las conductas del conflicto.	La exclusividad desaparece en la fase decisoria para una categoría de comparecientes.
Art. transitorio 27	Si normas posteriores tienen como resultado la inaplicación de la jurisdicción o de las condiciones de las sanciones, el Tribunal para la Paz ejerce jurisdicción preferente.	La propia Constitución ordena resistir el efecto que el proyecto persigue.
Arts. transitorios 22 y 24	La JEP ya debe valorar la conducta de la Fuerza Pública conforme al DIH y a las reglas operacionales vigentes al momento del hecho.	El parámetro que el proyecto invoca como novedad ya es derecho constitucional vigente.
Art. transitorio 5	Objetivo de adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica.	La suspensión sin término definido frustra ese objetivo.

Fuente: elaboración propia a partir del Acto Legislativo 01 de 2017.

La antinomia más grave deriva de que todas las sentencias del Tribunal para la Paz hacen tránsito a cosa juzgada cuando están en firme y la Constitución garantiza su inmutabilidad. Una sentencia sometida por mandato constitucional a revisión automática con efecto suspensivo, revocable o reducible por un órgano ajeno a la jurisdicción que la dictó, no es ni firme ni inmutable. El resultado sería una Constitución que afirma y niega simultáneamente la misma propiedad respecto del mismo acto jurisdiccional, según quién sea el sancionado.

1.3. Segunda precisión: el fin declarado ya está satisfecho en el texto vigente

La exposición de motivos sostiene que la reforma busca que las conductas de los miembros de la Fuerza Pública se valoren conforme al derecho internacional humanitario y a las reglas operacionales. Ese resultado ya es derecho constitucional vigente. El artículo transitorio 22 ordena a la JEP calificar las conductas con sujeción al artículo 29 de la Constitución, al Código Penal vigente al momento del hecho y a las normas de derecho

internacional de los derechos humanos y de derecho internacional humanitario, y dispone expresamente que en la valoración de la conducta de los miembros de la Fuerza Pública «*también se tendrán en cuenta las reglas operacionales vigentes al momento de la comisión del hecho*». El artículo transitorio 24 reitera esa misma regla para la determinación de la responsabilidad del mando, con el derecho internacional humanitario como ley especial. Y el artículo transitorio 25 establece un régimen sancionatorio diferenciado para la Fuerza Pública[3].

En ese sentido, si el parámetro sustantivo que la reforma quiere imponer ya rige, el único efecto jurídico adicional que el proyecto produce es el traslado del poder de decidir en último término sobre la sanción, desde la jurisdicción transicional hacia un tribunal castrense, con la facultad de revocarla o disminuirla. El medio no es instrumental al fin declarado, todo lo contrario, es excedente respecto de él. Y ese excedente es, precisamente, el objeto del juicio de sustitución.

II. El parámetro de control. El juicio de sustitución y el bloque de constitucionalidad como fuente de premisas mayores

2.1. La metodología consolidada

Desde la Sentencia C-551 de 2003 la Corte sostiene que el poder de reforma, por ser un poder constituido, carece de competencia para derogar, subvertir o sustituir la Constitución, aunque la Carta de 1991 no contenga cláusulas pétreas expresas[4]. La Sentencia C-970 de 2004 precisó que el juicio no es de contradicción material con un artículo, sino de competencia, y la C-971 del mismo año definió la sustitución como el reemplazo total de un elemento definitorio identificador de la Constitución por otro integralmente diferente[5]. La Sentencia C-1040 de 2005 fijó la estructura silogística del examen y las cautelas destinadas a evitar el subjetivismo judicial. En tal virtud, la premisa mayor debe enunciar con claridad el elemento definitorio, demostrarlo a partir de múltiples referentes normativos, mostrar por qué es esencial para la identidad de la Constitución integralmente considerada, y no puede reducirse a un artículo ni convertirse en un listado de contenidos intocables[6].

Esta construcción ha sido examinada críticamente por la doctrina, que ha discutido tanto su fundamento como su manejabilidad[7], y se inscribe en una corriente comparada que ha documentado tanto la difusión global del control de las reformas constitucionales[8] como el riesgo específico que representa el uso de los procedimientos formales de reforma para erosionar desde dentro los contrapesos institucionales[9]. Señalar ese riesgo no prejuzga sobre las intenciones de los autores del proyecto; identifica una categoría analítica aplicable al efecto objetivo de la norma.

2.2. El bloque de constitucionalidad como fuente de premisas mayores

La premisa mayor de un juicio de sustitución no se construye únicamente con enunciados del texto constitucional. Desde la Sentencia C-225 de 1995 la Corte integró al bloque de constitucionalidad las normas de derecho internacional humanitario por vía del artículo 93 en concordancia con el 214.2, y en la Sentencia C-358 de 1997 distinguió entre bloque en sentido estricto y en sentido lato[10].

La proyección de esa doctrina sobre el juicio de sustitución es explícita en la Sentencia C-084 de 2016, que identificó como pilar fundamental del orden constitucional el respeto universal, permanente e indisponible de los derechos humanos, con apoyo en los artículos 1, 2, 5, 93, 94, 214 y 215.2 de la Carta y en los tratados aprobados por Colombia, y concluyó que una reforma que sustraiga del imperio de los derechos humanos un segmento de la administración de justicia reformula ese pilar y produce una mutación de la identidad misma de la Constitución[11].

Importa subrayar el adjetivo que la propia Corte empleó, porque es el que da nombre a la categoría que aquí se defiende, *indisponible*. No se trata de que todo tratado de derechos humanos sea un eje definitorio ni de que cualquier contradicción con el bloque configure sustitución; sostener eso convertiría el juicio en un control material ordinario y desbordaría la metodología de la C-1040 de 2005.

Se trata de algo mucho más preciso. Cuando una garantía internacional ha sido incorporada al orden interno, declarada imperativa desde el punto de vista constitucional y utilizada por la jurisprudencia como contenido del deber estatal de investigar y juzgar, su desplazamiento por vía de reforma no es un simple cambio normativo, sino la alteración del eje que la sostiene. Ese es el caso, como se verá, del artículo ix de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

III. Primer cargo. Sustitución del deber estatal de investigar, juzgar y sancionar de manera independiente e imparcial

3.1. Premisa mayor

Existe en la Constitución un eje definitorio consistente en el compromiso del Estado social y democrático de derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas, del cual deriva la obligación de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al derecho internacional humanitario. Así lo declaró la Sentencia C-579 de 2013 al examinar el Marco Jurídico para la Paz[12], y así lo reiteró la Sentencia C-084 de 2016, que añadió un componente decisivo, es decir, el deber comprende investigar y juzgar de manera auténtica, seria, independiente e imparcial[13].

Los referentes normativos del eje son múltiples y convergentes. En el orden interno, el Preámbulo y los artículos 1, 2, 5, 12, 29, 93, 94, 214.2, 228 y 229 de la Constitución. En el bloque, los artículos 1.1, 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la lectura según la cual los Estados deben remover los obstáculos que impidan la investigación efectiva de graves violaciones[14]. Y, en el plano del derecho penal internacional, el principio de complementariedad del Estatuto de Roma, cuyo artículo 17 condiciona la inadmisibilidad de un asunto a que el Estado tenga disposición y capacidad genuinas para investigar y juzgar[15].

Conviene precisar el contenido de este eje para no exagerarlo, porque un cargo sobredimensionado se derrota solo. El pilar no impone un deber de castigo maximalista. La propia Sentencia C-579 de 2013 admitió la selección y priorización, la renuncia condicionada a la persecución penal y las sanciones alternativas, siempre que se garantizara la investigación y sanción de los máximos responsables de crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, y se asegurara a las víctimas un contenido mínimo de verdad, reparación y no repetición[16]. Lo que el eje sí exige, de modo irreductible, es que exista una sanción efectiva impuesta por un órgano independiente e imparcial y que esa sanción se cumpla. La reforma no incide sobre la primera dimensión; incide frontalmente sobre la segunda.

---

[3] COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 01 de 2017 (4 de abril), arts. transitorios 22, 24 y 25.
[4] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-551 de 2003, cit., fundamento jurídico 39.
[5] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-970 de 2004 (7 de octubre). M. P. Rodrigo Escobar Gil; Sentencia C-971 de 2004. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[6] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-1040 de 2005 (19 de octubre). MM. PP. Manuel José Cepeda Espinosa y otros; reiterada en CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-249 de 2012. M. P. Juan Carlos Henao Pérez, y en Sentencia C-577 de 2014. M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez.
[7] BERNAL PULIDO, Carlos. «Unconstitutional constitutional amendments in the case study of Colombia: An analysis of the justification and meaning of the constitutional replacement doctrine». *International Journal of Constitutional Law*, vol. 11, núm. 2, 2013, pp. 339-357; RAMÍREZ CLEVES, Gonzalo Andrés. *Límites de la reforma constitucional en Colombia: el concepto de Constitución como fundamento de la restricción*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
[8] ROZNAI, Yaniv. *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2017; DE VEGA, Pedro. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 1985.
[9] LANDAU, David. «Abusive Constitutionalism». *UC Davis Law Review*, vol. 47, núm. 1, 2013, pp. 189-260; ALBERT, Richard. «Constitutional Amendment and Dismemberment». *Yale Journal of International Law*, vol. 43, núm. 1, 2018, pp. 1-84.
[10] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-225 de 1995. M. P. Alejandro Martínez Caballero; Sentencia C-358 de 1997. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
[11] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-084 de 2016, cit. La Corte declaró exequible el inciso segundo del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2015 únicamente bajo el entendido de que no excluye la aplicación convergente y complementaria del derecho internacional de los derechos humanos.
[12] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-579 de 2013 (28 de agosto). M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[13] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-084 de 2016, cit.
[14] CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, adoptada en San José el 22 de noviembre de 1969, arts. 1.1, 8.1 y 25. Aprobada por la Ley 16 de 1972. Sobre la incompatibilidad de las disposiciones que impiden la investigación y sanción de graves violaciones, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C, núm. 75.
[15] Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado el 17 de julio de 1998. *UN Treaty Series*, vol. 2187, p. 3, preámbulo y arts. 17 y 20.3. Aprobado por la Ley 742 de 2002, declarada exequible en CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-578 de 2002. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[16] Sobre el alcance de esa regla y sus debilidades argumentativas, AMBOS, Kai (coord.). *Justicia de transición y Constitución. Análisis de la sentencia C-579 de 2013 de la Corte Constitucional*. Bogotá: Temis; CEDPAL; Konrad Adenauer Stiftung, 2014, en especial los capítulos de VILLA ROSAS, Gonzalo, y de IBÁÑEZ GUTIÉRREZ, Catalina y SÁNCHEZ, Nelson Camilo.

3.2. Premisa menor

El parágrafo propuesto somete toda sentencia sancionatoria dictada por el Tribunal para la Paz contra miembros de la Fuerza Pública a una revisión automática, con efecto suspensivo, a cargo de un tribunal integrado por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro, con facultad de revocar la sanción, disminuirla u otorgar pena sustitutiva, y con un parámetro de juzgamiento restringido al derecho internacional humanitario y a las reglas operacionales.

3.3. Argumentación

La confrontación de ambas premisas conduce a una conclusión que la jurisprudencia ya anticipó en abstracto. En la Sentencia C-084 de 2016 la Corte sostuvo que una reforma constitucional que admita sustraer del imperio de los derechos humanos un determinado segmento de la administración de justicia, esto es, las actuaciones judiciales en las que se investigan y juzgan conductas de miembros de la Fuerza Pública relacionadas con el conflicto armado, reformula el pilar fundamental y muta la identidad de la Carta. En aquella ocasión la Corte salvó la norma mediante una interpretación armonizadora, porque el texto admitía un sentido compatible con el eje. Aquí no existe esa salida interpretativa, en tanto, el proyecto no se limita a fijar un parámetro normativo, sino que atribuye a un órgano determinado la potestad de revocar la sanción. No hay lectura del verbo «revocar» que preserve la efectividad de la sanción impuesta por la jurisdicción competente.

A ello se suma el efecto suspensivo. Una sanción que no puede ejecutarse hasta que un segundo órgano la confirme no satisface, mientras tanto, la dimensión de efectividad que integra el deber estatal. Y como la revisión es automática y el proyecto no fija término alguno para resolverla, la suspensión carece de límite temporal determinado. En un sistema cuyo horizonte está constitucionalmente acotado por el artículo transitorio 15, la suspensión indefinida es un mecanismo idóneo para que el plazo de la jurisdicción se agote antes de que sus sanciones se cumplan.

Finalmente, la unidireccionalidad del mecanismo refuerza el cargo. La revisión sólo puede operar para revocar, disminuir o sustituir la sanción; nunca para agravarla ni para corregir un déficit de reparación a las víctimas. Un control concebido estructuralmente en un único sentido no es un control de legalidad sobre la decisión, sino una válvula de alivio punitivo. La diferencia es jurídicamente relevante, justamente, porque lo primero es compatible con el deber de juzgar; lo segundo lo contradice.

En conclusión, el parágrafo propuesto reemplaza el eje consistente en el deber de investigar, juzgar y sancionar de manera independiente e imparcial las graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, por un principio opuesto, conforme al cual la sanción impuesta a un agente estatal por tales conductas queda sujeta, en último término, a la decisión revocatoria de un órgano de su propia institución. Se configura una sustitución parcial de la Constitución.

IV. Segundo cargo: sustitución de la separación de poderes y de la independencia y autonomía judicial

4.1. Premisa mayor

La separación de poderes y la independencia y autonomía judicial constituyen un eje definitorio de la Constitución de 1991, cuya infracción por vía de reforma ya ha sido declarada. En la Sentencia C-285 de 2016 la Corte concluyó que el esquema de gobierno de la Rama Judicial introducido por el Acto Legislativo 02 de 2015 sustituía parcialmente los principios de separación de poderes, autonomía e independencia judicial, y precisó que el Congreso tenía amplias potestades para variar el modelo, e incluso para suprimir los órganos creados en 1991, pero no para suprimir el principio de autogobierno que esos órganos expresaban[17]. La distinción entre el órgano y el principio que lo anima es el eje de este cargo.

En el plano convencional, el artículo 8.1 de la Convención Americana garantiza el derecho a ser oído por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial. La Corte Interamericana ha derivado de allí una regla específica sobre jurisdicción castrense, al señalar que la jurisdicción penal militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos, aun cuando el sujeto activo y el pasivo sean militares, y en el fuero militar sólo pueden juzgarse conductas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar[18].

Esa línea se ha aplicado reiteradamente a Colombia, entre otros en los casos *Las Palmeras*, *19 Comerciantes* y *Masacre de La Rochela*, en los que el Tribunal examinó la actuación de la jurisdicción penal militar al declarar violados los artículos 8 y 25 de la Convención[19]. En el sistema universal, el Principio 29 del Conjunto de principios actualizado para la lucha contra la impunidad limita la competencia de los tribunales militares a las infracciones de carácter específicamente militar cometidas por militares, con exclusión de las violaciones de los derechos humanos[20].

4.2. Argumentación

El cargo se sostiene en cinco razones concurrentes.

i) *Primera: la composición del órgano revisor.* Tras el Acto Legislativo 01 de 2015, el artículo 221 de la Constitución dispone que las cortes marciales o tribunales militares «*estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro*»[21]. El Tribunal Superior Militar y Policial, reestructurado por la Ley 1765 de 2015, se compone de magistrados que integran salas de decisión militar, policial o mixtas[22]. La reforma entrega así la última palabra sobre la sanción de un miembro de la Fuerza Pública a un cuerpo integrado por sus pares institucionales. Esa es, exactamente, la situación que la jurisprudencia interamericana ha identificado como incompatible con la garantía de independencia e imparcialidad.

ii) *Segunda: la independencia respecto del mando es una garantía declarada, no una garantía estructural plena.* El inciso final del artículo 221 dispone que la Justicia Penal Militar o Policial será independiente del mando de la Fuerza Pública. La cláusula es valiosa y debe tomarse en serio, pero no neutraliza el problema, pues la independencia funcional respecto de la cadena de mando no transforma la naturaleza corporativa del órgano ni elimina el vínculo de pertenencia institucional entre juzgadores y juzgados. La Corte Constitucional ha sido consciente de esa tensión; en la sentencia C-084 de 2016, el salvamento de voto del magistrado Palacio Palacio advirtió que la ampliación del fuero penal militar constituye un riesgo para la efectividad de los derechos humanos y un mecanismo de conducción a la impunidad[23].

iii) *Tercera: la inversión jerárquica.* Dentro de su propia jurisdicción, el Tribunal Superior Militar y Policial no es órgano de cierre. La Ley 1765 de 2015 integra la Justicia Penal Militar y Policial con la Corte Suprema de Justicia, que ejerce sus funciones en ella a través de la Sala de Casación Penal, el propio Tribunal Superior Militar y Policial, la Fiscalía General Penal Militar y Policial y los demás órganos allí previstos. El proyecto coloca, por tanto, a un tribunal que es instancia intermedia de una jurisdicción especial por encima del órgano de cierre de otra jurisdicción, prevista en la Constitución y cuya máxima instancia está compuesta por magistrados con los requisitos del artículo 232 de la Carta. La operación no tiene precedente en el diseño orgánico colombiano.

---

[17] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-285 de 2016 (1 de junio). M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[18] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 209, párr. 272. En el mismo sentido, *Caso Durand y Ugarte vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C, núm. 68, y *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C, núm. 220.

[19] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Las Palmeras vs. Colombia*. Fondo. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C, núm. 90; *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C, núm. 109; *Caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C, núm. 163. [VERIFICAR párrafos específicos antes de la presentación formal].

[20] NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. Informe de Diane Orentlicher. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005, Principio 29. En el mismo sentido, *Proyecto de principios sobre la administración de justicia por tribunales militares*. E/CN.4/2006/58, 13 de enero de 2006 [VERIFICAR numeración del principio pertinente].

[21] COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 01 de 2015 (25 de junio), art. 1.

[22] COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1765 de 2015 (23 de julio), por la cual se reestructura la Justicia Penal Militar y Policial, arts. 3 y 5. La ley fue objeto de control en CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-260 de 2016.

[23] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-084 de 2016, cit., salvamento de voto del magistrado Jorge Iván Palacio Palacio.

iv) *Cuarta: el contraste con el único control externo que superó el examen constitucional.* El artículo transitorio 8 previó la acción de tutela contra las actuaciones de la JEP y la eventual revisión por la Corte Constitucional, bajo causales restringidas y tras el agotamiento de los recursos internos de la jurisdicción. Ese control, que es el que la Constitución admitió, se ejerce por el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, se limita a la protección de derechos fundamentales y no constituye una instancia adicional de mérito[24]. El proyecto crea, en cambio, un control de mérito, automático, suspensivo y revocatorio, a cargo de un órgano castrense. Si la Constitución sometió a condiciones estrictas el control a cargo de su propio guardián, difícilmente puede admitirse sin examen de competencia uno mucho más intenso a cargo de un tribunal castrense.

v) *Quinta: el precedente de la Sentencia C-332 de 2017.* Allí la Corte retiró del ordenamiento las reglas que condicionaban las modificaciones de los proyectos de implementación al aval del Gobierno y que imponían su votación en bloque, por anular la función deliberativa del Congreso[25]. La *ratio* es trasladable, en tanto, una reforma que vacía de contenido la función propia de un órgano, aunque lo conserve formalmente, afecta el principio que esa función realiza. El Tribunal para la Paz subsistiría nominalmente como órgano de cierre, pero sus sentencias sancionatorias contra la Fuerza Pública no serían definitivas.

En Conclusión, el proyecto sustituye parcialmente los principios de separación de poderes, autonomía e independencia judicial, en los términos de la Sentencia C-285 de 2016, al subordinar una jurisdicción constitucionalmente autónoma a un órgano integrado por miembros de la institución a la que pertenecen los sancionados.

V. Tercer cargo: sustitución de la garantía del juez natural y del diseño orgánico de la administración de justicia

[24]Acto Legislativo 01 de 2017, cit., art. transitorio 8, con las declaratorias de inexequibilidad parcial dispuestas en CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-674 de 2017 (14 de noviembre). M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
[25]CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-332 de 2017 (17 de mayo). M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

la ajenidad de los delitos de tortura, genocidio y desaparición forzada con el servicio militar o policial[29] y que ratifico la sentencia C-878 de 2000; limitación dispuesta en el artículo 3 de la Ley 1407 de 2010.

Nuestra cita evoca citar el pronunciamiento al respecto de la Corte Constitucional en sentencia C-878 de 2000 por la cual se declaró exequible el artículo 3 del Código Penal Militar, condicionadamente, disponiendo que estos crímenes no corresponden a una manifestación taxativa sino meramente enunciativa, por lo que, además de tortura, genocidio y desaparición forzada, habrían de excluirse de la competencia de la justicia militar otros delitos que por su sola comisión rompan el nexo funcional con el servicio, como acontece con la grave violación de derechos humanos o al derecho internacional humanitario[30].

[29] Ley 522 de 1999. artículo 3. no obstante, lo dispuesto en el artículo anterior, en ningún caso podrán considerarse como relacionados con el servicio los delitos de tortura, el genocidio y la desaparición forzada, entendidos en los términos definidos en convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia.
[30]AL respecto: "si bien el legislador en su facultad de configuración, creyó conveniente sólo hacer expresa mención de los delitos de tortura, genocidio y la desaparición forzada, como conductas que en nada se relacionan con el servicio y, que como tales, impiden a la jurisdicción penal militar conocer de ellas cuando se presenten, es claro que éstas no son la únicas que han debido quedar excluidas expresamente del conocimiento de justicia castrense, dado que existen otra serie de comportamientos que, en los términos de la doctrina de esta corporación, "son tan abiertamente contrarias a la función constitucional de la fuerza pública que su sola comisión rompe todo nexo funcional del agente con el servicio", conductas éstas que, en consecuencia, escapan de la competencia de esta jurisdicción especial. así, teniendo en cuenta que el factor funcional es el que en últimas determina la competencia de la jurisdicción penal militar, ha de entenderse que existen delitos no enunciados en el artículo 3 de la ley 522 de 1999 que, por su misma naturaleza, no pueden ser considerados "relacionados con el servicio" y como tales, en ningún caso podrán ser de conocimiento de la justicia castrense. en todos estos casos, corresponderá a la justicia ordinaria aprehender la investigación y juzgamiento de esta clase de conductas. (demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 1; 2; 3 y 195 de la ley 522 de 1999, 2000)". En el mismo sentido, sentencia C- 358 de 1997: "esta corporación ha señalado que las conductas constitutivas de los delitos de lesa humanidad son manifiestamente contrarias a la dignidad humana y a los derechos de la persona, por lo cual no guardan ninguna conexidad con la función constitucional de la fuerza pública, hasta el punto de que una orden de cometer un hecho de esa naturaleza no merece ninguna obediencia. un delito de lesa humanidad es tan extraño a la función constitucional de la fuerza pública que no puede jamás tener relación con actos propios del servicio, ya que la sola comisión de esos hechos delictivos disuelve cualquier vínculo entre la conducta del agente y la disciplina y la función propiamente militar o policial, por lo cual su conocimiento corresponde a la justicia ordinaria. existen conductas punibles que son tan abiertamente contrarias a la función constitucional de la fuerza pública que su sola comisión rompe todo nexo funcional del agente con el servicio". Corte Constitucional, Sentencia C-878 de 2000.

La gravedad inusitada. Rompimiento del nexo funcional.

Como se ha expresado, la justicia penal militar tiene por competencia, conforme los mandatos del artículo 221 superior y el artículo 2 de la Ley 1407 de 2010 "Código Penal Militar" conoce de delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo derivados del ejercicio de su función constitucional, legal y reglamentaria que se les ha asignado.[26] Pero, debe reiterarse que hay circunstancias objetivas que rompen el nexo con el servicio, derivadas de la ***gravedad inusitada de la conducta***, como acontece cuando se cometen hechos que estructuran graves violaciones a los derechos humanos o graves infracciones al derecho internacional humanitario totalmente ajenas a la función militar o policial, tales como: crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y crimen de genocidio[27].

Esta postura es consecuente con la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional dispuesta en la C-358 de 1997 donde preciso que, ***en ningún caso***, los crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, crimen de genocidio podrían tener relación con el servicio, dada su ajenidad a la función constitucional asignada a la Fuerza Pública[28]. Postura que acogió la Ley 522 de 1999, anterior código penal militar, que legisló

[26] Código Penal Militar, artículo 2°. delitos relacionados con el servicio. son delitos relacionados con el servicio aquellos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo dentro o fuera del territorio nacional, cuando los mismos se deriven directamente de la función militar o policial que la constitución, la ley y los reglamentos les ha asignado.
[27] Código Penal Militar, artículo 3°. delitos no relacionados con el servicio. no obstante lo dispuesto en el artículo anterior, en ningún caso podrán relacionarse con el servicio los delitos de tortura, genocidio, desaparición forzada, de lesa humanidad o aquellos que atenten contra el derecho internacional humanitario entendidos en los términos definidos en convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia, ni las conductas que sean abiertamente contrarias a la función constitucional de la fuerza pública y que por su sola comisión rompan el nexo funcional del agente con el servicio.
[28] "Las conductas constitutivas de los delitos de lesa humanidad son manifiestamente contrarias a la dignidad humana y a los derechos de la persona, por lo cual no guardan ninguna conexidad con la función constitucional de la fuerza pública, hasta el punto de que una orden de cometer un hecho de esa naturaleza no merece ninguna obediencia. un delito de lesa humanidad es tan extraño a la función constitucional de la fuerza pública que no puede jamás tener relación con actos propios del servicio, ya que la sola comisión de esos hechos delictivos disuelve cualquier vínculo entre la conducta del agente y la disciplina y la función propiamente militar o policial, por lo cual su conocimiento corresponde a la justicia ordinaria. existen conductas punibles que son tan abiertamente contrarias a la función constitucional de la fuerza pública que su sola comisión rompe todo nexo funcional del agente con el servicio. como acontece con los delitos contra la libertad sexual, que son tan ajenos y extraños a la función militar, que su sola comisión rompe el nexo con el servicio".

Esta limitación de competencia a la jurisdicción penal militar fue incorporada, tras agotarse un trámite de objeciones de la Ley 1407 de 2010 y su artículo 3° del Código Penal Militar de 2010, que comporto dos pronunciamientos de la Corte Constitucional: sentencia C-533 de 2008[31] y C-469 de 2009[32] y como consecuencia establecerse que el artículo tercero del código penal militar quedaría si:

> *«En ningún caso podrán relacionarse con el servicio los delitos de tortura, genocidio, desaparición forzada, de lesa humanidad o aquellos que atenten contra el Derecho Internacional Humanitario entendidos en los términos definidos en convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia, ni las conductas que sean abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública y que por su sola comisión rompan el nexo funcional del agente con el servicio»*

[31] "Esta corporación tanto en jurisprudencia anterior como en la sentencia c-878 de 2000, precisó que el artículo 3º. de la ley 522 de 1999 -código penal militar-, que se repite en el proyecto de ley, sólo puede ser considerado exequible en cuanto se agregue a su texto que además de los delitos expresamente mencionados por el legislador, quedan excluidos de la competencia de la jurisdicción penal militar los delitos de lesa humanidad, los que signifiquen atentado contra el derecho internacional humanitario y las conductas que sean abiertamente contrarias a la función constitucional de la fuerza pública y que por su sola comisión rompan el nexo funcional del agente con el servicio. en este sentido, la sala encuentra fundadas las objeciones formuladas por el gobierno nacional al artículo 3º. del proyecto de ley, motivo por el cual dispondrá proceder en los términos del artículo 167 de la carta política; es decir, por secretaría será devuelto el proyecto de ley a la cámara en que tuvo origen para que, oído el ministro del ramo, rehaga e integre la disposición en términos concordantes con el presente dictamen." magistrada ponente: dra. clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, d.c., 28 de mayo de 2008.
[32] "al cotejar y verificar el texto rehecho e integrado por el congreso de la república con lo dispuesto por la corte constitucional en la sentencia c-533 de 2008, la sala encuentra que las cámaras legislativas cumplieron adecuadamente con la exigencia prevista en el artículo 167 superior en relación con el artículo 3º del proyecto de ley 111/06 senado, 144/05 cámara, "por la cual se expide el código penal militar", y por lo tanto, lo declarará exequible, respecto de las cuestiones analizadas en esta decisión y materia de las objeciones presidenciales estudiadas. asimismo, la sala encuentra que los artículos 171, 172 y 173 del proyecto de ley fueron suprimidos y el articulado fue sometido a remuneración. es decir, el congreso de la república cumplió adecuadamente con lo dispuesto por la corte constitucional en la sentencia c-533 de 2008, mediante la cual fueron declaradas fundadas las objeciones que por inconstitucionalidad formuló el gobierno nacional respecto de los artículos mencionados. (…) la corte concluye que el trámite de discusión y aprobación del texto rehecho del proyecto de ley cumplió con los requisitos constitucionales exigibles a ese procedimiento. en efecto, (i) el texto fue publicado en la gaceta del congreso antes de iniciarse el debate en la cámara de representantes, cumpliéndose con ello el requisito de publicidad previsto en el artículo 157-1 de la constitución política; (ii) en el debate y aprobación en cada una de las plenarias se cumplió con el requisito de anuncio previo a la votación, dispuesto en el inciso final del artículo 160 de la carta política; y (iii) el texto rehecho fue discutido y aprobado por las mayorías exigidas por la constitución. del mismo modo, se dio cumplimiento a lo ordenado en el artículo 167 de la constitución política, en tanto el ministro de defensa nacional presentó su concepto con anterioridad a la discusión y aprobación del texto rehecho por parte de las plenarias del senado y de la cámara de representantes." magistrado ponente: dr. Jorge Iván palacio. Bogotá, d.c., 15 de julio de 2009.

Los límites competenciales de la jurisdicción penal militar frente a este tipo de conductas también fueron objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional en la sentencia SU-1184 de 2001, que al respecto reiteró el rompimiento del nexo funcional por la comisión de delitos de lesa humanidad.

5.1. Premisa mayor

Así las cosas, la garantía del juez natural, elemento consustancial del debido proceso del artículo 29, fue el parámetro con el que la propia Sentencia C-674 de 2017 declaró inexequibles los incisos segundo y tercero del artículo transitorio 16 del Acto Legislativo 01 de 2017, que preveían la comparecencia forzosa de terceros civiles ante la JEP[53]. La simetría es ineludible y debe asumirse sin selectividad, pues si la creación de un órgano *ad hoc* y *ex post* para juzgar a quien no tenía ese juez asignado sustituye el juez natural, con mayor razón lo sustituye la atribución sobrevenida, a un tribunal castrense, del poder de revocar las sentencias de la jurisdicción que la Constitución designó. En el primer caso se discutía quién juzga; en el segundo se discute, además, quién tiene la última palabra sobre lo juzgado.

El diseño orgánico vigente es inequívoco. El artículo 234 de la Constitución define a la Corte Suprema de Justicia como máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria, y es su Sala de Casación Penal la que cierra el juzgamiento penal de los miembros de la Fuerza Pública, tanto en la jurisdicción ordinaria como dentro de la propia Justicia Penal Militar y Policial. El artículo 221, por su parte, configura el fuero penal militar como una competencia de alcance restringido, limitada a las conductas cometidas en servicio activo y en relación con el mismo servicio. Y los conflictos de competencia entre jurisdicciones corresponden a la Corte Constitucional, conforme al numeral 11 del artículo 241, adicionado por el Acto Legislativo 02 de 2015[54].

[53]CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-674 de 2017, cit. La decisión ha sido objeto de crítica doctrinal: ESTRADA VALENCIA, F. «Terceros civiles y garantía del juez natural en la Jurisdicción Especial para la Paz: análisis de la Sentencia C-674 de 2017 desde una perspectiva transicional». *Díkaion*, vol. 31, núm. 2, 2022, e3128. DOI: 10.5294/dika.2022.31.2.8.

[54]CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991, arts. 221, 234, 235 y 241.11, este último adicionado por el Acto Legislativo 02 de 2015.

5.2. El carácter excepcional del fuero y el argumento «a fortiori»

La jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera constante que el factor determinante de la competencia castrense es el funcional, y que existen conductas tan abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública que su sola comisión «*rompe todo nexo funcional del agente con el servicio*»[55]. De allí deriva la subregla, varias veces reiterada, de que los delitos de lesa humanidad jamás pueden tener vínculo con el servicio y de ellos siempre debe conocer la justicia penal ordinaria.

De esta premisa se sigue un argumento *a fortiori* que conviene formular con precisión, porque es probablemente el más resistente de todo el concepto. Si la justicia penal militar carece constitucionalmente de competencia para *conocer* de los crímenes de lesa humanidad y de las graves infracciones al derecho internacional humanitario, carece con mayor razón de competencia para *revisar y revocar* las sentencias que otra jurisdicción profirió por esas mismas conductas. El poder de dejar sin efecto una condena es, en términos de intensidad, superior al poder de dictarla; quien no puede lo menos no puede lo más. La reforma pretende, en consecuencia, atribuir a un tribunal castrense, por la puerta de la revisión, una potestad que la Constitución le niega por la puerta de la competencia.

El contraargumento que podría preverse consiste en sostener que la reforma, al tener rango constitucional, modifica ella misma esa limitación. La respuesta evidente es que una reforma constitucional puede modificar el artículo 221 y redefinir el alcance del fuero, pero no puede hacerlo al precio de reemplazar el eje definitorio que la restricción del fuero realiza. La Sentencia C-084 de 2016 demostró que ese límite existe incluso frente a una reforma del propio artículo 221, y sólo salvó la norma mediante una interpretación conforme que aquí, como se mostró, no es posible.

En conclusión, el proyecto sustituye la garantía del juez natural y altera el diseño orgánico de la administración de justicia al desplazar silenciosamente a la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, de su posición de cierre respecto del juzgamiento penal

[55]CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-878 de 2000. M. P. Alfredo Beltrán Sierra, citada y reiterada en CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-580 de 2002 (31 de julio). M. P. Rodrigo Escobar Gil. La doctrina del vínculo próximo y directo con el servicio proviene de la Sentencia C-358 de 1997, cit.

de los miembros de la Fuerza Pública, sin modificar los artículos 234 y 235 de la Constitución que la sustentan.

VI. Cuarto cargo: desconocimiento de la prohibición convencional de jurisdicción militar en materia de desaparición forzada

6.1. Un contenido del bloque de constitucionalidad calificado como imperativo

El artículo ix de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, aprobada por la Ley 707 de 2001, dispone en su inciso primero que los presuntos responsables de los hechos constitutivos de ese delito sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar; en su inciso segundo, que tales hechos no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares; y en su inciso tercero, que no se admitirán privilegios, inmunidades ni dispensas especiales en esos procesos[56].

Al revisar oficiosamente ese tratado, la Sentencia C-580 de 2002 sostuvo tres cosas que son el fundamento de este cargo. i) las garantías adicionales de la Convención que no estén expresas en la Carta ni adscritas directamente a ella integran el bloque de constitucionalidad en sentido lato y constituyen parámetros de interpretación del artículo 12; ii) la exclusión de la justicia penal militar respecto de la desaparición forzada no merece reparo alguno de constitucionalidad; y, iii) lejos de ser meramente compatibles con la Carta, esas reglas «*son imperativas desde el punto de vista constitucional*»[57]. Esa calificación de imperatividad constitucional de una cláusula convencional de competencia es precisamente la que permite construirla como premisa mayor de un juicio de sustitución y no como simple parámetro de contradicción material.

[56]CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, hecha en Belém do Pará el 9 de junio de 1994, art. IX. Aprobada por la Ley 707 de 2001, *Diario Oficial* núm. 44.632 de 1 de diciembre de 2001.

[57]CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-580 de 2002, cit., análisis de los artículos 2 y 9 de la Convención. La Corte extendió además la exclusión a las demás jurisdicciones especiales.

El mismo mandato está presente en el sistema universal. La Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de 1992 excluye a la jurisdicción militar del conocimiento de estos hechos, y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, aprobada por Colombia mediante la Ley 1418 de 2010, refuerza las garantías procesales aplicables[58].

6.2. La premisa menor: el proyecto alcanza sentencias por desaparición forzada

Esta premisa no se trata de una hipótesis meramente académica. Por ejemplo, el Macrocaso 03 de la JEP investiga asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado, y en 2021 la Sala de Reconocimiento profirió en él sus autos de determinación de hechos y conductas[59]. Las primeras sentencias con sanciones propias en ese macrocaso, proferidas en septiembre de 2025 y confirmadas en segunda instancia en julio de 2026, recaen sobre conductas que incluyen la desaparición forzada[60]. El parágrafo propuesto, que no distingue por tipo de conducta, somete necesariamente esas sentencias a la revisión del Tribunal Superior Militar y Policial.

6.3. Argumentación

La infracción opera en los tres incisos del artículo ix simultáneamente. Respecto del primero, es erróneo responder que la reforma no atribuye el *juzgamiento* a la jurisdicción militar sino sólo su *revisión*. La sentencia es un acto judicial que concreta el derecho sustancial y la justicia material; la propuesta de revisión automática efectivamente será un acto judicial que impacta directamente las sentencia que emite la Jurisdicción Especial para La Paz y sus efectos. Bajo ese entendido, la prohibición convencional no está construida en términos formales de denominación procesal, sino en términos materiales

[58]ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*. Resolución 47/133, 18 de diciembre de 1992, art. 16.2. CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE TODAS LAS PERSONAS CONTRA LAS DESAPARICIONES FORZADAS, Nueva York, 20 de diciembre de 2006, aprobada por la Ley 1418 de 2010 [VERIFICAR número y fecha de la sentencia de control constitucional de la ley aprobatoria].

[59]JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ. Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas. Autos 125 y 128 de 2021, Macrocaso 03. [VERIFICAR fechas exactas en la relatoría de la JEP].

[60]JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ. Tribunal para la Paz. Sección de Primera Instancia para Casos de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. Sentencia de 18 de septiembre de 2025, Macrocaso 03, subcaso Costa Caribe; Sección de Apelación, decisión de 1 de julio de 2026. [VERIFICAR radicados].

de sustracción del caso al juez común o "militar". Someter la condena, con efecto suspensivo y posibilidad de revocación, a un tribunal castrense, equivale a radicar en él la decisión definitiva sobre la responsabilidad penal del agente. Una interpretación del artículo ix que admitiera esa operación vaciaría de contenido la garantía y sería incompatible con su objeto y fin, conforme a la regla de interpretación del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados[41].

Respecto del segundo inciso, la infracción es todavía más directa. El parágrafo ordena que la revisión se funde en *«la estricta aplicación del Derecho Internacional Humanitario y las reglas operacionales de la Fuerza Pública vigentes al momento de la comisión de la conducta»*. Aplicado a una condena por desaparición forzada, ese mandato consiste en pedirle a un tribunal militar que valore el hecho a la luz de las reglas que rigen el ejercicio de las funciones militares, es decir, exactamente la operación que el inciso segundo del artículo ix prohíbe cuando dispone que tales hechos no podrán considerarse cometidos en el ejercicio de funciones militares. La reforma no sólo cambia el juez, sino que, además, reintroduce, como parámetro de decisión, la calificación que el tratado excluye.

Respecto del tercer inciso, un mecanismo de revisión disponible únicamente para una categoría de condenados, en un único sentido favorable, y ante un órgano de su propia institución, encaja con naturalidad en la noción de privilegio o dispensa especial que la norma proscribe.

En conclusión, el proyecto desconoce un contenido del bloque de constitucionalidad que la Corte calificó como imperativo desde el punto de vista constitucional y que concreta la prohibición del artículo 12 de la Carta.

VII. Quinto cargo: sustitución del principio de integralidad y condicionalidad del Sistema Integral y de la cosa juzgada transicional

[41]CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS, Viena, 23 de mayo de 1969, art. 31. Aprobada por la Ley 32 de 1985.

El artículo transitorio 1 dispone que los mecanismos del Sistema Integral para la Paz no pueden entenderse de manera aislada, que están interconectados mediante relaciones de condicionalidad e incentivos fundadas en el reconocimiento de verdad y responsabilidades, y que el cumplimiento de esas condicionalidades será verificado por la JEP. El artículo transitorio 6 atribuye a la jurisdicción competencia prevalente que absorbe la competencia exclusiva. El inciso final del artículo transitorio 7 garantiza la inmutabilidad de sus sentencias en firme. Y el artículo transitorio 27 prevé que, si normas posteriores tuvieren como resultado la inaplicación de la jurisdicción o de las condiciones referidas a las sanciones, el Tribunal para la Paz ejercerá su jurisdicción preferente[42].

El Sistema descansa sobre una estructura de intercambio, es decir, el tratamiento especial de justicia se concede, se mantiene o se pierde en función del aporte a la verdad, la reparación y la no repetición, y es la propia jurisdicción la que verifica ese cumplimiento. La Sección de Apelación del Tribunal para la Paz ha destacado la importancia capital del régimen de condicionalidad para los fines del Sistema[43]. Si un órgano externo puede revocar o disminuir la sanción sin verificar esas condiciones y el proyecto no le atribuye competencia alguna para verificarlas, el mecanismo de cierre del intercambio se rompe para una de las partes del conflicto, en tanto, el compareciente conserva el tratamiento especial y pierde la contraprestación.

Esto produce una paradoja que el debate legislativo debería afrontar de frente. El proyecto invoca como fundamento el artículo transitorio 21, que ordena un tratamiento *«simétrico en algunos aspectos, diferenciado en otros, pero siempre equitativo, equilibrado y simultáneo»*. Pero la norma propuesta introduce precisamente una asimetría, al fijar un recurso de resultado unidireccional disponible sólo para una categoría de comparecientes y ante su propio fuero como miembro de la Fuerza Pública.

La diferenciación que el artículo transitorio 21 autoriza es la del régimen sustantivo y sancionatorio, la cual es desarrollada en los artículos transitorios 22, 24 y 25, no la de la estructura jurisdiccional ni la del carácter definitivo de las decisiones. Una reforma que invoca el equilibrio para romperlo no puede ampararse en la disposición que lo ordena.

[42]Acto Legislativo 01 de 2017, cit., arts. transitorios 1, 6, 7 y 27.
[43]JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ. Tribunal para la Paz. Sección de Apelación. Sentencia Interpretativa TP-SA-SENIT 1 de 2019 (3 de abril). Radicado 20183350080023.

En el lenguaje de la doctrina comparada, lo que el proyecto introduce no es una enmienda que continúa el proyecto constitucional, sino un desmembramiento parcial de uno de sus compromisos estructurales, en cuanto desarticula la relación de condicionalidad que la propia Constitución concibió como inescindible[44].

VIII. Cargos complementarios

i) *Derechos de las víctimas y no regresividad.* El parágrafo del artículo transitorio 12 ordena que las normas que rijan la JEP garanticen la centralidad de las víctimas, la integralidad, el debido proceso y la no regresividad en el reconocimiento de derechos. El proyecto no prevé participación alguna de las víctimas acreditadas en el trámite de revisión, ni su notificación, ni su legitimación para intervenir. Suprimir la participación de las víctimas en el escenario donde puede revocarse la sanción obtenida tras años de proceso constituye una regresión directa en una garantía que el constituyente derivado de 2017 elevó a rango constitucional.

ii) *Igualdad.* El artículo 13 de la Constitución no impide tratos diferenciados fundados en razones objetivas, y el artículo transitorio 17 autoriza expresamente un tratamiento diferenciado para los agentes del Estado, atendiendo a su condición de garantes. Pero esa misma condición de garante, que el constituyente derivado invocó como criterio, opera en sentido contrario al que el proyecto pretende, en tanto, justifica exigencias equivalentes o mayores, no una vía de revocación de la sanción inexistente para los demás comparecientes. La diferencia de trato carece, además, de finalidad legítima autónoma, puesto que el fin invocado ya está satisfecho por los artículos transitorios 22 y 24.

iii) *Seguridad jurídica.* El artículo transitorio 5 incluye entre los objetivos de la JEP *«adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica»* a quienes participaron en el conflicto. Un régimen en el que ninguna sentencia sancionatoria contra un miembro de la Fuerza Pública queda en firme hasta que un segundo tribunal, sin plazo definido, resuelva una revisión automática, destruye el objetivo que la reforma dice perseguir. La contradicción entre el fin declarado y el efecto normativo es, en este punto, verificable en el propio texto constitucional.

[44]ALBERT, Richard, cit., pp. 1-84.

IX. Consecuencias internacionales: el proyecto perjudica a quienes dice proteger

Este apartado no contiene un cargo de inconstitucionalidad en sentido estricto, sino un análisis de consecuencias que resulta pertinente para el debate legislativo y que confirma, desde el plano de la eficacia, lo que los cargos anteriores sostienen desde el plano de la validez.

a) *Complementariedad de la Corte Penal Internacional.* El artículo 17.2 del Estatuto de Roma permite a la Corte examinar la disposición genuina del Estado cuando la decisión nacional obedece al propósito de sustraer a la persona de su responsabilidad penal, cuando existe una demora injustificada incompatible con la intención de hacerla comparecer ante la justicia, o cuando el proceso no se sustancia de manera independiente o imparcial.

El artículo 20.3 regula una excepción equivalente a la cosa juzgada internacional. Un mecanismo de revisión automática, suspensiva y unidireccional, a cargo de un tribunal castrense, activa de manera simultánea los tres supuestos del artículo 17.2.

El efecto no recaería sobre la institución, sino sobre personas determinadas, en este caso, los miembros de la Fuerza Pública hoy sancionados, cuyas condenas en firme ante una jurisdicción reconocida internacionalmente constituyen hoy su mejor garantía frente a la jurisdicción internacional.

A ello se suma el Acuerdo de Cooperación suscrito el 28 de octubre de 2021 entre el Gobierno de Colombia y la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, en el que el Estado se comprometió a salvaguardar el marco constitucional y legislativo de los mecanismos de rendición de cuentas, a mantenerlos y respaldarlos, a financiarlos adecuadamente y a prevenir cualquier interferencia en sus funciones, y en el que

se dejó expresamente abierta la posibilidad de que la Fiscalía reconsidere el cierre del examen preliminar[45].

Una reforma constitucional que traslada a un tribunal militar la facultad de revocar las sanciones del componente judicial del Sistema es, en los propios términos de ese instrumento, una modificación del marco constitucional de los mecanismos de rendición de cuentas.

b) *Responsabilidad internacional del Estado.* En el ámbito interamericano, Colombia ya ha sido declarada responsable por el uso de la jurisdicción penal militar en casos de graves violaciones. Una reforma que la reinstala en la fase decisoria no puede sino agravar la exposición del Estado, en los términos del deber de adecuación del derecho interno del artículo 2 de la Convención Americana[46].

c) *Dilación de los procesos en curso.* El efecto suspensivo, sin causales ni términos, prolongaría de forma indeterminada la situación jurídica de los comparecientes. Esa prolongación compromete el plazo razonable del artículo 8.1 de la Convención Americana, contradice el objetivo constitucional de seguridad jurídica del artículo transitorio 5 y recae sobre personas que ya reconocieron responsabilidad y acordaron un régimen de sanciones propias.

La conclusión es que el proyecto ofrece a los miembros de la Fuerza Pública procesados una promesa que no puede cumplir y les sustrae la garantía que hoy tienen.

X. Síntesis del juicio de sustitución

Cuadro 3. Síntesis de los cargos por sustitución de la Constitución

Eje definitorio (premisa mayor)	Referentes normativos	Elemento de la reforma (premisa menor)	Resultado
Deber de investigar, juzgar y sancionar de manera independiente e imparcial las graves violaciones a los DDHH y al DIH.	Preámbulo y arts. 1, 2, 5, 12, 29, 93, 94, 214.2 CP; arts. 1.1, 8.1 y 25 CADH; C-579/13; C-084/16.	Revisión automática, suspensiva y unidireccional, con facultad de revocar o disminuir la sanción, ante órgano castrense.	Sustitución.
Separación de poderes, autonomía e independencia judicial.	Arts. 113, 228, 230 CP; art. transitorio 5; art. 8.1 CADH; C-285/16; C-332/17; Radilla Pacheco.	Subordinación de una jurisdicción autónoma a un tribunal integrado por miembros de la Fuerza Pública (art. 221 CP).	Sustitución.
Juez natural y diseño orgánico de la administración de justicia.	Arts. 29, 116, 221, 234, 235, 241.11 CP; C-358/97; C-878/00; C-674/17.	Desplazamiento de la CSJ, Sala de Casación Penal, como cierre del juzgamiento penal de la Fuerza Pública, sin reformar los arts. 234 y 235.	Sustitución.
Exclusión de la jurisdicción militar en desaparición forzada como contenido imperativo del bloque.	Art. 12 CP; art. IX CIDFP (Ley 707 de 2001); C-580/02; Resolución 47/133; Principio 29 (E/CN.4/2005/102/Add.1).	Revisión por tribunal castrense de condenas por desaparición forzada, con parámetro en las reglas operacionales.	Sustitución; en subsidio, desconocimiento directo del bloque.
Integralidad y condicionalidad del SIVJRNR; cosa juzgada transicional.	Arts. transitorios 1, 6, 7 inc. final, 21 y 27; TP-SA-SENIT 1 de 2019.	Revocación o disminución de la sanción por órgano sin competencia para verificar el régimen de condicionalidad.	Sustitución.

Fuente: elaboración propia. El cuadro expresa la postura del autor y no un pronunciamiento judicial; el resultado de cada cargo dependerá del texto finalmente aprobado y de su examen por la Corte Constitucional.

XI. Conclusiones

i. La Constitución de 1991 no contiene cláusulas pétreas expresas, pero el poder de reforma del Congreso está limitado por su propia competencia. El examen aplicable no es de contradicción material con un artículo, sino de sustitución de un eje definitorio de la identidad constitucional.

ii. El Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2026 compromete simultáneamente cuatro ejes: i) el deber estatal de investigar, juzgar y sancionar de manera independiente e imparcial las graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; ii) la separación de poderes y la independencia judicial; iii) la garantía del juez natural y el diseño orgánico de la administración de justicia; y, v) la integralidad y condicionalidad del Sistema Integral, con la cosa juzgada que la Constitución declara inmutable.

iii. El fin declarado por el proyecto, es decir, que las conductas de los miembros de la Fuerza Pública se valoren conforme al derecho internacional humanitario y a las reglas operacionales, ya está garantizado por los artículos transitorios 22 y 24 de la Constitución. El único efecto normativo adicional del proyecto es el traslado de la decisión final sobre la sanción a un tribunal castrense, con facultad de revocarla. Esa competencia carece de justificación constitucional autónoma.

iv. La exclusión de la jurisdicción militar para el juzgamiento de la desaparición forzada integra el bloque de constitucionalidad y fue calificada por la Corte como imperativa desde el punto de vista constitucional. Constituye, por ello, un contenido indisponible para el poder de reforma.

v. El proyecto no ofrece seguridad jurídica a los miembros de la Fuerza Pública. Todo lo contrario, prolonga indefinidamente sus procesos, debilita el valor internacional de las decisiones ya proferidas y reactiva los supuestos de los artículos 17.2 y 20.3 del Estatuto de Roma, con riesgo individual para los comparecientes y riesgo de responsabilidad internacional para el Estado.

vi. Nada de lo anterior impide atender, por medios constitucionalmente idóneos, la preocupación legítima que el proyecto expresa. Entre ellos cabe considerar el fortalecimiento del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa, la práctica de peritajes en materia operacional y de derecho internacional humanitario ante las salas y secciones, la formación especializada de los operadores en esas materias conforme al mandato del inciso segundo del artículo 221, y el reforzamiento de los recursos internos ante la Sección de Apelación. Todas estas medidas persiguen el mismo fin sin desplazar la competencia ni comprometer el carácter definitivo de las decisiones.



[45] ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE EL GOBIERNO DE COLOMBIA Y LA OFICINA DEL FISCAL DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL. Bogotá, 28 de octubre de 2021, preámbulo y punto 1.

[46] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, núm. 154, sobre el control de convencionalidad; y *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C, núm. 221, párr. 239, sobre el límite a la regla de mayorías.



Siendo las 5:02 p. m. la Presidencia da por finalizada la audiencia pública.

El Presidente,

Honorable Senador *Enrique Gómez Martínez*.

El Vicepresidente,

Honorable Senador *José Nicolás Gómez Medina*.

El Secretario General,

Emiliano Rivera Bravo.

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026