

Bogotá D.C., septiembre de 2025

MFCM-551-2025

Honorable Senador
JULIO ELÍAS CHAGUI FLOREZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 213 de 2025 Senado “Por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 1922 de 2018, que establece las reglas de procedimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz”**.

Reciba un cordial saludo respetado señor presidente,

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 213 de 2025 Senado “Por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 1922 de 2018, que establece las reglas de procedimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz”**, en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley bajo estudio fue radicado por la suscrita el 26 de agosto de 2025 ante la Secretaría del Senado de la República.

El pasado 10 de septiembre de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, mediante Acta MD-09, me designó como ponente única del Proyecto de Ley en mención.

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000
Email: maria.cabal@senado.gov.co

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto adicionar un párrafo al artículo 49 de la Ley 1922, con la finalidad de establecer plazos máximos a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas para la expedición de la respectiva resolución de Renuncia a la Persecución Penal.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto consta de un total de 3 artículos, incluida su vigencia, a saber:

- El artículo 1, que contiene el Objeto de la iniciativa.
- El artículo 2, que adiciona un párrafo al artículo 49 de la Ley 1922 de 2018. En este se consagran los términos que tendrá la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la Jurisdicción Especial para la Paz para pronunciarse sobre la renuncia a la persecución penal de los comparecientes.
- Y, finalmente, el artículo 3, que habla sobre la vigencia de la ley.

IV. JUSTIFICACIÓN Y MARCO NORMATIVO

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) fue creada en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito en 2016, y se incorporó a la Constitución Política de Colombia mediante el Acto Legislativo 01 de 2017. Su creación materializa el compromiso de las partes del Acuerdo con la justicia transicional y garantiza un mecanismo autónomo, especializado y temporal para investigar y sancionar a quienes tuvieron responsabilidad en graves crímenes sin perder de vista los derechos de las víctimas.

Sobre las leyes 1922 de 2018 y 1957 de 2019:

Para dar plena operatividad a la JEP se expidieron dos normas fundamentales: la Ley 1922 de 2018 y la Ley Estatutaria 1957 de 2019.

La Ley 1922 de 2018 estableció el régimen procesal de la jurisdicción, definiendo de manera pormenorizada las fases y garantías del procedimiento transicional: desde la admisión de solicitudes de sometimiento voluntario,

pasando por la investigación y la judicatura, hasta la ejecución de sanciones, e integrando expresamente mecanismos de terminación anticipada como la renuncia a la persecución penal, la suspensión de la ejecución de penas y la extinción de responsabilidades según los niveles de colaboración y gravedad de los hechos. En su articulado, esta ley introduce garantías procesales clave (derecho a la defensa, asistencia gratuita del SAAD, protección de víctimas y testigos) y dispone que, cuando proceda la terminación anticipada, la acción penal ordinaria y transicional se extingue tras la verificación de aportes de verdad, reparación y garantías de no repetición.

En particular, el artículo 49 de la Ley 1922 de 2018 regula el mecanismo de renuncia a la persecución penal, el cual está destinado a resolver la situación jurídica de los comparecientes que no son seleccionados como máximos responsables, siempre que cumplan con los principios de verdad, reparación y garantías de no repetición. Con ello dicho artículo consolida un mecanismo clave de justicia transicional que equilibra la necesidad de rendición de cuentas con la oportunidad de soluciones restaurativas y de cierre definitivo para aquellos comparecientes de menor responsabilidad.

Por su parte, la Ley Estatutaria 1957 de 2019 fijó el marco organizativo, los principios rectores y la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la JEP. Este estatuto creó y delimitó las cuatro salas especializadas, precisó criterios de competencia frente a la justicia ordinaria y la Corte Penal Internacional, y consagró principios como la centralidad de las víctimas, la celeridad, la imparcialidad y los enfoques de género, étnico y de juventud. Además, esta ley estableció reglas para la selección y priorización de macrocasos, garantizando que la JEP actúe con plena independencia e idoneidad técnica en la investigación y sanción de las conductas más graves vinculadas al conflicto armado interno.

Sobre la jurisprudencia constitucional:

La Honorable Corte Constitucional, en sus sentencias C-674 de 2017 y C-080 de 2018, ha enfatizado de manera sistemática que la justicia transicional exige procedimientos ágiles, predecibles y respetuosos de los derechos fundamentales de los comparecientes ante la JEP. En la sentencia C-674 de 2017, la Corte declaró inexecutable el inciso sexto del artículo transitorio 9 del

Acto Legislativo 01 de 2017 por desconocer los principios de seguridad jurídica y debido proceso, señalando que cualquier régimen transicional debe garantizar claridad sobre competencia y plazos.

Por su parte, la sentencia C-080 de 2018, al revisar la constitucionalidad de la Ley Estatutaria 1957 de 2019, afirmó que *“el proceso ante la JEP no es esencialmente adversarial, sino que supone la voluntad de los comparecientes de reconocer voluntariamente su responsabilidad, sin que sea indispensable su condena”*, lo cual implica la obligación de diseñar trámites que faciliten el ejercicio del derecho a la defensa y promuevan la participación efectiva de las víctimas. La Corte subrayó que los principios de igualdad y no discriminación obligan a otorgar condiciones homogéneas de acceso a los beneficios procesales, de modo que ningún compareciente resulte desfavorecido por razones de estatus, nacionalidad o condición socioeconómica.

Ambas sentencias refuerzan el principio de celeridad procesal, exigiendo plazos razonables para cada etapa, desde la admisión de solicitudes hasta la emisión de decisiones definitivas y la utilización de herramientas como audiencias orales concentradas y decisiones motivadas de forma sucinta pero suficiente.

Sin embargo, la aplicación práctica de esta normativa enfrenta importantes desafíos. Se evidencia una demora considerable por parte de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas en la expedición de las resoluciones, la ausencia de plazos definidos para resolver las solicitudes y una marcada asimetría en el trato a los comparecientes, lo que compromete las garantías judiciales que deben ser respetadas conforme al artículo 29 de la Constitución y a los artículos 8 de la CADH y del PIDCP. La Ley 1922 de 2018 no fijó plazos perentorios para la expedición de las resoluciones, lo que deja las peticiones “en el limbo” y genera incertidumbre jurídica prolongada para cerca de 14.400 comparecientes, entre excombatientes y miembros de la Fuerza Pública, que aún aguardan una decisión definitiva.¹

¹ <https://elpais.com/america-colombia/2024-11-25/alejandra-ramelli-presidente-de-la-jep-nuestro-el-mayor-exito-es-resolver-hechos-que-nunca-se-habian-investigado.html>

A esto se suma una asimetría en el tratamiento de los comparecientes: si bien los macrocasos y los máximos responsables acaparan recursos y atención, los sujetos que no ostentan esa condición suelen experimentar demoras significativamente mayores, tal como lo documentan análisis recientes de Dejusticia sobre la “necesidad de resultados concretos” en la JEP.²

Este cúmulo de demoras y falta de plazos atenta contra el principio constitucional de celeridad y el derecho de acceso efectivo a la justicia, consagrados en la CADH y el PIDCP, al prolongar indefinidamente el ejercicio de derechos de defensa y la extinción de la acción penal. La carencia de términos claros no solo compromete la seguridad jurídica de los comparecientes, sino que también retrasa la verdad y reparación que las víctimas esperan, en contravención de los objetivos esenciales de la jurisdicción transicional. Por ello, se impone la necesidad de establecer plazos máximos para la SDSJ, fortalecer sus capacidades técnicas y garantizar un trato equitativo a todos los sometidos, con el fin de preservar las garantías procesales y asegurar la efectividad de la JEP.

Por ello, el presente proyecto de ley propone modificar el artículo 49 de la Ley 1922 de 2018, con el fin de establecer plazos claros: un máximo de 45 días hábiles para expedir la respectiva resolución y 15 días hábiles adicionales para enviarla a la autoridad competente para que se materialicen los efectos jurídicos de la renuncia. De esta manera se logrará:

- Evitar dilaciones injustificadas en los procesos.
- Brindar mayor seguridad jurídica a los comparecientes.
- Cumplir con los principios de eficiencia y celeridad previstos en la Ley 1922 de 2018.

En teoría, el modelo de justicia transicional colombiano impone un trato simbólico y sustantivo idéntico a todos los comparecientes —excombatientes de las FARC, integrantes de la Fuerza Pública y agentes del Estado no adscritos a la institución—, garantizando igualdad de condiciones para el reconocimiento de verdad, la reparación y la no repetición. Sin embargo, en la práctica los agentes del Estado han sufrido demoras mayores en la

² <https://www.dejusticia.org/column/la-jep-no-debe-asumir-tareas-que-no-le-corresponden/>

definición de su situación jurídica ante la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ).

El resultado es una asimetría que vulnera los principios de seguridad jurídica e igualdad consagrados en el artículo 29 de la Constitución, así como las obligaciones estatales de plazos razonables y acceso a la justicia según el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Para restablecer la confianza y la eficacia del sistema, resulta imperativo fijar términos máximos para la SDSJ, fortalecer su capacidad técnica y armonizar los criterios de priorización, de modo que ningún compareciente, sin importar su condición, experimente un trato diferenciado que contravenga los objetivos de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Este proyecto de ley propone subsanar esas asimetrías procesales actualmente existentes en la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la JEP mediante la introducción de plazos perentorios claros y vinculantes. De este modo, se garantiza el principio de igualdad ante la ley, al evitar que las solicitudes de agentes del Estado, excombatientes o terceros civiles permanezcan “en el limbo” indefinidamente y reciban un trato uniforme e imparcial.

Este diseño procesal no solo acelera la extinción de la acción penal de aquellos que no son considerados máximos responsables, sino que también preserva la calidad y profundidad de las contribuciones a la verdad y la reparación, evitando que la agilización vulnere los derechos de las víctimas ni la obligación de los comparecientes de asumir plena responsabilidad por sus acciones.

V. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es preciso aclarar que el presente proyecto de ley **no** genera impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni se trata de la creación de nuevas fuentes de financiación.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con los criterios definidos en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, se considera que los congresistas no se encuentran inmersos en la situación de conflicto de interés para discutir y votar el presente proyecto de ley, salvo que ellos mismos o sus familiares en los grados de consanguinidad, afinidad y parentesco civil previstos por la ley, se hallaren directa o indirectamente vinculados a situaciones que puedan verse afectadas por las disposiciones que se proponen.

VII. PROPOSICIÓN

En virtud de las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley No. 213 de 2025 Senado "Por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 1922 de 2018, que establece las reglas de procedimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz", de conformidad con el texto radicado originalmente.

Cordialmente,



MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Senadora de la República