

Bogotá D.C., 12 de septiembre de 2026

Señor

H.S. Enrique Gómez Martínez

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República de Colombia

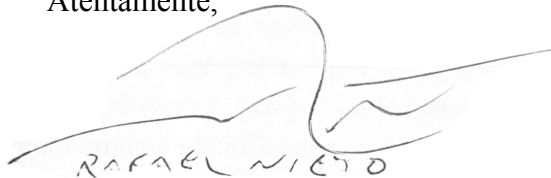
Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate en Senado, primera vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo No. 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 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz”*.

Honorable Presidente,

En cumplimiento de la designación hecha por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con el artículo 375 de la Constitución Política y el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, presento Informe de Ponencia Positiva con pliego de modificaciones para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 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 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz”*.

Atentamente,



RAFAEL NIETO

Rafael Nieto Loaiza

Senador de la República

Ponente



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA



**CENTRO
DEMOCRÁTICO**
Mano firme
Corazón grande

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Acto Legislativo No. 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 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz”.

1. OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto desarrollar el tratamiento diferenciado, equitativo y equilibrado que el artículo transitorio 21 del Título Transitorio de la Constitución Política reconoce a los miembros de la Fuerza Pública sometidos a la justicia transicional. Para ello propone que el Tribunal Superior Militar y Policial revise las sentencias sancionatorias proferidas por el Tribunal para la Paz. La investigación, el juzgamiento y la imposición de la sanción siguen en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). No obstante, las sentencias proferidas en contra los miembros de la Fuerza Pública sometidos a la justicia transicional, tendrán revisión por parte de juez con el conocimiento especializado de las operaciones militares que debe decidir con base en el Derecho Internacional Humanitario (DIH), brindando de esta forma seguridad jurídica a los agentes del Estado.

El articulado actúa en tres frentes.

1. **Revisión especializada.** Adiciona un párrafo al artículo transitorio 21, que crea la revisión con efecto suspensivo, la ata a la estricta aplicación del DIH y de las reglas operacionales vigentes al momento de los hechos, y permite otorgar pena sustitutiva.
2. **Armonía con la competencia de la JEP.** Adiciona un párrafo al artículo transitorio 5 para dejar a salvo la revisión dentro de las reglas generales de la Jurisdicción.
3. **Ajuste del órgano de cierre.** Modifica el segundo inciso del artículo transitorio 7 para que el carácter de órgano de cierre del Tribunal para la Paz se entienda sin perjuicio de la revisión.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo No. 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 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz”, fue presentado ante



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA



la Secretaría General del Senado de la República el 28 de julio de 2026 por los 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, Honorio Henríquez Pinedo y Josué Alirio Barrera Rodríguez, entre otros firmantes.

La iniciativa fue identificada con el número 04 de 2026 Senado y publicada, junto con su articulado y exposición de motivos, en la Gaceta del Congreso No. 941 de 2026.

Mediante comunicación de la Secretaría General del Senado de la República, de fecha 28 de julio de 2026, el proyecto fue remitido para su trámite a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, por ser esta la comisión competente para conocer de la materia.

El expediente del proyecto fue radicado en la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional Permanente el 11 de agosto de 2026. Posteriormente, mediante constancia de la Secretaría de la Comisión de fecha 28 de agosto de 2026, la Mesa Directiva, mediante Acta MD-01, designó como ponente para primer debate al senador Rafael Nieto Loaiza, con un término de quince (15) días para rendir el correspondiente informe.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo consta de cuatro artículos que modifican la Constitución Política para establecer una revisión automática judicial para miembros de la fuerza pública sancionados por la jurisdicción especial para la Paz.

El artículo primero adiciona un párrafo al artículo transitorio 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017. Las sentencias sancionatorias de única o segunda instancia del Tribunal para la Paz contra miembros de la Fuerza Pública serán revisadas por el Tribunal Superior Militar y Policial. La revisión suspende la sentencia, se funda en el DIH y en las reglas operacionales vigentes al momento de la conducta y permite otorgar pena sustitutiva.

El artículo segundo adiciona un párrafo al artículo transitorio 5 del Título Transitorio de la Constitución Política introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, que regula la Jurisdicción Especial para la Paz, para dejar a salvo la revisión automática judicial prevista en el párrafo del artículo transitorio 21.

El artículo tercero modifica el segundo inciso del artículo transitorio 7 del Título Transitorio de la Constitución Política introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017. El



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA



Tribunal para la Paz conserva su condición de órgano de cierre y máxima instancia de la JEP, sin perjuicio de la revisión que establece el parágrafo del artículo transitorio 21 del Título Transitorio de la Constitución Política para los miembros de la Fuerza Pública.

El artículo cuarto dispone que el acto legislativo regirá a partir de su promulgación.

4. CONSIDERACIONES

La revisión que se propone no sustituye ningún eje definitorio de la Carta ni del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera; lo que hace es darle un contenido práctico a la promesa de seguridad jurídica que el propio Sistema les hizo a los miembros de la Fuerza Pública.

Los autores parten del propio Acto Legislativo 01 de 2017. Su artículo transitorio 21 ordena que el tratamiento de los miembros de la Fuerza Pública sea “simétrico en algunos aspectos, diferenciado en otros, pero siempre equitativo, equilibrado, y simultáneo”. Para la exposición de motivos, ese mandato se queda en el papel mientras las sentencias de la JEP contra militares y policías no tengan una instancia final con conocimiento especializado en operaciones militares.

La propuesta de los autores descansa en tres ideas. La primera es que una revisión ante la Justicia Penal Militar materializa el tratamiento diferenciado sin desconocer la competencia prevalente de la JEP. La segunda, que la reforma no elimina ni debilita esa jurisdicción, pues conserva la calificación jurídica propia del Sistema y solo añade una salvaguarda para los agentes del Estado. La tercera es que la jurisprudencia constitucional ha admitido que las reformas que contienen instrumentos de justicia transicional no sustituyen, por ese solo hecho, la Constitución, y que el Congreso puede ponderar la paz y la reconciliación con los derechos de las víctimas.

La exposición concluye que la reforma ajusta el equilibrio entre los componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN) y ofrece seguridad jurídica a quienes, en cumplimiento de un deber constitucional, participaron en el conflicto armado.

El proyecto cumple con lo establecido en los artículos 221, 222 y 223 (numeral 2) de la Ley 5 de 1992, y se presenta en ejercicio de la prerrogativa dispuesta en el artículo 114 de la Constitución Política referente a la facultad del Congreso de la República de reformar la Constitución.

5. JUSTIFICACIÓN

5.1. La seguridad jurídica de la Fuerza Pública es una promesa del propio Sistema

El tratamiento diferenciado de los agentes del Estado no es una concesión que hoy se pida desde fuera del Acuerdo. Está en la Constitución desde 2017 y la Corte Constitucional le asignó una finalidad precisa. Al revisar el proyecto de ley estatutaria de la JEP, explicó así el sentido del artículo transitorio 21:

“Se trata de reglas que, en el escenario de la justicia transicional, pretenden contribuir a la finalización del conflicto armado, otorgando beneficios jurídicos a todos los responsables en dicho conflicto, para no generar desequilibrios entre los distintos actores y garantizar, de esa manera, su seguridad jurídica” (Sentencia C-080 de 2018, acápite 4.1.5).

La misma sentencia advirtió que el trato diferenciado “evita que la justicia transicional se convierta en una herramienta de venganza política” y que la reconciliación se apoya “en el ofrecimiento de tratamientos especiales y seguridad jurídica para todos ellos”. También avaló, como fundamento de la aplicación diferenciada de la JEP, que los miembros de la fuerza pública “ostentan el ejercicio legítimo de la fuerza, razón por la que sus” “acciones se presumen legales”.

Hay una razón adicional, más técnica, para que la revisión quede en manos de un juez especializado. El artículo transitorio 22 ordena que en la valoración de la conducta de los miembros de la Fuerza Pública se tengan en cuenta “las reglas operacionales vigentes al momento de la comisión del hecho, siempre que no sean contrarias a la normatividad legal”. Según la Corte, “El concepto de reglas operacionales no tiene ningún antecedente en el texto constitucional” y que “Se trata de un concepto jurídico abierto y de difícil determinación en cuanto a su contenido”. Para precisarlo acudió a la noción de derecho operacional y recordó que “En la Ley 1765 de 2015, que reformó el Código Penal Militar, se encuentra el concepto de derecho operacional como un requisito de estudio de los funcionarios de la Justicia Penal Militar”.

Si la Constitución exige valorar las operaciones militares con un criterio que la Corte califica como abierto y difícil de determinar, y si la ley exige a los jueces militares estudiarlo, tiene sentido que sean esos jueces quienes revisen la aplicación de ese criterio en las sentencias sancionatorias. Una patrulla que entra a una zona de combate decide en



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA



minutos, bajo órdenes, con reglas de enfrentamiento y en el marco del DIH. Juzgar esa decisión años después exige conocer cómo se planea y se ejecuta una operación.

5.2. El Acuerdo Final entró a la Constitución por decisión del Congreso

El Acuerdo Final no se incorporó al ordenamiento por sí mismo. Lo hizo porque el Congreso, en su condición de constituyente derivado, tradujo sus contenidos en actos legislativos y leyes. Así lo ha entendido la Corte Constitucional.

En la Sentencia C-080 de 2018 precisó que la Constitución le dio rango constitucional a unos numerales concretos del punto de sanciones, “a diferencia del resto del Acuerdo Final, que no tiene valor normativo per se, sino que depende de su implementación por el Congreso”. Y en la Sentencia C-630 de 2017 recordó que el procedimiento legislativo especial para la paz “incluye la posibilidad de llevar a cabo la implementación y desarrollo del Acuerdo Final mediante la expedición de reformas constitucionales a través de Actos Legislativos expedidos por el Congreso de la República”.

De ahí se sigue algo decisivo para este debate. El Título Transitorio es obra del Congreso, y el poder que lo expidió es el mismo que hoy lo ajusta. Esta reforma usa el mismo instrumento, el acto legislativo, y lo tramita por un camino más exigente. El Acto Legislativo 01 de 2017 se aprobó por el procedimiento especial del Acto Legislativo 01 de 2016, con una sola vuelta; esta iniciativa sigue el trámite ordinario del artículo 375, con dos vueltas y mayorías reforzadas en la segunda. Y la jurisprudencia admite expresamente que el desarrollo del Acuerdo puede hacerse por los órganos políticos “mediante los mecanismos especiales dispuestos en el Acto Legislativo 01 de 2016 o mediante los procedimientos ordinarios de producción normativa previstos en la Constitución” (Sentencia C-630 de 2017, acápite 2.4).

5.3. En la Constitución de 1991 no hay cláusulas pétreas

Ninguna norma de la Carta, incluidas las del Título Transitorio, está excluida del poder de reforma. El único límite que la jurisprudencia le reconoce al Congreso es de competencia. Puede reformar la Constitución; no puede sustituirla. La Sentencia C-630 de 2017 lo explica en estos términos:

“[...] ninguna disposición superior está excluida o exenta de la posibilidad de ser reformada, ya que, como lo ha reconocido en forma pacífica esta Corporación, la actual Constitución Política no consagra cláusulas pétreas o inmodificables” (acápite 1.2).



La misma providencia advierte que el juicio de sustitución “no se asimila a un juicio de intangibilidad” y que debe aplicarse con rigor, “puesto que un uso extensivo y carente del rigor suficiente de ese instrumento llevaría a la petrificación de la Carta” “a través de la virtual inoperancia de los mecanismos de reforma que la misma Constitución ha previsto”.

El examen de una posible sustitución se hace en tres pasos. Primero construye una premisa mayor, “a través de la cual se identifican uno o más elementos definitorios de la identidad de la Constitución que podrían haber sido sustituidos por el acto reformativo”. Luego fija la premisa menor, “en la que se fijan las características y el alcance jurídico del acto reformativo acusado de sustituir la Carta”. Finalmente, en la conclusión “se confrontan la premisa mayor y la premisa menor, a fin de determinar si el eje definitorio expresado en la premisa mayor ha sido sustituido o remplazado, por el acto normativo reformativo”.

En materia de paz ese examen tiene un matiz adicional. Citando la Sentencia C-332 de 2017, la C-630 reiteró que las “reformas constitucionales que contienen instrumentos propios de la justicia transicional, no sustituyen por ese solo hecho elementos definitorios de la Carta Política, incluso si a través de ellos se establecen herramientas excepcionales y transitorias, las cuales no resultarían aplicables en períodos ordinarios de institucionalidad”. Y precisó que en estos casos la Corte debe hacer “un ejercicio de ponderación, como lo ha hecho en anteriores oportunidades, entre la Paz como pilar fundamental de la Constitución y otros pilares igualmente esenciales del Estado social y constitucional de Derecho”.

5.4. El juicio de sustitución aplicado a esta reforma

5.4.1. Premisa mayor

Quien cuestione la reforma invocará, con toda probabilidad, tres ejes. El primero es el deber del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos de las víctimas de graves crímenes. La jurisprudencia lo identificó como eje estructural al estudiar el Marco Jurídico para la Paz y lo ubicó dentro de la cláusula de Estado Social de Derecho (Sentencia C-630 de 2017, que reitera la C-579 de 2013). El segundo es la independencia y autonomía de la función judicial, que en el Sistema se expresa en la JEP. El tercero es la paz, que la jurisprudencia trata como pilar fundamental de la Carta y como criterio para ponderar los demás.

5.4.2. Premisa menor

La reforma tiene un alcance acotado.

Lo que hace. Crea una revisión de las sentencias sancionatorias que el Tribunal para la Paz dicte en única o segunda instancia contra miembros de la Fuerza Pública. La revisión opera



de manera automática, suspende la ejecución de la sanción mientras se decide, se funda en la estricta aplicación del DIH y de las reglas operacionales vigentes al momento de los hechos, y termina con una decisión que confirma, modifica en favor del sancionado o revoca la sentencia.

Lo que no hace. No le quita a la JEP su competencia prevalente sobre las conductas cometidas con ocasión del conflicto. No toca las Salas, la Unidad de Investigación y Acusación ni el régimen de reconocimiento de verdad y responsabilidad. No se aplica a los antiguos integrantes de las FARC-EP, a los terceros ni a los agentes del Estado que no pertenecen a la Fuerza Pública. Tampoco altera la participación de las víctimas, la Comisión de la Verdad ni la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, y no crea amnistías para conductas que hoy no las admiten.

El proceso ante la JEP conserva plena validez. Las pruebas, los aportes de verdad, los reconocimientos de responsabilidad y la calificación jurídica propia del Sistema siguen siendo el material sobre el cual trabaja el revisor. El Tribunal Superior Militar y Policial no abre una investigación nueva ni vuelve a juzgar desde cero; revisa una sentencia ya dictada.

5.4.3. Conclusión del juicio

Confrontadas las dos premisas, ninguno de los tres ejes resulta reemplazado.

Los derechos de las víctimas conservan su garantía. El Estado sigue investigando, juzgando y sancionando dentro de la JEP, y el artículo transitorio 22 mantiene intacto el mandato según el cual “La JEP respetará las obligaciones internacionales de investigación, juzgamiento y sanción”. El revisor puede confirmar la sanción, y cuando la modifique o la revoque deberá hacerlo con fundamento en el DIH, que es precisamente el cuerpo normativo que protege a la población civil en el conflicto.

La independencia judicial tampoco se ve comprometida. Que una decisión judicial sea revisada por otro juez es un rasgo ordinario del diseño constitucional, y la JEP nunca ha estado exenta de control externo. En palabras de la Corte, “el único mecanismo que se previó para el control de las providencias proferidas por la JEP, fue la acción de tutela”, lo que demuestra que el constituyente de 2017 aceptó que otro órgano judicial examinara sus decisiones. La reforma añade un segundo control, limitado a una categoría de comparecientes y fundado en un derecho sustancial preciso. El artículo 221 de la Constitución, reformado por el Acto Legislativo 01 de 2015, ordena además aplicar las normas y principios del DIH a la investigación y el juzgamiento de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública en relación con el conflicto armado, y declara la independencia de la Justicia Penal Militar y Policial frente al mando.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA



La paz, por último, sale fortalecida. Un sistema de justicia transicional funciona mejor cuando todos los actores confían en él, y la desconfianza de quienes combatieron en nombre del Estado es un riesgo real para la estabilidad de lo pactado. La reforma no sustituye un valor del Acuerdo. Refuerza uno de los que la propia Corte le atribuyó al tratamiento diferenciado, la seguridad jurídica de la Fuerza Pública, en un país donde militares y policías siguen ejecutando operaciones todos los días.

5.5. Respuesta a las objeciones previsibles

5.5.1. La obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo Final

Se dirá que el Acto Legislativo 02 de 2017 impide al Congreso modificar lo pactado. Esa norma sigue vigente, pues “rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final”, y obliga a todas las autoridades a cumplir el Acuerdo de buena fe. La objeción, sin embargo, no resiste la lectura que la Corte hizo de esa cláusula.

En la Sentencia C-630 de 2017 se estableció que “Dicho mandato ha de entenderse como una obligación de medio”, y se aclaró que “Ello comprende a los funcionarios de la Administración Pública, al Congreso obrando como Legislador y como constituyente secundario”. La providencia añadió que el deber de buena fe no conlleva “a una afectación de los principios de independencia y autonomía de los que gozan las Ramas del Poder Público” y que “no implica la alteración de sus competencias constitucionales y legales”.

La misma sentencia fijó el margen dentro del cual se mueve el Congreso. Las autoridades “gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados con el fin de cumplir de buena fe con los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, en el marco de lo convenido, sin que sea admisible adoptar medidas que no tengan como propósito implementar o desarrollar lo acordado”. Esta reforma cabe dentro de ese margen. Su propósito es desarrollar un contenido que ya está en la Constitución, el tratamiento equitativo y equilibrado de la Fuerza Pública, y la finalidad de seguridad jurídica que la Corte le asignó. Elige un medio para lograrlo. No retrocede en los derechos de las víctimas ni desmonta ninguna institución del Sistema.

5.5.2. El Tribunal para la Paz como órgano de cierre

La condición de órgano de cierre del Tribunal para la Paz es una regla constitucional, no una garantía supraconstitucional. El artículo transitorio 7 dispone que ese Tribunal “es el órgano de cierre y la máxima instancia de la Jurisdicción Especial para la Paz. Estará conformado por dos secciones de primera instancia, una Sección de Revisión de Sentencias,



una Sección de Apelación y la Sección de Estabilidad y Eficacia”. Al describir la estructura de la JEP, la Corte habló de una jurisdicción “cuyo órgano de cierre es el Tribunal para la Paz y dispone de unas características especiales asignadas por el Acto Legislativo 01 de 2017” (Sentencia C-080 de 2018, acápite 4.1.4). Lo que un acto legislativo asignó, otro acto legislativo puede precisarlo, siempre que no sustituya la Constitución. Por eso el proyecto no se limita a crear la revisión en el artículo transitorio 21, sino que ajusta de manera expresa los artículos transitorios 5 y 7 para evitar antinomias.

5.5.3. La competencia de la Justicia Penal Militar

Es previsible que se alegue que la reforma devuelve a la justicia castrense conductas que la jurisprudencia ha excluido del fuero, en particular las graves violaciones de derechos humanos. Esta es, probablemente, la objeción de mayor peso, y la respuesta está en el diseño mismo de la revisión.

El Tribunal Superior Militar y Policial no asume la investigación ni el juzgamiento, que permanecen en la JEP. Actúa sobre una sentencia ya dictada por el Tribunal para la Paz y su examen está atado a la estricta aplicación del DIH, que prohíbe los ataques contra la población civil y las conductas que configuran crímenes de guerra. Las reglas operacionales solo pueden valorarse en los términos del artículo transitorio 22, es decir, siempre que no sean contrarias a la normatividad legal. Y la revisión se ejerce en el marco del mismo artículo transitorio que obliga a respetar las obligaciones internacionales de investigación, juzgamiento y sanción.

El desarrollo de la revisión, con sus causales, términos y procedimiento, corresponderá al legislador estatutario, por tratarse de una materia de administración de justicia sujeta al artículo 152 de la Constitución. Esa ley deberá recoger con precisión los límites que aquí se describen.

5.5.4. La cosa juzgada de las sentencias de la JEP

El proyecto de ley estatutaria que la Corte revisó en la Sentencia C-080 de 2018, hoy Ley 1957 de 2019, previó que las sentencias del Tribunal para la Paz “harán tránsito a cosa juzgada cuando estén en firme y se garantizará su inmutabilidad”. La revisión automática no desconoce esa garantía. Como es obligatoria y suspende la sentencia sancionatoria, la firmeza se produce cuando concluye la revisión, y a partir de ese momento la cosa juzgada opera con toda su fuerza. Si, como sostiene la Corte, “la seguridad jurídica es un elemento central en el funcionamiento de la JEP”, un único momento de revisión, previsible y obligatorio, sirve mejor a ese propósito que un recurso extraordinario sujeto a términos y causales inciertos. La ley estatutaria deberá armonizarse con la reforma una vez aprobada.



5.5.5. Los derechos de las víctimas

Las víctimas conservan intactos sus derechos de participación ante la JEP, así como el acceso a la verdad que se construye en el proceso. Nada de lo que la reforma dispone borra los hechos establecidos ni los reconocimientos de responsabilidad. Su tarea se limita a verificar que la sanción impuesta a un miembro de la Fuerza Pública corresponda a una aplicación estricta del DIH y de las reglas operacionales, y la ley estatutaria deberá garantizar que las víctimas intervengan también en esa etapa.

6. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5.^a de 1992, modificado por el artículo 3.^o de la Ley 2003 de 2019, el autor del proyecto y el ponente deben presentar en el cuerpo de la exposición de motivos o de la ponencia un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de la iniciativa.

El presente proyecto de acto legislativo tiene un alcance general, impersonal y abstracto, pues propone modificar disposiciones constitucionales relacionadas con el régimen de revisión judicial de determinadas decisiones sancionatorias proferidas por la Jurisdicción Especial para la Paz respecto de miembros de la Fuerza Pública. En principio, no se advierte que la iniciativa esté dirigida a beneficiar de manera particular, directa y actual al ponente.

Sin perjuicio de lo anterior, corresponde a cada congresista evaluar individualmente si se encuentra incurso en alguna causal de impedimento prevista en el artículo 286 de la Ley 5.^a de 1992 y demás normas concordantes. Esta evaluación deberá considerar, entre otras circunstancias, la existencia de vínculos personales, familiares, profesionales o económicos con miembros de la Fuerza Pública sometidos a actuaciones o decisiones de la Jurisdicción Especial para la Paz, cuando tales circunstancias puedan generar un interés directo o actual en la discusión y votación del proyecto.

7. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

El artículo 7.^o de la Ley 819 de 2003 exige que el impacto fiscal de los proyectos que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios sea explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La jurisprudencia constitucional ha precisado que este deber se exige cuando la iniciativa efectivamente ordena un gasto o establece un beneficio tributario, y no cuando se limita a autorizarlos.

El presente proyecto de acto legislativo no ordena directamente una apropiación presupuestal, no crea un beneficio tributario y no establece una obligación inmediata de

gasto. Su objeto consiste en incorporar una revisión automática judicial para determinadas sentencias sancionatorias proferidas por el Tribunal para la Paz y en armonizar dicha revisión con los artículos transitorios 5.º y 7.º de la Constitución Política.

No obstante, la implementación del mecanismo podría requerir ajustes institucionales, administrativos, tecnológicos o presupuestales para el Tribunal Superior Militar y Policial, particularmente en materia de personal, gestión de expedientes, adecuación de despachos y participación de los sujetos procesales. Por esta razón, se deja constancia de que la reglamentación y el desarrollo legal de la reforma deberán evaluar sus costos y fuentes de financiación, de conformidad con la Ley 819 de 2003 y con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En consecuencia, la iniciativa no genera, por sí misma, un impacto fiscal inmediato y cuantificable; sin embargo, su eventual desarrollo normativo deberá incorporar la valoración fiscal correspondiente cuando determine la estructura, competencias, procedimiento y recursos necesarios para hacer efectiva la revisión automática.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con fundamento en las consideraciones se proponen tres modificaciones, una al título y dos al artículo 1. El cuadro reproduce la totalidad del texto radicado y, en la columna derecha, el texto propuesto para primer debate, con las modificaciones resaltadas en negrilla.

Texto radicado (Gaceta del Congreso No. 941 de 2026)	Texto propuesto para primer debate
Título. “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”.	Título. “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”.
Artículo 1. Adiciónese un párrafo al artículo transitorio 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, así: “Artículo transitorio 21. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública. (...) Parágrafo. Con el fin de garantizar un tratamiento equitativo y equilibrado, las sentencias sancionatorias proferidas en única o segunda instancia por el Tribunal para la Paz, en contra de miembros de la Fuerza Pública, serán objeto de revisión extraordinaria por parte del Tribunal Superior Militar y Policial. La revisión mencionada tendrá efecto suspensivo sobre la sentencia sancionatoria, la cual podrá ser revocada o disminuida por el Tribunal Superior Militar y Policial. Dicha revisión deberá fundamentarse 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. En el marco de esta revisión, se podrá otorgar pena sustitutiva.”	Artículo 1. Adiciónese un párrafo al artículo transitorio 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, así: “Artículo transitorio 21. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública. (...) Parágrafo. Con el fin de garantizar un tratamiento equitativo y equilibrado, las sentencias sancionatorias proferidas en única o segunda instancia por el Tribunal para la Paz, en contra de miembros de la Fuerza Pública, serán objeto de revisión automática por parte del Tribunal Superior Militar y Policial. La revisión mencionada tendrá efecto suspensivo sobre la sentencia sancionatoria, la cual podrá ser confirmada, modificada o revocada por el Tribunal Superior Militar y Policial. Dicha revisión deberá fundamentarse 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. En el marco de esta revisión, se podrá otorgar pena sustitutiva.”



Texto radicado (Gaceta del Congreso No. 941 de 2026)	Texto propuesto para primer debate
Artículo 2. Adiciónese un párrafo al artículo transitorio 5° del Título Transitorio de la Constitución Política, el cual quedará así: “Artículo transitorio 5. Jurisdicción Especial para la Paz. (...) Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo, sin perjuicio de la revisión automática judicial establecida para los miembros de la Fuerza Pública en el artículo transitorio 21 de este Título.”	Sin modificaciones
Artículo 3. Modifíquese el segundo inciso del artículo transitorio 7° del Título Transitorio de la Constitución Política, el cual quedará así: “Artículo transitorio 7°. Conformación. (...) El Tribunal para la Paz es el órgano de cierre y la máxima instancia de la Jurisdicción Especial para la Paz, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo transitorio 21 para los miembros de la Fuerza Pública. Estará conformado por dos secciones de primera instancia, una Sección de Revisión de Sentencias, una Sección de Apelación y la Sección de Estabilidad y Eficacia (...).”	Sin modificaciones
Artículo 4. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.	Sin modificaciones

8.1. JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES

Primera modificación. Cambio en el título.

Se ajusta la redacción del título del proyecto de acto legislativo de manera que guarde coherencia con el articulado. La exigencia relevante se deriva del artículo 169 de la Constitución Política, conforme al cual el título debe corresponder al contenido del acto legislativo. La Corte Constitucional ha incluido expresamente este requisito dentro de los controles aplicables a las reformas constitucionales, junto con la unidad de materia y las



reglas especiales del trámite de los actos legislativos. También ha señalado que el título debe guardar relación de conexidad con el contenido normativo y que, aunque carece de eficacia jurídica autónoma, puede cumplir una función interpretativa.

Segunda modificación. Revisión “automática” en lugar de “extraordinaria”

La revisión debe operar por mandato de la Constitución, sin depender de que el sancionado la solicite. Así lo anuncian el título del proyecto y sus artículos 2 y 3, que se refieren a una “revisión automática judicial”; solo el párrafo del artículo 1 hablaba de revisión “extraordinaria”. El cambio corrige esa incoherencia interna, que en el trámite habría abierto dudas sobre la naturaleza del mecanismo.

Hay además razones de fondo. Con una revisión automática, todo miembro de la Fuerza Pública sancionado recibe la misma garantía, con independencia de los recursos o de la calidad de su defensa. También se gana en seguridad jurídica. Un recurso extraordinario supone causales, legitimación y términos de interposición que pueden mantener las sentencias en la incertidumbre durante años. Con la revisión automática, en cambio, hay un único momento para el examen, y al terminar la sentencia queda en firme.

Tercera modificación. La sentencia podrá ser “confirmada, modificada o revocada”

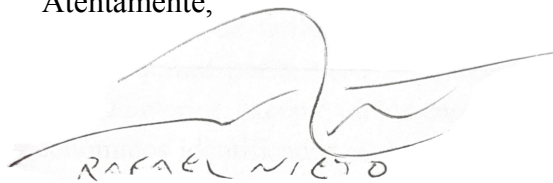
El texto radicado solo permitía que el Tribunal Superior Militar y Policial revocara o disminuyera la sanción. Dejaba por fuera la decisión más elemental de cualquier juez de revisión, que es confirmar la sentencia cuando la encuentra ajustada al DIH. La nueva fórmula recoge las tres decisiones posibles y le permite al revisor hacer ajustes que no se reducen a la cuantía de la sanción, como corregir la valoración de las reglas operacionales u otorgar la pena sustitutiva que el mismo párrafo autoriza.

La facultad de modificar solo puede ejercerse en favor del sancionado. Se trata de una garantía para el miembro de la Fuerza Pública, que no puede volverse en su contra. Así lo exige la prohibición de reformatio in peius, que forma parte del debido proceso (artículo 29 de la Constitución) y que el artículo 31 superior consagra al disponer que el superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único. Dentro de la propia JEP esta garantía ya fue reconocida por la Corte Constitucional, al señalar que la estructura del Tribunal para la Paz “También prevé la garantía de no reformatio in pejus también propia del debido proceso (art. 29 C.P.)” (Sentencia C-080 de 2018, análisis del artículo 91). Si la regla rige cuando el sancionado apela, con mayor razón debe regir en una revisión que él no promueve. La ley estatutaria deberá consignarla de manera expresa.

9. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas y en mi calidad de ponente me permito rendir PONENCIA POSITIVA y, en consecuencia, solicitar respetuosamente a los Honorables Senadores de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República dar *primer debate en primera vuelta*, al Proyecto de Acto Legislativo No. 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 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz”, conforme al pliego de modificaciones y al texto propuesto que hacen parte del presente informe.

Atentamente,



RAFAEL NIETO LOAIZA

Senador de la República

Ponente



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA



CENTRO
DEMOCRÁTICO
Mano firme
Corazón grande

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

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 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Adiciónese un párrafo al artículo transitorio 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, así:

“Artículo transitorio 21. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública. (...)

Parágrafo. Con el fin de garantizar un tratamiento equitativo y equilibrado, las sentencias sancionatorias proferidas en única o segunda instancia por el Tribunal para la Paz, en contra de miembros de la Fuerza Pública, serán objeto de revisión automática por parte del Tribunal Superior Militar y Policial.

La revisión mencionada tendrá efecto suspensivo sobre la sentencia sancionatoria, la cual podrá ser confirmada, modificada o revocada por el Tribunal Superior Militar y Policial.

Dicha revisión deberá fundamentarse 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. En el marco de esta revisión, se podrá otorgar pena sustitutiva.”

Artículo 2. Adiciónese un párrafo al artículo transitorio 5° del Título Transitorio de la Constitución Política, el cual quedará así:

“Artículo transitorio 5. Jurisdicción Especial para la Paz.

(...)

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo, sin perjuicio de la revisión automática judicial establecida para los miembros de la Fuerza Pública en el artículo transitorio 21 de este Título.”

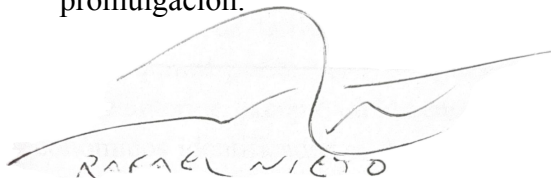
Artículo 3. Modifíquese el segundo inciso del artículo transitorio 7° del Título Transitorio de la Constitución Política, el cual quedará así:

“Artículo transitorio 7º. Conformación.

(...)

El Tribunal para la Paz es el órgano de cierre y la máxima instancia de la Jurisdicción Especial para la Paz, sin perjuicio de lo dispuesto en el parágrafo del artículo transitorio 21 para los miembros de la Fuerza Pública. Estará conformado por dos secciones de primera instancia, una Sección de Revisión de Sentencias, una Sección de Apelación y la Sección de Estabilidad y Eficacia (...).”

Artículo 4. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.



RAFAEL NIETO LOAIZA

Senador de la República

Ponente