Bogotá, 15 de octubre de 2026

Senador
Nicolás Gómez Medina
Vicepresidente
Comisión Primera
Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 018 de 2026 "Por medio del cual se modifica el artículo transitorio 15 del Acto Legislativo 01 de 2017, se establece un régimen de cierre y transición jurisdiccional y se dictan otras disposiciones"

Cordial saludo,

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo previsto en el artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir ponencia positiva para el primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 018 de 2026 "Por medio del cual se modifica el artículo transitorio 15 del Acto Legislativo 01 de 2017, se establece un régimen de cierre y transición jurisdiccional y se dictan otras disposiciones"

Cordialmente,

Enrique Gómez Martínez
Senador
Movimiento Salvación Nacional

1.TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día 23 de septiembre de 2026, los honorables congresistas Enrique Gómez Martínez, Sara Jimena Castellanos Rodríguez, Germán Andrés Rodríguez Prieto, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, John Alejandro Bermeo Rodríguez, Selmen David Arana Cano, Jonathan Ferney Pulido Hernández, José Nicolás Gómez Medina, Luis Eduardo Díaz Mateus, Claudia Margarita Zuleta Murgas, Carol Stefanny Borda Acevedo, entre otros.

El día 15 de octubre, la Honorable Comisión Primera me designó como ponente único de la presente iniciativa.

En cumplimiento de dicha designación, procedo a rendir ponencia positiva para el primer debate del presente Proyecto de Acto Legislativo.

2. OBJETO

En virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), surgió el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), compuesto por una serie de mecanismos judiciales y extrajudiciales, que tienen como finalidad garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición.

En este sentido, se dio creación a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) como componente judicial del SIVJRNR, encargado de administrar justicia de manera transitoria, independiente y autónoma, que conoce de manera preferente y exclusiva sobre las conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos, cometidas con anterioridad del 1 de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno.

A través del Acto Legislativo 01 de 2017, por medio del cual se incorporan disposiciones transitorias para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz

estable y duradera, se implementó y elevó a rango constitucional los componentes judiciales y extrajudiciales del SIVJRNR.

El artículo 15 del Acto Legislativo 01 de 2017 dispuso que el plazo para la conclusión de las funciones de la JEP, consistentes en la presentación de acusaciones por la Unidad de Investigación y Acusación, será de 10 años contados a partir de la entrada efectiva en funcionamiento de la totalidad de salas y secciones de la JEP, con un plazo posterior de 5 años más para concluir su actividad jurisdiccional, el cual podría ser prorrogado mediante ley, a solicitud de los magistrados de la JEP, para un término máximo de 20 años.

La JEP entró en funcionamiento el 15 de marzo de 2018, a partir de la adopción de su reglamento por medio del Acuerdo 001 del 9 de marzo de 2018 proferido por la Plenaria de la JEP. Por lo que el plazo inicial de 10 años para que se presenten los escritos de acusación sería hasta el 15 de marzo de 2028, y los primeros 15 años se cumplirían el 15 de marzo de 2033.

El presente proyecto de Acto Legislativo pretende modificar el término de funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, estableciendo un período máximo e improrrogable de diez (10) años para el ejercicio de sus funciones. La iniciativa parte del reconocimiento de que la JEP fue concebida por el Constituyente Derivado como un mecanismo de justicia transicional de naturaleza excepcional y temporal, en consecuencia, se busca reafirmar el carácter transitorio de esta jurisdicción, evitando que un mecanismo excepcional adquiera un carácter prolongado

Por otra parte, el proyecto incorpora un nuevo artículo transitorio 15A, orientado a establecer un régimen constitucional de cierre y transición jurisdiccional de la Jurisdicción Especial para la Paz. Esta disposición establece que la ley determinará el régimen aplicable a los procesos y actuaciones que no hayan culminado al vencimiento del término previsto para el funcionamiento de la JEP, garantizando su continuidad ante las autoridades judiciales ordinarias competentes, así como los derechos de las víctimas, el debido proceso y la seguridad jurídica de los comparecientes. Asimismo, dispone que se preservará la validez y los efectos de las decisiones, actuaciones y pruebas válidamente adoptadas o practicadas por la JEP, y que las autoridades judiciales ordinarias aplicarán, en lo pertinente, el régimen de justicia transicional previsto para los hechos sometidos a su competencia, incluidos los tratamientos penales especiales, beneficios, régimen sancionatorio, condicionalidades y demás consecuencias jurídicas

aplicables, sin que el traslado pueda generar un tratamiento penal o procesal más gravoso para quienes se encontraban sometidos a la Jurisdicción. Finalmente, se garantiza la conservación de los efectos de las decisiones y sanciones impuestas por la JEP, correspondiendo a la ley determinar las autoridades y reglas necesarias para su ejecución, supervisión y cumplimiento.

3. JUSTIFICACIÓN

La presente iniciativa legislativa encuentra su fundamento en la necesidad de evaluar, desde una perspectiva constitucional, institucional y de eficiencia del gasto público, el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creada la Jurisdicción Especial para la Paz. Transcurridos más de ocho años desde su entrada en funcionamiento, resulta pertinente analizar si este mecanismo excepcional de justicia transicional ha logrado satisfacer de manera efectiva los fines de verdad, justicia, reparación y no repetición que justificaron su creación. Para tal efecto, la presente justificación examina el marco constitucional que definió su naturaleza temporal, los resultados obtenidos en el ejercicio de sus funciones, los recursos públicos destinados a su funcionamiento, la relación entre dichos recursos y la producción jurisdiccional alcanzada, el impacto que su permanencia tiene sobre el fortalecimiento de la jurisdicción ordinaria y, finalmente, la persistencia y recrudecimiento del conflicto armado interno. Estos elementos evidencian la conveniencia de modificar el término de duración máxima de la JEP.

Adicionalmente, la iniciativa establece un régimen constitucional de cierre y transición jurisdiccional destinado a garantizar que la terminación del período de funcionamiento de la JEP no implique la interrupción de los procesos y actuaciones que se encuentren pendientes. Para ello, se prevé que la ley determine el régimen aplicable a dichos asuntos y su continuidad ante las autoridades judiciales ordinarias competentes, preservando los derechos de las víctimas, el debido proceso y la seguridad jurídica de los comparecientes. Asimismo, se garantiza la conservación de la validez y los efectos de las decisiones, actuaciones y pruebas válidamente adoptadas o practicadas por la JEP, así como la aplicación, en lo pertinente, del régimen de justicia transicional correspondiente, incluidos los tratamientos penales especiales, beneficios, régimen sancionatorio y condicionalidades aplicables. De esta manera, la reducción del término de funcionamiento se acompaña de un mecanismo que permite asegurar la continuidad de la administración de justicia, evitar la pérdida de los efectos jurídicos de las actuaciones adelantadas y garantizar la ejecución y supervisión de las decisiones y sanciones impuestas por la Jurisdicción.

3.1 Análisis de constitucionalidad del marco temporal de la JEP

El Acto Legislativo 01 de 2017 fue objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-674 de 2017. En dicha providencia, el Alto Tribunal examinó, entre otros aspectos, la compatibilidad del régimen temporal previsto para la Jurisdicción Especial para la Paz con la Constitución Política y con la naturaleza propia de los mecanismos de justicia transicional.

Al analizar el artículo transitorio 15 del Acto Legislativo 01 de 2017, la Corte advirtió que los plazos inicialmente previstos para el funcionamiento de la JEP eran considerablemente amplios y que el diseño original permitía una extensión de sus funciones sin criterios suficientemente delimitados. En ese sentido, señaló:

> Según se desprende de lo anterior, los plazos para el ejercicio de las competencias de la Jurisdicción Especial para la Paz no solo son considerablemente amplios, sino que además pueden ser ampliados sin sujeción a criterios objetivos y sin sujeción a límites temporales definidos. El artículo transitorio 15 determina que el plazo para la función acusatoria es de 10 años contados a partir de la entrada efectiva en funcionamiento de la totalidad de las salas y secciones de la JEP, y que el de la función jurisdiccional es de cinco años adicionales, plazo este que en todo caso puede ser prorrogado mediante ley, a solicitud de los magistrados, y que la Sección de Estabilidad y Eficacia puede constituirse en cualquier momento.[1]

En este orden de ideas, la Corte Constitucional consideró necesario interpretar el alcance de la facultad de prórroga prevista en el inciso segundo del artículo transitorio 15, concluyendo que dicha facultad no podía entenderse como una autorización para extender indefinidamente la existencia de la jurisdicción. En consecuencia, estableció que cualquier ampliación debía efectuarse únicamente mediante ley estatutaria, por una sola vez y por un término máximo de cinco (5) años, de manera que la duración total de las funciones jurisdiccionales de la JEP no pudiera exceder veinte (20) años contados desde su entrada en funcionamiento. En este sentido, manifestó:

> En este orden de ideas, la Corte considera que la facultad de prórroga prevista en el inciso 2º del artículo transitorio 15 para las funciones jurisdiccionales de la JEP, adicional

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-674 de 2017. M.P. Luis Guillermo Perez Guerrero. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-674-17.htm

> a los 15 años de duración previstos para estas instancias, no podría ser entendida como una potestad abierta para prolongar indefinida y sucesivamente el plazo de duración de la JEP. Por el contrario, esta prórroga debe ser adoptada mediante una ley estatutaria, y además, solo puede decretarse por una sola vez, por cinco años, de modo que, de conformidad con el acto legislativo, la vigencia de la Jurisdicción Especial para la Paz no podrá exceder los 20 años desde su constitución efectiva.
>
> Por ello, la declaratoria de exequibilidad del citado precepto se hará sobre la base de que, dada la naturaleza transicional de la JEP, la prórroga prevista en el inciso 2º del Acto Legislativo 01 de 2017 sólo puede ser efectuada mediante una ley estatutaria, y por una única vez, por un lapso máximo de cinco años, de modo tal que la duración total de las instancias encargadas de cumplir funciones jurisdiccionales, no puede exceder los 20 años.[2]

En este contexto, es importante advertir que la decisión de la Corte Constitucional fijó un límite máximo de duración, más no un límite mínimo de permanencia. La Sentencia C-674 de 2017 no sostuvo que la JEP debe funcionar necesariamente durante quince (15) años, ni tampoco que dicho término fuera intangible o hiciera parte de la esencia del modelo constitucional de justicia transicional. Por el contrario, únicamente precisó que, aun cuando el Acto Legislativo autorizaba una eventual prórroga, ésta sólo podía ejercerse de manera excepcional y hasta completar un máximo de veinte (20) años.

La temporalidad constituye, además, un elemento esencial de la naturaleza excepcional y transitoria de la Jurisdicción Especial para la Paz. La existencia de una jurisdicción con competencias diferenciadas de aquellas atribuidas a la jurisdicción ordinaria encuentra su justificación constitucional en su carácter extraordinario, limitado y circunscrito a la satisfacción de unos fines específicos de justicia transicional.

Una permanencia indefinida o excesivamente prolongada de la JEP podría, por tanto, desdibujar esa naturaleza transitoria y excepcional, al convertir un mecanismo concebido para atender un contexto histórico y unas circunstancias determinadas en una estructura jurisdiccional de carácter permanente o indefinido. Por ello, la fijación de un término máximo, cierto e improrrogable no solo resulta compatible con la Constitución, sino que contribuye a preservar la naturaleza jurídica que justificó la creación de esta jurisdicción.

[2] Ibíd.

En virtud de lo expuesto, desde la perspectiva constitucional, no existe un impedimento para que el Constituyente Derivado reevalúe la duración originalmente prevista para la JEP y establezca un término inferior. Si la Corte Constitucional consideró indispensable impedir que la temporalidad de la JEP pudiera extenderse indefinidamente, resulta igualmente compatible con ese razonamiento que el Constituyente Derivado determine que los fines para los cuales fue creada deben cumplirse dentro de un período máximo e improrrogable de diez (10) años.

De esta manera, la presente reforma constitucional no desconoce el precedente fijado por la Corte Constitucional, sino que se desarrolla dentro de los límites por ella misma establecidos. Mientras la Sentencia C-674 de 2017 fijó un techo constitucional para evitar la prolongación indefinida de la jurisdicción, el presente Acto Legislativo redefine su duración máxima, reafirmando el carácter excepcional, temporal y transitorio que constituye uno de los elementos estructurales de la JEP.

3.2 Régimen constitucional de cierre y terminación de las funciones de la JEP

La modificación propuesta al artículo transitorio 15 del Acto Legislativo 01 de 2017 establece un término cierto e improrrogable para la conclusión de las funciones jurisdiccionales de la Jurisdicción Especial para la Paz. Sin embargo, la fijación de un término de duración definido exige, de manera complementaria, establecer las reglas que deberán aplicarse respecto de los procesos y actuaciones que no hayan concluido al momento de producirse el cierre de la Jurisdicción.

En efecto, establecer un término cierto para el funcionamiento de la JEP, sin prever las consecuencias jurídicas de su terminación, podría generar un vacío constitucional respecto de los asuntos que para ese momento se encuentren en curso. Una situación de esta naturaleza afectaría la seguridad jurídica de los comparecientes, las víctimas y demás intervinientes, y podría generar incertidumbre respecto del valor de las actuaciones procesales adelantadas, la ejecución de las sanciones impuestas y la conservación de los efectos jurídicos de las decisiones adoptadas por la Jurisdicción.

Por esta razón, se propone incorporar el artículo transitorio 15A, mediante el cual se establece un régimen constitucional de cierre y transición jurisdiccional, destinado a garantizar que la terminación de las funciones de la JEP no produzca la paralización

indefinida de los procesos en curso ni genere situaciones de impunidad, pero tampoco desconozca las garantías y derechos consolidados durante su funcionamiento.

En primer lugar, el Acto Legislativo dispone que los procesos y actuaciones que, a la fecha de terminación de las funciones jurisdiccionales de la JEP, no hayan sido objeto de cierre, sean remitidos a la jurisdicción ordinaria. Esta regla tiene como finalidad asegurar que la terminación de la JEP no implique, por sí misma, la terminación de las investigaciones, procesos o actuaciones que aún se encuentren en curso. De esta manera, se garantiza la continuidad de la función de administrar justicia y se evita que el vencimiento del término constitucional de la Jurisdicción pueda producir como consecuencia la imposibilidad de continuar con el conocimiento de conductas que no hayan sido objeto de una decisión definitiva.

La remisión a la jurisdicción ordinaria se concibe, por tanto, como un mecanismo de continuidad institucional y no como una forma de desconocimiento de las actuaciones surtidas ante la JEP. Por ello, el proyecto establece expresamente que dicha remisión no afectará las decisiones en firme previamente adoptadas por la Jurisdicción, los efectos de las actuaciones válidamente adelantadas ni las situaciones jurídicas consolidadas conforme al ordenamiento jurídico. Asimismo, se garantiza que las personas que se encontraban sometidas a la Jurisdicción Especial para la Paz no reciban un tratamiento penal o procesal más gravoso como consecuencia de la terminación de sus funciones o de su traslado a la jurisdicción ordinaria. Con esto, se busca garantizar que el cierre institucional de la JEP no pueda utilizarse para desconocer los efectos jurídicos de las decisiones adoptadas ni para afectar la seguridad jurídica de los comparecientes.

En segundo lugar, el artículo establece una regla específica respecto de las pruebas y demás actuaciones válidamente practicadas durante los procedimientos adelantados ante la JEP. Estos elementos deberán conservar su validez y sus efectos y estarán disponibles para las autoridades judiciales ordinarias que asuman el conocimiento de los asuntos pendientes. Esta previsión resulta necesaria para garantizar la continuidad de los procesos y actuaciones al momento del cierre de la Jurisdicción, preservando los resultados de la actividad judicial desarrollada por la JEP y permitiendo que las autoridades competentes continúen los procedimientos correspondientes conforme al régimen procesal que establezca la ley.

En tercer lugar, el artículo regula la situación de las sanciones impuestas por la JEP que se encuentren en ejecución al momento de la terminación de sus funciones. El cierre de

la Jurisdicción no puede significar la pérdida de los efectos de una sanción válidamente impuesta, pues ello podría afectar tanto los derechos de las víctimas como el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las decisiones adoptadas por la Jurisdicción. Por esta razón, se establece que las decisiones y sanciones impuestas por la JEP conservarán plenamente sus efectos, correspondiendo a la ley determinar las autoridades competentes y las reglas necesarias para garantizar su ejecución, supervisión y cumplimiento una vez terminadas las funciones de la Jurisdicción.

En consecuencia, el artículo transitorio 15A busca que el establecimiento de un término cierto e improrrogable para la JEP esté acompañado de un régimen ordenado de transición y cierre, que permita conciliar la terminación de sus funciones jurisdiccionales con la continuidad de los procesos que no hayan sido cerrados, la protección de las situaciones jurídicas consolidadas, la observancia de las garantías procesales y la ejecución efectiva de las sanciones impuestas.

De esta manera, la propuesta no pretende prolongar indefinidamente la existencia de la JEP ni crear competencias jurisdiccionales posteriores al término constitucional establecido, sino regular las consecuencias jurídicas de su cierre, trasladando a la jurisdicción ordinaria los asuntos que no hayan sido objeto de cierre y preservando, al mismo tiempo, la fuerza jurídica de las decisiones que hayan sido adoptadas durante la vigencia de la Jurisdicción.

3.3 Balance de la gestión jurisdiccional de la JEP.

Transcurridos más de siete (7) años desde el inicio de su funcionamiento, resulta pertinente evaluar el desempeño jurisdiccional de la Jurisdicción Especial para la Paz a partir de indicadores objetivos que permitan establecer el grado de cumplimiento de las funciones para las cuales fue creada. Si bien la JEP fue concebida como el principal componente judicial del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, los resultados alcanzados hasta la fecha evidencian un avance limitado frente al universo de comparecientes sometidos a su competencia y al tiempo de funcionamiento transcurrido.

Con corte al 30 de noviembre de 2025, ante la JEP comparecen 15.325 personas, de las cuales 9.937 corresponden a exmiembros de las FARC, 5.167 a miembros de la Fuerza

Pública y 221 a terceros civiles.[3] Por su parte, con corte al 31 de mayo de 2026, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR) ha abierto once (11) macrocasos, dentro de los cuales, mediante Autos de Determinación de Hechos y Conductas, ha realizado 436 imputaciones de responsabilidad a máximos responsables y partícipes no determinantes, distribuidas en 182 exmiembros de las FARC, 243 miembros de la Fuerza Pública y 11 terceros civiles.[4]

De igual manera, ante la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad se encuentran en trámite veintiún (21) juicios adversariales. En cuanto a la producción de decisiones definitivas, la Jurisdicción Especial para la Paz ha proferido únicamente cuatro (4) sentencias: dos (2) con imposición de sanciones propias, en las que fueron condenados siete (7) exmiembros de las FARC y doce (12) miembros de la Fuerza Pública; una (1) sentencia con imposición de sanción ordinaria, mediante la cual fue condenado un miembro de la Fuerza Pública; y una (1) sentencia con sanción alternativa, también respecto de un miembro de la Fuerza Pública.[5]

Por otra parte, en el marco de la ruta no sancionatorio, se han proferido 43 resoluciones de Renuncia a la Persecución Penal, otorgando este beneficio de carácter no sancionatorio a 1.029 comparecientes, lo que evidencia que una parte significativa de los trámites continúa sin una decisión definitiva sobre la situación jurídica de quienes se sometieron a la jurisdicción.[6]

Las anteriores cifras permiten advertir que, pese al tiempo transcurrido desde la entrada en funcionamiento de la JEP y al amplio aparato institucional dispuesto para el cumplimiento de sus funciones, la producción de decisiones judiciales definitivas continúa siendo reducida. Particularmente, la expedición de solo cuatro (4) sentencias después de más de siete años de funcionamiento constituye un indicador relevante al momento de evaluar la necesidad de mantener la duración originalmente prevista para esta jurisdicción. Ello cobra especial importancia si se considera que la JEP fue concebida como un mecanismo de justicia transicional de carácter excepcional y temporal, cuyo propósito era ofrecer respuestas judiciales oportunas dentro de un

[3] Jurisdicción Especial para la Paz. JEP en cifras - Noviembre de 2025. https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP%20en%20Cifras%20-%20Noviembre%20-%202025.pdf
[4] Jurisdicción Especial para la Paz. JEP en cifras - Junio 2026. https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP%20en%20Cifras%20-%20Junio%20-%202026.pdf
[5] Ibíd.
[6] Jurisdicción Especial para la Paz. Respuesta a derecho de petición 8 de septiembre de 2026.

horizonte definido y no prolongar indefinidamente la resolución de los casos sometidos a su conocimiento.

En este contexto, las cifras expuestas muestran que ampliar el término de funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz no resolvería, por sí solo, las dificultades que actualmente presenta en la gestión de los procesos. El número de decisiones definitivas adoptadas frente al universo de comparecientes y la cantidad de asuntos que aún permanecen en trámite permiten advertir que el problema no se reduce al tiempo disponible, sino también al ritmo con el que se están produciendo las decisiones judiciales. Por esta razón, incluso si se concede una prórroga, manteniendo un ritmo de producción similar al observado hasta ahora, persistirían dificultades importantes para resolver oportunamente la totalidad de los asuntos sometidos a la jurisdicción.

3.4 Sobre el acceso efectivo a la justicia y la lucha contra la impunidad.

El debate sobre la duración de la Jurisdicción Especial para la Paz no debe centrarse exclusivamente en la naturaleza temporal de esta jurisdicción, sino también en los efectos constitucionales que puede producir una administración de justicia excesivamente prolongada.

La Constitución Política no garantiza únicamente la existencia de órganos encargados de administrar justicia, sino el acceso efectivo a esta y la obtención de decisiones dentro de un plazo razonable. En efecto, los artículos 2, 29, 228 y 229 de la Constitución establecen deberes y garantías relacionados con la efectividad de los derechos, el debido proceso, la pronta administración de justicia y el acceso a la administración de justicia. De esta manera, la garantía constitucional de acceso a la justicia no se agota en la posibilidad formal de acudir ante una autoridad judicial, sino que comprende la posibilidad de obtener una respuesta jurisdiccional efectiva y oportuna frente a las controversias y hechos sometidos a su conocimiento.

Esta exigencia encuentra correspondencia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado de manera reiterada el principio del plazo razonable como un componente de las garantías judiciales y de la protección judicial, particularmente en aquellos asuntos relacionados con graves violaciones de derechos humanos. En estos casos, el Estado tiene la obligación de adelantar

investigaciones serias, diligentes y efectivas, orientadas al esclarecimiento de los hechos, la determinación de responsabilidades y, cuando corresponda, la imposición de las consecuencias jurídicas previstas en el ordenamiento, sin que los procedimientos puedan prolongarse injustificadamente.

En consecuencia, la prolongación indefinida de las investigaciones y procesos judiciales puede terminar convirtiéndose en una forma de denegación de justicia. Esta consideración adquiere especial relevancia cuando se trata de víctimas de graves violaciones de derechos humanos, cuyos derechos no se satisfacen exclusivamente con la existencia formal de una jurisdicción competente o con la apertura de investigaciones, sino que comprenden la posibilidad de obtener, dentro de un plazo razonable, una respuesta judicial efectiva sobre los hechos denunciados, las responsabilidades correspondientes y las medidas de reparación a que haya lugar.

A su vez, la obligación estatal de combatir la impunidad constituye un elemento estrechamente relacionado con el deber de garantizar una justicia efectiva. La impunidad no se configura únicamente ante la ausencia absoluta de investigación o juzgamiento, sino que también puede estar asociada a la falta de esclarecimiento de los hechos, la ausencia de determinación de responsabilidades o la imposibilidad de obtener una respuesta judicial efectiva como consecuencia de la prolongación injustificada de los procedimientos.

Desde esta perspectiva, la relación entre justicia tardía e impunidad adquiere particular importancia en el análisis de la JEP. Una jurisdicción concebida para atender un universo extraordinario de hechos y comparecientes debe ser evaluada no solamente a partir del número de actuaciones adelantadas, sino también de su capacidad para producir decisiones judiciales definitivas dentro de un plazo compatible con los derechos de las víctimas y con las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado.

Bajo esta perspectiva, las cifras expuestas en el acápite anterior adquieren una particular relevancia constitucional. Después de más de siete (7) años de funcionamiento, la existencia de únicamente cuatro (4) sentencias definitivas frente al universo de comparecientes sometidos a la Jurisdicción Especial para la Paz, así como la permanencia de miles de personas en trámites cuya situación jurídica aún no ha sido definida de manera definitiva, plantea un interrogante sobre la efectividad y oportunidad de la respuesta judicial ofrecida por la jurisdicción. La ausencia o demora

prolongada en la adopción de decisiones definitivas, especialmente frente a hechos que involucran graves violaciones de derechos humanos, puede traducirse en una afectación del derecho de las víctimas a acceder efectivamente a la justicia y, cuando carece de una justificación objetiva y razonable, constituir una forma de denegación de justicia.

3.5 Presupuesto asignado y planta de personal de la JEP

Ahora bien, resulta necesario examinar el volumen de recursos públicos que el Estado ha destinado para garantizar el funcionamiento de la JEP, en la medida en que se requiere que toda entidad estatal administre los recursos asignados de manera proporcional a los resultados obtenidos.

Desde el inicio de sus actividades, la JEP ha contado con una asignación presupuestal creciente, financiada con cargo al Presupuesto General de la Nación. En efecto, mientras para la vigencia 2019 se apropiaron recursos por valor de $292.465.828.023, para el año 2026 el presupuesto asciende a $744.658.903.307, lo que representa un incremento superior al 154 % en apenas siete vigencias fiscales. En total, durante las vigencias fiscales comprendidas entre 2019 y 2026, la Jurisdicción Especial para la Paz ha recibido apropiaciones presupuestales por un valor acumulado de $4.045.157.888.927

La evolución del presupuesto asignado a la Jurisdicción Especial para la Paz se resume en la siguiente tabla:

Vigencia	Descripción	Apropiación	% de participación en el PGN	% de ejecución[7]
2019	Funcionamiento	$202.107.623.109	-	**95,24%**
2019	Inversión	$90.358.204.914	-	**90,02%**
2019	**Total**	**$292.465.828.023**[8]	**0,11 %**	**93,73%**

[7] Jurisdicción Especial para la Paz. Respuesta a derecho de petición 8 de septiembre de 2026.
[8] Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Liquidación 2476/2018

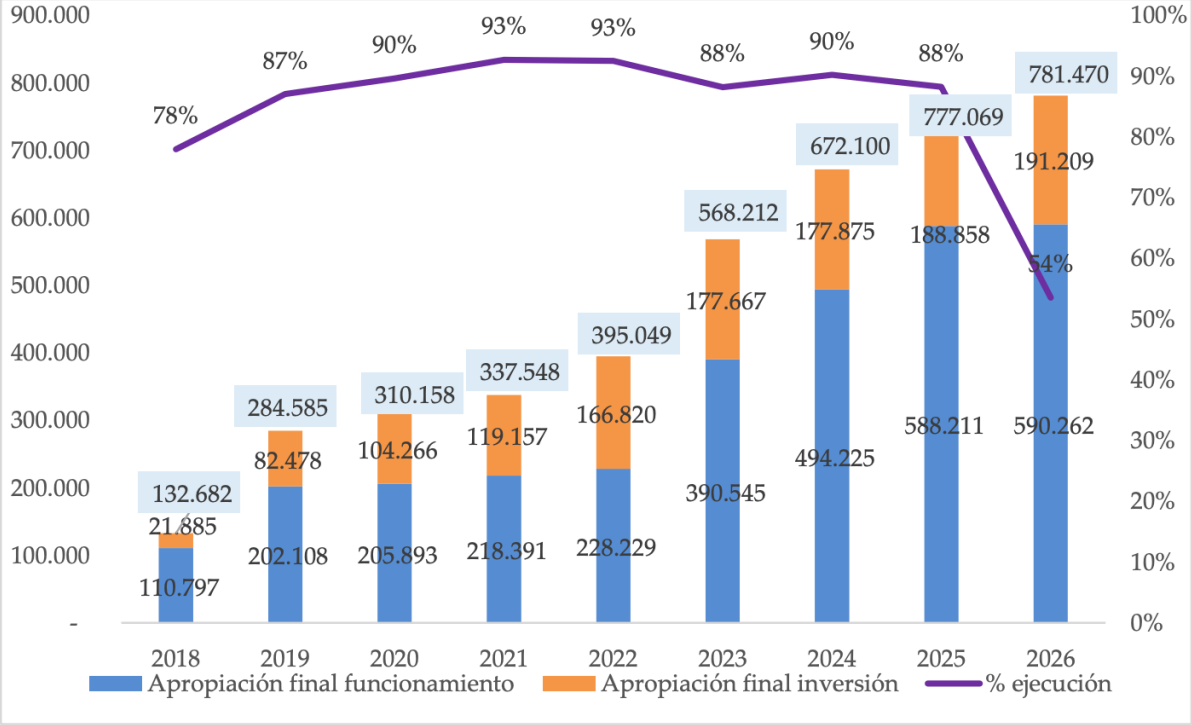
2020	Funcionamiento	$201.713.900.000	-	98,57%
2020	Inversión	$115.136.795.183	-	95,81%
2020	**Total**	**$316.850.695.183**[9]	**0,11 %**	**97,64%**
2021	Funcionamiento	$211.590.800.000	-	98,14%
2021	Inversión	$119.157.487.686	-	95,25%
2021	**Total**	**$330.748.287.686**[10]	**0,10 %**	**97,12%**
2022	Funcionamiento	$218.449.000.000	-	99,16%
2022	Inversión	$156.074.504.821	-	95,29%
2022	**Total**	**$374.898.283.445**[11]	**0,10 %**	**97,52%**
2023	Funcionamiento	$380.544.544.563	-	91,79%
2023	Inversión	$177.667.270.465	-	94,85%

[9] Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Liquidación 2411/2019
[10] Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Liquidación 1805/2020
[11] Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Liquidación 1793/2021

2023	**Total**	**$558.211.815.028**[12]	**0,13 %**	**92,75%**
2024	Funcionamiento	$500.691.768.189	-	98,77%
2024	Inversión	$189.400.007.093	-	97,29%
2024	**Total**	**$690.091.775.282**[13]	**0,13 %**	**98,38%**
2025	Funcionamiento	$547.711.000.000	-	99,46%
2025	Inversión	$189.521.300.973	-	99,00%
2025	**Total**	**$737.232.300.973**[14]	**0,14 %**	**99,35%**

Las cifras anteriores evidencian que el crecimiento presupuestal de la JEP no ha sido marginal. Por el contrario, durante los últimos años la asignación de recursos ha experimentado un incremento sostenido, tanto en términos absolutos como en su participación dentro del Presupuesto General de la Nación, pasando de representar el 0,11 % en 2019 al 0,14 % en 2025. Dicho aumento exponencial del presupuesto asignado, se evidencia en el siguiente gráfico[15]:

[12] Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Liquidación 2590/2022
[13] Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Liquidación 2295/2023
[14] Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Liquidación 1621/2024
[15] Jurisdicción Especial Para La Paz. Respuesta a derecho de petición 8 de septiembre de 2026.



Cifras en millones de pesos.

En cuanto al número de magistrados, se tiene que la JEP cuenta con 38 magistrados (18 de las Salas de Justicia[16] y 20 del Tribunal para la Paz[17]); asimismo, cuenta con 1 director de la Unidad de Investigación y Acusación y 14 fiscales[18]; y, cuenta con una Secretaría Ejecutiva.

El gasto correspondiente a la nómina, sin contar los contratos de prestación de servicios, ha tenido un valor total de $2.019.594.595.158[19] (2.01 billones de pesos). El gasto de nómina se resume año por año en la siguiente tabla:

[16] Jurisdicción Especial para la Paz. Magistrados de las Salas de Justicia. https://www.jep.gov.co/JEP/Paginas/Salas-de-la-JEP.aspx
[17] Jurisdicción Especial para la Paz. Magistrados del Tribunal para la Paz. https://www.jep.gov.co/JEP/Paginas/Tribunal-Especial-para-la-Paz.aspx
[18] Jurisdicción Especial para la Paz. Composición de la UIA. https://www.jep.gov.co/JEP/Paginas/uia/Directorio.aspx
[19] Jurisdicción Especial Para La Paz. Respuesta a derecho de petición 8 de septiembre de 2026.

Vigencia	Magistratura	UIA	Secretaría Ejecutiva
2017	$78.796.887	-	$79.227.537
2018	$56.251.463.405	$12.814.550.923	$6.752.449.191
2019	$103.538.946.879	$32.926.527.598	$26.562.437.701
2020	$110.878.335.280	$35.611.007.223	$28.732.268.412
2021	$117.531.680.723	$39.196.437.979	$30.516.785.363
2022	$122.841.571.939	$42.459.739.296	$31.970.600.578
2023	$156.501.367.751	$52.199.400.702	$40.977.699.665
2024	$217.114.038.903	$67.614.764.445	$52.552.014.304
2025	$244.127.604.488	$82.406.181.961	$57.953.787.499
2026	$155.459.759.516	$57.277.368.353	$36.667.780.657
Total por dependencia	**$1.284.323.565.771**	**$422.505.978.480**	**$312.765.050.907**
Total nómina	**$2.019.594.595.158**[20]		

De igual manera, para la vigencia 2018 la planta de personal de la JEP estaba conformada por 890 servidores, mientras que para el año 2026 asciende a 1.456 servidores, lo que representa un incremento de 566 servidores, equivalente aproximadamente al 63,6 % en relación con su planta inicial. Este crecimiento evidencia una expansión significativa de la estructura administrativa y operativa de una jurisdicción que fue concebida constitucionalmente como excepcional y transitoria.[21]

Adicionalmente, la JEP no cuenta únicamente con personal de planta, sino que para la vigencia 2026 dispone de 1.218 contratistas vinculados mediante contratos de prestación de servicios. En este concepto, la Jurisdicción ha destinado un total de $412.523.000.000 (aproximadamente $0,412 billones de pesos). Resulta particularmente relevante el crecimiento de esta modalidad de vinculación, pues mientras en 2018 el número de contratistas representaba apenas el 0,94% respecto de la planta de personal, para 2026

[20] Ibíd.
[21] Ibíd.

dicha proporción asciende al 25,01 %, lo que evidencia un incremento significativo en la contratación de servicios frente a la estructura de personal con la que contaba la Jurisdicción al inicio de sus funciones.[22]

Año	No. de contratistas	Valor de los contratos de prestación de servicios (en millones de pesos)	Planta	% de representación costo OPS vs Planta
2018	134	$716	890	0,94%
2019	338	$15.602	894	9,57%
2020	436	$23.954	894	13,67%
2021	571	$31.963	894	17,07%
2022	719	$45.654	894	23,14%
2023	759	$56.128	1.307	22,48%
2024	1.142	$79.701	1.456	23,63%
2025	1.258	$96.422	1.456	25,08%
2026	1.218	$62.383	1.456	25,01%
Total	**-**	**$412.523**	**-**	

La composición de la JEP resulta particularmente significativa cuando se compara con la integración de las altas cortes permanentes del Estado colombiano. Mientras la Corte Constitucional está integrada por nueve (9) magistrados, la Corte Suprema de Justicia por veintitrés (23) y el Consejo de Estado por treinta y uno (31), la Jurisdicción Especial para la Paz cuenta con treinta y ocho (38) magistrados, superando incluso el número de integrantes de cualquiera de las máximas corporaciones de la jurisdicción ordinaria y de lo contencioso administrativo.

Por otra parte, los gastos comprometidos por concepto de arrendamiento de oficinas, viáticos, tiquetes y desplazamientos, desde la vigencia 2018 y a 31 de julio de 2026, los

[22] Ibíd.

cuales son financiados con recursos de la Nación, ascienden a un valor total de 390.231.163.683 (0.39 billones de pesos.)[23]

Vigencia	Arrendamiento sede y oficina alterna-Bogotá	Arrendamiento de oficinas en territorio	Gastos de desplazamientos	Viáticos	Tiquetes
2018	8.986.224.709	8.312.756.443	25.261.979	333.632.469	300.855.619
2019	18.675.467.451	17.096.525.600	632.561.186	1.248.548.198	1.473.856.803
2020	19.123.904.642	1.875.853.161	117.078.743	455.176.435	270.597.566
2021	18.148.657.070	18.836.029.354	648.002.223	1.220.398.140	820.281.435
2022	18.427.193.400	19.113.225.860	1.155.997.002	1.469.325.078	1.547.279.121
2023	18.499.088.300	19.489.003.146	1.757.763.384	2.728.525.663	2.722.510.753
2024	22.645.944.079	23.862.707.700	2.352.644.334	4.291.853.364	5.194.325.213
2025	27.589.175.330	29.109.039.820	2.120.460.754	5.367.753.866	6.973.758.831
2026	26.114.275.330	18.205.292.770	1.383.543.224	3.386.390.977	6.122.417.158
Total	**178.209.930.311**	**155.900.433.854**	**10.193.312.829**	**20.501.604.190**	**25.425.882.499**

Finalmente, resulta necesario poner de presente que la JEP no solo funciona con recursos a cargo del Presupuesto General de la Nación, también ha recibido financiación, vía donaciones, de la cooperación internacional. En total, de acuerdo con la información suministrada por la misma Jurisdicción, ha recibido un total de $305.239.440.881 más aportes en especie no cuantificados.[24]

Estas cifras ponen de manifiesto que la JEP no solo ha demandado un esfuerzo presupuestal creciente por parte del Estado, sino que además dispone de una estructura institucional de considerable envergadura para el ejercicio de funciones que, por mandato constitucional, fueron concebidas como transitorias.

3.6 Relación costo-sentencia

Si bien la Jurisdicción Especial para la Paz requiere una financiación adecuada para el cumplimiento de sus funciones constitucionales, el incremento sostenido de los recursos

[23] Ibíd.
[24] Ibíd.

públicos destinados a su funcionamiento exige evaluar si dicho esfuerzo fiscal ha sido proporcional a los resultados jurisdiccionales alcanzados. Tratándose de un mecanismo excepcional y transitorio, resulta indispensable analizar la relación entre el presupuesto asignado y las decisiones judiciales efectivamente proferidas, con el fin de determinar si los recursos invertidos por el Estado han respondido a criterios de eficiencia, necesidad y cumplimiento de los fines que justificaron su creación.

Durante las vigencias fiscales comprendidas entre 2019 y 2026, la Jurisdicción Especial para la Paz ha recibido apropiaciones presupuestales por un valor acumulado de $4.045.157.888.927, equivalentes a más de cuatro billones de pesos del Presupuesto General de la Nación. Estos recursos han financiado el funcionamiento de una jurisdicción integrada por 38 magistrados, una planta de 1.456 servidores públicos y la estructura administrativa y judicial necesaria para el desarrollo de sus competencias constitucionales.

Al contrastar dicho esfuerzo fiscal con los resultados institucionales obtenidos, se observa que, desde una perspectiva exclusivamente cuantitativa, a la fecha cada sentencia proferida por la JEP ha tenido un costo de $1,01 billones de pesos. Del mismo modo, la inversión equivale aproximadamente a $368 millones por cada imputación de responsabilidad realizada por la Sala de Reconocimiento y a cerca de $264 millones por cada compareciente sometido a la jurisdicción.

A lo anterior se suma que la ejecución de las sanciones también demanda recursos públicos adicionales. En particular, la ejecución de la sentencia correspondiente al Caso 01 tiene un costo estimado de $36.777.299.257, mientras que la del Caso 03 asciende a $86.096.153.447.[25] Esto significa que, además de los recursos destinados al funcionamiento de la JEP y al desarrollo de sus actuaciones judiciales, el Estado debe asumir costos adicionales para ejecutar las sanciones impuestas.

Asimismo, se tiene prevista la ejecución de las sanciones correspondientes al Caso Conjunto 03 y 04, relativo al Cementerio Las Mercedes de Dabeiba, Antioquia, por valor de $93.334.310.895; al Subcaso Norte de Santander del Caso 03, por $34.943.737.551; y al Subcaso Casanare del Caso 03, por $5.795.950.000. En conjunto, estos conceptos representan un costo estimado de $134.073.998.446, sin incluir los recursos que serán necesarios para ejecutar las demás sanciones que imponga la Jurisdicción.[26]

[25] Ibíd.
[26] Ibíd.

Un análisis similar en cuanto a la eficiencia de los recursos, puede realizarse respecto de la ruta no sancionatoria adelantada por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas. De los 3.443 comparecientes remitidos a dicha instancia, únicamente 607 han obtenido el beneficio de la Renuncia a la Persecución Penal. En este sentido cada decisión de Renuncia a la Persecución Penal representa una inversión institucional aproximada de $6.664 millones de pesos.

Debe precisarse que los indicadores presentados en este acápite no corresponden al costo directo de cada actuación jurisdiccional, ni implican que el presupuesto de la JEP se haya destinado exclusivamente a la obtención de cada uno de los resultados previamente señalados. En ese sentido, las relaciones costo-resultado aquí expuestas constituyen únicamente un indicador de eficiencia institucional, construido a partir del presupuesto acumulado asignado a la Jurisdicción y de los principales resultados alcanzados, con el propósito de dimensionar el esfuerzo fiscal que ha implicado su funcionamiento y facilitar una evaluación objetiva sobre la correspondencia entre los recursos públicos invertidos y los resultados obtenidos a lo largo de más de siete años de operación.

Si bien estos indicadores no pretenden reducir la función jurisdiccional a una operación matemática ni desconocer la complejidad propia de los procesos de justicia transicional. La asignación de más de cuatro billones de pesos a una jurisdicción que, después de más de siete años de funcionamiento, ha producido únicamente cuatro sentencias definitivas plantea un legítimo debate sobre la proporcionalidad entre el esfuerzo fiscal asumido por el Estado y los resultados efectivamente alcanzados.

En consecuencia, se considera que la evaluación del periodo de la JEP no puede realizarse exclusivamente desde la perspectiva de los objetivos que inspiraron su creación, sino también a partir de los resultados obtenidos y de la obligación constitucional de garantizar el uso eficiente, responsable y sostenible de los recursos públicos. Precisamente por ello, la reducción del término máximo de funcionamiento de la JEP constituye una medida orientada a preservar su naturaleza excepcional y transitoria, evitando que una jurisdicción concebida para operar durante un periodo limitado continúe demandando recursos públicos crecientes sin una correspondencia proporcional en su producción jurisdiccional.

3.7 Rezago en la expedición de Resoluciones de Conclusiones

En materia de resoluciones de conclusiones, el rezago de la Jurisdicción Especial para la Paz resulta significativo. De acuerdo con la información disponible, los 11 macrocasos analizados comprenden 34 subcasos, frente a los cuales únicamente se han emitido 6 resoluciones de conclusiones.[27] Esto significa que apenas el 17,6 % de los subcasos cuenta con una resolución de conclusiones, mientras que 28 subcasos, equivalentes al 82,4 %, permanecen sin resolución de conclusiones. En términos sencillos, de cada diez subcasos, aproximadamente ocho todavía no han alcanzado esta etapa procesal.

El rezago se concentra especialmente en algunos de los macrocasos de mayor relevancia. El Caso 01, sobre secuestro, comprende 8 subcasos y únicamente registra una resolución de conclusiones, por lo que 7 subcasos, equivalentes al 87,5 %, permanecen pendientes. Por su parte, el Caso 03, relacionado con falsos positivos, registra 4 resoluciones para 7 subcasos, de manera que 3 subcasos, equivalentes al 42,9 %, continúan pendientes. A ello se suma el caso de Dabeiba, Antioquia, que registra una resolución para su único subcaso.

La situación es aún más preocupante en los restantes macrocasos. El Caso 02, sobre la situación territorial de Nariño; el Caso 04, sobre la situación territorial de Urabá; el Caso 05, relativo a la situación territorial del Cauca y Valle; el Caso 06, sobre la Unión Patriótica; el Caso 07, sobre reclutamiento y utilización de menores; el Caso 08, sobre paramilitarismo; el Caso 09, sobre crímenes contra pueblos étnicos; el Caso 10, sobre crímenes cometidos por las FARC; y el Caso 11, sobre violencia sexual, no registran ninguna resolución de conclusiones. En conjunto, estos casos comprenden 18 subcasos que permanecen completamente pendientes, sin que en ninguno de ellos se haya producido siquiera una primera resolución de conclusiones.

Las resoluciones de conclusiones constituyen una decisión fundamental dentro del procedimiento ante la Jurisdicción Especial para la Paz, toda vez que mediante ellas la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas evalúa los reconocimientos de responsabilidad efectuados por los comparecientes y formula el correspondiente proyecto de sanción propia. Con esta decisión culmina el trámite ante la Sala de Reconocimiento y se activa la actuación ante el Tribunal para la Paz, al cual corresponde avanzar hacia la imposición de las

[27] Jurisdicción Especial para la Paz. Relatoria. https://relatoria.jep.gov.co/

sanciones. Por lo tanto, la demora en la expedición de las resoluciones de conclusiones tiene un efecto directo sobre la eficacia del sistema sancionatorio de la JEP, pues mientras estas decisiones no sean proferidas y remitidas al Tribunal, este no puede avanzar hacia la imposición de las sanciones propias en los casos en los que existe reconocimiento de verdad y responsabilidad. En consecuencia, el rezago en esta etapa no constituye únicamente una demora administrativa o procesal, sino que retrasa la transición desde el reconocimiento de responsabilidad hacia la efectiva imposición y ejecución de las sanciones.

El rezago descrito evidencia que, de mantenerse el ritmo actual de expedición de resoluciones de conclusiones, la JEP difícilmente podrá avanzar oportunamente en el trámite de la totalidad de los macrocasos y en la consecuente imposición de las sanciones correspondientes.

Esta situación plantea serios interrogantes sobre la capacidad de la Jurisdicción para cumplir integralmente los objetivos para los cuales fue concebida dentro del término constitucionalmente previsto, máxime cuando la mayoría de los subcasos analizados aún no cuenta con una resolución de conclusiones. De esta manera, con el régimen de cierre y de transición jurisdiccional se busca evitar que las limitaciones de la jurisdicción transicional se traduzcan en la paralización de las actuaciones judiciales o en una indefinición sobre la situación jurídica de los comparecientes, garantizando la continuidad de la administración de justicia y la protección de los derechos de las víctimas, sin que ello implique prolongar indefinidamente el funcionamiento de una jurisdicción concebida como excepcional y transitoria.

3.8 Sobre la disminución por parte de la JEP de los recursos para la protección de víctimas e intervinientes

La presente iniciativa no tiene como propósito desconocer, restringir o menoscabar los derechos de las víctimas del conflicto armado, ni las garantías que les asisten dentro de los procesos judiciales. Por el contrario, busca asegurar la continuidad del acceso a la administración de justicia, mediante la adopción de un régimen constitucional de cierre y transición que permita que las actuaciones que no hayan sido objeto de cierre al momento de la terminación de las funciones de la JEP continúen su trámite ante la jurisdicción ordinaria, sin que el vencimiento del término de funcionamiento de la jurisdicción transicional implique la paralización de los procesos o la desprotección de quienes acuden al sistema judicial.

En este sentido, la protección efectiva de los derechos de las víctimas exige no solo garantizar su participación en los procedimientos, sino también adoptar medidas institucionales que permitan la continuidad de las actuaciones judiciales y la materialización de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

En este contexto, resulta pertinente examinar la priorización de los recursos destinados por la propia JEP a la protección de las víctimas e intervinientes. Según las cifras reportadas por la Jurisdicción, los gastos destinados a "Protección a víctimas e intervinientes", pasó de 49.563 millones en 2022 a 7.366 millones en 2025, lo que representa una reducción cercana al 85 %. [28]

Por su parte, la inversión propiamente dicha por este concepto disminuyó de 48.771 millones a 3.558 millones en el mismo período, equivalente a una caída aproximada del 92,4 %. Estas cifras suscitan interrogantes sobre la evolución de los recursos destinados a esta finalidad y permiten señalar que la defensa de los derechos de las víctimas debe evaluarse también a partir de la asignación efectiva de recursos y de la capacidad institucional para garantizarles el acceso a la justicia.

3.9 Necesidad de reforzar la Jurisdicción Ordinaria

La determinación del término de funcionamiento de la JEP también debe analizarse a la luz de las necesidades actuales de la administración de la justicia ordinaria en Colombia. Si bien la JEP fue concebida como una jurisdicción excepcional para atender las consecuencias jurídicas derivadas del conflicto armado, la Rama Judicial enfrenta hoy un escenario de creciente congestión que demanda una adecuada priorización de los recursos públicos disponibles.

En la actualidad, la justicia ordinaria registra un represamiento cercano a 1,86 millones de expedientes, constituyendo el mayor nivel de congestión judicial de la última década.[29] A ello se suma un marcado déficit de capacidad institucional, pues Colombia cuenta con apenas 11 jueces por cada 100.000 habitantes, cifra significativamente

[28] Jurisdicción Especial Para La Paz. Respuesta a derecho de petición 8 de septiembre de 2026.
[29] El Tiempo, Las cifras de la justicia que recibe el gobierno de Abelardo De La Espriella, con base en cifras de la Fiscalía General de la Nación procesadas por la Corporación Excelencia en la Justicia. https://www.eltiempo.com/justicia/las-cifras-de-la-justicia-que-recibe-el-gobierno-de-abelardo-de-la-espriella-en-el-ojo-de-la-justicia-3574019

inferior al estándar de referencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), estimado en 65 jueces por cada 100.000 habitantes.[30]

En términos presupuestales, la Rama Judicial cuenta con un grave déficit, dado que el presupuesto solicitado desde el año 2016, siempre ha resultado inferior al presupuesto aprobado. En este sentido, señala el Consejo Superior de la Judicatura lo siguiente:

> Los datos registrados en la tabla anterior indican que entre 2016 y 2026, de manera sistemática, el presupuesto aprobado resulta inferior al requerido para atender integralmente la demanda del servicio de justicia, con faltantes que se acentúan a partir de 2024 y alcanzan su mayor magnitud en 2026, con una brecha estimada de $4.975.459 millones, equivalente a un rezago cercano al 32% del presupuesto solicitado.[31]

Asimismo, de conformidad con información suministrada por el Consejo Superior de la Judicatura para las vigencias 2022 a 2026 se estima que durante dicho período dejaron de crearse aproximadamente 2.631 despachos judiciales y 23.339 cargos de funcionarios y empleados de la Rama Judicial. Señalando que el déficit anual de despachos judiciales pasó de 45 en 2022 a 749 en 2026, lo que evidencia un incremento progresivo de las necesidades institucionales no cubiertas.[32]

Esta insuficiencia presupuestal y de capacidad institucional tiene una manifestación directa en los niveles de congestión judicial. En efecto, durante el período comprendido entre 2016 y 2024, la diferencia entre el número de procesos que ingresaron a la Rama Judicial y aquellos que fueron efectivamente evacuados ascendió a 4.653.954 procesos, evidenciando que, de manera sostenida, los despachos judiciales no han contado con la capacidad suficiente para atender integralmente la demanda de justicia. durante el período comprendido entre 2016 y 2024 se registró una diferencia entre los procesos ingresados y los procesos egresados de 604.276 en 2016; 546.931 en 2017; 468.417 en 2018; 452.212 en 2019; 380.128 en 2020; 515.490 en 2021; 562.147 en 2022; 536.330 en 2023; y 588.023 en 2024.[33]

La insuficiencia de la capacidad judicial también se evidencia en la evolución de la demanda de justicia. Entre 2013 y 2024, la tasa de jueces y personal judicial por cada 100.000 habitantes en Colombia cayó de 13,11 a 11,88, pese a que la población del país

[30] Rama Judicial, Agosto de 2020.
[31] Consejo Superior de la Judicatura. Respuesta a derecho de petición del 1 de septiembre de 2026.
[32] Ibíd.
[33] Ibíd.

creció de 45 a más de 52 millones de habitantes en el mismo periodo, según el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2023-2026.[34]

Este panorama contrasta con la estructura institucional de la JEP, la cual, pese a ser una jurisdicción concebida como excepcional y transitoria, cuenta para la vigencia 2026 con una planta de 1.456 servidores públicos, treinta y ocho (38) magistrados y un presupuesto superior a $744.000 millones, destinado a la atención de once (11) macrocasos y aproximadamente 15.000 comparecientes.

En este contexto, resulta pertinente considerar el costo de oportunidad asociado a los recursos destinados al funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz. Durante las vigencias fiscales comprendidas entre 2019 y 2026, la JEP ha recibido apropiaciones presupuestales por un valor acumulado de $4.045.157.888.927. Esta cifra adquiere especial relevancia al contrastarla con las necesidades insatisfechas de la jurisdicción ordinaria, cuya brecha presupuestal para la vigencia 2026 asciende a $4.975.459 millones.

En otras palabras, los recursos apropiados a la JEP durante dicho período representan una magnitud equivalente a aproximadamente el 81,3 % de la brecha presupuestal identificada por el Consejo Superior de la Judicatura para la justicia ordinaria en 2026. Lo anterior permite evidenciar la dimensión del esfuerzo fiscal destinado al sostenimiento de una jurisdicción de carácter excepcional y transitorio, frente a las necesidades estructurales y permanentes que actualmente enfrenta la administración de justicia ordinaria en Colombia.

En este contexto, la presente iniciativa parte de la necesidad de reorientar progresivamente la capacidad institucional del Estado hacia el fortalecimiento de la jurisdicción ordinaria, encargada de garantizar de manera permanente el acceso a la administración de justicia para la totalidad de los ciudadanos.

La reducción del término máximo de funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz no implica desconocer los compromisos derivados del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, sino reafirmar el carácter temporal de dicho mecanismo y propiciar que, una vez cumplida su finalidad constitucional, los recursos humanos, administrativos y presupuestales del Estado puedan destinarse a atender las

[34] Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2023-2026.

necesidades estructurales de una justicia ordinaria que enfrenta niveles históricos de congestión y una evidente insuficiencia de capacidad institucional.

Finalmente, es necesario señalar que, desde la JEP se ha señalado públicamente que aquellos asuntos que no alcancen a ser resueltos al finalizar el término de su funcionamiento deberán ser remitidos a la jurisdicción ordinaria para que continúen su trámite en el estado en el que se encuentren. Esta circunstancia pone de presente que, aun después del funcionamiento de la jurisdicción transicional y del significativo esfuerzo institucional, administrativo y presupuestal que el Estado ha destinado para su operación, una parte de los procesos terminará siendo conocida por la justicia ordinaria. En ese contexto, resulta razonable modificar el término de la JEP, para fortalecer la capacidad institucional de jurisdicción ordinaria, para asumir oportunamente aquellos asuntos que, en todo caso, deberán regresar a su conocimiento una vez concluya el mandato constitucional de la JEP.

4. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992, y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir inicialmente:

No se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar este proyecto de Acto Legislativo, por ser una norma de carácter general y abstracto.

En el caso de los congresistas que tengan la calidad de víctimas acreditadas ante la JEP, tampoco se advierte la configuración de un beneficio particular, actual y directo, en los términos del artículo 286 de la Ley 5 de 1992, toda vez que la iniciativa tiene carácter general y abstracto y no modifica las facultades ni los derechos reconocidos a las víctimas. En particular, con la modificación propuesta no se adquiere una posición especial de desigualdad con los ciudadanos en general, pues las facultades de las víctimas permanecen iguales.

Resulta pertinente traer a colación el siguiente concepto de la Sala de Servicio y Consulta Civil, en el cual se pronuncia frente a una consulta en la que se refiere a la configuración de un conflicto de interés por la situación de los congresistas que se encuentran dentro del primer grado de consanguinidad con una víctima y que, de

acuerdo con un proyecto de Ley sobre reparación de víctimas, podrían ser beneficiarios de las medidas de reparación, las cuales incluyen la indemnización y la restitución. Al respecto, la Sala Contesta:

> La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.
> (...)
> En este caso, si bien el proyecto de ley puede beneficiar moral y económicamente, según el contenido de las distintas medidas de reparación, a alguno de los parientes del congresista que se encuentre en el primer grado de consanguinidad, no se configura el conflicto de intereses debido al alcance general y abstracto de la ley, que se dirige masivamente a un amplio sector de la sociedad colombiana y no de manera especial, particular o preferente a la persona del congresista.
>
> En este evento el proyecto de ley puede llegar a considerar como víctima al propio congresista. Sin embargo no se configura el conflicto de intereses en la medida en que el interés particular que el congresista pudiera tener en el proyecto queda subsumido en el interés general de sus destinatarios, quienes no son otros que la generalidad de los habitantes del país víctimas de violaciones a sus derechos en desarrollo del conflicto.[35]

En este sentido, si en un caso análogo, incluso el reconocimiento económico para las víctimas no configura un conflicto de interés, menos aún, una modificación a la JEP que mantiene intactas las facultades de las víctimas.

En todo caso, el conflicto de interés y la decisión sobre los impedimentos que se llegaren a presentar en trámite del presente Acto Legislativo, en últimas, corresponde a un asunto que ligado al fuero personal y que debe resolver la cédula o la plenaria de las Cámaras.

[35] Concepto 2042 de 2010, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 21 de octubre de 2010, rad. 11001-03-06-000-2010-00112-00, C.P. Augusto Hernández Becerra, consulta del Ministerio del Interior y de Justicia sobre el proyecto de ley 107 de 2010 (ley de víctimas).

5. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución Política y en la Ley 5a de 1992, presento ponencia POSITIVA y solicito a la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate, con las modificaciones propuestas al Proyecto de Acto Legislativo No. 018 de 2026 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo transitorio 15 del Acto Legislativo 01 de 2017, se establece un régimen de cierre y transición jurisdiccional y se dictan otras disposiciones"

Cordialmente,

Enrique Gómez Martínez
Senador
Movimiento Salvación Nacional

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Acto Legislativo No. 018 de 2026 "Por medio del cual se modifica el artículo transitorio 15 del Acto Legislativo 01 de 2017, se establece un régimen de cierre y transición jurisdiccional y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese el artículo transitorio 15 del Acto Legislativo 01 de 2017, el cual quedará así:

> **Artículo transitorio 15. Entrada en funcionamiento y plazo para la conclusión de las funciones de la JEP.** La JEP entrará en funcionamiento a partir de la aprobación de este Acto Legislativo sin necesidad de ninguna norma de desarrollo, sin perjuicio de la aprobación posterior de las normas de procedimiento y lo que establezca el reglamento de dicha jurisdicción.
>
> El plazo para la conclusión de las funciones de la JEP será de un término improrrogable de 10 años, contados a partir de la entrada efectiva en funcionamiento de la totalidad de salas y secciones de la JEP. El plazo para recibir informes por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las conductas será de 2 años desde que se haya constituido la totalidad de las salas y secciones de la JEP y podrá prorrogarse por la misma Sala hasta completar un periodo máximo de 3 años, salvo causa excepcional debidamente motivada en la que el plazo podrá ser moderadamente extendido por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las Conductas.
>
> En todo caso y sin limitación temporal alguna podrá constituirse, en cualquier momento en que resulte necesaria, la Sección de estabilidad y eficacia de resoluciones y sentencias, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2o del artículo 7o transitorio y en el inciso final del artículo 12 transitorio de este Acto Legislativo.

Artículo 2. Adiciónese el artículo transitorio 15A al Acto Legislativo 01 de 2017, el cual quedará así:

> **Artículo transitorio 15A. Régimen de cierre y transición jurisdiccional.** La ley establecerá el régimen de transición aplicable a los procesos y actuaciones que no hubieren culminado al vencimiento del término previsto en el artículo transitorio 15, con el objeto de garantizar su continuidad ante las autoridades judiciales ordinarias competentes.
>
> En todo caso, dicho régimen garantizará la continuidad de la administración de justicia, los derechos de las víctimas, el debido proceso y la seguridad jurídica de los comparecientes, y preservará la validez y los efectos de las decisiones, actuaciones y pruebas válidamente adoptadas o practicadas por la Jurisdicción Especial para la Paz.
>
> Las autoridades judiciales ordinarias que asuman el conocimiento de los asuntos pendientes aplicarán, en lo pertinente, el régimen de justicia transicional establecido para los hechos sometidos a la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, incluidos los tratamientos penales especiales, los beneficios provisionales y definitivos, el régimen sancionatorio, las condicionalidades y demás consecuencias jurídicas que resulten aplicables. En todo caso, ninguna persona que se encontraba sometida ante la Jurisdicción Especial para la Paz podrá recibir un tratamiento penal o procesal más gravoso como consecuencia del término de su periodo o del traslado a la jurisdicción ordinaria.
>
> La Ley establecerá el régimen procesal aplicable y los órganos de la jurisdicción ordinaria encargados de ejercer las competencias previstas en el inciso anterior. La Fiscalía General de la Nación ejercerá las funciones de investigación y acusación que resulten necesarias para la culminación de las actuaciones sometidas al presente régimen, en los términos que determine la Ley.
>
> Las personas respecto de quienes, después de concluido el funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, se determine que concurren los factores de competencia material, temporal y personal establecidos originalmente para dicha Jurisdicción podrán ser sometidas ante las autoridades ordinarias, con la aplicación del tratamiento aquí previsto. Lo anterior, no implicará en ningún caso

la ampliación de los factores de competencia originalmente previstos en el Acto Legislativo 01 de 2017.

Las decisiones en firme y las sanciones impuestas por la Jurisdicción Especial para la Paz conservarán plenamente sus efectos. La ley determinará las autoridades competentes y las reglas necesarias para garantizar su ejecución, supervisión y cumplimiento.

Artículo 3. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

Enrique Gómez Martínez
Senador
Movimiento Salvación Nacional