Imprimir

En «Cómo se captura un Estado en sesenta días» sostuve que el gobierno del señor Abelardo de la Espriella no era una colección de escándalos sino un sistema: un universo empresarial privado, el bufete De la Espriella Lawyers, tres casas políticas y una red religiosa instalados sobre los nodos del Estado que custodian el patrimonio, reparten la plata de la reconstrucción y deciden quién puede hablar. Esa primera entrega describía quiénes. Esta describe cómo gobiernan.
Entre el 20 de octubre y el 7 de noviembre la captura cambió de nivel. Ya no se trata solo de quién ocupa el cargo, sino de quién escribe las reglas. El presupuesto de 2027 se expidió por decreto, sin pasar por las plenarias del Congreso; la deuda se autoriza con resoluciones del Ministerio de Hacienda que nadie debate; la política de paz quedó en una sola mano por una ley sancionada el día en que vencía la anterior; y la contratación de emergencia, pensada para el terremoto, se convirtió en la forma ordinaria de comprar del Estado. Todo legal. Todo publicado en el Diario Oficial, en el portal de contratación o en el canal oficial de YouTube de la Presidencia. Y por eso mismo, todo verificable.

El presupuesto se decretó; el error lo pagó otro.

Conviene explicar primero cómo se aprueba un presupuesto en Colombia. El Gobierno radica el proyecto en julio; las comisiones económicas de Senado y Cámara lo discuten y votan en primer debate; luego lo votan las plenarias de ambas cámaras, y si los textos difieren, una comisión de conciliación los unifica. Todo debe estar listo antes de la medianoche del 20 de octubre. Si el Congreso no cumple, el artículo 59 del Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone que rige el proyecto del Gobierno «incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate». Es decir: todo lo que las plenarias cambien se pierde y el Gobierno expide el presupuesto por decreto.

Eso fue lo que pasó. El 20 de octubre de 2026 la plenaria de la Cámara aprobó el Presupuesto General de 2027 con un vicio de trámite: el ponente, Jhon Édgar Pérez, leyó el artículo 65 como si tuviera una proposición y no la tenía. La senadora Esmeralda Hernández, del Pacto Histórico, lo advirtió. El 21, la Cámara informó a Hacienda que los textos de Senado y Cámara

no podían conciliarse porque los términos estaban vencidos, y el 22 de octubre el presidente y el ministro de Hacienda, Miguel Gómez Martínez, firmaron el Decreto 1599 de 2026, publicado ese mismo día en la edición 53.666 del Diario Oficial, que fija el presupuesto en 634,95 billones de pesos con el texto de primer debate. Se cayeron más de diez modificaciones aprobadas en plenarias. En su alocución desde Barranquilla del 25 de octubre, el señor Abelardo lo llamó «un problema de forma».

La Silla Vacía (23 de octubre) reconstruyó de dónde vino el error: según un miembro de la mesa directiva de la Cámara, la instrucción equivocada salió del equipo del Ministerio de Hacienda, cuyo enlace con el Congreso ejercía de manera informal una abogada sin contrato ni vínculo con el Estado, al frente de cinco contratistas «con poca experiencia». El trámite de la ley más importante del año estuvo en manos de alguien sin responsabilidad disciplinaria ni fiscal, porque esas responsabilidades solo recaen sobre servidores y contratistas del Estado. El costo lo pagaron los cinco contratistas, cuyos contratos se terminaron el 23 de octubre con la razón de que «no se requería el objeto», un asesor que renunció, y el ministro del Interior, Rodrigo Lara, cuya salida anunció el presidente por X el 21 de octubre, a los 75 días de gobierno, tras un choque, según la misma fuente, con Carlos Suárez, asesor del presidente. El ministro de Hacienda sigue en su cargo. A Lara lo reemplazó Alejandro Ordóñez Maldonado, hasta entonces embajador ante la OEA, por el Decreto 1630 del 30 de octubre; en los nueve días intermedios el despacho lo encargaron al ministro de Justicia, Iván Cancino, que el 3 de noviembre todavía firmaba decretos como ministro del Interior encargado.

El mismo 22 de octubre, el Decreto 1585 recortó el presupuesto de 2026 en 13,8 billones de pesos, aunque el Consejo de Ministros del 29 de agosto había autorizado «hasta» 21,9 billones.

Una semana después, el 29 de octubre, el Gobierno radicó la Ley de Rescate Económico (proyecto de ley 477 de 2026, Cámara). El vicepresidente José Manuel Restrepo la presentó ese día en el canal de la Presidencia con dos afirmaciones que el propio texto radicado no sostiene: que «el 70 % del ajuste» es recorte del Estado, cuando la tabla 14 de la exposición de motivos lo deja en cerca del 25 %, y que la sal y los granos seguirán sin IVA, cuando los

artículos 42 y 46 del proyecto no los incluyen entre los excluidos.

En paralelo, el Ministerio de Hacienda financió el gobierno por resolución. Conviene explicar qué significa eso. Una ley la discute y la vota el Congreso en público; un decreto lo firma el presidente y aparece en el Diario Oficial; una resolución la firma un ministro o un director y, aunque también se publica, casi nadie la lee. En materia de deuda, el Congreso aprueba cada cierto tiempo una ley de «cupo de endeudamiento», que es un techo global; dentro de ese techo, cada préstamo o emisión de bonos lo autoriza el Ministerio de Hacienda con una resolución, previo un documento CONPES y un concepto de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público. El CONPES —Consejo Nacional de Política Económica y Social— no es un órgano externo: lo preside el presidente y lo integran sus ministros, de modo que un documento CONPES es el Gobierno dándose autorización a sí mismo. La Comisión Interparlamentaria, en cambio, está integrada por congresistas de las comisiones económicas y es el único eslabón de la cadena donde el Congreso puede ver cada operación antes de que se firme. Su concepto es obligatorio pedirlo, pero no es vinculante: el Gobierno puede endeudarse aunque el concepto sea negativo.

Con ese mapa se entienden las tres operaciones de la última semana de octubre. La primera es la Resolución 2497 del 26 de octubre (Diario Oficial 53.670), que autorizó emitir bonos en los mercados internacionales hasta por 5.200 millones de dólares para financiar los presupuestos de 2026 y 2027, la emisión en dólares más grande de la historia del país. Esta sí cumplió el trámite completo: cita el documento CONPES 4215 del 11 de septiembre, que avala endeudamiento externo hasta por 13.400 millones de dólares entre 2026 y 2027, y el concepto de la Comisión Interparlamentaria del 8 de octubre. Quedan, por tanto, 8.200 millones de dólares de aval ya aprobado que el Gobierno puede usar sin volver a pasar por nadie.

La segunda son las Resoluciones 2554 y 2555 del 30 de octubre, que autorizaron dos créditos con el KfW, el banco estatal de desarrollo alemán, por 297 millones de euros, de libre destinación, rotulados «igualdad de género» y «agenda de paz». Aquí el eslabón del Congreso falló, y conviene ver cómo. Los créditos se cargan a un cupo de 2.000 millones de

dólares sobre el cual la Comisión Interparlamentaria fue convocada tres veces —el 20 de febrero, el 13 de mayo y el 27 de mayo— y nunca emitió concepto. El reglamento de la deuda pública (artículo 2.2.1.6.2 del Decreto 1068 de 2015) resuelve ese silencio a favor del Ejecutivo: si la Comisión no conceptúa, se entiende que el concepto es «desfavorable no vinculante» y el trámite sigue. Es decir, el requisito de que el Congreso mire la operación se da por cumplido precisamente porque el Congreso no la miró. Y hay una segunda pregunta: un Gobierno que liquidó el Ministerio de la Igualdad y declaró terminados los diálogos de paz toma deuda externa rotulada «igualdad de género» y «agenda de paz»; si son créditos de apoyo presupuestal, el rótulo describe las políticas que el prestamista exige a cambio, y nadie ha dicho qué compromisos se asumieron.

La tercera es la Resolución 2545 del 29 de octubre, que autorizó un crédito de la Financiera de Desarrollo Nacional por 990.000 millones de pesos, con garantía de la Nación, para Air-e, la empresa que presta el servicio de energía en Atlántico, Magdalena y La Guajira y que está intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos desde septiembre de 2024. «Garantía de la Nación» quiere decir que si Air-e no paga, pagan los contribuyentes. El documento CONPES 4216 que recomendó la garantía es del 28 de octubre, un día antes de la resolución: casi un billón de pesos de riesgo público aprobado en 24 horas, en un expediente en el que el Gobierno pide y el Gobierno concede. El 6 de noviembre, la ministra de Minas habló de un crédito de «hasta 1,2 billones» para la misma empresa: no está claro si es el mismo crédito con otra cifra o uno adicional.

Y hay una ausencia que pesa tanto como las tres presencias. El 25 de agosto el Confis —Consejo Superior de Política Fiscal, otro órgano interno del Gobierno— autorizó por la Resolución 2024 la emisión de títulos TES, los bonos de deuda interna que compran los bancos y los fondos de pensiones, por 25 billones de pesos. Esa autorización necesita un decreto que la formalice y se publique. Por ahora el decreto no aparece: o los títulos no se han emitido, o se están emitiendo sin que el acto que los respalda sea público. Cualquiera de las dos respuestas es un indicio de cómo será el accionar de este gobierno durante todo su periodo.

Así se financia un gobierno capturado: no con una ley que se debate, sino con resoluciones que un ministro firma, documentos CONPES que el Gobierno se aprueba a sí mismo, un reglamento que convierte el silencio del Congreso en autorización y un decreto que no llega. Ninguna de estas piezas es ilegal. Todas, juntas, sacan la deuda del país del lugar donde la gente podría verla y activar los controles democráticos.

La rosca, medida

En la primera entrega de esta serie de análisis enumeré nombres. La Silla Vacía (26 de octubre) puso la cifra: revisó 68 empresas con participación del Estado y encontró 25 personas con vínculos personales o políticos con el presidente, con el ministro de Hacienda Miguel Gómez Martínez o con el partido Salvación Nacional. En 76 días el Gobierno nombró 92 personas en 116 puestos de junta directiva y presidencia; el círculo personal del presidente ocupa el 20 % de esos puestos, frente al 8 % con que terminó el gobierno de Gustavo Petro. El presidente removió además a los 173 miembros de las juntas de las cámaras de comercio del país designados por el Gobierno anterior. La llave de todo es el Ministerio de Hacienda, que directamente o a través del Grupo Bicentenario y de Ecopetrol es dueño de casi todas esas acciones: quien controla Hacienda decide quién se sienta en las juntas que eligen presidentes, aprueban créditos y adjudican contratos de las empresas públicas. Una sesión de la junta de Ecopetrol paga unos 10,5 millones de pesos; la de Findeter, 5,8 millones. Calculen entonces los sueldos que a dedo el señor Abelardo y los hermanos Gómez han regalado a sus cercanos nuevamente sin control democrático.

Los casos nuevos siguen el molde. El Decreto 1596 del 22 de octubre nombró embajador en Venezuela a Jorge Alberto Jaller Jaramillo, que ya estaba en la junta de Ecopetrol. El secretario jurídico de la Presidencia, Andrés Barreto, director general de De la Espriella Lawyers hasta abril de 2026, es también gerente encargado del Fondo Adaptación y miembro de la junta del Banco Agrario. El presidente encargado de la Fiduprevisora, Andrés Cervantes, fue abogado de Zurek Gómez Abogados, la firma del senador Enrique Gómez líder de Salvación Nacional, hasta 2018; el encargo lo firmó su hermano, el ministro de Hacienda.

Cuestión Pública (25 de octubre) documentó que la firma del ministro de Justicia, Iván Cancino Abogados SAS, cambió de nombre a MAJA LEGAL SAS el 30 de junio de 2026, nueve días después de la elección presidencial, con una colaboradora suya desde 2021 como accionista única; que Cancino le cedió en julio los contratos con la Defensoría del Pueblo y el Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles; y que el 6 de agosto, la víspera de la posesión, MAJA LEGAL firmó con el Fondo Nacional del Ahorro. En 2026 la firma suma 720 millones de pesos en contratos públicos, 442 % más que en 2025. El artículo 127 de la Constitución prohíbe a los servidores públicos celebrar contratos con el Estado «por sí o por interpuesta persona».

El mérito corre la misma suerte que en la primera entrega de esta serie de analisis. Cambio (26 de octubre) reveló que Camilo Noguera Pardo, viceministro de Educación Superior del 11 de agosto al 7 de octubre, aparece postulado a dirigir el Instituto Colombiano de Antropología e Historia con una cúpula de tres abogados y un administrador, ninguno antropólogo ni historiador, y que en su registro de conflictos de interés declara como «abuelo» a Camilo Noguera Abello, director del partido Defensores de la Patria, con quien, según Cambio, solo se lleva nueve años. El relevo llega en la misma quincena en que la ministra de Culturas, Paola Holguín, anunció una «contrarrevolución cultural» (discurso del 15 de octubre, publicado el 16) y retiró medio centenar de piezas del Museo Nacional.

Y Viviane Morales volvió. La ministra de Educación que renunció el 2 de septiembre por «una situación personal» fue designada consejera Comisionada de Paz por el Decreto 1631 del 3 de noviembre, cuyo regreso había anunciado la prensa el 23 de octubre. El decreto tiene un problema de técnica que vale la pena explicar. Todo decreto debe citar la norma que le da al presidente la competencia para expedirlo. El 1631 cita el Decreto 658 de 2024, del gobierno de Petro, sobre delegaciones presidenciales. Pero ese decreto ya no existe: el Decreto 1610 del 29 de octubre de 2026, del propio gobierno De la Espriella, lo derogó. Un acto fundado en una norma derogada puede ser un simple error de redacción sin consecuencias o un vicio de competencia que lo haga anulable; ya veremos si un ciudadano preocupado toma acciones frente a esto. Una dirigente evangélica cuyo esposo, Carlos Alonso Lucio, dirigió el diseño del programa de gobierno y la tan cacareada “Arca de Noe”, pasa a dirigir la política de paz siete semanas después de salir del gabinete «por razones personales».

La urgencia como régimen

La ley de contratación (Ley 80 de 1993, artículos 42 y 43) permite a una entidad contratar directamente, sin licitación, cuando declara una «urgencia manifiesta»: una calamidad o una situación que no da tiempo para el proceso normal. La contrapartida es que el acto que la declara y el contrato deben enviarse a la Contraloría para control fiscal. El 19 de agosto el Gobierno declaró la emergencia económica por el terremoto, y desde el 10 de agosto, según los datos abiertos del SECOP II, las entidades públicas han firmado 636 contratos por urgencia manifiesta por 719.357 millones de pesos. La urgencia no es la excepción de este Gobierno: es su forma normal de comprar.

El ejemplo más caro es el de los pasaportes. El canciller Omar Bula Escobar anunció el 28 de octubre que, con base en una resolución de urgencia manifiesta del 17 de septiembre, la Cancillería contrató con la Unión Temporal Documentos de Viaje 2027, de Thomas Greg & Sons y Thales, la expedición de pasaportes por quince meses a través del contrato 959-2026, 240.352 millones de pesos, del 27 de octubre de 2026 al 17 de diciembre de 2027. Es la misma empresa que imprimía los pasaportes hasta que el gobierno de Gustavo Petro intentó cambiar el modelo en 2023, origen del pleito y la conciliación que el país siguió durante dos años. Vuelve por la puerta de la urgencia, sin licitación, y en el registro del SECOP el ordenador del gasto —el funcionario responsable de la plata— aparece como «No definido».

Hay más. La Unidad Nacional de Protección, cuyo «desmonte» de esquemas de seguridad anunció el presidente en el Ministerio del Interior el 15 de octubre, firmó el 23 de octubre un contrato por urgencia manifiesta de 21.492 millones y otro el 30 por 16.507 millones; con los dos de septiembre, suma 74.603 millones en contratos de urgencia ajenos al terremoto. Y el Departamento Administrativo de la Presidencia (Dapre) tramita, según documentos conocidos por Cambio y resumidos por Infobae el 30 de septiembre, una contratación directa de 773,5 millones de pesos con Magneto Empleos, la plataforma privada que operó durante el empalme el «Banco de Talentos» del presidente electo sin condiciones económicas conocidas. El objeto del contrato incluye buscar y presentar candidatos a ministerios, superintendencias y juntas, y a las jefaturas de control interno de las entidades nacionales: el

cargo que, por la Ley 1474 de 2011, designa el presidente para vigilar a cada entidad. Hubo una sola propuesta, la de Magneto, del 22 de septiembre.

Los decretos de la emergencia tienen, además, una vida propia que la Corte Constitucional no ha visto. Cuando el Gobierno declara una emergencia económica (artículo 215 de la Constitución), expide «decretos legislativos» que la Corte revisa de oficio en los expedientes que llama RE. Pero la Ley 137 de 1994, artículo 20, exige algo más: toda resolución o circular que una entidad expida «en desarrollo» de esos decretos debe enviarse en 48 horas al Consejo de Estado para un «control inmediato de legalidad». El decreto legislativo 1384 de 2026 ya ha sido aplicado por nueve entidades, entre ellas la Procuraduría (Resolución 298 del 28 de octubre) y la DIAN (Resolución 000034 del 3 de noviembre), sin que conste la remisión de ninguno de esos actos. Y el decreto legislativo 1385 levantó la reserva estadística del DANE, es decir, la garantía legal de que los datos individuales que los colombianos entregan en censos y encuestas no pueden usarse para otros fines, «mientras subsistan las situaciones de hecho», sin plazo. La Corte lo tiene en el expediente RE-417, fijado en lista el 3 de noviembre.

La plata que no pasa por el presupuesto tampoco pasa por la licitación. El 6 de noviembre el gobierno anunció que la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), que preside Ricardo Ayerbe —gerente de la campaña a la presidencia del señor Abelardo en Bogotá, como documenté en la primera entrega—, firmó el 21 de octubre con el Ministerio de Educación de Ilva Myriam Hoyos un acuerdo para estructurar trece colegios en Soacha y Cali por 887.000 millones de pesos bajo el esquema de asociación público-privada (APP): un particular diseña, construye y mantiene el colegio y la Nación le paga durante años con cargo a presupuestos futuros. «El dinero está asegurado», aseguraron el pasado 6 de noviembre. No hay contrato, no hay fechas, y no se cita el aval fiscal ni las vigencias futuras que una APP exige por ley. La misma agencia que apareció en la primera reunión de las megacárceles se convierte en el vehículo de la infraestructura social pagada a plazos por el Estado para que la operen privados financiado por deuda pública a cargo de los impuestos de todas y todos.

Y después del rescate de Presto, que terminó en manos del Grupo Nutresa tras una gestión

del ministro de Comercio, Mauricio Gómez Amín, que el presidente dijo haber «facilitado en cuestión de horas» (alocución del 25 de octubre), el 6 de noviembre anunció que el Gobierno elaborará «una lista rigurosa de empresas emblemáticas en problemas financieros» para buscarles inversionistas. Quién entra en la lista, quién se entera primero y a qué grupo económico se llama son decisiones de enorme valor. No hay acto, no hay criterio, no hay responsable. La venta de Presto la autorizó la Superintendencia de Sociedades, que dirige Julia Eva Pretelt, siete años en la firma de abogados De la Espriella Lawyers.

El territorio: lo que se abre y lo que se cierra

En la primera entrega mostré que el ajuste fiscal quita a quien recibe subsidios de demanda y devuelve a quien recibe subsidios de oferta. En el territorio el patrón es el mismo, y en diez días se ejecutó con cuatro actos.

Primero, la Amazonía. La Resolución 961 del 4 de agosto de 2026, del gobierno de Petro, declaraba el bioma amazónico —483.283 kilómetros cuadrados, el 42 % del territorio continental— «reserva de recursos naturales renovables» y prohibía allí nuevas concesiones mineras y contratos de hidrocarburos. La Resolución 1405 del 23 de octubre, firmada por el ministro de Ambiente Fabio Arjona Hincapié, la revocó por completo. El motivo invocado: la consulta previa con comunidades negras no había terminado. Quien pidió la revocatoria fue la Asociación de Profesionales del Sector Minero Colombiano, con el acompañamiento de Bioterritorio, una consultora del sector minero-energético, según consta en el propio acto. El Espectador e InfoAmazonia (26 de octubre) lo publicaron con otro número por una transposición de cifras.

Segundo, el día anterior, la Resolución 40579 del 22 de octubre de la ministra de Minas, María Nohemí Arboleda, derogó los quince Distritos Mineros Especiales (más de 5,3 millones de hectáreas) «por conveniencia» y sin consulta previa, aunque el propio acto reconoce acuerdos protocolizados con comunidades indígenas y consejos comunitarios del norte del Cauca y consultas en el Bajo Cauca. Es decir: la misma semana, el Gobierno invocó la falta de consulta previa para retirar una protección ambiental y la omitió para retirar una figura que

tenía acuerdos étnicos. El criterio cambia según lo que convenga liberar para los socios del señor Abelardo.

Tercero, la consulta previa misma. El pasado 26 de octubre se presentó la Directiva Presidencial 06 del 14 de octubre: el diálogo se hace solo con las autoridades étnicas «legítimamente reconocidas», los terceros que acompañan a las comunidades pierden vocería, las etapas son «preclusivas» y, si no hay acuerdo tras «esfuerzos razonables», la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa cierra el proceso por acto administrativo y «el Estado recupera su plena autonomía para decidir». El lenguaje del anuncio gubernamental habla de «peaje burocrático», «terceros avivatos» e «intermediarios oportunistas». La consulta previa, que la Corte Constitucional ha tratado como derecho fundamental de los pueblos étnicos desde la sentencia SU-039 de 1997, pasa a ser un trámite administrativo con fecha de cierre para este gobierno.

Cuarto, la comida. Las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) son una figura creada por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, el Plan Nacional de Desarrollo de Petro que ya estaba reconocida por la Constitución de 1991: el Ministerio de Agricultura, con estudios de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), declara zonas donde el suelo debe conservar su vocación agrícola y los municipios no pueden cambiarle el uso para urbanizar o para otras actividades. El Gobierno las está derogando una por una. El ministro Indalecio Dangond firmó el 5 de octubre las derogatorias de las cinco APPA de la Sabana Centro (Sopó, Nemocón, Cogua, Tenjo y Tabio, casi 16.000 hectáreas que abastecen a Bogotá) y del sur de La Guajira; el anuncio del 12 de octubre lo explicó con una franqueza inusual: lo que la APPA frenaba era que el municipio pasara «de finca a urbanización», y ahora, «si decide entregarla para el cemento, será su decisión y será también su responsabilidad». Siguieron la Resolución 000386 del 23 de octubre, que derogó la APPA de diecisiete municipios de Córdoba sin mencionar los 60 comentarios ciudadanos de la consulta, y la Resolución 000402 del 27 de octubre, que derogó las nueve APPA del suroeste antioqueño: 102.800 hectáreas en diecinueve municipios, entre ellos Jericó, donde la multinacional AngloGold Ashanti impulsa el proyecto de cobre Quebradona. El acto no menciona la mina; la coincidencia territorial es la alerta ciudadana a la que toca hacerle

seguimiento. Están en trámite las derogatorias del Tolima (91 comentarios ciudadanos) y de Chucurí, en Santander.

Aquí hay que detenerse. Las APPA no son solo un instrumento agrario: son el único freno nacional que tenía el ordenamiento del suelo rural frente a la expansión urbana, la cementera y la minería, porque el cambio de uso del suelo lo deciden los concejos municipales, que son el eslabón más débil frente a quien puede comprar y urbanizar. Al retirar la protección nacional «por defectos técnicos del mapa» en lugar de corregir el mapa, el Gobierno devuelve la decisión a quien menos puede resistir la presión. Y el traslape de esas derogatorias con los intereses minero-energéticos no es una conjetura del análisis sino la secuencia de los actos: en la misma semana se liberó la Amazonía para la minería y los hidrocarburos a pedido de un gremio minero, se eliminaron los distritos mineros especiales que ordenaban la pequeña minería con acuerdos étnicos, se convirtió la consulta previa en un trámite administrativo de cierre y se levantó la protección agrícola sobre el municipio del mayor proyecto de cobre del país. El ministro de Agricultura completó el cuadro en una entrevista del 29 de octubre en el canal oficial de la presidencia: el Estado no comprará más tierra para la reforma agraria —un cambio de política frente al punto 1 del Acuerdo de Paz— y una empresa israelí evaluará operar por concesión el distrito de riego del Ranchería, en La Guajira. Y el Gobierno que reanudó la aspersión aérea con glifosinato de amonio objetó, el 5 de noviembre, la ley que creaba la Política de Estado de Familias Guardabosques, el programa de sustitución de cultivos con pago a las familias (expediente OG-172 en la Corte).

El quinto acto es el más técnico y por eso el más fácil de pasar por alto. El ministro Arjona, que trabajó «los últimos 20 años» en la ONG Conservación Internacional, anunció en el canal oficial del gobierno nacional el 25 de octubre que el Plan Nacional de Desarrollo «recuperará el 100 % de la posibilidad de no causación del impuesto» al carbono. El impuesto al carbono, creado por la Ley 1819 de 2016, grava la gasolina, el diésel y otros combustibles fósiles según el CO_2 que emiten. Desde 2017 la ley permite que quien debe pagarlo no lo pague —eso es la «no causación»— si demuestra que compró y canceló «créditos de carbono»: certificados emitidos por proyectos que reducen emisiones, como conservar bosque, reforestar o proteger manglares. La reforma tributaria de 2022 del gobierno de Petro limitó

ese mecanismo al 50 %: la mitad del impuesto hay que pagarla siempre. Volver al 100 % significa que las petroleras y distribuidoras de combustible podrán dejar de pagar todo el impuesto comprando créditos, lo que multiplica la demanda de esos certificados y, con ella, el negocio de quienes los producen y venden: desarrolladores privados y ONG de conservación.

Conservación Internacional aparece, según su propia divulgación, entre los socios del proyecto de carbono azul de Cispatá que el ministro citó como ejemplo. Un ministro que anuncia una política que agranda el mercado en el que trabajó dos décadas, y hay una pregunta que la Silla Vacía ya había formulado al nombrarlo: si su viceministro de ordenamiento venía de la misma ONG y su viceministro normativo de una firma que asesora al sector minero-energético, la independencia del ministerio frente a los regulados era la prueba de fuego.

Cada una de estas decisiones tiene una justificación técnica publicada. Juntas dibujan un mapa: la frontera extractiva se abre, la frontera alimentaria se cierra, la consulta previa deja de ser un derecho y el impuesto ambiental se vuelve negociable. Es lo que los actos administrativos del gobierno nacional, leídos en orden, nos cuentan.

La paz en una sola mano y la fuerza como idioma

La Ley 418 de 1997 es la ley de orden público: la que autoriza al Gobierno a adelantar diálogos con grupos armados, conceder beneficios jurídicos a quienes se desmovilizan y atender a las víctimas. Tiene vigencia temporal y el Congreso la prórroga cada cuatro años. El 4 de noviembre de 2026, el día en que vencía, se sancionó la Ley 2640. Deroga los artículos de la Ley 2272 de 2022, la ley de «paz total» del gobierno de Petro, que daban marco a los diálogos con las estructuras armadas; mantiene la extradición; y en dos artículos finales, el 28 y el 29, entrega al presidente la dirección exclusiva de cualquier acercamiento y excluye de responsabilidad penal y disciplinaria a quienes participen en ellos. La comisionada de paz que operará esa ley es la exministra que volvió por un decreto fundado en una norma derogada. La paz, como las juntas y como las urgencias, queda a discreción y capricho del

señor Abelardo.

Lo anterior se traduce en guerra total. Entre el 25 de octubre y el 6 de noviembre el presidente lanzó o acompañó en persona seis operaciones y las publicó en su canal personal «DE LA ESPRIELLA STYLE» y en el de la Presidencia: Ónix contra el ELN (25 de octubre), Kratos en Bogotá (28 de octubre, 172 capturas), Oppenheimer en Nóvita, Chocó (publicada el 31 de octubre: el primer bombardeo contra el Clan del Golfo, siete muertos el 28 de octubre, anunciado tres días después), Esparta en el Catatumbo (3 de noviembre, con la orden de «capturar o dar de baja» a los cabecillas), Némesis en Cúcuta (4 de noviembre) y Poseidón en La Guajira (6 de noviembre, 104 armas incautadas, con la DEA nombrada como socia). En esas piezas prometió a los criminales «una cárcel o una tumba», los llamó «plaga» y «cáncer» y, en al menos tres ocasiones —Medellín, 27 de octubre; Bogotá, 28 de octubre; Cúcuta, 4 de noviembre—, increpó ante la cámara, por su alias, a personas capturadas horas antes y sin juicio: «bien motiladito te vamos a dejar», «se te van a ir más de 40 años».

En Colombia la culpabilidad la declara un juez al final de un proceso; exhibir capturados y anticiparles la condena desde la Presidencia es lo que la Constitución llama violar la presunción de inocencia, y es también un mensaje a los jueces que van a conocer esos casos.

El mismo idioma se aplica a los funcionarios del gobierno anterior. En el Ministerio de Salud, el 27 de octubre, el presidente dijo: «Se acabó la práctica de tipo Gestapo que se hacía con esta superintendencia y que se hacía con el ministerio… con el régimen anterior… persiguieron a muchas EPS sin ningún rigor técnico». Se refería a la Superintendencia Nacional de Salud y al Ministerio de Salud del gobierno de Petro, que intervinieron siete EPS con más de 21 millones de afiliados por incumplir indicadores financieros y de atención. La pertinencia de la frase no está solo en la palabra: está en lo que el nuevo Gobierno hizo con las EPS esa misma semana. El 22 de octubre, la ministra Ana María Vesga y la superintendente María Andrea Godoy firmaron la Circular Externa Conjunta 034, que suspende hasta el 28 de febrero de 2027 las mesas de saneamiento de cartera, el mecanismo con el que se concilia cuánto deben realmente las EPS a hospitales y clínicas; y la

Resolución 2445, que crea una línea de crédito directo para las EPS con recursos públicos de la ADRES, cuyo monto total y cupo por EPS «se definirá por el Ministerio», es decir, sin cifra. El 29 y el 31 de octubre, a pedido de las propias EPS y de la ADRES, el ministerio aplazó por resolución tres medidas que las afectaban. Llamar «Gestapo» a la intervención de las EPS mientras se les suspende el cruce de cuentas y se les abre una línea de crédito sin monto es la justificación discursiva de un giro regulatorio a favor de las empresas intervenidas, el mismo que la primera entrega de esta serie de análisis anticipó al describir al presidente de Ecopetrol como dueño de una clínica que le factura al régimen subsidiado de la mano del nombramiento de la presidenta de ACEMI – el gremio de las EPS – como ministra de Salud y una superintendente que también venia de cargos directivos en ese gremio.

Y hay una pieza legislativa que une los dos discursos. La Silla Vacía (15 de octubre) resumió el borrador filtrado de 116 páginas del Estatuto Antiterrorista que promovían Lara y Cancino: un Registro Nacional de Grupos Terroristas alimentado por el Consejo de Seguridad Nacional —un órgano integrado solo por nombrados del presidente— mediante acto administrativo, sin proceso penal ni juez; los incluidos pierden el acceso a cuentas bancarias y su personería jurídica, y la Unidad de Información y Análisis Financiero congela sus activos en 24 horas, con apelación solo ante el Consejo de Estado; y una definición de «colaborador de organización terrorista» que podría abarcar aportes «intelectuales». Un Gobierno que en declaraciones oficiales llama «terrorismo urbano» a episodios de protesta y «régimen criminal» al gobierno anterior pide la facultad de decidir, sin juez, quién es terrorista y de dejarlo sin plata al día siguiente.

La soberanía tiene socio

La «soberanía» que invoca cada discurso del señor Abelardo tiene un socio operativo. Más de 300 militares de Estados Unidos llegaron a Tolemaida el 30 de octubre para el ejercicio Vanguardia del Sur, según Blu Radio (26 de octubre), sin que conste el permiso del Senado que el artículo 173, numeral 4, de la Constitución exige para el tránsito de tropas extranjeras. El director de la Policía, mayor general Jesús Alejandro Barrera, explicó el 1 de noviembre que la Policía Fiscal y Aduanera será reorganizada «en cabeza del presidente», que su nueva

directora fue entrevistada personalmente por él, que la investigación criminal pasa a la DIJIN «de la mano» de HSI (Homeland Security Investigations), la agencia de investigaciones del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, que la carga se perfilará con la aduana estadounidense (CBP) y que los policías de esa unidad serán sometidos al polígrafo «por las agencias extranjeras que apoyan». Añadió que la Policía tiene, con apoyo de agencias internacionales, acceso a bases de datos del sistema financiero nacional e internacional.

Mientras tanto, el gobierno nacional el pasado 7 de noviembre celebro la «diplomacia comercial» del canciller Omar Bula Escobar en Suiza, un «diálogo de prosperidad económica» con Washington sobre minerales críticos, energía e infraestructura digital, y la presentación ante el cuerpo consular del Viceministerio de Asuntos Migratorios, Consulares y de Protección Internacional con una consigna: «el desorden migratorio se acabó».

El Partido Demócrata acaba de ganar la Cámara y el Senado de Estados Unidos, y el canciller tiene publicados en su cuenta personal trinos que acusan a los demócratas de amar «todo lo que sea ilegal» (4 de diciembre de 2020) y de un «fraude descarado» (15 de noviembre de 2020), y uno de hace menos de un año que insinúa que Kamala Harris consume cocaína, reproducidos por La Silla Vacía (Daniel Pacheco, 8 de julio de 2026) y por 360 Radio (6 de noviembre de 2026). El congresista Gregory Meeks, que puede presidir desde enero el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara, ya había acusado al presidente De la Espriella de intervenir en las elecciones de su país.

El interrogatorio en el palacio

El 31 de octubre La Nueva Prensa publicó, con un testimonio grabado de unos 18 minutos, la denuncia de una funcionaria del DAPRE vinculada desde antes del cambio de gobierno, cuya identidad el medio reserva. Según su relato, el jueves 29 de octubre fue citada a la Casa de Nariño por quien se presentó como secretaria privada del director del DAPRE, Carlos Andrés Ríos Puerta. Allí, entre dos y tres hombres que se dijeron «investigadores», sin mostrar credencial ni decir a qué entidad pertenecían, la interrogaron unas cuatro horas y media sin

abogado: cómo entró al DAPRE y quién la recomendó; su vínculo «personal e institucional» con Gustavo Petro; fotografías de sus redes sociales, entre ellas una en una ciclovía con su hijo junto a un puesto de la campaña de Iván Cepeda, por la que la acusaron de participación en política; y su relación con otras mujeres vinculadas al Estado.

Después, en un baño del primer piso, una mujer que ella identifica como teniente de la Policía le exigió orinar con la puerta abierta y desnudarse por completo para una requisa «por protocolo de la Presidencia». Sus abogados dicen tener «indicios graves» de que los interrogadores eran de la Dirección Nacional de Inteligencia y evalúan acciones penales y disciplinarias. Ella dice que desde agosto no tiene funciones ni jefe inmediato.

El 21 de octubre, en la Comisión Segunda del Senado, el director del Dapre denunció la supuesta «instrumentalización de 48 mujeres» contratadas en esa entidad en el gobierno de Petro «para estar con el expresidente»; la Fiscalía abrió una indagación preliminar y anunció citar a las exfuncionarias Laura Sarabia y Angie Rodríguez; en un anuncio del gobierno del 5 de noviembre se vinculó esa denuncia con el hallazgo, el 28 de octubre, de tres personas con antecedentes dentro de la casa de Ríos presuntamente como método de intimidación. La denunciante dice que la interrogaron precisamente sobre su relación con el expresidente y con otras mujeres del Estado: el interrogatorio encaja con la pesquisa que el director había anunciado en público.

La Dirección Nacional de Inteligencia la dirige el general retirado Jorge Andrés Zuluaga López, investigado por el caso Andrómeda —las interceptaciones ilegales de 2014— y a quien la JEP compulsó copias por la persecución a la Unión Patriótica.

La «limpieza» del DAPRE es política declarada; la presidencia anunció el 20 de septiembre una reducción del 65 % de la contratación y el 31 de octubre que la planta está ocupada al 58 %; una funcionaria de carrera sin funciones ni jefe desde agosto es la otra cara de esa cifra.

Una requisa con desnudo total sin orden judicial no es un registro de seguridad sino lo que la

ley penal llama inspección corporal, que exige autorización de un juez de control de garantías.

La arquitectura de la corrupción legalizada

El sistema tiene ya una forma reconocible, y conviene describirla como arquitectura, porque lo que la hace funcionar es cómo encajan las piezas.

La base es la que describí en la primera entrega de esta serie de análisis: la confianza personal del presidente como único requisito para administrar lo público. Sobre esa base, los noventa días muestran cuatro columnas.

La primera es el control de la fuente del dinero. Quien controla el Ministerio de Hacienda controla el presupuesto, la deuda y las juntas de las empresas públicas. En tres semanas esa cartera expidió el presupuesto por decreto sin las modificaciones del Congreso, recortó 13,8 billones sin publicar dónde, autorizó 5.200 millones de dólares en bonos y 297 millones de euros en créditos por resolución, garantizó en un día un crédito de 990.000 millones a una electrificadora intervenida, y encargó la Fiduprevisora a un exabogado de la firma del hermano del ministro que es al mismo tiempo el senador líder del partido de gobierno Salvación Nacional. Ninguna de esas decisiones pasó por algún control democrático. La casa Gómez no tiene que capturar al Congreso si puede prescindir de él.

La segunda es la sustitución del procedimiento por la excepción. La licitación, la consulta pública, la consulta previa, el control de la Corte y el control fiscal son los procedimientos que obligan al poder ejecutivo a explicar lo que hace antes de hacerlo. Los noventa días muestran cómo cada uno fue reemplazado por su excepción: la licitación, por la urgencia manifiesta (636 contratos, 719.357 millones); la consulta pública de las normas, por plazos de tres días o por decretos sin consulta; la consulta previa, por un cierre administrativo cuando no hay acuerdo; el control de la Corte sobre los decretos de emergencia, por actos que los desarrollan y no se remiten; el control fiscal, por donaciones y APP que no pasan por el presupuesto. La excepción no viola la regla: la regla misma prevé la excepción. Lo que la

convierte en captura es su uso sistemático como vía ordinaria.

La tercera es la concentración de la decisión en una persona y su entorno. La Directiva Presidencial 07 del 26 de octubre ordena que todo proyecto de ley del Gobierno y todo mensaje de urgencia pase por la Jefatura de Despacho de Nicolás Gómez Arenas antes que por la Secretaría Jurídica. La Ley 2640 da al presidente la dirección exclusiva de la paz, pero eliminando el procedimiento y cambiando la palabra por sometimiento para que la única opción sea la guerra total. El contrato de Magneto pone la preselección de los jefes de control interno en un contratista del DAPRE. La reorganización de la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA) se hace «en cabeza del presidente», que entrevista a su directora. El presidente en persona da la orden de inicio de las operaciones policiales y las publica en sus redes sociales.

La cuarta es la pedagogía del miedo. «Plaga», «cáncer», «cárcel o tumba», «Gestapo», «régimen criminal», «terrorismo urbano», capturados increpados ante la cámara, una funcionaria interrogada sobre sus fotos. Un poder ejecutivo que ya no va a pedir permiso necesita que no funcione la separación de poderes como principio republicano: que el funcionario de carrera no objete, que el gremio no recaude por su cuenta, que la comunidad no insista en la consulta ni se movilice por sus derechos, que el periodista mida sus palabras al cubrir al gobierno, que el juez sepa qué espera el presidente de su sentencia sobre los presuntos criminales. El lenguaje no es un exceso retórico que acompaña la arquitectura: es la base que la consolida, porque sin él cada una de las columnas anteriores tendría que resistir el control de otros poderes del Estado y la sociedad organizada y movilizada.

Esa es la corrupción legalizada en su segunda fase. En la primera, la captura fue de personas: el bufete, los socios, la parentela y la red de fe sobre los nodos del Estado. En la segunda es de reglas: el presupuesto, la deuda, la urgencia, la consulta, la ley de orden público y los decretos de emergencia, usados de modo que las decisiones que importan no pasen por el Congreso, ni por el poder judicial, ni por el portal de contratación para garantizar transparencia, ni por el escrutinio democrático de la comunidad. No hace falta que nadie se robe un peso para que el Estado deje de ser de todos. Basta con que la regla la escriba quien se beneficia de ella.

Qué hacer

La respuesta, no puede ser solo judicial, aunque haya demandas que presentar y plazos que no se pueden perder: intervenciones ciudadanas sobre los expedientes de seguimiento de la corte constitucional; la acción pública contra las leyes que están aprobando por vicios de forma y fondo; corresponde el control político sistemático que la oposición está obligada a ejercer bajo el liderazgo de la bancada del Pacto Histórico, pregunta por pregunta, acto por acto: el texto del acuerdo de los colegios por APP y su aval fiscal por ejemplo; la lista de contratos de urgencia remitidos a la Contraloría; la respuestas del Dapre, la Policía y la DNI sobre lo denunciado el pasado 29 de octubre y los cientos de hechos con los que nos saturan semana a semana para buscar que bajemos los brazos y nos ocupemos de nuestras individualidades y vidas privadas porque el proyecto de cambio en Colombia está bajo asedio.

Y corresponde la movilización popular derrotar el miedo, porque un Gobierno que llama cáncer a sus enemigos no va a devolver las reglas por las buenas. La caja de cristal que debería ser el Estado no la construye el capricho ideológico de un presidente violento y autoritario. La construye una sociedad que la exige, y proyectos políticos, como el Pacto Histórico, que entiendan que rehacer el Estado en claves de regla, mérito, democracia, justicia social y transparencia es la única forma de que no vuelva a ser capturado.

Shameel Thahir Silva, Analista y asesor político.

Foto tomada de: La Silla Vacía