

Imprimir

El debate sobre los instrumentos de pacificación y el monopolio legítimo de la fuerza en Colombia ha transitado históricamente por la delgada línea que separa la eficacia pragmática del Estado Social de Derecho y las exigencias inexorables de la justicia. Desde los cánones constitucionales consagrados en el artículo 1 de la Carta Política, el principio de separación de poderes, artículo 113 C.P., y los estándares internacionales en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, el proyecto de ley N° 296 de 2026 Senado – 433 de 2026 Cámara, “por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, sus prórrogas y se establece la política estatal para garantizar el orden público, lograr una intervención territorial integral y se dictan otras disposiciones”, presenta fisuras estructurales graves. Si bien la política criminal del Estado cuenta con un amplio margen de configuración legislativa, este no es absoluto y encuentra fronteras infranqueables en la dignidad humana, los derechos de las víctimas, el cumplimiento de la Constitución Política y los compromisos internacionales del Estado.

A través de un examen del articulado aprobado en comisiones conjuntas, las modificaciones de fondo a la ley 418 de 1997, las derogatorias expresas a la ley 2272 de 2022 – Paz Total, la adopción del procedimiento procesal de los artículos 43 a 53 de la ley 1908 de 2018 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, encabezada por la Sentencia C-525 de 2023 y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), veamos cómo este proyecto choca con normas superiores.

1. Vulneración del Principio de Separación de Poderes y de la Independencia Judicial

1.1. La intromisión del Ejecutivo en la Fase de Judicialización y la Naturaleza de los Acuerdos

El artículo 3 y el artículo 16, que adiciona el artículo 66B a la Ley 418 de 1997, estructuran un modelo compuesto por una etapa administrativa gubernamental y una etapa de judicialización a cargo de la Fiscalía General de la Nación y los jueces. En la fase administrativa, con una duración máxima de 3 meses prorrogable por 3 meses más, el Gobierno Nacional, por conducto de sus delegados autorizados, recibe del interlocutor designado la solicitud de sometimiento, la cual debe incluir la identificación de la estructura, listado de integrantes, menores de edad reclutados, personas secuestradas, bienes,

economías ilícitas y personas desaparecidas.

Aunque formalmente se afirma reconocer la autonomía de la Fiscalía General de la Nación y de los jueces, en la práctica el Ejecutivo condiciona de manera casi vinculante el devenir de la judicialización. El artículo 250 de la Constitución Política le confiere a la Fiscalía la titularidad de la acción penal con plena autonomía, mientras que el artículo 228 consagra la independencia de la Rama Judicial. Someter la actividad de indagación e investigación a cronometrajes administrativos perentorios coarta la autonomía técnica del ente acusador y de los jueces de control de garantías y conocimiento, convirtiéndolos en meros homologadores de decisiones adoptadas en el despacho del Presidente de la República o del Ministerio de Justicia. Tal como lo advirtió la Corte Constitucional en la sentencia C-525 de 2023, la definición de los términos de sometimiento, los beneficios penales y las zonas de ubicación son competencia exclusiva y reservada del Congreso y de los jueces ordinarios; el Ejecutivo no puede poseer facultades para otorgar beneficios penales ni para suspender indefinidamente la actuación de la justicia.

1.2. Confusión entre Política de Seguridad y Administración de Justicia

El artículo 8, que modifica el artículo 8B de la Ley 418 de 1997, y el artículo 7, que modifica el artículo 8A de la misma ley, facultan al Presidente de la República, en coordinación con la Fiscalía y el INPEC, para definir mediante acto motivado el lugar donde se materializará la judicialización bajo una “precisa delimitación geográfica”. Esta figura, que permite fijar centros de reclusión especiales o zonas de concentración, se asemeja a retenes de sujeción administrativa para procesados penales que recuerdan a los extintos procesos de desmovilización de autodefensas, pero sin el rigor de un tribunal transicional independiente. Permitir que el Ejecutivo delimite geográficamente dónde operan los jueces o cómo se ejecutan las medidas de aseguramiento vulnera el principio de juez natural y el derecho a una justicia imparcial, desplazando funciones jurisdiccionales hacia la órbita de la discrecionalidad administrativa y militar.

2. Violación de los Estándares Internacionales de Derechos Humanos y de los Derechos de las

Víctimas

2.1. Proporcionalidad de las Penas y la Impunidad Encubierta

El régimen penal diferenciado establecido en el proyecto, Título IIIA, adicionado a la Ley 418 de 1997, contempla un marco de beneficios de una benevolencia inédita:

- Rebajas punitivas masivas: Se otorga una rebaja punitiva del 50% de la pena acumulada para los integrantes sin rol de mando y del 30% para quienes hayan ejercido posiciones de mando.
- Restricción por reclutamiento de menores: Si la estructura reclutó menores de edad en los 12 meses previos a la promulgación de la ley, la rebaja no superará el 10% para mandos y el 30% para no mandos. Sin embargo, la pena impuesta a quienes hayan tenido rol de mando o responsabilidad determinante en el reclutamiento no podrá ser inferior a un techo de apenas 10 años (artículo 16, parágrafo 3).
- Libertad condicional y excarcelación exprés: La libertad condicional se puede solicitar al cumplir las 4/5 partes de la pena efectiva, o reducirse a las 2/5 partes si se entrega información extraordinaria para ubicar personas desaparecidas o esclarecer redes de corrupción.
- Suspensiones de la pena para delitos graves: Para quienes no tengan rol de mando y sus delitos se limiten a concierto para delinquir u ofensas menores, se permite la suspensión condicional de la pena tras 1 año de ejecución o desde el momento de la sentencia si se presentan en los primeros 180 días de vigencia de la ley. Incluso para delitos de alta lesividad como lavado de activos y enriquecimiento ilícito, se habilitan suspensiones condicionales tras tres años.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos emblemáticos como *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* y *Gelman vs. Uruguay*, ha reiterado de forma invariable que las amnistías, los indultos y las disposiciones de lenidad desproporcionadas que conducen a la impunidad de crímenes atroces son incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Estatuto de Roma. Una rebaja del 50% sumada a una pena mínima de tan solo 10 años para máximos cabecillas fractura el principio de proporcionalidad punitiva frente a estructuras de macrocriminalidad que han cometido

crímenes de lesa humanidad o de guerra, vaciando de contenido efectivo el derecho de las víctimas a una pena justa y retributiva.

2.2. Benevolencia con el Narcotráfico y Saneamiento Patrimonial

Este es uno de los aspectos más alarmantes del proyecto por la paradoja punitiva que introduce. A pesar de enarbolar un discurso de “mano dura” contra las estructuras del crimen organizado y el terrorismo, el articulado, como acabamos de anotar, consolida un abanico de rebajas, suspensiones y beneficios carcelarios extraordinariamente laxos que benefician de manera directa a los actores del gran narcotráfico y a sus redes de apoyo financiero, sectores históricamente vinculados a los clientes de élite y carteras corporativas que el propio abogado y hoy presidente Abelardo de la Espriella defendió durante su ejercicio profesional privado.

Al consagrar la posibilidad de suspender condicionalmente la ejecución de la pena tras apenas tres años para delitos graves de criminalidad corporativa y lavado de activos (como testaferrato y enriquecimiento ilícito), la ley desnaturaliza la respuesta punitiva del Estado Social de Derecho. En la práctica, esta arquitectura jurídica premial actúa como un mecanismo de saneamiento patrimonial y judicial para los grandes capos y sus redes de testaferros. Al permitir que la verdad negociada y la entrega parcial de bienes sirvan como salvoconducto para extinguir penas privativas de la libertad en plazos exigüos o mediante modalidades de ejecución benignas como colonias agrícolas y cárceles productivas (artículo 18), el proyecto premia el capital acumulado del narcotráfico. Se subvierte así el principio de proporcionalidad y se diluyen las responsabilidades de los financiadores y lavadores de activos, permitiendo que antiguos eslabones del crimen transnacional reingresen a la legalidad económica con sus fortunas intactas o ligeramente fiscalizadas, reflejando un evidente sesgo corporativo y técnico heredado de los intereses de la defensa penal tradicional de los carteles y las mafias financieras.

2.3. La Condicionalidad de la Verdad y la Cooptación de la Reparación Material

Si bien el proyecto exige la entrega de bienes y la revelación de rutas de economías ilícitas para acceder a los beneficios, el artículo 16, numeral 4 del artículo 66A y parágrafo 4, establece restricciones probatorias severas. Dispone de manera tajante que las declaraciones contra terceros no constituirán prueba por sí solas y que las compulsas de copias solo procederán cuando exista condena previas. Al blindar de manera excesiva a terceros colaboradores como redes de apoyo civiles, políticas o empresariales, bajo el pretexto de evitar falsos testimonios, se debilita la obligación estatal de dismantelar las redes macrocriminales en su totalidad. El derecho a la verdad de las víctimas, consagrado en los Principios de Joinet[1], se ve subordinado a la eficacia procesal interna, limitando de forma gravosa la reconstrucción histórica del fenómeno delictivo y la determinación de las responsabilidades de los determinadores de la violencia. Por su parte, aunque el artículo 20 reitera la reparación por vía administrativa mediante la Ley 1448 de 2011, la destinación de bienes a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) corre el riesgo de ser meramente simbólica si no se garantizan mecanismos judiciales irrestrictos de extinción de dominio.

3. Inconsistencias Dogmáticas y Vacíos Legales Internos

3.1. Desnaturalización del Delito Político

El artículo 23 del proyecto, que adiciona el artículo 66G a la Ley 418 de 1997, prescribe de manera expresa que la aplicación de la ley *“no implica reconocimiento de carácter político a los Actores Armados Ilegales o Terroristas ni a sus integrantes, sin perjuicio del régimen constitucional y legal de los delitos políticos”*. Esto genera una contradicción sistémica e insuperable. Por un lado, el artículo 2 del proyecto cataloga a las estructuras bajo el rótulo de *“Actores Armados Ilegales o Terroristas”* basándose en su participación en sistemas de economías ilícitas y por otro lado, les otorga un tratamiento penal diferenciado casi idéntico al de los procesos de paz de carácter político, pero negándoles el estatus. Desde la dogmática penal colombiana, el terrorismo y el narcotráfico han sido históricamente excluidos de los beneficios de la justicia transicional política, como la ley 975 de 2005 o el acto legislativo 01 de 2017, por constituir delitos comunes de extrema gravedad. Extender un marco de rebajas masivas y tratamientos carcelarios flexibles a estructuras meramente narcotraficantes o de delincuencia organizada transnacional vulnera el principio de igualdad

ante la ley penal equiparando el alzamiento en armas con motivaciones ideológicas al mercenariado criminal y a las mafias corporativas.

3.2. Irregularidades en el Régimen de Inhabilidades y Derechos Políticos

Aunque el artículo 66G señala formalmente que los beneficios penales no modifican las inhabilidades constitucionales y legales para aspirar a cargos de elección popular, ejercer función pública o contratar con el Estado, las figuras de suspensión condicional de la pena y su extinción anticipada entran en rumbo de colisión directo con la Carta Política. El artículo 122 de la Constitución Política (modificado por el Acto Legislativo 01 de 2004, conocido como la norma de “muerte política”) prohíbe de forma categórica que quienes hayan sido condenados por delitos que afecten el patrimonio del Estado o pertenezcan a grupos armados ilegales puedan ser elegidos o contratar con el Estado. Si una norma premial extingue la pena de forma exprés mediante suspensiones condicionales o preacuerdos benignos, se genera un riesgo interpretativo de eludir la inhabilidad constitucional perpetua, generando una colisión frontal con los cánones de moralidad administrativa e igualdad ciudadana.

3.3. Mecanismos de Redención de Penas: Un Régimen Premial Extremo

El proyecto introduce dos modalidades extraordinarias de descuento punitivo que desdibujan la función de la pena:

- Por Colaboración Eficaz (Régimen 1×2): Se descuenta 1 día de pena por cada 2 días de trabajo si se aporta información verificable que lleve a la destrucción de laboratorios de droga, ubicación de personas desaparecidas o desmantelamiento de redes de tráfico y corrupción.
- Por Programas Restaurativos (Régimen 1×1): Se descuenta 1 día de pena por cada 1 día de participación en labores restaurativas como desminado humanitario, erradicación manual de cultivos ilícitos y restauración ecológica de áreas afectadas por la minería ilegal.

La acumulación imprecisa de estas figuras con la rebaja inicial del 30% o 50% reduce las

penas efectivas a lapsos irrisorios, despojando a la sanción penal de su fin de prevención general y retribución justa.

4. El Peligro del Perfilamiento, el Control Administrativo y el Riesgo Letal de las Listas

Otro flanco crítico del proyecto se concentra en el artículo 9, que adiciona el artículo 8B bis a la Ley 418 de 1997, el cual regula la identificación de los integrantes de los actores armados mediante listas suscritas por los propios comandantes de las estructuras ilegales y presentadas ante el Ministerio de Justicia. Esta metodología de validación administrativa previa en un plazo perentorio de 30 días hábiles encierra un peligro constitucional y humanitario mayúsculo: el riesgo inminente de perfilamiento, señalamiento erróneo, persecución selectiva y ejecución extrajudicial.

Al delegar en los jefes de las organizaciones criminales la potestad de confeccionar y certificar las listas de quiénes pertenecen o no a la estructura, el Estado renuncia a su deber indelegable de individualización judicial. Esto abre la puerta a que los cabecillas utilicen este instrumento legal para depurar enemigos internos, blanquear a mandos reales ocultándolos bajo roles rasos, o bien para incluir de manera dolosa a opositores políticos, líderes sociales, activistas o campesinos estigmatizados como “redes de apoyo”.

La norma establece que la verificación administrativa se surtirá mediante informes de inteligencia de la Fuerza Pública, la Dirección Nacional de Inteligencia y organismos de seguridad. Los informes de inteligencia militar y policial han demostrado históricamente ser propensos a perfilamientos masivos. Catalogar preventivamente a un ciudadano en los registros de “red de apoyo” sin el contradictorio propio de un juicio previo ante un juez imparcial vulnera flagrantemente el artículo 29 de la Constitución Política sobre debido proceso.

Dada la política de presión operativa y los anuncios institucionales de “dar de baja” a quienes no se acojan de inmediato al sometimiento, quedar atrapado erróneamente en estas listas administrativas o ser excluido de ellas por criterios discrecionales del Ejecutivo, convierte automáticamente al ciudadano señalado en un objetivo militar o en un blanco de persecución

penal preferente.

El artículo 24 del proyecto remite expresamente la fase de judicialización colectiva e individual al procedimiento penal de la Ley 1908 de 2018. La integración de estas disposiciones procesales impone un engranaje particular, tales como la posibilidad de proferir medida de aseguramiento especial sin audiencia de legalización, el escrito de acusación colectiva equivale a la imputación y al allanamiento a cargos, dando vía libre a la aplicación de las rebajas punitivas. Los delitos no aceptados se juzgan por la vía ordinaria con la pérdida de los beneficios premiales, se autoriza la creación de salas de audiencia con capacidad para al menos 50 procesados simultáneos y se asignan jueces dedicados exclusivamente al proceso, rompiendo con las reglas ordinarias de competencia por el lugar de los hechos. Adicionalmente autoriza la contratación directa con recursos del FONSECON para bienes y servicios de la Fuerza Pública bajo reserva por seguridad nacional.

Como se observa, el proyecto de ley N° 296 de 2026 Senado – 433 de 2026 Cámara, evidencia una tensión insostenible entre la urgencia del gobierno y el respeto al Estado Social de Derecho. Un marco de sometimiento a la justicia no puede construirse a costa de debilitar los pilares fundamentales de la administración de justicia. La tercerización en el Ejecutivo de las funciones de verificación de pertenencia, la generosidad extrema de los tratamientos premiales para el narcotráfico y delitos de alta lesividad social, el blindaje probatorio a los financiadores de la macrocriminalidad y la afectación directa al principio de independencia judicial configuran vicios sustanciales de constitucionalidad. Ni que decir de las listas negras en las que quienes no pensamos como el gobierno del exdefensor de narcotraficantes fácilmente podremos estar en ellas.

Como lo he dicho en columnas anteriores, el único milagro será sobrevivir a la catástrofe en la que el señor De La Espriella está sumiendo al país.

[1] Los Principios de Joinet (formulados por el jurista Louis Joinet para la ONU) son un

conjunto de directrices diseñadas para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad de las violaciones graves

María Consuelo del Río Mantilla, Vicepresidenta Corporación Sur

Foto tomada de: El Tiempo