OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY *"por medio de la cual se fortalece el marco jurídico para prevenir y combatir los riesgos y las amenazas a la defensa y seguridad nacional en la lucha contra el terrorismo individual o colectivo y se dictan otras disposiciones".*

I. OBSERVACIONES RELEVANTES.

Si bien se requiere el diseño de un Estatuto de Seguridad para enfrentar las organizaciones criminales y terroristas, han de tenerse en cuenta los siguientes aspectos.

1. El Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas.

Constituye un mecanismo de carácter administrativo, por lo que es necesario explicar y fundamentar constitucionalmente por qué de la inclusión se derivan consecuencias jurídicas, como el *congelamiento inmediato de fondos, activos y recursos económicos y bancarios* y la *inhabilidad para contratar con el Estado y para acceder a subsidios, beneficios, programas y recursos públicos,* además de dejar abiertos otros efectos. (nums 1, 2 y 4 del artículo sin numeración denominado Efectos jurídicos de la inclusión).

Asimismo, debe fundamentarse la posterior «aprehensión preventiva abreviada», que el proyecto separa de la extinción de dominio de la Ley 1708 de 2014.

En particular, la acción de aprehensión, cuya sentencia «declarará la aprehensión de los bienes a favor del Estado», podría constituir una confiscación, prohibida por el artículo 34 de la Constitución Política, si no se exige un nexo entre los bienes y una actividad ilícita. El congelamiento, en cambio, es una medida cautelar sometida a control judicial posterior.

Documento de trabajo. Consejo de Política Criminal

La inclusión en un registro administrativo no puede sustituir la prueba de los elementos del delito de terrorismo ni la responsabilidad personal. Son exigencias del debido proceso constitucional y de la estructura de la conducta punible del Código Penal.

Por ese motivo, se estima necesario incorporar una regla transversal según la cual la inclusión en el Registro no constituye, por sí sola, prueba de responsabilidad penal, de pertenencia, autoría o participación, ni permite presumir el elemento subjetivo de los tipos penales.

2. Garantías del Registro.

La inclusión provisional por designación extranjera cualificada opera de inmediato y puede durar hasta noventa (90) días, mientras el congelamiento de activos se ordena dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la inclusión, sin que el proyecto distinga qué efectos se producen durante ese lapso.

Tampoco regula la notificación del acto de inclusión, pese a que su motivación puede reposar en un anexo clasificado y a que el artículo 35 de la Ley 1621 de 2013 niega valor probatorio a los informes de inteligencia en los procesos judiciales.

Debería exigirse información objetiva, verificable y suficiente, y garantizarse al afectado una exposición no reservada de las razones esenciales de la decisión.

3. Suspensión de personas jurídicas.

La Autoridad de Sanciones Financieras Dirigidas podrá suspender de inmediato la personería jurídica, los contratos estatales y las cuentas de asociaciones, fundaciones,

Documento de trabajo
Consejo de Política Criminal

cooperativas, empresas u otras personas jurídicas respecto de las cuales existan «motivos fundados» de que sirven de fachada o canal de financiación a una organización listada, y luego demandar su disolución ante el juez penal especializado.

La medida incide en el derecho de asociación (arts. 38 y 39 de la Constitución Política); el proyecto exige la vía judicial solo para las asociaciones sindicales, de ahí que se sugiera revisar el estándar probatorio y el control previo para las demás.

4. No es claro ni se explica por qué es necesaria la configuración de una acción de aprehensión de bienes con fines extintivos, independiente de la Ley 1708 de 2014.

En efecto, el proyecto propone dicha acción con una sola causal, esto es, *cuando el patrimonio resulte desproporcionado frente a la actividad económica lícita demostrada y no se justifique su origen legítimo*, pero la Ley 1708 de 2014, en su artículo 16, contiene once (11) causales, entre ellas la del numeral 4, referida a los bienes que forman parte de un *incremento patrimonial no justificado* cuando existan elementos que permitan considerar razonablemente que provienen de actividades ilícitas.

La causal del proyecto prescinde de ese nexo con la actividad ilícita, de modo que la carga de la prueba se traslada al afectado sobre una base probatoria menor.

Es pertinente que el proyecto y su exposición de motivos identifiquen qué necesidad específica no puede atenderse con el régimen de extinción de dominio vigente, o si basta con incorporar reglas especiales en ese procedimiento específico ya vigente y que establezcan reglas de articulación cuando un mismo bien pueda ser objeto de ambas acciones, para evitar duplicidades o decisiones incompatibles.

Documento de trabajo. Consejo de Política Criminal

5. La propiedad y el debido proceso patrimonial.

El proyecto traslada al afectado la carga de demostrar el origen lícito de los bienes una vez la Fiscalía acredite la calidad de listado o testaferro y la desproporción patrimonial.

Debe precisarse qué debe probar la Fiscalía en la acción de aprehensión antes de aplicar el principio de carga dinámica de la prueba, pues la calidad de listado se acredita con el solo acto administrativo de inclusión.

Además, el proyecto no define quién es testaferro, ni regula la intervención de los terceros de buena fe exenta de culpa ni la medida cautelar, aunque la Sociedad de Activos Especiales (SAE) administrará los bienes «desde la medida cautelar». Y, pese a su nombre, el resultado no es cautelar sino definitivo, pues la sentencia «declarará la aprehensión de los bienes a favor del Estado o su devolución». Se sugiere considerar el Código de Extinción de Dominio (Ley 1708 de 2014) como punto de comparación obligado.

6. Medidas individuales de control judicial antiterroristas (arts. 320A a 320C de la Ley 906 de 2004).

El proyecto las enlista de manera taxativa. Las impone el juez de control de garantías, a petición exclusiva de la Fiscalía, cuando existan «motivos fundados, de que es miembro o colaboradora de una organización listada y representa un riesgo de participación en actividades terroristas».

Sin embargo, la mayoría de esas medidas coincide con las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad previstas en el literal B del artículo 307 de la Ley 906 de 2004. La

Documento de trabajo Consejo de Política Criminal

exposición de motivos aclara, sin embargo, que «estas medidas no son medidas de aseguramiento», y las concibe como un instrumento autónomo para neutralizar un riesgo, desligado de los fines cautelares del artículo 308 de esa ley.

Con independencia de su denominación, se trata de restricciones a derechos fundamentales, como la libertad de circulación y residencia o la de asociación, impuestas en el marco de una actuación penal, por lo que deben satisfacer el mismo estándar constitucional que rige las medidas de aseguramiento.

El proyecto sustituye el estándar de inferencia razonable (cfr. C-1154/2005, C-1198/2008 y C-695/2013) por una suerte de estatus de *pertenencia* (a una estructura terrorista) del que, a su turno, se deriva el pronóstico sobre conductas futuras. Así las cosas, las restricciones enlistadas en el articulado están desprovistas de un soporte fáctico-probatorio mínimo y, de igual forma, puede decirse que la neutralización de riesgos terroristas a la que se enfila el proyecto, tampoco constituye en sí un fin constitucionalmente reconocido que habilite la imposición de medidas precautelativas.

La hipótesis de quien ya cumplió la pena requiere reglas especialmente claras y no la sola condena anterior o la pertenencia histórica a la organización, para que la medida no se convierta en una prolongación de la sanción, con riesgo de lesionar el principio de *non bis in idem* y el derecho penal de acto.

A ello se suma que el incumplimiento doloso de estas medidas constituye un delito autónomo (artículo 343ª) que se adiciona al Código Penal, con prisión de dos (2) a seis (6) años), aunque se hayan impuesto sin imputación.

Documento de trabajo. Consejo de Política Criminal

Finalmente, las medidas «estarán sujetas a la supervisión del Alto Comisionado», funcionario designado por el Presidente de la República. Esa regla, encaminada a asignar a un órgano del Ejecutivo la supervisión de decisiones que adopta el juez de control de garantías desconoce la cláusula de reserva judicial en materia de restricción de derechos y plantea un problema de separación de poderes.

7. Facultades extraordinarias.

El proyecto confiere al Presidente tres habilitaciones, por seis (6) meses, para expedir normas con fuerza de ley dirigidas a reglamentar: (i) la acción de aprehensión preventiva abreviada; (ii) el funcionamiento de la oficina del Alto Comisionado, y (iii) el régimen de licencias de los proveedores de servicios de activos virtuales.

Aunque esas facultades respetan el límite temporal del artículo 150-10 de la Constitución, deben examinarse frente a sus prohibiciones. La disposición constitucional impide conferir facultades para expedir códigos y leyes estatutarias, y la Corte Constitucional ha extendido la restricción a la adición o modificación de materias codificadas (C-252 de 1994).

8. Régimen penitenciario de máxima restricción.

Los artículos 139A a 139C que se adicionan a la Ley 65 de 1993 prevén la suspensión de las comunicaciones con el exterior, salvo las de la defensa técnica, visitas limitadas a familiares en primer grado e inhibición total de señales en el pabellón, por decisión administrativa del Ministerio de Justicia y del Derecho, a través del INPEC, por periodos de hasta doce (12) meses y con revisión judicial dentro de los diez (10) días siguientes.

Documento de trabajo. Consejo de Política Criminal

Deben precisarse con criterios objetivos quienes serán sus destinatarios («cabecillas, mandos y financiadores de las principales organizaciones listadas»), distinguir entre condenados y personas con detención preventiva, y exigir una evaluación individual de riesgo que privilegie el control de las comunicaciones sobre su suspensión total, en armonía con los artículos 111 y 112 de la Ley 65 de 1993.

9. Colaboración eficaz.

El estatuto prevé una rebaja de hasta el 60 % de la pena cuando la colaboración y la aceptación de cargos se produzcan antes de la formulación de imputación, pero prohíbe «en ningún caso» conceder el principio de oportunidad a las personas listadas o pertenecientes a organizaciones listadas».

Esa prohibición absoluta se debe armonizar con el contenido del artículo 324 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 8 de la Ley 2477 de 2025, que lo admite en asuntos de terrorismo bajo ciertas causales de colaboración, salvo para jefes, cabecillas, determinadores, organizadores, promotores o directores, también con el artículo 26 de la Ley 1121 de 2006, modificado por el artículo 12 de la misma ley.

Se sugiere diferenciar entre máximos responsables y miembros de menor nivel, precisar el momento procesal en que se formaliza la aceptación de cargos y graduar el beneficio según la oportunidad, veracidad y relevancia de la información, a la luz de las normas actualmente vigentes.

10. Alto Comisionado contra el Terrorismo.

Se le asigna la supervisión de las medidas individuales de control judicial, que imponen los jueces, y del régimen

Documento de trabajo. Consejo de Política Criminal

penitenciario, así como la emisión de concepto previo en las revisiones del Registro. Debe examinarse su independencia, la compatibilidad de esas funciones con la separación de poderes y su relación con las funciones de vigilancia del Ministerio Público.

II. LOS NUEVOS DELITOS PROPUESTOS Y SU ALCANCE.

El Código Penal ya sanciona, entre otras conductas, el terrorismo, la financiación del terrorismo, la explotación ilícita de yacimientos, los delitos informáticos y la pertenencia a organizaciones criminales. La novedad del proyecto consiste en tipificar formas específicas de *preparación*, *apoyo* y *ejecución*, y en agravar delitos existentes cuando beneficien a una organización listada.

En conjunto, el proyecto responde a lo que la doctrina ha denominado la expansión del derecho penal (Silva Sánchez). Son varios los rasgos que, en términos generales, la iniciativa propone:

(i) Multiplicación de tipos y adelantamiento de las barreras de punición. El proyecto crea o reforma más de una docena de tipos penales.

Buena parte de tales disposiciones sanciona actos preparatorios o periféricos (apoyo, suministro, financiación) como delitos autónomos de peligro abstracto, lejos de la lesión al bien jurídico. Así pues, es claro que la estructura legal propuesta instituye una tensión con el principio de lesividad o antijuridicidad material (art. 11 CP) y de ultima ratio/intervención mínima.

(ii) Inflación punitiva. Se proponen sanciones restrictivas de la libertad de 10 a 20 años para los tipos nuevos y de hasta 42 años para el secuestro agravado, sin un juicio visible de

Documento de trabajo Consejo de Política Criminal

proporcionalidad de la pena ni de coherencia con la escala del Código.

(iii) La "*organización listada*" se erigió como un agravante transversal a las nuevas disposiciones punitivas. Ciertamente, el mismo presupuesto, esto es, el beneficio a un actor listado, agrava el secuestro (168), el contrabando (319), la trata (188A), el narcotráfico (376) y la extorsión (245).

En esas condiciones, el reproche penal se edifica sobre un estatus definido por un acto administrativo —el *Registro*, con su anexo reservado—, lo que transfiere a los referidos tipos penales los problemas centrales del *derecho penal de autor*.

Con todo, lo que en términos generales evidencia el proyecto, es una tensión con los principios de ultima ratio y fragmentariedad, lesividad, proporcionalidad de las penas, esto es, el *test* de idoneidad, necesidad y proporcionalidad que la Corte Constitucional ha decantado para el análisis de la política criminal.

Conclusión

El aporte más significativo del proyecto es que, aborda de forma conjunta lo relacionado con las redes de apoyo, nuevas tecnologías y fuentes de financiación del terrorismo.

Su principal debilidad jurídica es hacer depender consecuencias penales y patrimoniales severas de un registro administrativo y diseñar tipos penales amplios o incompletos, en tensión con los principios de *ultima ratio*, lesividad y proporcionalidad..

En suma, el proyecto de ley persigue un fin constitucionalmente legítimo, pero su armonía con la Constitución depende de que se ajusten los aspectos señalados,

Documento de trabajo Consejo de Política Criminal

en especial los efectos penales y patrimoniales del Registro, la acción de aprehensión y las facultades extraordinarias, las competencias asignadas a los jueces penales del circuito especializados, las medidas individuales de control judicial y la precisión y proporcionalidad de los tipos penales y sus agravantes.

Documento de trabajo.
Consejo de Política Criminal