

BETANCOURTH MONTENEGRO, ALBERTO, “Entre la protesta y el terrorismo: crítica dogmática y procesal a la Sentencia SP022-2025 de la Corte Suprema de Justicia”, *Nuevo Foro Penal*, 106, (2026)

Entre la protesta y el terrorismo: crítica dogmática y procesal a la Sentencia SP022-2025 de la Corte Suprema de Justicia

Between Protest and Terrorism: A Dogmatic and Procedural Critique of Supreme Court Decision SP022-2025

ALBERTO BETANCOURTH MONTENEGRO*

1. Introducción

Como punto de partida, es preciso ubicar la sentencia SP022-2025 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia como un hito interpretativo dentro del derecho penal colombiano, particularmente en la lectura del *delito de instigación a delinquir cuando se predicen fines terroristas*.

El expediente se construye sobre los hechos atribuidos a la figura pública Daneidy Barrera Rojas (“Epa Colombia”) durante la jornada del paro nacional del 21 de noviembre de 2019, cuando fue registrada en video ocasionando deterioros en infraestructura del sistema de transporte Transmilenio en Bogotá D.C y difundiendo

* Integrante del Semillero de Investigación en Derecho Penal de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

publicaciones que, según la Fiscalía, llamaban a otros a reproducir esas conductas.

La providencia se inserta en el debate sobre la frontera entre la libertad de expresión y el derecho a la protesta, por un lado, y la incitación a la violencia en escenarios de movilización social, por el otro. Asimismo, somete a examen la proporcionalidad de la respuesta penal del Estado frente a comportamientos con posible motivación sociopolítica. Con ese marco, el artículo presentará una reconstrucción sistemática de los hechos y del trámite procesal, para luego abordar el salvamento de voto, el cual propone una lectura alternativa y garantista del tipo penal de instigación a delinquir con fines terroristas.

2. Sentencia SP022-2025

Si se vuelve sobre el origen de los hechos, estos se enmarcan en el paro nacional del 21 de noviembre de 2019 en Colombia. En el curso de estas jornadas, Daneidy Barrera Rojas registró un video en el que aparece en la estación Molinos de Transmilenio de Bogotá y, portando un martillo, provoca daños en torniquetes, cámaras de vigilancia y puertas, entre otros elementos. La grabación fue publicada en sus redes sociales y estuvo acompañada de expresiones con las que exhortaba a su audiencia a imitar esas acciones dentro del clima de protesta que vivía el país entero.

La repercusión del video fue instantánea, tanto por la exposición mediática de su autora como por el clima de alta tensión social que atravesaba el país.

La Fiscalía General de la Nación entendió que esa conducta constituía un llamado directo a cometer delitos contra bienes públicos y le asignó una cualificación agravada, al estimar que perseguía fines terroristas —esto es, provocar temor colectivo y alterar el orden público—. En esa línea, a juicio del ente acusador (FGN), se reunían los elementos del delito de instigación a delinquir con fines terroristas previsto en el artículo 348 del Código Penal, en concordancia con el artículo 343.

Tras la difusión del video, la Fiscalía abrió investigación formal contra Daneidy Barrera Rojas, ordenó su captura y la puso a disposición de un juez de control de garantías. En la audiencia de formulación de imputación, el ente acusador le atribuyó instigación a delinquir con fines terroristas y daño en bien ajeno; frente a estos cargos, la procesada se allanó, aceptándolos en estrados.

Con posterioridad, el Juzgado 2 Penal del Circuito Especializado de Bogotá, tras apreciar los hechos aceptados y el acervo probatorio aportado, profirió fallo condenatorio e impuso una pena de 63 meses de prisión.

Contra esa decisión, la defensa interpuso apelación, objetando tanto la subsunción jurídica adoptada, como la proporcionalidad de la sanción, al sostener que no se demostró la finalidad terrorista exigida por el tipo penal imputado.

En este sentido, la Sala Mayoritaria de Decisión Penal del Tribunal Superior de Bogotá D.C., confirmó en todos sus extremos la decisión de primera instancia, acogiénndose a la motivación del anterior fallo. Ante esa determinación, la defensa promovió recurso de casación, orientando sus reproches a: (i) el alcance del tipo penal de instigación a delinquir con fines terroristas; (ii) la interpretación del elemento subjetivo relativo a la "*finalidad terrorista*"; y (iii) la adecuación típica, pues sostuvo que la conducta aceptada por la procesada no se correspondía con la norma penal invocada por la Fiscalía.

3. Consideraciones de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia

Adviértase ahora como la Sala Penal de la CSJ, mediante la Sentencia SP022-2025, decidió no casar la providencia impugnada. A juicio de la Corte, la conducta atribuida —por su carácter público y el efecto multiplicador derivado del alcance de sus redes sociales— reunía los presupuestos del tipo penal imputado.

Asimismo, estimó que emplear plataformas digitales para incitar a la repetición de actos violentos en un contexto de marcada conflictividad social evidenciaba *dolo* dirigido a perturbar el orden público mediante la promoción de hechos punibles.

La decisión recoge un aspecto decisivo: una magistrada de la Sala presentó salvamento parcial de voto. Para ella, la "*finalidad terrorista*" fue interpretada de modo extensivo, ampliando indebidamente el *ius puniendi* y conduciendo a una respuesta totalmente desproporcionada frente a un hecho, aunque reprochable, no subsumible en el tipo penal aplicado.

Sostuvo que el elemento subjetivo del delito exige un propósito concreto y específico de infundir terror en la población o coaccionar al Estado, finalidad que no quedó demostrada con suficiencia durante el desarrollo del proceso. De igual modo, advirtió el peligro de criminalizar la protesta social a partir de lecturas/interpretaciones expansivas del derecho penal, en tensión con el principio de legalidad y con la función de última ratio del *ius puniendi*.

4. Desarrollo del comentario jurisprudencial

En suma, todo el recorrido nos devuelve a la idea central: la sentencia dictada en el proceso seguido contra Daneidy Barrera Rojas funciona como un banco de prueba para verificar la vigencia efectiva del principio de legalidad penal y el alcance del control material que debe ejercer el juez en las audiencias en que se realice, por parte del procesado, un allanamiento de cargos libre, espontáneo e informado.

El fallo que ratificó la condena por daño en bien ajeno agravado, perturbación del servicio de transporte público y, de manera particularmente controvertida, instigación a delinquir con fines terroristas, abre interrogantes de fondo tanto en el ámbito procesal como en el dogmático.

4.1. El control material del juez frente al allanamiento de cargos

En el plano procesal, es inevitable señalar que el juez no ejerció un control material suficiente sobre la compatibilidad típica de los cargos aceptados.

Conforme el artículo 293 de la Ley 906 de 2004 (CPP), al juez de conocimiento le corresponde verificar que el relato fáctico expuesto por la Fiscalía, y de ser admitido por el imputado, encaje de manera razonable en los tipos penales atribuidos, deber que no puede reducirse a una mera formalidad.

Conviene insistir en que la jurisprudencia reiterada —en especial la Sentencia SP14191-2016 de la Sala Penal— ha sido clara: la aceptación de cargos no releva al juez de su rol de garante. Aun en escenarios de allanamiento de cargos, el funcionario, como tercero imparcial, debe examinar materialmente la tipicidad y no actuar como un simple homologador, precisamente para salvaguardar el principio de tipicidad y evitar encajes forzados¹.

Bajo esta misma línea argumentativa, la reciente Sentencia SU-360 de 2024 de la Corte Constitucional reafirma que el control judicial material no solo es compatible con el diseño adversarial de la Ley 906 de 2004, sino que constituye una exigencia constitucional para así garantizar la efectividad del principio de legalidad, la estricta tipicidad y la protección de los derechos fundamentales de todas las partes intervinientes.

¹ Cfr. Sentencia C-1260 de 2005 de la Corte Constitucional que declaró la exequibilidad condicionada del numeral 2º del inciso segundo del artículo 350 de la Ley 906 de 2004, “en el entendido que el fiscal no puede en ejercicio de esta facultad crear tipos penales; y que, en todo caso, a los hechos invocados en su alegación conclusiva no les pueda dar sino la calificación jurídica que corresponda a la ley penal preexistente”.

La Sala Plena fue enfática al señalar que:

el estatuto de procedimiento penal no restringe de manera expresa la posibilidad de que el juez de control de garantías realice un control material de la imputación o la acusación en temas como la tipicidad, la legalidad y el desconocimiento del debido proceso.

Esta afirmación, inserta en el fundamento jurídico relativo al defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, reafirma que el control judicial no se agota en la verificación formal de los actos procesales, sino que exige un examen sustancial del encuadre típico y de la validez constitucional de la actuación fiscal.

A su vez, la Sala Plena precisó que la omisión de dicho control implica una vulneración constitucional autónoma. Así lo explicó cuando señaló que:

la decisión de la autoridad judicial accionada de no realizar un control material de la acusación es consecuencia de una aplicación *puramente formal e irreflexiva* de las reglas del artículo 539 de la Ley 906 de 2004 relativas al allanamiento de cargos. [Énfasis añadido].

Configurándose con ello un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto. En otras palabras, el juez que se abstiene de examinar la adecuación típica y la coherencia entre los hechos y el tipo penal imputado, está renunciando a su función constitucional de garante de la juridicidad del proceso penal.

De allí que el control material se configure como una manifestación concreta del principio de juez garante, que impide que el proceso penal derive en una justicia meramente ritual. La Sentencia SU- 360 de 2024 lo expresa con completa contundencia, al recordar que las actuaciones judiciales deben orientarse por la prevalencia del derecho sustancial sobre la formal, y que el juez debe analizar la tipicidad, legalidad y el debido proceso en cada acto procesal que someta a su control.

En consecuencia, el control material no constituye una extralimitación judicial, sino el cumplimiento mismo del mandato constitucional de asegurar que el *ius puniendi* se ejerza conforme al orden jurídico y los derechos humanos.

En el caso analizado, la aceptación de cargos por parte de Daneidy Barrera Rojas incluía el delito de instigación a delinquir con fines terroristas. Sin embargo, los hechos admitidos, consistentes en la afectación de la estación Molinos de Transmilenio mediante el uso de un martillo y piedras, junto con mensajes de protesta difundidos en sus redes sociales, no permitían inferir de manera razonable la estructura típica

propia de dicho delito, pues faltaban los elementos que evidenciaran una verdadera finalidad terrorista.

Pese a lo anterior, el juez de conocimiento se limitó a convalidar la aceptación de cargos sin realizar un examen exhaustivo de la adecuación típica, lo que implicó una afectación del derecho fundamental al debido proceso y, por extensión, una ruptura del principio de confianza legítima.

En efecto, tanto la defensa como cualquier persona sometida a un proceso penal —que usualmente desconoce los pormenores técnicos del procedimiento— confía legítimamente en que el juez actuará como garante de la legalidad, y no como un mero validador de la acusación formulada por la FGN.

Debe precisarse que la posición jurisprudencial vigente de la Corte Suprema de Justicia, reiterada en varios pronunciamientos, sostiene que el juez de conocimiento, por regla general, no está facultado para efectuar control material sobre la acusación o los acuerdos dentro de los procesos regulados por la Ley 906 de 2004. Empero, admite una excepción restringida: el juez puede intervenir de manera sustantiva solo cuando advierta, de forma objetiva, vulneraciones manifiestas o graves a los derechos fundamentales de las partes.

En el caso concreto de Daneidy Barrera Rojas, se configuraba justamente la excepción jurisprudencial antes mencionada, pues la aceptación de cargos tuvo lugar sin una defensa técnica efectiva que le explicara con claridad la trascendencia y las consecuencias de los delitos imputados.

Dichas conductas, además, están excluidas de toda clase de beneficios administrativos y subrogados penales, lo que hacía indispensable e imperiosa una verificación judicial más rigurosa. A esto se suma que el delito de instigación a delinquir con fines terroristas no encontraba respaldo material en los hechos reconocidos. La omisión del control material que las circunstancias exigían conllevó a la grave vulneración de los derechos fundamentales de la procesada y se afectó la legitimidad del proceso penal en su conjunto.

Después de todo, resulta aún más grave la confirmación de esta condena en sede de casación, donde la Sala de Casación Penal sostuvo, de manera insuficiente, que:

La instigación a la alteración del orden público durante jornadas de protesta con el uso de violencia y afectación de bienes públicos puede configurar el delito de instigación a delinquir con fines terroristas.

Sin siquiera analizar detalladamente la finalidad “terrorista” ni la gravedad de la

afectación social que esta tuvo.

Esta falta de motivación sustantiva compromete de manera seria la validez del fallo, pues el mismo no satisface los parámetros de exhaustividad, coherencia y razonabilidad que impone el artículo 29 de la Constitución Política del 91, en cuanto garantiza el debido proceso y la fundamentación racional de las decisiones judiciales.

4.2. La expansión dogmática del terrorismo en contextos de protesta social

Desde una perspectiva dogmática, la imputación y posterior condena por instigación a delinquir con fines terroristas revela una distorsión preocupante del tipo penal. En efecto, el artículo 343 del Código Penal colombiano dispone que, para la configuración del delito de terrorismo, la conducta debe consistir en una instigación dirigida específicamente a la comisión de actos terroristas, entendidos como acciones violentas orientadas a generar miedo o zozobra colectiva, afectando de manera grave la seguridad pública.

De la conducta desplegada por la procesada, no se advierten los elementos estructurales del tipo penal requeridos para configurar la instigación con fines terroristas.

Tal y como lo subrayó la honorable magistrada Ávila Roldán en su salvamento de voto, los hechos admitidos carecen de los rasgos objetivos y subjetivos que permitirían afirmar la existencia de una finalidad terrorista en el actuar de la acusada, véase expresamente lo mencionado:

La instigación a cometer delitos consiste en la inducción, incitación o en promover pública e inequívocamente la ejecución de una conducta punible o un género de conductas punibles. Por lo tanto, cuando se instiga a cometer actos terroristas, conforme el artículo 343 del Código Penal, (i) el agente debe determinar a otros a generar zozobra, pánico o temor en la población o parte de ella; (ii) con actos que pongan en peligro la vida, la integridad física, la libertad, las edificaciones o medios de comunicación; y (iii) debe inducir a que tales actos se lleven a cabo a través de medios capaces de causar estragos. *Ni el elemento (i) ni el (ii) se cumplen en este caso.* [Énfasis añadido].

En primer término, no se demostró la existencia de una finalidad terrorista. Aunque la protesta se manifestó en formas violentas o destructivas, su objetivo era visibilizar el malestar social que atravesaba Colombia el 22 de noviembre de 2019, y no intimidar a la población ni atentar contra la estabilidad del Estado.

Tal como lo expuso la magistrada Ávila en su salvamento de voto, el análisis del caso debía partir de la naturaleza reivindicativa de la conducta, más que de una interpretación extensiva del concepto de terrorismo:

Si a través de los actos y el mensaje verbal, la acusada invita a protestar con acciones violentas como las que ella realiza en el video, entonces, tales acciones deben ser, en sí mismas, constitutivas de terrorismo. La sentencia insinúa que ello es así, *con lo cual el error dogmático se hace aún más evidente*. No es convincente sostener que quebrar las puertas de una estación de transporte público con un martillo o escribir en las paredes de un edificio estatal tenga la potencialidad de generar pánico o terror en la población o parte de ella. Son actos inequívocos de vandalismo, entendido como la causación, la avería o el destrozo de establecimientos o bienes públicos o privados. *No son, en cambio, actos de terrorismo, por no tener la idoneidad para causar intimidación masiva y grave en la población*. [Énfasis añadido].

En segundo término, los medios empleados, es decir, el martillo y piedras, si bien causaron daños materiales importantes, aún más siendo estos bienes de interés público, no pueden calificarse como instrumentos idóneos para lograr producir estragos de gran magnitud ni para afectar de manera masiva a la población.

Conforme a los criterios desarrollados en la jurisprudencia nacional e internacional, la tipificación del terrorismo exige el empleo de medios con alta capacidad letal o destructiva, como explosivos o armas de fuego de alto poder, y no simples herramientas manuales de impacto limitado.

En tercer término, la afectación ocasionada no alcanzó una gravedad ni extensión suficientes para ser considerada como terrorismo. Si bien el daño material fue reprochable, se limitó a un (1) bien público específico, sin que ello produjera un colapso general del sistema de transporte ni un estado de pánico colectivo.

La jurisprudencia comparada ha precisado que la zozobra o terror requeridos para configurar este delito deben ser intensos, amplios y sostenidos en el tiempo², condiciones ausentes en el caso bajo análisis.

A partir de esta premisa, la reflexión de Yamila Fakhouri Gómez resulta crucial para comprender el desplazamiento conceptual que ha sufrido el término *terrorismo* en la práctica penal contemporánea. La autora advierte que, bajo el pretexto de combatir una amenaza difusa, el Estado tiende a ampliar los márgenes del tipo penal, aplicándolo a conductas que, si bien perturban el orden público, no alcanzan

2 Yamila Fakhouri Gómez, *¿Qué es el terrorismo? Un intento de ponerle sábana al fantasma*, Bogotá: Universidad de Los Andes, 2014.

el umbral del terror colectivo que justifica su tipificación³.

En consecuencia, el derecho penal pasa de ser una herramienta de protección de bienes jurídicos esenciales a un instrumento simbólico de control, lo que vulnera el principio de intervención mínima.

Este fenómeno, al que Fakhouri denomina "*inflación del concepto de terrorismo*", se traduce en un uso retórico del lenguaje penal que diluye la frontera entre la criminalidad común y la violencia política. En palabras de la autora, la expansión semántica del terrorismo se convierte en una "sabana que cubre todo", haciendo que incluso actos de protesta, desobediencia civil o vandalismo menor sean percibidos y sancionados como amenazas a la seguridad nacional⁴.

Tal distorsión, aplicada al caso de Daneidy Barrera Rojas, demuestra que una interpretación expansiva del tipo penal termina castigando el descontento social como si fuera un acto de guerra.

Fakhouri subraya además que el núcleo teleológico del terrorismo radica en el *animus terroris*: la voluntad deliberada de infundir miedo o someter a la población mediante terror. Este componente subjetivo no puede presumirse a partir de la mera alteración del orden o de la existencia de daños materiales. Debe acreditarse, más allá de toda duda razonable, que el agente pretendía afectar la estabilidad institucional o sembrar miedo generalizado⁵.

En el caso analizado, la conducta de la procesada revela una motivación emocional y reivindicativa, pero no un propósito político-terrorista articulado.

Igualmente, la autora resalta que el terrorismo exige una organización o planificación estructurada. El acto individual, espontáneo o desarticulado carece del elemento de coordinación que caracteriza al fenómeno terrorista moderno. El derecho comparado que Fakhouri examina detenidamente, reserva esta figura para grupos o estructuras que emplean la violencia como medio sistemático de presión⁶. Nada de eso se encuentra en los hechos del caso, donde la conducta fue aislada, impulsiva y carente de concertación.

Fakhouri también advierte que la confusión entre protesta y terrorismo erosiona la legitimidad del Estado. Cuando se penaliza la disidencia bajo categorías propias del derecho penal del enemigo, se desdibuja la línea entre seguridad y libertad,

3 Fakhouri Gómez, *¿Qué es el terrorismo?*, 84-97 y 135-143.

4 Fakhouri Gómez, *¿Qué es el terrorismo?*, 31-34 y 69-77.

5 Fakhouri Gómez, *¿Qué es el terrorismo?*, 31-34.

6 Fakhouri Gómez, *¿Qué es el terrorismo?*, 84-97 y 169-173.

sustituyendo la función garantista por una lógica de represión⁷.

La autora llama a “*desnudar al fantasma*”⁸, es decir, a separar el miedo político del análisis jurídico, y devolver el terrorismo a su dimensión excepcional, fundada en la protección de bienes jurídicos universales y no en la gestión del orden público cotidiano.

Finalmente, la lección que deja Fakhouri es doble: primero, que la tipificación del terrorismo requiere prueba robusta de intencionalidad, idoneidad y extensión del miedo generado; y segundo, que la interpretación judicial debe blindarse frente a presiones mediáticas o políticas. En la medida en que los jueces permitan que el discurso público del miedo determine el alcance del tipo penal, se arriesga el tránsito hacia un derecho penal del enemigo, donde el ciudadano deja de ser sujeto de derechos para convertirse en objeto de castigo. Por ello, preservar la pureza dogmática del delito de terrorismo es una exigencia no solo técnica, sino democrática.

Todo lo dicho anteriormente, permite comprender que la decisión mayoritaria de la Corte Suprema incurre en una lectura extensiva del tipo penal de terrorismo. Resulta oportuno recordar la advertencia formulada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1260 de 2005:

en materia penal, la interpretación de los tipos debe ser restrictiva, ajustándose de manera precisa a los elementos normativos establecidos por el legislador, sin extensiones analógicas que aumenten o minimicen el alcance del tipo.

El peligro de una lectura expansiva es palmario: termina abriendo la puerta a criminalizar manifestaciones propias de la protesta social, al aplicar tipos concebidos para episodios de violencia política extrema. Con ello se desnaturaliza la función del derecho penal —que debe operar como *ultima ratio*— y se lesionan bienes jurídicos especialmente protegidos, como la libertad de expresión y el derecho a la protesta pacífica.

De este modo, queda igualmente comprometido el juicio de proporcionalidad punitiva. El marco sancionatorio previsto para la instigación a delinquir con fines terroristas, que oscila entre los 120 y 240 meses de prisión, aplicado a hechos como los analizados, resulta ostensiblemente excesivo frente a su entidad real.

Trasladar una respuesta penal de esa magnitud —diseñada para amenazas excepcionales— a comportamientos que, en estricto sentido, se corresponden con vandalismo agravado, implica desbordar el principio de humanidad de las penas y

7 Fakhouri Gómez, *¿Qué es el terrorismo?*, 289-303.

8 Fakhouri Gómez, *¿Qué es el terrorismo?*, 310-317.

desconocer la naturaleza subsidiaria y de *ultima ratio* del *ius puniendi*.

A la luz de lo expuesto, resulta evidente que la Sentencia SP022-2025 ejemplifica de manera inquietante cómo la flexibilización de garantías procesales y sustantivas en nuestro ordenamiento puede desembocar en decisiones incompatibles con un modelo penal garantista.

El allanamiento de cargos no exonera al juez de ejercer un control material sobre la tipicidad de los hechos aceptados, y la interpretación de los tipos penales, con mayor razón tratándose de figuras de máxima gravedad como lo es el terrorismo, debe mantenerse restrictiva y fiel al principio de legalidad, evitando toda expansión por analogía o extensión.

La instrumentalización simbólica del *ius puniendi* para transmitir mensajes de “mano dura” en contextos de protesta no solo debilita las garantías individuales, sino que también resquebraja la legitimidad del sistema de justicia.

En un Estado Social de Derecho, resulta imprescindible sostener una legalidad estricta, un juicio de proporcionalidad acorde con la entidad real del daño y la vigencia de la función de *ultima ratio* del derecho penal.

Estos criterios no son meras formalidades: constituyen condiciones indispensables para que el ejercicio de la potestad punitiva permanezca compatible con la dignidad humana y no derive en respuestas ejemplarizantes ajenas a la dogmática penal.

4.3. La ejecución de la pena y los límites de la gestión penitenciaria

Llegados a este punto, conviene analizar la situación actual de Daneidy Barrera Rojas. Pues, tras la solicitud elevada por la defensa técnica de la condenada, con aval del Ministerio de Justicia y autorización del Ministerio de Defensa, Daneidy salió del Centro Penitenciario El Buen Pastor Bogotá D.C., y pasó a cumplir la misma pena (5 años y 3 meses) bajo custodia en la Escuela de Carabineros de Bogotá.

No es libertad, prisión domiciliaria ni rebaja de condena; solo se modifica el establecimiento donde permanece privada de la libertad, se mantiene el régimen intramural, el control del juez de ejecución de penas y no cambian sus derechos y obligaciones penitenciarios (salud, visitas, defensa, redención de pena).

A renglón seguido, importa señalar que este desenlace estuvo precedido por gestiones sostenidas entre la defensa y altos funcionarios del Gobierno Nacional, como el Ministerio de Justicia y la Secretaría Jurídica de la Presidencia. Esto, en un

marco de diálogo interinstitucional que coincidió con llamados públicos del presidente Gustavo Petro, para buscar alternativas al encarcelamiento en el Buen Pastor, sin que tales manifestaciones, por sí mismas, produzcan efectos jurisdiccionales.

El 11 de junio de 2025 la defensa radicó ante el INPEC, con copia a la Presidencia, una petición de traslado a guarnición invocando la protección de la vida e integridad personal; en la solicitud se enfatizó el riesgo para la seguridad y salud de la interna, invocando el deber estatal de garantizar trato digno a las personas privadas de la libertad, en virtud de la especial sujeción con el Estado.

Por lo demás, la reclusión en la Escuela de Carabineros opera como un arreglo excepcional sujeto a vigilancia administrativa y judicial: deben preservarse derechos básicos (salud, comunicación con la defensa, visitas), la continuidad de tratamientos y el acceso a programas de redención por trabajo o estudio; que la sede sea una dependencia policial no altera la condición de condenada ni la duración de la sanción impuesta.

Con todo, la medida plantea interrogantes de igualdad y razonabilidad: al fundarse en riesgos específicos de seguridad y salud, exige motivación suficiente y criterios públicos que permitan replicar decisiones semejantes para personas en situación equivalente, a fin de evitar percepciones de trato privilegiado derivado del perfil mediático y de salvaguardar la legitimidad del sistema.

Asimismo, conviene precisar que la defensa técnica ha promovido diversas acciones —tutelas y solicitudes de beneficios incluso bajo marcos de utilidad pública con enfoque de madres cabeza de familia— buscando medidas sustitutivas de la reclusión intramural; hasta el momento no se ha otorgado la domiciliaria, por lo que el traslado no prejuzga sobre esas pretensiones futuras y únicamente incide en las condiciones materiales de custodia.

No bastante, el alcance del Ejecutivo es limitado: las declaraciones políticas no pueden ordenar beneficios ni sustituir decisiones judiciales; su radio de acción se concreta en lineamientos de política penitenciaria, coordinación interinstitucional y mejoramiento de condiciones de reclusión, de modo que el caso se mantenga dentro de los márgenes de legalidad y control judicial propios de la ejecución de penas y medidas de seguridad.

En síntesis, el traslado de Daneidy Barrera Rojas debe entenderse como una medida de gestión penitenciaria destinada a proteger derechos fundamentales durante la ejecución de la pena, sin implicar impunidad por quien es, ni reducción de la sanción.

4.4. La defensa técnica efectiva como presupuesto de legitimidad

De cierre, resulta ineludible reconocer que la defensa técnica no es un adorno procedimental, sino la condición de posibilidad del derecho fundamental al debido proceso, defensa, contradicción y acceso a la administración de justicia. Pues, solo hay juicio cuando existe contradicción real, asesoría independiente y tiempos razonables para preparar una estrategia jurídica viable.

En clave garantista, los estándares internacionales, como lo son los Principios y Directrices de la ONU sobre Asistencia Letrada (AG Res. 67/187, 2012) y Reglas Mandela (2015) son categóricos: el procesado debe contar con tiempo y medios adecuados, comunicación confidencial con su abogado y acceso a peritajes e investigación defensiva. Ese umbral mínimo no cambia por el solo hecho de que la representación la ejerza un defensor de oficio por parte de la Defensoría del Pueblo.

Con todo, la práctica muestra una fractura estructural: a los defensores de oficio se les designa tarde, con cargas de trabajo incompatibles con el estudio juicioso y detallado del expediente, la reconstrucción de hechos, la depuración de hipótesis y la solicitud oportuna de pruebas. Al mismo tiempo, la defensa de confianza suele preparar el juicio por meses, encarga peritajes, hace trabajo de campo y llega con una teoría del caso consolidada.

Esa asimetría de armas no es retórica, ya que, cuando el defensor público arriba al filo de la audiencia, la contradicción se vuelve simbólica y el juicio se transforma en una validación formal de decisiones ya orientadas por la acusación.

Más aún, en asuntos de alta severidad como la imputación de “fines terroristas” la defensa de oficio suele enfrentar dos presiones simultáneas: la agenda institucional que empuja a terminar audiencias y la expectativa social de “mano dura”. El riesgo es doble, debido a que el defensor no pide aplazamiento para estudiar el caso por temor a ser percibido como obstruccionista y no controvierte calificantes gravosos por falta de tiempo o de insumos técnicos. La Corte Suprema de Justicia ha advertido que ni el allanamiento ni los preacuerdos liberan al juez de verificar tipicidad y proporcionalidad; pero ese control se vuelve ilusorio si la defensa no activa oportunamente objeciones o los recursos que procedan por ley.

Sin embargo, la crítica no puede recaer exclusivamente en los abogados. Hace décadas atrás, existe un diseño institucional que empuja hacia la mediocridad estructural. Se evidencian honorarios limitados, ausencia de topes de carga, carencia de bolsas de peritaje y de investigadores para la defensa. El Global Study

on Legal Aid (ONU) documenta que la sobrecarga y la falta de recursos son las primeras causas de asistencia ineficaz en sistemas adversariales. Exigir excelencia a la defensa pública es pedirle lo que el sistema no le permite materialmente hacer.

Dicho esto, en casos con calificantes gravosos (ej. terrorismo) la defensa de oficio debería operar con un protocolo verificable: (i) entrevista inmediata y privada con la procesada; (ii) *checklist* de encaje típico del tipo penal, elementos objetivos y subjetivos, idoneidad de medios, finalidad, alcance del daño, alternativas de subsunción; (iii) explicación clara y registro en acta de las consecuencias punitivas de allanarse, especificando sus marcos sancionatorios, subrogados, antecedentes; (iv) solicitud de aplazamientos razonables cuando la designación sea tardía; (v) oposición fundada a calificantes no acreditados. Este decálogo no es utópico, es medible, auditable y alinea la práctica con la doctrina interamericana de defensa efectiva.

En lo político criminal, sostener una defensa pública fuerte es una apuesta de legitimidad del sistema. Un proceso que condena tras una defensa irregular, presente pero incapaz de contradecir, es un proceso que pierde autoridad ante cualquier ciudadano. Fortalecer la defensa de oficio no “beneficia a culpables”, sino que reduce errores, encarece la arbitrariedad, mejora la calidad de la prueba y disciplina a todos los sujetos procesales. En contextos de protesta, además, evita la criminalización por expansión y protege la línea entre vandalismo agravado y terrorismo, preservando la *ultima ratio* del derecho penal.

Por último, a modo de compromiso normativo, la defensa de oficio debe recuperar su orgullo profesional y su independencia crítica. Contar con la valentía de decir “no estoy listo” y en efecto solicitar aplazamiento, oposición a calificantes impropios. Exigir motivación y dejar constancias no es sinónimo de obstaculizar, es una alusión de hacer una defensa efectiva y ética conforme al Código Disciplinario del Abogado que regula el actuar de estos profesionales.

El sistema debe dejar de medir la productividad de la administración por audiencias realizadas para medirla con garantías efectivas.

Solo así evitaremos que la defensa pública sea una etiqueta vacía y lograremos que, incluso en los casos más complejos y mediáticos, sea el resultado de un debate leal, informado y contradictorio, acorde con la legalidad estricta, la proporcionalidad y la dignidad humana que sostienen el Estado Social de Derecho.

5. Conclusión

La Sentencia SP022-2025 de la Corte Suprema de Justicia revela, con nitidez preocupante, las tensiones actuales entre el garantismo constitucional y la deriva expansiva del derecho penal colombiano en contextos de protesta social.

El análisis integral del caso de Daneidy Barrera Rojas confirma que la resolución judicial que mantuvo su condena por instigación a delinquir con fines terroristas no solo se aparta de las exigencias dogmáticas del tipo penal en cuestión, sino también desconoce los límites procesales indispensables para asegurar la vigencia real del debido proceso, la tipicidad estricta y el rol del juez como garante material.

En el plano estrictamente dogmático, el estudio de los hechos evidencia que la conducta aceptada en el allanamiento nunca alcanzó los elementos constitutivos del terrorismo ni, por extensión, de la instigación a actos terroristas. La finalidad terrorista —núcleo estructural del tipo agravado— jamás se acreditó. La Corte, al darle un alcance expansivo al concepto de terrorismo, terminó por equiparar el daño de un bien público con un atentado contra la seguridad colectiva, diluyendo las fronteras ontológicas que distinguen el vandalismo (incluso agravado) del terrorismo como fenómeno delictivo altamente excepcional.

Nada en el video, en los instrumentos utilizados, en el contexto de protesta social o en la magnitud del daño permite afirmar la existencia de una intención de infundir miedo generalizado o subvertir el orden constitucional, como acertadamente destacó el salvamento parcial de voto. La ausencia de idoneidad de los medios empleados, la falta de una estructura organizada y la inexistencia de un propósito de afectar gravemente a la población reafirman que el encuadre típico fue jurídicamente forzado.

Desde la perspectiva procesal, el caso pone de manifiesto una falencia aún más grave: la renuncia del juez a ejercer un control material sobre los hechos aceptados en el allanamiento. La Ley 906 de 2004 y la jurisprudencia constitucional exigen que el juez de conocimiento verifique la compatibilidad entre los hechos y los tipos atribuidos, especialmente cuando se trata de delitos con calificantes de máxima gravedad. Sin embargo, en este proceso el control se redujo a un formalismo vacío, dejando sin protección efectiva el debido proceso.

La situación expone también una falla estructural del sistema de defensa pública en Colombia. La defensa de oficio designada en este caso no contó con los tiempos, herramientas ni condiciones institucionales para ejercer un contradictorio real frente a una imputación de alta gravedad.

Esto pone de presente una problemática sistémica: cuando el sistema permite que la defensa llegue tarde, sin medios adecuados y en condiciones de desigualdad manifiesta, el allanamiento deja de ser una manifestación de autonomía procesal para convertirse en una aceptación formal sin comprensión plena de sus implicaciones. Ello compromete la legitimidad del proceso penal, en especial cuando la consecuencia es la imposición de una pena privativa de la libertad sin subrogados penales, con efectos devastadores sobre los derechos de la persona condenada.

El análisis político-criminal del caso ratifica que la sentencia alimenta un fenómeno advertido por la doctrina contemporánea: la inflación del concepto de terrorismo.

Bajo el pretexto de garantizar el orden público en contextos de protesta, la figura del terrorismo corre el riesgo de convertirse en un instrumento simbólico destinado a enviar mensajes de fuerza estatal, desplazando su función estricta y excepcional.

Tal expansión, carente de controles dogmáticos rigurosos, supone un retroceso hacia un derecho penal del enemigo, donde la protesta social, aun cuando desborda los marcos pacíficos, se interpreta como amenaza a la seguridad nacional, cuando es consagrada esta acción, como derecho fundamental en nuestra Carta Política. Este desplazamiento semántico erosiona la noción de la *ultima ratio*, compromete garantías fundamentales y genera un efecto amedrentador generalizado que debilita la democracia deliberativa.

Finalmente, es imperativo insistir: en un Estado Social y Democrático de Derecho, el ejercicio del *ius puniendi* exige un permanente equilibrio entre eficacia y garantía. La Sentencia SP022-2025 quebró ese balance. Al sostener una imputación dogmáticamente insostenible, al convalidar un allanamiento sin control material y al ampliar el sentido del terrorismo más allá de los límites constitucionales, la sentencia contribuye a un clima de inseguridad jurídica incompatible con las exigencias del principio de legalidad.

Restablecer ese equilibrio implica reafirmar que el terrorismo, por su naturaleza excepcional, debe ser interpretado de manera estricta; que la protesta social, incluso cuando se desborda, no puede ser patologizada como violencia política extrema; y que el juez penal —como garante y no como espectador— debe asumir un rol activo en la preservación de los derechos fundamentales y en la protección del sentido mismo del derecho penal como *ultima ratio*.

6. Bibliografía

Colombia. Constitución Política de 1991.

Colombia. Congreso de la República. *Código Penal*. Ley 599 de 2000. Julio 24 de 2000.

Colombia. Congreso de la República. *Código de Procedimiento Penal*. Ley 906 de 2004. Agosto 31 de 2004.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia SP14191-2016 del 5 de octubre de 2016. Rad.45594 (M.P. José Francisco Acuña Vizcaya).

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia SP2442-2021 de 16 de junio de 2021. Rad.53183 (M.P. Patricia Salazar Cuéllar).

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia SP022-2025 del 22 de enero de 2025. Rad.60580 (M.P. Fernando León Bolaños Palacios).

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Salvamento parcial de voto en la Sentencia SP022- 2025 (Magistrada Myriam Ávila Roldan).

Fakhouri Gómez, Yamila. *¿Qué es el terrorismo? Un intento de ponerle sábana al fantasma*. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2014.



License Creative Commons Attribution 4.0 International