

Guía de buenas prácticas para la investigación disciplinaria en materia de defensores de derechos humanos y personas que ejercen liderazgos sociales

Aplicación del enfoque diferencial para investigaciones disciplinarias asociadas a casos de violencia contra defensores de derechos humanos y personas que ejercen liderazgos sociales

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

- ◆ **Margarita Cabello Blanco**
Procuradora General de la Nación
- ◆ **Silvano Gómez Strauch**
Viceprocurador General de la Nación
- ◆ **Javier Augusto Sarmiento Olarte**
Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos
- ◆ **Carlos José González**
Directora del Instituto de Estudios del Ministerio Público
- ◆ **Olga Lucía Paiba Rocha**
Responsable Asuntos Disciplinarios
- ◆ **Iván Figueredo, Felipe Castaño y Marisol Rodríguez**
Asesores

© Procuraduría General de la Nación. 2023 Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos Primera edición digital 2023

ISBN

Dirección postal

Carrera 5 N° 15-80, piso 16 Bogotá, D.C., Colombia
PBX 5878750 Ext. 11621- 11610
www.procuraduria.gov.co

USAID COLOMBIA

- ◆ **Anupama Rajaraman**
Directora
- ◆ **Robert Rhodes**
Director de la oficina de Construcción de Paz y Gobernabilidad
- ◆ **Robert Works**
Subdirector de la oficina de Construcción de Paz y Gobernabilidad
- ◆ **Amalia Eraso**
Líder del equipo de Justicia y Seguridad Ciudadana
- ◆ **Hernando Sánchez**
Especialista en Desarrollo

“La realización de esta cartilla fue posible gracias al apoyo del pueblo de Estados Unidos, a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional expresados en este documento son responsabilidad de la Procuraduría General de la Nación, y no representan las opiniones de USAID o del gobierno de Estados Unidos”.

PRÓLOGO

La Constitución Política de 1991 es el producto de una aspiración pacífica de la sociedad colombiana que se materializó, entre otras cosas, mediante un organigrama institucional robusto, erigido sobre una base de principios para asegurar la protección efectiva de la carta de derechos y velar por la consolidación de un Estado enfocado en la salvaguarda de la dignidad humana. La Asamblea Nacional Constituyente renovó el mandato de la Procuraduría General de la Nación, una institución asociada a los inicios de la vida republicana de Colombia, como cabeza del Ministerio Público encargada de defender y promover los derechos humanos, proteger el interés común y vigilar la conducta de funcionarios públicos.

El referido mandato constitucional es el punto de partida y el fin mismo de nuestra labor como institución. En ese sentido, una de las principales problemáticas que debemos atender en la actualidad es la persecución contra líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos. La violencia contra este grupo poblacional constituye un atentado contra la democracia y una amenaza permanente para la diversidad y el pluralismo propios de nuestro ordenamiento.

Al igual que el Ministerio Público, varias instituciones han activado alarmas asociadas con la falta de eficiencia estatal para atender esos hechos, los cuales, no solo ponen en peligro la vida de estos ciudadanos y ciudadanas, sino que también afectan gravemente a sus familias y a los habitantes de las comunidades que representan. Ante esta constante amenaza, la Corte Constitucional ha exigido que las instituciones prioricen acciones para proteger oportunamente a esta población y ha reiterado que es una responsabilidad inalienable del Estado¹.

¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-469 de 2020 (M. P. Diana Fajardo Rivera; 3 de noviembre de 2020) y Sentencia T-388 de 2019 (M. P. Alberto Rojas Ríos; julio 26 de 2019).

Pensando en la necesidad de eficiencia institucional, la Procuraduría General de la Nación, con el apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), preparó esta guía, que incorpora estándares de buenas prácticas a la función disciplinaria en materia de afectaciones a líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos. Este documento pretende dotar de nuevas herramientas a operadores disciplinarios de los niveles central y territorial, asegurar la prontitud en la atención de casos y simplificar la aproximación al fenómeno de violencia que se presenta en la mayoría de los departamentos del país.

Adicionalmente, se incorpora un enfoque diferencial para que las noticias disciplinarias se aborden de forma holística. Como lo señala la Corte Constitucional, el concepto de líder y lideresa social o de defensor y defensora de derechos humanos debe ser amplio y flexible, pues su caracterización depende, en gran medida, de las actividades que realizan en sus comunidades². Es así que esta guía facilitará el entendimiento integral, tanto de la dinámica de violencia como de las víctimas de esta.

El texto se divide en cinco capítulos. En el primer capítulo se presentan los antecedentes desarrollados en la Procuraduría para implementar estrategias de prevención y protección de personas que ejercen liderazgo social. El segundo capítulo ahonda en el concepto de defensor y defensora de derechos humanos y de líder y lideresa social. En este aparte se recurre a los planteamientos de organismos internacionales y diferentes sectores que han propuesto tipologías de liderazgo social para alcanzar una caracterización que sirva al análisis del operador disciplinario.

Posteriormente, en el tercer capítulo, se revisa el marco normativo y jurisprudencial de la materia, tanto a nivel nacional como internacional. Con esto se amplía la visión para la comprensión de conceptos y la aplicación de la normativa existente y, además, introduce el cuarto capítulo, en el que se identifican los deberes funcionales de los servidores públicos en relación con la prevención y protección de dicha población.

Finalmente, el último capítulo pone a disposición del operador una metodología para el abordaje de la investigación disciplinaria por hechos constitutivos de afectaciones o agresiones, como las expuestas en este prólogo. La metodología propuesta parte de la evaluación de la noticia disciplinaria y se extiende a aspectos esenciales, como la determinación de las víctimas, la competencia para adelantar la investigación y la tipicidad en materia disciplinaria.

Este producto constituye un avance trascendental de este órgano de control en la generación de estrategias para enfrentar la violencia que afecta al país. Las herramientas que contiene representan un adelanto en la búsqueda de mayor eficiencia institucional en los casos de persecución contra líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos. Además, estas herramientas también generan bases para la prevención de hechos violentos y la protección de las personas que hacen uso de su capacidad transformadora para enaltecer valores esenciales como la paz, la protección del medio ambiente y otros pilares constitucionales.

La consecución de mayores estándares de buenas prácticas, como estas, permitirán incrementar la confianza institucional y alcanzar mayores niveles de justicia, verdad y garantías de no repetición.

La Procuraduría General de la Nación quiere cumplir un rol principal en la erradicación de la violencia en la sociedad. Seguiremos trabajando incansablemente para contribuir a la transformación social de los municipios y departamentos de Colombia. Esperamos seguir aportando a la protección de los derechos humanos, que es y será uno de los principales fines de la democracia, además de uno de los puntos de referencia de nuestra misionalidad.

2 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-469 de 2020 (M. P. Diana Fajardo Rivera; noviembre 3 de 2020).

CONTENIDO

3	Prólogo
10	Introducción
13	LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y PERSONAS QUE EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES
14	Antecedentes
23	CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CALIDAD DE LÍDER SOCIAL Y DEFENSOR DE DERECHOS HUMANOS
25	Persona defensora de derechos humanos
26	Personas que ejercen liderazgos sociales
30	Tipologías del liderazgo
36	Conclusiones
39	MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA APLICABLE A LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE PERSONAS QUE EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS
40	Marco constitucional y legal aplicable
48	Política pública en materia de protección de defensores de derechos humanos y personas que ejercen liderazgos sociales
55	DEBERES CONCRETOS DE LAS AUTORIDADES FRENTE A LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE PERSONAS Y PARTICULARMENTE A FAVOR DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y PERSONAS QUE EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES
56	El deber funcional y las exigencias legales de prevención y protección
60	¿Cómo se integra el deber funcional en la estructura de la responsabilidad disciplinaria?
61	Deberes concretos de ciertas autoridades especialmente comprometidas con la protección de personas

68 PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE CONDUCTAS VIOLATORIAS DE DERECHOS HUMANOS Y DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN EL PROCESO DISCIPLINARIO

68 Derecho de las víctimas a la reparación integral.

68 Medidas de reparación integral.

69 Facultades de las víctimas en el proceso disciplinario

71 Vinculación de las víctimas al proceso disciplinario

75 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA PARA CASOS ASOCIADOS A VIOLENCIA CONTRA DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y PERSONAS QUE EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES

76 Abordaje de la noticia disciplinaria

85 Abordaje de la investigación disciplinaria en materia de violencia contra defensores de derechos humanos y personas que ejercen liderazgos sociales desde la tipicidad

85 Tipo de violencia contra líderes y defensores de derechos humanos

85 Violaciones del derecho a la vida

85 Amenazas

86 Estigmatizaciones y hostigamientos

108 Elementos probatorios para la investigación de casos de violencia contra defensores de derechos humanos y líderes sociales

127 Referencias bibliográficas

133 Anexos

INTRODUCCIÓN

La presente **Guía de buenas prácticas para la investigación disciplinaria**, enfocada en casos de violencia y afectación de los derechos de los defensores de derechos humanos y personas que ejercen liderazgos sociales, es el producto del trabajo mancomunado entre la Procuraduría General de la Nación y el Programa de Justicia para una Paz Sostenible (JSP) de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, para ofrecer **una herramienta técnica y jurídica a los servidores públicos con funciones disciplinarias** que se encuentran ante la necesidad de abordar, de manera más eficiente y eficaz, investigaciones que involucran hechos que afectan el oficio de defensa de los derechos humanos (DD. HH.) y el ejercicio de los diversos liderazgos sociales que materializan a diario los anhelos y las reivindicaciones de las comunidades que habitan en los territorios de los que depende el futuro del país.

Uno de los objetivos específicos de la guía es contribuir en el proceso de construcción de un marco conceptual asociado a la prevención y protección de los derechos a la vida y a la integridad personal y el libre ejercicio de la garantía de defensa de derechos humanos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, según el alcance y las definiciones establecidas en la Directiva 002 de 2017 (Procuraduría General de la Nación, 2017)¹.

Asimismo, la finalidad de este documento es definir el marco normativo aplicable a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social, relevante para los escenarios de interacción entre estas funcio-

nes sociales y el Estado, y establecer un contexto legal y administrativo de referencia para la investigación de conductas de violencia por acción o por omisión que afectan a la población mencionada.

Otro propósito es ofrecer **buenas prácticas y recomendaciones de investigación disciplinaria**, así como criterios técnicos para la calificación provisional (indagación e investigación) y definitiva (cargos y fallo) de la tipicidad para casos de violencia e irregularidades contra líderes sociales y defensores de DD. HH.

Estos elementos constituyen un **enfoque diferencial disciplinario para casos de violencia en contra de defensores de DD. HH. y personas que ejercen liderazgos sociales** (en adelante, enfoque diferencial disciplinario), el cual ofrece elementos particulares para comprender mejor el contexto y marco legal e institucional asociado a la labor de los líderes y defensores, para un manejo especializado y diferencial de este tipo de casos.

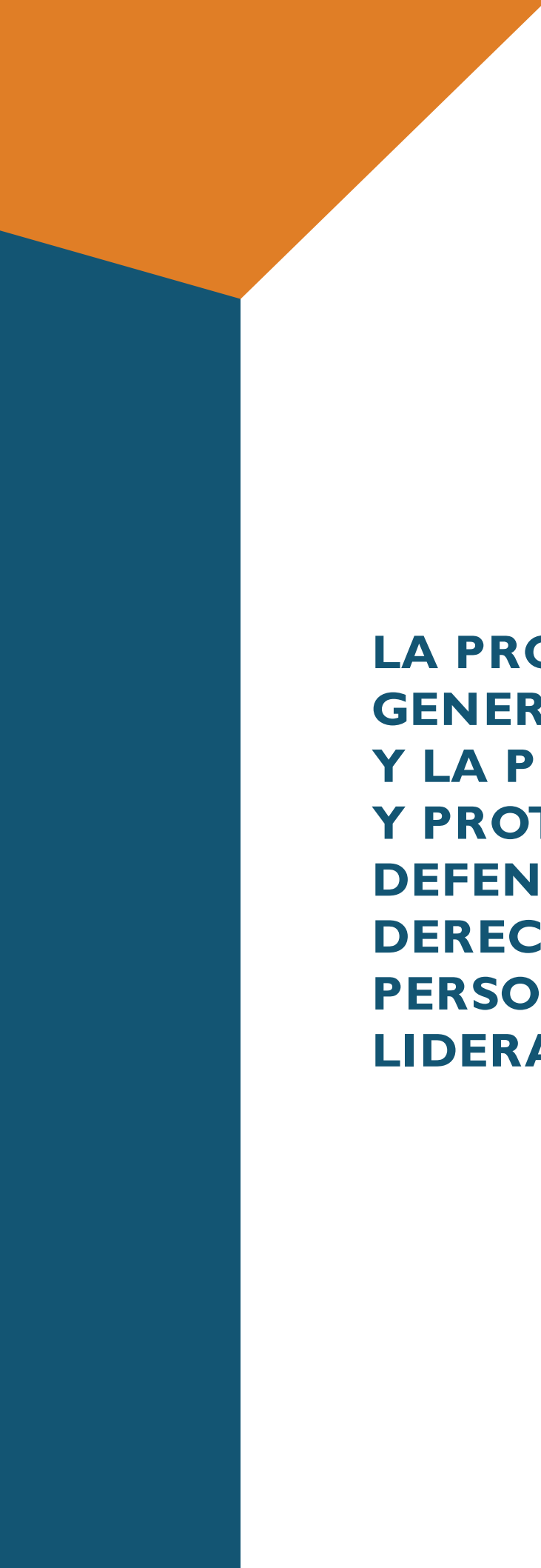
El objetivo final de este instrumento jurídico es que, por medio del conocimiento más especializado de las actividades de defensa de los derechos humanos y del ejercicio de los diversos liderazgos sociales, se logre un ejercicio más adecuado y oportuno de la acción disciplinaria, con un enfoque diferencial para la protección de este tipo de población, y que ello incida en el fortalecimiento de estos roles sociales, en beneficio de la consolidación de la paz en los territorios de Colombia.

¹ Para efectos metodológicos de esta guía y facilitar al lector su comprensión, en adelante, cuando se aluda a las diferentes tipologías de liderazgo y defensa de los derechos humanos con perspectivas de identidad de género, se utilizará el término líder social/líderes sociales, persona defensora de derechos humanos/personas defensoras de derechos humanos, según el caso.









LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y PERSONAS QUE EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES

ANTECEDENTES

El Procurador General de la Nación, consciente de la problemática que ha generado los homicidios de líderes sociales en el contexto del posconflicto, emitió un documento que incorporó estudios de orden cualitativo y cuantitativo para determinar causas y posibles estrategias para mitigar esta situación, así como investigaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo, la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía General de la Nación frente a este tema (Procuraduría General de la Nación, 2018).

La Defensoría del Pueblo expuso que **el fenómeno de violencia contra los defensores de derechos territoriales adquirió una connotación generalizada en el país** y conllevaba una violación de los derechos humanos, e hizo especial énfasis en la estigmatización que estos actores políticos sufren por su condición. En el texto se evidenció que el 69 % de estos líderes eran personas reconocidas como tales por sus comunidades y se estableció que el 25 % de ellos eran líderes de comunidades indígenas (Procuraduría General de la Nación, 2018).

La Unidad de Restitución de Tierras y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) resaltaron que entre 2017 y 2018 se alcanzó la cifra de 95 homicidios de líderes sociales, mientras que los homicidios de personas relacionadas con el proceso de restitución de tierras correspondieron a un **17 % del total de asesinatos de líderes sociales**. Por su parte, la Unidad Nacional de Protección reportó 6861 solicitudes de protección en el año 2017 (Procuraduría General de la Nación, 2018, p. 19).

Para complementar la información anterior, desde un punto de vista explicativo del fenómeno de violencia, se expuso en dicho documento que la **grave situación de amenazas, asesinatos y todo tipo de afectaciones y violencia** se debía principalmente a la presencia de actores armados, a las dinámicas criminales asociadas al narcotráfico, a la explotación minera y a los conflictos relacionados con el uso de la tierra y los asuntos presupuestales territoriales.

Ante el contexto reseñado, el Procurador General, como jefe del Ministerio Público, profirió la Directiva 002 de 2017 (D002/17), que tiene como fin proteger la vida de los líderes sociales. Esta directiva contiene lineamientos, exhortaciones y órdenes para que entidades del sector público, tanto del orden nacional como territorial, atiendan de manera efectiva esta problemática. En resumen, se establecieron lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores de derechos humanos y sus organizaciones; de los integrantes de los movimientos sociales y movimientos políticos; de los líderes políticos y sociales y sus organizaciones y de los que, con esta condición, participen activamente en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Directiva 002 de 2017

A nivel institucional, la Directiva 002 de 2017 constituye la directriz más enfática y relevante para la actuación de la Procuraduría General de la Nación en materia de prevención, protección y abordaje integral de la problemática que sufren los defensores de DD. HH. y personas que ejercen diversos liderazgos sociales. A continuación se plantean los aspectos más relevantes de dicho acto administrativo.

¿Cuáles son los cinco aportes más relevantes?

- ◆ Implementa una política institucional de protección de defensores de DD. HH. y personas que ejercen liderazgos sociales, y en materia de paz.
- ◆ Acoge una definición de defensores de DD. HH.
- ◆ Establece lineamientos en materia disciplinaria para el abordaje de investigaciones de casos asociados a violencia contra defensores de DD. HH. y personas que ejercen liderazgos sociales.
- ◆ Establece lineamientos preventivos a favor de la población objeto.
- ◆ Establece lineamientos en materia de intervención penal.

¿Cuáles son los principales llamados?

Llamado a los servidores públicos

- ◆ Exhorta a los servidores públicos a que, en cumplimiento de sus funciones y deberes legales y en el marco de sus actuaciones, respeten y garanticen las actividades que desarrolla la población objeto de la directiva.
- ◆ Insta a los servidores públicos a abstenerse de realizar conductas que deslegitimen, descalifiquen, hostiguen o inciten al hostigamiento, o estigmaticen la labor de los líderes sociales y defensores de DD. HH.

¿Por qué es relevante el derecho internacional de los derechos humanos en esta materia?

Observancia del derecho internacional de los derechos humanos

La importancia del derecho internacional de los derechos humanos (en especial lo dispuesto en los Sistemas Interamericano y Universal de Protección de los Derechos Humanos, la jurisprudencia y la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos², radica en que las conductas que cometen los funcionarios del Estado contra líderes sociales quebrantan, de una u otra forma, estos derechos, así como las convenciones y demás instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad. Por esta razón, es necesario dirigir todos los esfuerzos de las diferentes entidades y órganos del Estado colombiano a salvaguardar los derechos humanos de las personas que ostentan la calidad de líderes sociales.

² Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. A/RES/53/144. Marzo 8 de 1999.

¿Qué plantea concretamente la Directiva 002 de 2017 en materia disciplinaria?

Eje misional disciplinario

- ◆ Fortalecer la investigación oportuna de los hechos expuestos en las denuncias y quejas por amenazas y otras conductas que constituyan violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario contra la población objeto de la D002/17, así como adelantar las investigaciones conforme a los principios que rigen el proceso disciplinario y resolverlas con observancia de los términos legales.
- ◆ Los servidores que detentan funciones disciplinarias en la Procuraduría General de la Nación deberán priorizar las quejas e investigaciones materia de la D002/17.
- ◆ Las procuradurías delegadas y territoriales deben designar un funcionario responsable, en coordinación permanente con el procurador respectivo, y deberán presentar informes trimestrales al Despacho del Procurador General de la Nación sobre sus gestiones en relación con la directiva³.
- ◆ A los funcionarios competentes les ordena realizar la supervigilancia administrativa sobre los procesos disciplinarios que adelanten las oficinas de control disciplinario interno por amenazas, estigmatización y violaciones de derechos humanos contra la población objeto de la directiva.
- ◆ Evaluar la pertinencia de ejercer el poder preferente bajo los parámetros del artículo 7 de la Resolución 456 de 2017⁴, lo cuales deben interpretarse en concordancia con la Directiva 002 de 2019, que indica que debe darse trámite positivo a la decisión al constatar que el proceso sobre el cual se evalúa la aplicación del poder preferente se relaciona con la afectación de los derechos de líderes sociales.

¿Qué exhorto dirige la Directiva 002 de 2017 a todos los servidores públicos?

Servidores públicos

- ◆ Que se abstengan de hacer falsas imputaciones o acusaciones que comprometan la seguridad, la honra y el buen nombre de la población objeto de la directiva, sin perjuicio de la obligación legal que asiste a las autoridades competentes de investigar y juzgar delitos.

¿A qué están obligados los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación con funciones de intervención judicial?

Eje misional de intervención

- ◆ A intervenir de manera oportuna en todos los procesos judiciales sobre delitos objeto de la D002/17 y constituir agencias especiales en los casos en que sea necesario.
- ◆ Cuando la población objeto de la directiva sea sujeto de la acción penal, los funcionarios de la Procuraduría con funciones de intervención judicial propenderán por la garantía de la presunción de inocencia, como elemento esencial para la realización efectiva del derecho de defensa y del debido proceso.

¿Qué se solicita a la Defensoría del Pueblo y al Ministerio del Interior?

Articulación interna frente al SAT

Cuando la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior, según corresponda, emitan informes de riesgo, alertas tempranas y notas de seguimiento relacionados con amenazas o vulneraciones de derechos humanos de la población objeto de la directiva, deberán remitir copia de estos, de manera oportuna, a la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas I. Para la Defensa de los Derechos Humanos. Esta, a su vez, enviará copia a la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 3. Para la Gestión y la Gobernanza Territorial y la remitirá a las procuradurías delegadas competentes para ejecutar las funciones disciplinarias y de intervención a que haya lugar.

¿Qué funciones concretas asumirá la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas I. Para la Defensa de los Derechos Humanos?

Seguimiento, vigilancia y control

- ♦ El seguimiento de la situación de riesgo y la facultad de requerir a las autoridades competentes la adopción de medidas preventivas.
- ♦ Particularmente, requerirá a la Defensoría del Pueblo, al Ministerio del Interior y a las demás autoridades de protección, para que ajusten las medidas de prevención, identificación y valoración de riesgo, de acuerdo con las características de los hechos victimizantes y teniendo en cuenta los enfoques diferenciales que se deben aplicar en los casos que demandan medidas específicas frente al impacto psicosocial que generan, como ocurre con la violencia sexual.

¿Qué funciones concretas asumirán la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas I. Para la Defensa de los Derechos Humanos y la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5. Para el Seguimiento del Acuerdo de Paz?

Coordinación y articulación

La coordinación y el acompañamiento a las procuradurías territoriales en las actuaciones preventivas que adelanten en relación con la población objeto de la directiva.

¿A qué se exhorta a las instancias del Ministerio Público?

Ministerio Público

A que adopten las medidas más efectivas para contribuir a la protección de los derechos de la población objeto de la directiva.

3 Dichos informes deben presentarse a la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas I. Para la Defensa de los Derechos Humanos.

4 La Directiva indica que se debe tener en cuenta la Resolución 346 de 2002. Sin embargo, esta fue reemplazada por la Resolución 456 de 2017 que, en este caso, es la aplicable.

5 Mediante Resolución 260 de 2019, se cambió la denominación de la Procuraduría Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas y se le asignaron nuevas funciones.

¿A qué exhorta la Directiva respecto a la Ley 1448 de 2011⁶ (Ley de Víctimas)?

Ley de víctimas y restitución de tierras

A que el Estado colombiano, a través de las entidades con responsabilidades frente a las medidas contempladas en dicha ley, brinde atención inmediata y oportuna a la población objeto de la directiva y proteja sus derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad personal.

¿Qué fallos de la Corte Constitucional se tienen en cuenta para la ejecución de la Directiva 002 de 2017?

Jurisprudencia constitucional relevante

Las sentencias T-1026 de 2002, T-719 de 2003, T-976 de 2004, T-339 de 2010, T-078 de 2013 y T-224 de 2014, en lo relativo a la aplicación de “criterios de apreciación de los hechos constitutivos de una amenaza para establecer la protección especial del Estado” y las “herramientas conceptuales para identificar el nivel de riesgo”.

¿A qué se insta al Gobierno nacional?

Gobierno Nacional

A que, mediante decreto, regule e implemente una política pública de prevención y protección, individual y colectiva, conforme a lo establecido en el Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional⁷. En dicha providencia, la Corte manifestó que las medidas ordenadas en la Sentencia T-025 de 2004⁸, respecto del desplazamiento forzado, deben orientarse a la satisfacción de los derechos humanos y ser serias, transparentes y eficientes, para que exista coherencia entre los compromisos definidos legal y administrativamente, por una parte, y la capacidad institucional y presupuestal destinada para satisfacerlos, por la otra. En todo caso, se debe ofrecer una respuesta articulada y efectiva que permita corregir los vacíos protuberantes, para garantizar la satisfacción de estos derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, y considerar las particularidades de cada una de las poblaciones objeto definidas en la norma, previo al estudio de impacto del actual programa de protección del Ministerio del Interior.

¿Qué se recomienda a la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior y al Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas?

La UNP y las medidas de protección

Que fortalezcan las medidas de protección que adopten a favor de la población objeto de la directiva y aseguren que sean oportunas, idóneas y efectivas, teniendo en cuenta lo establecido en la ley, la jurisprudencia y los reglamentos, para que se garantice a los destinatarios el ejercicio de su labor, sin obstáculos, en el marco de la democracia y la construcción de paz.

⁶ Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

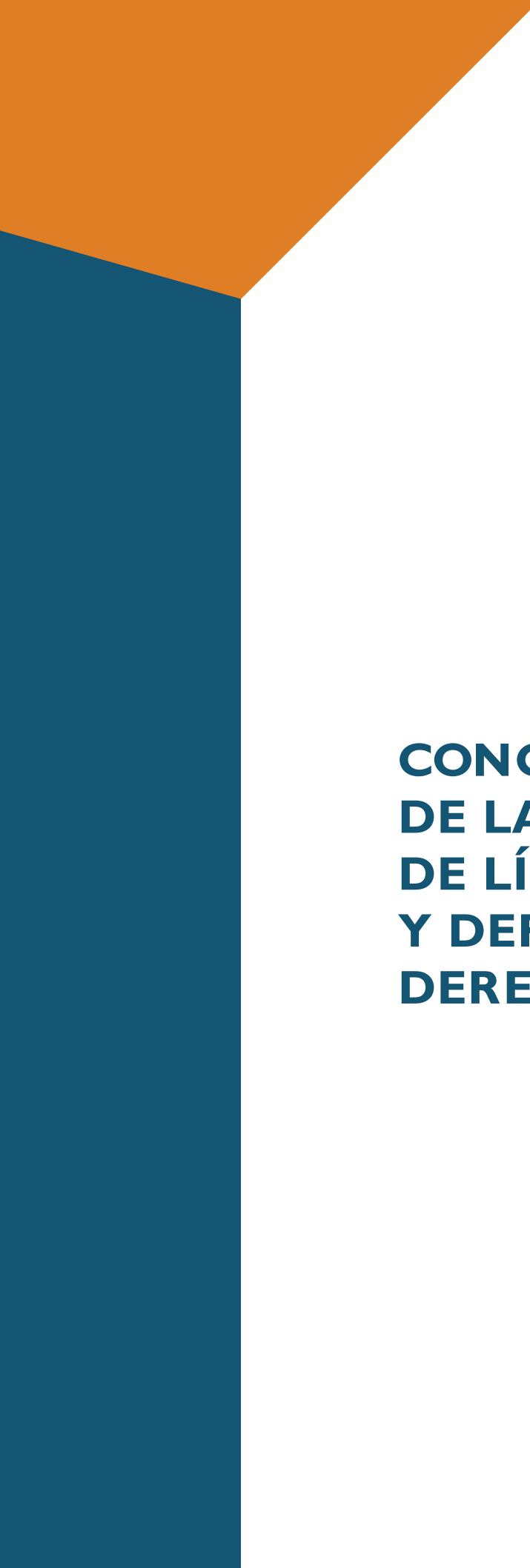
⁷ Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; agosto 23 de 2016).

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; enero 22 de 2004).









CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CALIDAD DE LÍDER SOCIAL Y DEFENSOR DE DERECHOS HUMANOS

Los elementos conceptuales y jurídicos que a continuación se presentan permiten al operador disciplinario o al funcionario interesado este estudio precisar el contexto jurídico-legal y sociológico de la categoría líder social, así como compararla y/o asimilarla con la de defensor de derechos humanos y, en consecuencia, formarse un criterio certero sobre el grupo poblacional objeto del enfoque disciplinario especial propuesto en la guía.

Indudablemente, existe una relación estrecha entre la definición de defensor de derechos humanos y líder social. Sin embargo, la noción de defensor de derechos humanos ha sido más desarrollada que la de líder social, no solo a nivel sociológico sino también a nivel jurídico-legal. Esto conlleva la necesidad de estudiar paralelamente ambos términos para comprender los conceptos y sus elementos, legal y reglamentariamente reconocidos.

Persona defensora de derechos humanos

El concepto de defensor de derechos humanos se ha desarrollado a nivel internacional e interno en Estados que, como Colombia, incorporaron tal categoría en sus ámbitos legal, reglamentario y de política pública, no solo para reconocer la relevancia de tal oficio, íntimamente ligado al propio ejercicio de los derechos humanos, sino, además, para establecer mecanismos específicos de protección a su labor.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ofreció la siguiente definición:

Los Defensores de Derechos Humanos son personas que promueven o procuran de cualquier forma la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional. El criterio identificador de quien debe ser considerado defensor o defensora de derechos humanos es la actividad desarrollada por la persona y no otros factores como el recibir remuneración por su labor, o el pertenecer a una organización civil o no⁹.

En la Declaración sobre el derecho y deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (en adelante, Declaración sobre Defensores) se encuentra la siguiente conceptualización:

La persona que actúe en favor de un derecho (o varios derechos) humano(s) de un individuo o un grupo será un defensor de los derechos humanos. Estas personas se esfuerzan en promover y proteger los derechos civiles y políticos y en lograr la promoción, la protección y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Los defensores abordan cualesquiera problemas de derechos humanos, que pueden comprender desde las ejecuciones sumarias hasta la tortura, la detención y prisión arbitrarias (sic), la mutilación genital de las mujeres, la discriminación, las cuestiones laborales, las

expulsiones forzadas, el acceso a la atención sanitaria o los desechos tóxicos y su impacto en el medio ambiente. Los defensores actúan en favor de derechos humanos tan diversos como el derecho a la vida, la alimentación y el agua, el nivel más alto posible de salud, una vivienda adecuada, un nombre y una nacionalidad, la educación, la libertad de circulación y la no discriminación. Algunas veces defienden los derechos de categorías de personas, por ejemplo, los derechos de la mujer, el niño, los indígenas, los refugiados y desplazados internos, y de minorías nacionales, lingüísticas o sexuales¹⁰.

⁹ OEA. Directrices básicas para la investigación de violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 21 I (Diciembre 31, 2017). Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/Informes/pdfs/DirectricesBasicas-PersonasDefensoras.pdf>

¹⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 53/144, cit.

Por su parte, la Directiva 002 de 2017, si bien contiene un evidente enfoque hacia la protección de personas que ejercen liderazgos sociales, no brinda una definición de este oficio o calidad. En su lugar, incorpora, como criterio de la población objeto de la directiva, una definición de defensor de derechos humanos aportada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, veamos¹¹:

Se usa la expresión “defensor de los derechos humanos” para describir a la persona que, individualmente o junto con otras, se esfuerza en promover o proteger esos derechos. Se les conoce sobre todo por lo que hacen, y la mejor forma de explicar lo que son consiste en describir sus actividades y algunos de los contextos en que actúan¹².

Personas que ejercen liderazgos sociales

La definición de líder social resulta más difícil de precisar por su connotación sociológica y sociopolítica. De hecho, en el marco de esta investigación, si bien no se encontró noción legal (nacional o internacional), en el ordenamiento jurídico y la institucionalidad en Colombia se utiliza de forma frecuente¹³ e, incluso, se reconocen diversas categorías de liderazgos sociales (Policía Nacional, 2019) y se les otorgan consecuencias jurídicas y administrativas, especialmente, en el ámbito de la prevención y protección de la vida de poblaciones vulnerables a amenazas.

A manera de aproximación, el Programa Somos Defensores define a los líderes sociales como “[c]ualquier persona que se dedica a la defensa, promoción, respeto y protección de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional, que además trabaja por la eliminación efectiva de las violaciones de los Derechos Humanos en el plano nacional y/o regional” (2017, p. 14)¹⁴.

¹¹ Otros instrumentos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), establece en su artículo 2 que “[c]ada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter”.

¹² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Sobre los defensores de derechos humanos. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/issues/srhrdefenders/pages/defender.aspx>

¹³ A manera de ejemplo, la expresión líder social quedó incluida en el Acuerdo Final. Entre otros apartes, en el punto 2.1.2.2, titulado “Garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos”. Para una profundización, véase Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2019).

¹⁴ Un término relacionado podría ser liderazgo democrático, desarrollado por Díaz (1998).

A su vez, el Consejo Noruego para Refugiados afirmó que “[s]i eres una persona que va más allá del bienestar individual, te preocupas por el bienestar de otras personas, estás trabajando por el cumplimiento de los derechos de tu comunidad y el mejoramiento de ella, no esperas que alguien más haga algo, eres una lideresa o un líder” (2017, p. 5).

Por su parte, Ruth Pacheco brindó una definición que incluye elementos sociológicos y antropológicos, que puede tenerse en cuenta en una perspectiva académica, más no legal, al considerar:

Un líder social es quien ejerce liderazgo, éste es la función de dinamización de un grupo o de una organización para su desarrollo en base a un proyecto común o un proyecto compartido. Por lo tanto, el líder social es aquel individuo que tiene las competencias, habilidades y destrezas para conducir un proyecto, para seducir a otros con un proyecto que es compartido y que tiene, además, la capacidad de empoderar a otros, de formar nuevos líderes, de transferir lo que está haciendo para que otros líderes en otras situaciones puedan ejercer un nuevo liderazgo¹⁵.

De acuerdo con lo anterior, además de la connotación sociopolítica que normalmente se confiere a los líderes como “personas que tienen vocación de transformación social; que movilizan apoyos políticos y ciudadanos” (Jiménez, citado en Salazar y Gómez, 2019), conviene fundamentar aún más su naturaleza, entendiendo que el liderazgo es un tipo de autoridad moral (Medina, 2020) que trasciende la propia institución y se proyecta hacia la comunidad. Así, es un atributo de una persona que, partiendo de una situación comunitaria, se va erigiendo en autoridad de esta por medio de la conveniencia y la valoración positiva de sus acciones.

En otras palabras, el líder surge de una manera espontánea y natural a la vez que pone de manifiesto la excelencia de su *conocimiento, acción y convicción*. El líder no se proclama como líder, es reconocido como tal¹⁶, por lo que no se trata solo de una pre-ocupación, se trata de una ocupación en los asuntos y/o problemática de su comunidad.

En palabras de Peter Northouse, “el liderazgo es un proceso que conlleva influencia, que se realiza en un contexto de grupo y que pretende conseguir un *objetivo común*” (2018, p. 1). El proceso es el desarrollo de los valores del futuro líder; la influencia comienza por el reconocimiento y el respeto que genera, y el objetivo común, la primacía del bien general sobre el individual.

¹⁵ Estrada Jopia, Carla (enero de 2009). Los líderes sociales tienen que ser emprendedores. Entrevista con Ruth Pacheco. Disponible en <http://base.d-p-h.info/en/fiches/dph/fiche-dph-7777.html#:~:text=Por%20lo%20tanto%20el%201%C3%ADder,haciendo%20para%20que%20otros%201%C3%ADderes>

¹⁶ Se infiere que una nota esencial de liderazgo es la valoración de lo común sobre lo particular.

Esto último tiene especial importancia en el despliegue jurídico que se ha realizado durante varios años para elaborar una definición clara e integral de líder social, como detalladamente se describe en el Informe de Homicidios Contra Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos¹⁷. En dicho documento se efectuó un análisis histórico de lo que ha sido el intento por construir una noción de líder social y se explica que el Decreto 2816 de 2006 es el primer texto normativo que reconoció la existencia de un grupo poblacional que se encuentra en situación de vulnerabilidad debido a la violencia política y/o ideológica, y recogió una clasificación taxativa de los individuos que forman parte de la población bajo amenaza.

Cabe resaltar que los múltiples hechos de violencia ocurridos a lo largo del territorio colombiano contra esta categoría poblacional evidencian que cuando un grupo armado ilegal pretende amedrentar u hostigar a un grupo o comunidad, de manera natural busca agredir a su líder, ya que, con el ataque, amenaza o asesinato de este se afecta al conglomerado social, que se siente representado o se reconoce a sí mismo en su líder. De esta y otras realidades de violencia a nivel nacional se deriva la necesidad de prevención y protección frente a la persona que ejerce un liderazgo social, como mecanismo de protección de la comunidad que aquel representa o lidera.

Lo expuesto hasta el momento permite concluir que la categoría de líder social es más extensa que la de defensor de derechos humanos, puesto que es un tipo de defensor, pero ya no solo de los derechos humanos (nominados o innominados [Miranda, 2019, pp.223-246] y en el marco del derecho internacional de los derechos humanos), sino que puede defender intereses, bienes o derechos de grupos o comunidades, que van más allá de lo propiamente jurídico y se extienden a lo político, social, cultural, religioso, etc.

Tal acepción teleológica permite comprender con más facilidad por qué la política pública en materia de protección, así como la normatividad y reglamentación relacionada, más que adoptar una definición conceptual, se ha decantado por reconocer expresamente ciertas tipologías de liderazgos, como se evidencia en el Plan de Acción Oportuna (PAO) (Ministerio del Interior, 2018, p. 4), de las que destacan: líder comunal, líder comunitario, líder de restitución de tierras, líder campesino, líder social, líder sindical, líder ambiental, líder de mujeres, líder afrodescendiente, líder indígena, líder de víctimas o de desplazados, líder juvenil y de la infancia, líder cultural, líder LGBTI, líder en salud, líder minero artesanal, comunicador(a), defensor(a) de derechos humanos, abogado(a) defensor(a) de los derechos humanos, defensor(a) o líder asociado a organizaciones no gubernamentales (ONG), líder en la implementación del acuerdo de paz, líder en materia de sustitución de cultivos, líder de movimiento político y líderes religiosos.

En idéntico sentido, la Directiva interna 0013 de 2019¹⁸, expedida por la Policía Nacional, constituye un desarrollo administrativo de gran relevancia en torno al reconocimiento de las tipologías de liderazgos que se evidencian en Colombia y que, si bien no es taxativo en cuanto a las diferentes categorías que actualmente gozan de protección debido al riesgo extraordinario o extremo en que se encuentran, es un referente de política pública que permite comprender de mejor manera el concepto de líder social, a partir de sus diferentes manifestaciones.

¹⁷ El Ministerio del Interior afirmó que solo hasta el año 2016 fue acogido el concepto de líder social por parte del Gobierno (citado en Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2019).

¹⁸ Conviene aclarar que esta directiva está fundamentada en las Leyes 74 de 1968, 62 de 1993 y 1908 de 2018, y en los Decretos 1066 de 2015 y 2460 de 2015. Para la fecha de publicación de este documento, esta directiva se encontraba extendida en su vigencia interna a nivel de Policía Nacional, mientras se trabajaba en la expedición de una nueva.

Población objeto de protección bajo el Decreto 2816 de 2006



**Dirigentes o activistas de grupos políticos y
especialmente de grupos de oposición**

**Dirigentes o activistas de organizaciones
sociales, cívicas y comunales, gremiales,
sindicales, campesinas y de grupos étnicos**

**Dirigentes o activistas de organizaciones de derechos
humanos y miembros de la misión médica**

**Dirigentes de organizaciones de población
en situación de desplazamiento**

Periodistas y comunicadores sociales

Tipologías del liderazgo



ABOGADO(A) DEFENSOR(A) DE DERECHOS HUMANOS

Directivos (as) de consejos comunitarios afrodescendientes, autoridades tradicionales del pueblo afro o líderes que trabajan por la promoción, el respeto y la protección de los derechos de las comunidades negras o las negritudes en Colombia, afrodescendientes en proceso de formación para ejercer liderazgo o en prácticas tradicionales para la defensa de la cultura propia y el territorio.

DEFENSOR(A) O LÍDER ASOCIADO (A) LA ONG

Activista en derechos humanos que con su trabajo diario en una ONG de derechos humanos contribuye a la promoción, el respeto y la protección de los derechos humanos.



COMUNICADOR (A) DEFENSOR(A) DE DERECHOS HUMANOS

Comunicador (a) social, periodista (graduado o no) que mediante su trabajo periodístico contribuye consciente y premeditadamente a la promoción, respeto y protección de los derechos humanos.

LÍDER AFRODESCENDIENTE

Directivos (as) de consejos comunitarios afrodescendientes, autoridades tradicionales del pueblo afro o líderes que trabajan por la promoción, el respeto y la protección de los derechos de las comunidades negras o las negritudes en Colombia, afrodescendientes en proceso de formación para ejercer liderazgo o en prácticas tradicionales para la defensa de la cultura propia y el territorio.



LÍDER AMBIENTAL

Trabaja por la promoción, el respeto y la protección de los derechos ambientales; activistas ambientales asociados o no a organizaciones de tal fin, pero con reconocimiento de comunidades de resistencia. Ambientalistas con trabajo autónomo en la defensa del medio ambiente con trabajo reciente.

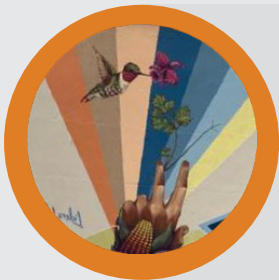


LÍDER CAMPESINO

Trabaja por la promoción, el respeto y la protección de los derechos humanos de comunidades rurales campesinas y el derecho al territorio.

LÍDER COMUNITARIO

Trabaja por la promoción, el respeto y la protección de los derechos humanos de comunidades vulnerables, sin pertenecer a juntas de acción comunal o juntas administradoras locales. En muchos casos, pertenecieron a periodos anteriores a este tipo de formas de organización y continúan su ejercicio de liderazgo en la comunidad, así como la vocería de la misma.



LÍDER CULTURAL

Trabaja por la promoción, el respeto y la protección de los derechos culturales de cualquier pueblo o comunidad en Colombia.

LÍDER COMUNAL

Directivos(as) de juntas de acción comunal o juntas administradoras locales.



LÍDER DE MUJERES

Lidera procesos o colectivos de defensa de los derechos de las mujeres.

LÍDER DE MOVIMIENTO POLÍTICO

Trabaja en las asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones los movimientos políticos.





LÍDER DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Asume la defensa de procesos de restitución de tierras y, además, lidera a otras familias o reclamantes en dicha lucha.

LÍDER DE VÍCTIMAS O DESPLAZADOS

Trabaja por la promoción, el respeto y la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado inscritas o no en registros estatales.



LÍDER EN LA IMPLEMENTACIÓN DE ACUERDO DE PAZ

Hace parte de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajen en la implementación de los acuerdos de paz.

LÍDER EN SALUD

Trabaja por la promoción, el respeto y la protección de los derechos a la salud.



LÍDER INDÍGENA

Autoridad tradicional indígena de resguardos, cabildos y toda forma de organización indígena; médicos tradicionales, guías, maestros o sacerdotes espirituales indígenas, miembros de la guardia indígena; indígenas en procesos de formación para ejercer liderazgo o en prácticas tradicionales para la defensa de la cultura propia y el territorio.

LÍDER JUVENIL Y DE LA INFANCIA

Trabaja por la promoción, el respeto y la protección de los derechos de los niños, las niñas, los jóvenes y los adolescentes.



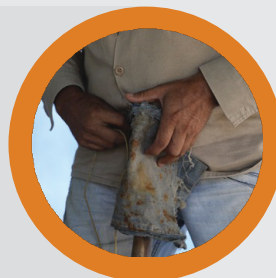


LÍDER LGBTI

Trabaja por la promoción, el respeto y la protección de los derechos de personas lesbianas, gays, transexuales, bisexuales, intersexuales o cualquier otra denominación de género.

LÍDER MINERO ARTESANAL

Trabaja por la promoción, el respeto y la protección de los derechos de las poblaciones que practican la minería artesanal y que no afectan el medio ambiente.

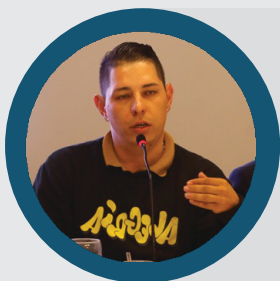


LÍDER PROGRAMA DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO

Representa a las organizaciones que trabajan en los territorios para resolver el fenómeno de las drogas ilícitas de la mano con las comunidades y las autoridades.

LÍDER RELIGIOSO

Directivo(a) de confesiones religiosas que promueven el desarrollo de la libertad de religión en forma individual o colectiva.



LÍDER SINDICAL

Directivo(a) de cualquier tipo de asociación sindical.

LÍDER SOCIAL

Directivo(a) y líder de fundaciones o asociaciones que trabajan a favor de comunidades vulnerables en ámbitos mayormente urbanos.



CONCLUSIONES

De lo expuesto se desprenden algunas conclusiones importantes para el tratamiento jurídico de la categoría líder social, tales como:

- ◆ La categoría de *líder social* suele comprenderse como una manera amplia de denominar a personas que son miembros de organizaciones sociales, de órganos políticos comunales o comunitarios o de diversos tipos de grupos y colectivos, y ejercen una función de liderazgo individual o compartido en aquellos cuerpos o comunidades.
- ◆ Por lo tanto, ser defensor de algún ámbito específico de aplicación de derechos humanos es una categoría más restringida que la de líder social, pero permite, en todo caso, comprender la gran mayoría de personas que ejercen liderazgos sociales; prácticamente en todos los casos, los líderes defienden, de manera activa, bienes e intereses sociales protegidos, a su vez, por derechos humanos o fundamentales específicos.
- ◆ Las dos categorías abarcan personas que ejercen ciertos liderazgos desde distintos puntos de vista: a) visto como *defensor*, activo, adscrito generalmente a una ONG o entidad de defensa de derechos humanos y b) como líder (o líder social) enfocado más en el ejercicio de un liderazgo o autoridad (en el caso indígena) en cualquier grupo o una comunidad.
- ◆ De esta manera, suele utilizarse la categoría *defensor* de derechos humanos para efectos jurídicos, la cual ha sido útil por un periodo significativo en nuestro medio social, jurídico y político, y cuenta con reconocimiento y protección expresa en instrumentos internacionales de gran relevancia. Entonces, la categoría de defensor de derechos humanos corresponde a un *nomen iuris* utilizado a nivel jurídico y estatal¹⁹, mientras que la de *líder social*, en general, se usa sociológicamente.
- ◆ Debe recordarse que el ejercicio de liderazgo o la defensa de los derechos humanos, en términos generales, no requiere aprobación gubernamental o legal alguna, salvo los tipos de liderazgo que por su naturaleza se encuentran reglamentados, como los que se ejercen por intermedio de juntas de acción comunal o la pertenencia formal a un grupo político.
- ◆ La demostración de la calidad de líder solo es necesaria cuando el tipo concreto de liderazgo, por su naturaleza, es reglamentado por la ley, y para acceder al sistema de protección individual, cuando la norma aplicable lo requiera.

¹⁹ Por ejemplo, se utiliza en la Declaración sobre Defensores (Naciones Unidas [Asamblea General]. Resolución 53/144, cit.).





Jóvenes
Conectados





**MARCO NORMATIVO
Y DE POLÍTICA
PÚBLICA APLICABLE
A LA PREVENCIÓN Y
PROTECCIÓN DE PERSONAS
QUE EJERCEN LIDERAZGOS
SOCIALES Y DEFENSA DE
LOS DERECHOS HUMANOS**

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL APLICABLE

El fenómeno social de asesinato de líderes sociales y defensores de derechos humanos ha tomado gran relevancia en los últimos años, especialmente en el contexto de posconflicto, a partir de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. A continuación, se traen a colación las principales normas aplicables al enfoque disciplinario de líderes sociales y defensores de derechos humanos.

Instrumentos internacionales más relevantes

Estos tratados e instrumentos de derecho internacional se caracterizan por establecer el deber del Estado de proteger los derechos de los defensores de derechos humanos, derivado del deber general de protección de los DD.HH., que permite entender el marco conceptual y jurídico en materia de garantía de los derechos de los defensores de DD.HH., como categoría amplia e íntimamente ligada a la de líderes sociales.

Declaración Universal de los Derechos Humanos²⁰

Art. 2

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Art. 28

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

²⁰ A. G. Res. 217 A (III) (diciembre 10, 1948)

**Pacto
Internacional de
Derechos Civiles
y Políticos²¹**

**Declaración
sobre el derecho
y el deber de
los individuos,
los grupos y las
instituciones
de promover
y proteger los
derechos humanos
y las libertades
fundamentales
universalmente
reconocidos²²**

Art. 3

Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

Art. 1

Toda persona tiene derecho individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.

Art. 5

A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional:

- a) A reunirse o manifestarse pacíficamente;
- b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos;
- c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.

Art. 9

2. A tales efectos, toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido presuntamente violados tiene el derecho, bien por sí misma o por conducto de un representante legalmente autorizado, a presentar una denuncia ante una autoridad judicial independiente, imparcial y competente o cualquier otra autoridad establecida por la ley y a que esa denuncia sea examinada rápidamente en audiencia pública, y a obtener de esa autoridad una decisión, de conformidad con la ley, que disponga la reparación, incluida la indemnización que corresponda, cuando se hayan violado los derechos o libertades de esa persona, así como a obtener la ejecución de la eventual decisión y sentencia, todo ello sin demora indebida.

Art. 9

3. A los mismos efectos, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, entre otras cosas, a:

- a) Denunciar las políticas y acciones de los funcionarios y órganos gubernamentales en relación con violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante peticiones u otros medios adecuados ante las autoridades judiciales, administrativas o legislativas internas o ante cualquier otra autoridad competente prevista en el sistema jurídico del Estado, las cuales deben emitir su decisión sobre la denuncia sin demora indebida;

²¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, diciembre 16, 1966.

²² Naciones Unidas [Asamblea General]. Resolución 53/144, cit.

Convención Americana sobre Derechos Humanos²³

Art. 2

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Resumen de la normatividad interna más relevante en materia de defensores y personas que ejercen liderazgos sociales

Norma	Observaciones	Relevancia para el enfoque disciplinario de líderes sociales y defensores de derechos humanos
Constitución Política²⁴ de 1991, arts. 11, 12 y 283	NA	Fundamento constitucional.
Constitución Política de 1991, art. 277, num. 2	Otorgar al Procurador General de la Nación la protección de los derechos humanos y asegurar su efectividad.	Otorga esta especialísima función a la Procuraduría General de la Nación. Para el cumplimiento de sus funciones este ente de control tendrá atribuciones de policía judicial y podrá interponer las sanciones que considere necesarias.
Ley 418 de 1997²⁵	Consagrar instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia.	Crea la obligación del Ministerio del Interior de poner en funcionamiento un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno.
Leyes 548 de 1999,²⁶ 782 de 2003²⁷ y 1106 de 2006²⁸	Modificar y prorrogar la Ley 418 de 1997.	Definen como receptores de medidas de protección a dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas, y de los grupos étnicos; dirigentes y activistas de las organizaciones de derechos humanos; y testigos de casos de violación de los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que se hayan iniciado o no los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos.

²³ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Noviembre 22, 1969.

²⁴ Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia).

²⁵ Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Diciembre 26 de 1997. DO. n.º 43.201.

²⁶ Ley 548 de 1999. Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones. Diciembre 23 de 1999. DO. n.º 43.827.

²⁷ Ley 782 de 2002. Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones. Diciembre 23 de 2002. DO. n.º 45.043.

²⁸ Ley 1106 de 2006. Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones. Diciembre 22 de 2006. DO. n.º 46.490.

Norma	Observaciones	Relevancia para el enfoque disciplinario de líderes sociales y defensores de derechos humanos
Decreto 2788 de 2003 ²⁹	Unificar y reglamentar el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.	Implementa los programas de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo inminente en contra de su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno.
Decreto 2816 de 2006 ³⁰	Diseñar y reglamentar el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.	Clasifica las medidas preventivas y de protección en servicio de la población que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, a consecuencia directa y debido al ejercicio de sus actividades públicas o funciones políticas, públicas, humanitarias o sociales. En su artículo 2 se refiere taxativamente a la población objeto de protección, en donde claramente alude a defensores de derechos humanos y líderes sociales.
Decreto Ley 4530 de 2008 ³¹	Modificar la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y dictar otras disposiciones.	A través de esta modificación de estructura se asigna la función al Ministerio del Interior y de Justicia de formular la política de gobierno en diversas materias, y subraya el impulso y la garantía de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos (art. 1, num. 2).
Ley 1448 de 2011 ³²	Dictar medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.	Plantea el desarrollo de medidas de prevención y protección, así como el otorgamiento de garantías de no repetición.
Decreto 4065 de 2011 ³³	Crear la Unidad Nacional de Protección (UNP), establecer su objetivo y estructura.	Al crear esta entidad especializada, se procura, de manera efectiva y oportuna, la prestación del servicio de protección a personas que se encuentran en riesgo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de sus funciones, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, etc.

29 Decreto 2788 de 2003. Por el cual se unifica y reglamenta el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia. Octubre 02 de 2003. DO. n.º 45.329.

30 Decreto 2816 de 2006. Por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones. Agosto 22 de 2006. DO. n.º 46.368.

31 Decreto Ley 4530 de 2008. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y se dictan otras disposiciones. Noviembre 28 de 2008. DO. n.º 47.187.

32 Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Junio 10 de 2011. DO. n.º 48.096.

33 Decreto 4065 de 2011. Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura. Octubre 31 de 2011. DO. n.º 48.239.

Norma	Observaciones	Relevancia para el enfoque disciplinario de líderes sociales y defensores de derechos humanos
Decreto 4912 de 2011 ³⁴	Organizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades. (Artículo 53. Derogatoria. El presente Decreto deroga el Decreto 1740 de 2010, de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 77 del presente Decreto. El Decreto 978 de 2000, artículos 1, 2, 4, 5, 6, 5, 6, 7, 8; el Decreto 2958 de 2010, art 2; el Decreto 2742 de 2002, el Decreto 3375 de 2011, y todas las demás normas contrarias).	Unifica los programas de protección existentes, con el fin de proteger de manera oportuna, idónea y eficaz a las poblaciones que así lo requieran. Define al dirigente sindical como miembro activo de una organización sindical legalmente reconocida, que ejerce a su vez un cargo directivo. Dice que la acreditación de esta calidad se hará con el registro de la estructura organizada del sindicato.
Decreto 1066 de 2015 ³⁵	Expedir el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.	Constituye un decreto compilatorio de normas reglamentarias preexistentes y sirve de marco para el ejercicio de las funciones del Ministerio del Interior. El capítulo 3 del Libro 2, Parte 4, Título I, unifica el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano.
Decreto 1314 de 2016 ³⁶	Crear la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos.	Establece la especial protección de “mujeres lideresas y de las mujeres defensoras de los derechos humanos”, por enfrentar graves riesgos, a consecuencia de sus labores y por el hecho de ser mujeres.
Decreto 154 de 2017 ³⁷	Crear la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el Marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP.	La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, en el Marco del Acuerdo Final, tiene por objeto el diseño y el seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables de atentados contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz.

³⁴ Decreto 4912 de 2011. Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección. Diciembre 26 de 2011. DO. n.º 48.294.

³⁵ Decreto 1066 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, mayo 26 de 2015. DO, n.º 49.523.

³⁶ Decreto 1314 de 2016. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos. Presidencia de la República [Colombia]. Agosto 1 de 2016. DO. n.º 49.961.

³⁷ Decreto 154 de 2017. Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. Febrero 03 de 2016. DO. n.º 50.136.

Norma	Observaciones	Relevancia para el enfoque disciplinario de líderes sociales y defensores de derechos humanos
Decreto 154 de 2017 ³⁸	Adicionar el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y dictar otras disposiciones.	Permite evaluar el riesgo y adoptar las medidas de protección de tipo colectivo para los grupos y comunidades que son objeto de protección por parte del programa de protección liderado por la Unidad Nacional de Protección, con un enfoque diferencial y de género.
Decreto 2078 de 2017 ³⁹	Adicionar el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades.	Adiciona la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, a la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades.
Decreto 2252 de 2017 ⁴⁰	Adicionar el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.	Función de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo.

38 Decreto 1581 de 2017. Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones. Septiembre 28 de 2017. DO. n.º 50.370.

39 Decreto 2078 de 2017. Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades. Diciembre 07 de 2017. DO. n.º 50.440.

40 Decreto 2252 de 2017. Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo. Diciembre 29 de 2017. DO. 50.461.

Norma	Observaciones	Relevancia para el enfoque disciplinario de líderes sociales y defensores de derechos humanos
Decreto 2124 de 2017 ⁴¹	Reglamentar el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.	Define el propósito del componente de alertas tempranas y sus funciones, su articulación a través de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a Alertas Tempranas (Ciprat) y las funciones de esta.
Ley 1908 de 2018 ⁴²	Fortalecer la investigación y judicialización de organizaciones criminales, adoptar medidas para su sujeción a la justicia y dictar otras disposiciones.	Define a los grupos armados organizados y a los grupos delictivos organizados; dicta medidas punitivas para combatir a las organizaciones criminales y las herramientas de investigación y judicialización.
Decreto 660 de 2018 ⁴³	Adicionar el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.	Crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios. Adiciona el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, definiendo y adoptando medidas de protección para líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensoras de derechos humanos en los territorios.
Decreto 2137 de 2018 ⁴⁴	Crear la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO).	Busca consolidar la política en materia de protección de líderes sociales y “[a]rticular, orientar y coordinar los diferentes programas de protección y recursos de las distintas entidades del Gobierno involucradas en la prevención y protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas”.

⁴¹ Decreto 2124 de 2017. Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Diciembre 18 de 2017. DO. n.º 50.451.

⁴² Ley 1908 de 2018. Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones. Julio 9 de 2018. DO. n.º 50.649.

⁴³ Decreto 660 de 2018. Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones. Abril 17 de 2018. DO. n.º 50.567.

⁴⁴ Decreto 2137 de 2018. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección Individual y Colectiva de los Derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad de Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales, y Periodistas - Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales, y Periodistas. Noviembre 19 de 2018. DO. n.º 50.782.

Jurisprudencia constitucional relativa a la protección de personas

La Corte Constitucional se ha pronunciado en torno a la protección constitucional de los líderes sociales y defensores de derechos humanos, especialmente en lo que tiene que ver con el derecho a la vida, como se muestra a continuación.

Sentencia	Relevancia para la protección de personas, particularmente de la población objeto del proyecto
T-102 de 1993 ⁴⁵	“La órbita del derecho fundamental a la vida se divide en dos esferas de obligatorio cumplimiento para el Estado: en primer lugar, el deber de respetarla y, en segunda medida, la obligación de protegerla. Esta situación conlleva a que las autoridades estén doblemente obligadas a no vulnerar el derecho a la vida y a evitar que terceros lo afecten”.
T-349 de 1993 ⁴⁶	Define las amenazas contra los derechos como “una violación potencial que se presenta como inminente y próxima”. La función protectora del juez consiste en evitarla.
T-981 de 2001 ⁴⁷	“El Estado debe responder a las demandas de atención de manera cierta y efectiva cuando se tenga conocimiento de amenazas sobre la existencia y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto”.
T-1026 de 2002 ⁴⁸	Señala que la vida constituye la base para el ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones. La primacía e inviolabilidad de la vida le otorga a esta una especial protección constitucional.
T-719 de 2003 ⁴⁹	Hace énfasis en que los ataques de los que son víctimas las personas en el territorio nacional son de diferente naturaleza y magnitud, por lo que es necesario que el Estado adopte los mecanismos para proteger a la persona que se encuentra en peligro, obedeciendo a los diferentes niveles de riesgo.
T-078 de 2013 ⁵⁰	Indica que los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio y menores son sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.
T-078 de 2013 ⁵¹	Los líderes sociales, por la función que cumplen y por su especial papel en el proceso de transición política que atraviesa el país, “se encuentran en esa categoría de una amenaza mayor, en tanto al ser de alguna manera directa o indirectamente, la cara visible de una comunidad u organización pueden ver afectada su integridad y seguridad personal. Por ende, tales sujetos gozan de una presunción de riesgo que solo podría ser desvirtuada por las autoridades luego de los estudios técnicos de seguridad. Dicha presunción, una vez activada, genera en cabeza de la autoridad competente la obligación de adoptar medidas de protección, que en todo caso deben ser eficaces, oportunas, idóneas y tanto fáctica como temporalmente adecuadas para la protección de la vida, la seguridad y la integridad del solicitante y de su familia”.

⁴⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-102 de 1993 (M. P. Carlos Gaviria Díaz; marzo 10 de 1993).

⁴⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-349 de 1993 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo; agosto 27 de 1993).

⁴⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-981 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; septiembre 13 de 2001).

⁴⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1026 de 2002 (M. P. Rodrigo Escobar Gil; noviembre 27 de 2002).

⁴⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-719 de 2003 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; agosto 20 de 2003).

⁵⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-078 de 2013 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; febrero 14 de 2013).

⁵¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-924 de 2014 (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado; diciembre 2 de 2014).

POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y PERSONAS QUE EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES

¿En qué consiste el proyecto de desarrollo de Política Pública Integral de Respeto y Garantías para la Labor de Defensa de los Derechos Humanos?

Durante 2019 y 2020, el Gobierno nacional promovió un proyecto de política pública integral, junto con las entidades con responsabilidades directas en la protección de defensores de DD.HH. y líderes sociales, el cual está basado en los lineamientos del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunes y Periodistas (en adelante PAO o Plan de Acción Oportuna) y se pretende formalizar en un documento CONPES.

Plan de Acción Oportuna y Comisión Intersectorial para el Desarrollo del PAO

El Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunes y Periodistas es un documento de política pública que adopta un plan de actuación del Estado para prevenir hechos de afectación contra los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunes y periodistas (Ministerio del Interior, 2018).

¿Cuál es el objetivo del PAO?

Aunar esfuerzos para brindar una respuesta a la necesidad de generar mayor seguridad y respaldo a quienes han asumido el liderazgo en la promoción y salvaguarda de los derechos humanos, así como cumplir las obligaciones establecidas en los instrumentos jurídicos internacionales vinculantes. Igualmente, busca implementar medidas rápidas por parte de las entidades que tienen competencias en materia de protección de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunes y periodistas.

¿En qué se fundamenta el PAO?

Este plan se fundamenta en las conceptualizaciones adoptadas en la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos y en la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, que define quiénes son los defensores de los derechos humanos, qué hacen y las obligaciones gubernamentales frente a ellos (Ministerio del Interior, 2018, Introducción, p. 3).

¿Cuáles son los tres ejes del PAO?

Los tres ejes están conformados por:

- 1) Articulación y reingeniería institucional.
- 2) Actuación estratégica en el territorio.
- 3) Estrategia de comunicaciones y capacitación, destacando para el presente estudio los dos últimos ejes.

¿En qué consiste la actuación estratégica en el territorio?

Este eje atiende al carácter focalizado de la problemática en ciertos municipios del país con entornos criminales particulares y afectados por la ausencia de respuesta institucional adecuada a las necesidades.

¿Qué es la estrategia de comunicaciones y capacitación?

Este eje responde a la necesidad de una campaña *para contrarrestar la estigmatización de la condición de líder y de la actuación del Estado en las garantías que brinda para el ejercicio de defensa de derechos, así como dar a conocer la oferta existente de programas de protección y autoprotección.*

¿Cómo será la formulación de la política pública que deriva del trabajo en los tres ejes del PAO?

La formulación de política pública de prevención y protección integral, con enfoque diferencial, de equidad, étnico y territorial, tendrá en cuenta los ejes del Plan de Acción Oportuna e incorporará los lineamientos correspondientes para la protección de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. La política será diseñada con las entidades territoriales, las organizaciones sociales de derechos humanos, los organismos internacionales y demás interesados en el tema (Presidencia de la República, 19 noviembre de 2018).

¿Bajo qué normatividad se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del PAO?

Concretamente, se creó con el Decreto 2137 de 2018⁵².

¿Qué es el Marco de la Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de Derechos Humanos?

Es un documento general y de referencia que ofrece lineamientos para la construcción y el desarrollo de la política pública en materia de garantía, fortalecimiento, promoción y respeto a la población de líderes y defensores de DD. HH.

¿Quiénes conforman la Comisión?

La Comisión del Plan de Acción Oportuna está integrada por:

- ♦ El Presidente de la República o su delegado, quien la preside.
- ♦ El Ministro del Interior o su delegado.
- ♦ El Ministro de Defensa Nacional o su delegado.
- ♦ El Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado.
- ♦ El Comandante de las Fuerzas Militares o su delegado.
- ♦ El Director General de la Policía Nacional o su delegado.
- ♦ El Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado.

⁵² Decreto 2137 de 2018. Cit.

Las rutas de protección y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas

¿Qué rutas de protección existen?

Existe una ruta de protección individual y una ruta de protección colectiva.

¿Qué es una ruta de protección?

“La ruta de protección es el conjunto de acciones que una persona o comunidad, colectivo o grupo étnico y el Estado realizan desde el momento en que se solicitan las medidas de protección hasta que finalizan” (Unidad Nacional de Protección, s.f., p. 2).

¿En qué consiste la ruta de protección individual?

La ruta de protección individual requiere la solicitud formal de las medidas ante la Unidad Nacional de Protección y un proceso de análisis y valoración del riesgo, primero ante el Grupo de Valoración Preliminar (GVP)⁵³, luego, por parte del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) o Comité Especial, el cual valida el nivel de riesgo y recomienda al director de la UNP las medidas a implementar.

¿En qué consiste la ruta de protección colectiva?

De acuerdo con el Decreto 2078 de 2017, cuyo objeto consiste en establecer un protocolo de protección colectiva y demás normas concordantes, la ruta de acceso tiene tres pasos básicos:

- a) Solicitud.
- b) Evaluación del riesgo por parte de la UNP
- c) Sesión del CERREM Colectivo, en el cual se establecen las medidas de protección.

CERREM y CERREM Colectivo

El Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas reglado, a través del Decreto 1066 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector del Ministerio del Interior), tiene como objeto principal la valoración integral del riesgo y la recomendación de medidas de protección y medidas complementarias.

Por su parte, el CERREM Colectivo, instituido mediante el Decreto 2078 de 2017 como instancia de evaluación para la ruta de protección de grupos y comunidades (colectivos de personas), es un comité encargado de analizar y evaluar el riesgo de los casos que le presenta la Unidad Nacional de Protección, así como ofrecerle recomendaciones sobre medidas de protección que se deben tomar (Unidad Nacional de Protección, 16 de diciembre de 2015). En el decreto se encuentran plasmadas sus funciones y miembros, entre otros aspectos.

Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas

¿Qué es la CIPRAT?

La Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) es un órgano compuesto por distintos delegados de las entidades cuya misión se relaciona estrechamente con la respuesta y el seguimiento a las alertas tempranas del Sistema de Alertas Tempranas (SAT).

La comisión está regulada por el Decreto 2124 de 2017 (artículo 9 y siguientes).

⁵³ Órgano interinstitucional establecido en el artículo 2.4.1.2.34 del Decreto 1066 de 2015.

¿En qué consiste la labor de la CIPRAT?

Coordinar e impulsar las medidas preventivas y de reacción rápida ante los factores de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo, de modo que las entidades y autoridades competentes adopten de manera urgente las medidas necesarias y pertinentes para prevenir y conjurar los riesgos y amenazas. Puntualmente, se encarga de:

- ◆ Solicitar a las entidades la información necesaria sobre las situaciones de riesgo alertadas.
- ◆ A partir de la evolución de los riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo, evaluar y recomendar las medidas de prevención y protección que mejor respondan a su superación.
- ◆ Diseñar y aplicar una metodología para hacer el seguimiento a las acciones desarrolladas por las autoridades competentes.
- ◆ Georreferenciar para hacer seguimiento a las dinámicas de riesgo y el impacto de la respuesta rápida.
- ◆ Diseñar e implementar instrumentos de verificación, respuesta y seguimiento frente a las denuncias y los reportes aportados desde los territorios y el nivel central.
- ◆ En su actuación, tener en cuenta las zonas priorizadas por la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.
- ◆ Activar canales de comunicación con entidades y autoridades nacionales y territoriales, con el propósito de recolectar y procesar información que permita identificar la evolución del riesgo, su actuación y la respuesta rápida.
- ◆ Mantener comunicación y adecuada coordinación, de acuerdo con las directrices de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Programa de Protección Integral para los integrantes del nuevo movimiento o partido político, el Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes

ejercen la política, el Programa Integral de Seguridad para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, el Programa de Promotores(as) Comunitarios de Paz y Convivencia y el Programa de Seguridad para los miembros de las organizaciones políticas que se declaren en oposición, creados por el Decreto Ley 895 de 2017 ⁵⁴. Igualmente, con la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres y otros delitos de la Fiscalía General de la Nación, creada mediante el Decreto Ley 898 de 2017. ⁵⁵ Asimismo, a través de los conductos regulares, con el Cuerpo Élite de la Policía Nacional creado para protección de personas y organizaciones, y con la Mesa Técnica de Seguridad y Protección de la Subdirección Especializada de Protección de la Unidad Nacional de Protección.

- ◆ Producir informes semestrales sobre el cumplimiento de los objetivos de este decreto [Decreto 2124 de 2017], con destino a la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, creada por el Decreto Ley 895 de 2017.

⁵⁴ Decreto Ley 895 de 2017. Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Mayo 29 de 2017. DO. n.º 50.248.

⁵⁵ Decreto Ley 898 de 2017. Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones. Presidencia de la República [Colombia]. Mayo 29 de 2017. DO. n.º 50.248.







**DEBERES CONCRETOS DE
LAS AUTORIDADES FRENTE
A LA PREVENCIÓN Y
PROTECCIÓN DE PERSONAS
Y PARTICULARMENTE A
FAVOR DE DEFENSORES DE
DERECHOS HUMANOS Y
PERSONAS QUE EJERCEN
LIDERAZGOS SOCIALES**

EL DEBER FUNCIONAL Y LAS EXIGENCIAS LEGALES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

El enfoque de investigación disciplinaria en materia de defensores de DD. HH. y personas que ejercen liderazgos sociales, como forma especial de acción disciplinaria frente a conductas atentatorias de los derechos de esa población de especial protección, no solamente se centra en la identificación de faltas gravísimas y de formas directas y activas de autoría disciplinaria, sino que, además, abre un espectro investigativo en relación con conductas omisivas y sus correlatos típicos en faltas graves.

Esto permite identificar, como elementos centrales del enfoque disciplinario en materia de liderazgos sociales, los deberes funcionales de los servidores públicos respecto a la prevención y protección de personas y, concretamente, de los defensores de DD. HH. y quienes ejercen liderazgos sociales. Se trata de resaltar el deber funcional como eje de las investigaciones que buscan establecer la responsabilidad de los sujetos disciplinables ante posibles acciones u omisiones en la ruta administrativa, jurídica y constitucional de prevención y protección. De esta manera, el funcionario competente, o incluso el funcionario preventivo o administrativo abocado a una compulsión de copias disciplinarias, debe identificar conductas activas previstas en la ley disciplinaria como falta y, adicionalmente, enfocarse en encontrar posibles omisiones en el desempeño de funciones y deberes legales previstos en la ley, decretos, reglamentos, manuales de funciones y cualquier género de norma aplicable sobre la concreción de un deber funcional identificable en cabeza de un servidor público determinado⁵⁶.

56 El principio de legalidad consagrado en la Ley 734 de 2002 (artículo 4 de la Ley 1952 de 2019) indica: “El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo será investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización” (artículo 4). Lo anterior exige una adecuación típica de su conducta a un tipo disciplinario específico en el que no solo se identifique el sujeto activo sino la descripción de su conducta, la cual debe tener correspondencia con los deberes y las obligaciones que para el cargo que ocupa se le han asignado por el ordenamiento jurídico, así como por “las prohibiciones [...] al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes” (artículo 22). Esto imprime la obligación del operador disciplinario de ubicar, en forma clara, la fuente jurídica de la que emana ese deber, obligación, prohibición, inhabilidad, impedimento o conflicto de intereses que indilga al disciplinado.

Fundamentos del deber funcional

El artículo 209 de la Constitución Política indica que “[l]a función administrativa está al servicio de los intereses generales”; esto supone que quien desempeña esas funciones debe actuar con imparcialidad y persiguiendo únicamente los fines del Estado que se le han asignado. La norma de normas trasciende de la proposición teleológica expresada e impone al servidor público la obligación de desarrollar su función “con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”. Estos principios son los que la doctrina y la jurisprudencia conocen como *principios de la administración pública* y que el Código Disciplinario Único (CDU) enlazó, junto a otros, a la categoría jurídica denominada *garantía de la función pública*.

La garantía de la función pública se contempla en el artículo 23 del Código General Disciplinario (antes el artículo 22 del Código Disciplinario Único, CDU), como la sujeción a los principios de la administración pública que tienen quienes desempeñan funciones públicas, y que la ley disciplinaria pretende garantizar imponiéndoles su observancia “en el desempeño de su empleo, cargo o función”; en el ejercicio de sus derechos; el cumplimiento de deberes; el respeto a las prohibiciones y el sometimiento al “régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes”.

Ahora bien, los deberes generales de los servidores públicos se encuentran enlistados en el artículo 38 del CGD (artículo 34 del CDU), las prohibiciones en el artículo 39 del CGD (artículo 35 del CDU) y las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses se hallan, de forma general, en el Título IV del CGD (artículos 36 a 41 del CDU), así como en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en especial, lo relativo a los impedimentos y conflictos de intereses (artículo 11).

Entonces, ¿qué se entiende por deber funcional?

En materia disciplinaria la ley debe orientarse a asegurar el cumplimiento de los deberes funcionales que le asisten al servidor público o al particular que cumple funciones públicas pues las faltas le interesan al derecho disciplinario en cuanto interfieran tales funciones ⁵⁷.

Por consiguiente la infracción disciplinaria siempre supone la existencia de un deber cuyo olvido, incumplimiento o desconocimiento genera la respuesta represiva del Estado y que dado que el propósito último del régimen disciplinario es la protección de la correcta marcha de la Administración pública, es necesario garantizar de manera efectiva la observancia juiciosa de los deberes de servicio asignados a los funcionarios del Estado,⁵⁸ y es allí cuando adquiere relevancia disciplinaria.

Tanto la Ley 734 de 2002 (CDU)⁵⁹ como la Ley 1952 de 2019 (CGD)⁶⁰ aparejan dos dimensiones de deberes funcionales. Por un lado, el conjunto de derechos, deberes y prohibiciones y, por otro, el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses.

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-373 de 2002 (M.P. Néstor Iván Osuna Patiño; mayo 15 de 2002).

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-948 de 2002 (M.P. Alvaro Tafur Galvis; noviembre 6 de 2002).

⁵⁹ Ley 734 de 2002 [CDU]. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Febrero 13 de 2002. DO. n.º 44.708.

En cuanto a los funcionarios públicos, existen unos deberes generales y otros específicos para cada uno; las distintas fuentes del derecho le otorgan instrucciones específicas, por lo que debe conocer y cumplir las obligaciones señaladas en la constitución, la ley, los decretos, el reglamento o manual de funciones y las órdenes de sus superiores funcionales y de las autoridades judiciales en sus providencias. Dicho de otro modo, los deberes contenidos en los artículos 34 del CDU y 38 del CGD, como fuente normativa de obligatorio cumplimiento, describen una serie de deberes aplicables a todo servidor y que sirven como punto de partida para el análisis del deber funcional.

Por su relevancia, se transcriben a continuación algunos artículos del CGD, actualmente vigente: Artículo 38⁶¹. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

- ♦ Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.
- ♦ Acatar las órdenes e instrucciones contenidas en las Directivas Presidenciales cuyo objeto sea la promoción de los derechos humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario y el manejo del orden público.
- ♦ Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.
- ♦ Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos.
- ♦ Utilizar los bienes y recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo o función, las facultades que le sean atribuidas, o la información reservada a que tenga acceso por razón de su función, en forma exclusiva para los fines a que están afectos.
- ♦ Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos.
- ♦ Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio.
- ♦ Cumplir las disposiciones que sus superiores jerárquicos adopten en ejercicio de sus atribuciones, siempre que no sean contrarias a la Constitución Nacional y a las leyes vigentes, y atender los requerimientos y citaciones de las autoridades competentes.
- ♦ Desempeñar el empleo, cargo o función sin obtener o pretender beneficios adicionales a las contraprestaciones legales y convencionales cuando a ellas tenga derecho.
- ♦ Acreditar los requisitos exigidos por la ley para la posesión y el desempeño del cargo.
- ♦ Realizar personalmente las tareas que le sean confiadas, responder por el ejercicio de la autoridad que se le delegue, así como por la ejecución de las ordenes que imparta, sin que en las situaciones anteriores quede exento de la responsabilidad que le incumbe por la correspondiente a sus subordinados.

60 Ley 1952 de 2019 [CGD]. Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. Enero 28 de 2019. DO. n.º 50.850.

61 Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. Enero 28 de 2019. DO. n.º 50.850..

- ♦ Dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las funciones encomendadas, salvo las excepciones legales.
- ♦ Resolver los asuntos en el orden en que hayan ingresado al despacho, salvo prelación legal o urgencia manifiesta.
- ♦ Motivar las decisiones que lo requieran, de conformidad con la ley.
- ♦ Registrar en la oficina de recursos humanos, o en la que haga sus veces, su domicilio o dirección de residencia y teléfono, y dar aviso oportuno de cualquier cambio.
- ♦ Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.
- ♦ Permitir a los representantes del Ministerio Público, fiscales, jueces y demás autoridades competentes el acceso inmediato a los lugares donde deban adelantar sus actuaciones e investigaciones y el examen de los libros de registro, documentos y diligencias correspondientes. Así mismo, prestarles la colaboración necesaria para el desempeño de sus funciones.
- ♦ Permanecer en el desempeño de sus labores mientras no se haya hecho cargo de ellas quien deba reemplazarlo, salvo autorización legal, reglamentaria, o de quien deba proveer el cargo.
- ♦ Hacer los descuentos conforme a la ley o a las órdenes de autoridad judicial y girar en el término que señale la ley o la autoridad judicial los dineros correspondientes.
Dictar los reglamentos o manuales de funciones de la entidad, así como los internos sobre el trámite del derecho de petición.
- ♦ Calificar a los funcionarios o empleados en la oportunidad y condiciones previstas por la ley o el reglamento.
- ♦ Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.
- ♦ Responder por la conservación de los útiles, equipos, muebles y bienes confiados a su guarda o administración y rendir cuenta oportuna de su utilización.
- ♦ Explicar inmediata y satisfactoriamente al nominador, a la Procuraduría General de la Nación o a la Personería, cuando estos lo requieran, la procedencia del incremento patrimonial obtenido durante el ejercicio del cargo, función o servicio.
- ♦ En general, cuando un servidor público omite actuar de acuerdo con un deber legal, pueden configurarse faltas disciplinarias que van desde las gravísimas (numeral 1° del artículo 48 del CDU y artículo 52 al 66 del CGD), por incurrir en un prevaricato por omisión⁶² siempre que se identifique, según lo anotado, la norma jurídica que asigne el respectivo deber al servidor público que incumpla dicha recomendación, hasta faltas graves o leves cuando la omisión se adecue a uno de los deberes indicados en el artículo 34 del CDU o 38 del CGD⁶³, o se encuentre inmerso abuso de los derechos, extralimitación de las funciones o la incursión en las prohibiciones establecidas en el CDU o CGD.

El contenido del deber funcional puede resumirse así:

1. El cumplimiento estricto de las funciones propias del cargo.
2. La obligación de actuar acorde con la Constitución y a la ley.
3. La garantía de una adecuada representación del Estado en el cumplimiento de los deberes funcionales⁶⁴.

En suma, el deber funcional implica actuar en cumplimiento de las funciones del cargo y los deberes establecidos legalmente, sin abusar de los derechos ni extralimitarse en el ejercicio de las funciones, evitando incurrir en las prohibiciones, inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses establecidos en la norma pertinente.

⁶² Artículo 413 del Código Penal: “El servidor público que omite, retarde, rehúse o deniegue un acto propio de sus funciones”.

⁶³ Para profundizar sobre la configuración de faltas graves o leves por omisión de deberes, véase capítulo 6, 2.4.

⁶⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-712 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño; julio 5 de 2001), C-252 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño; marzo 25 de 2003) y C-431 de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; mayo 6 de 2004).

¿Cómo se integra el deber funcional en la estructura de la responsabilidad disciplinaria?

La estructura de la responsabilidad disciplinaria ha sido construida dogmáticamente desde la doctrina a partir de cinco categorías a saber: (i) la capacidad, (ii) la conducta, (iii) la tipicidad, (iv) la ilicitud sustancial y (v) la culpabilidad. A su vez, las cinco categorías que se acaban de enunciar pueden subdividirse a partir de tres juicios diferentes: (i) el juicio de adecuación para determinar la tipicidad; (ii) el juicio de valoración para definir la ilicitud sustancial; y (iii) el juicio de reproche para analizar la culpabilidad⁶⁵ y es a partir del juicio de valoración y a través de la definición de la ilicitud sustancial que se integra este concepto a la responsabilidad disciplinaria.

El Código Disciplinario Único define que hay ilicitud sustancial de una conducta⁶⁶ cuando afecta el deber funcional⁶⁷ sin justificación. De esta manera, la aplicación de la noción de deber funcional a la argumentación procesal –según la etapa en la que se encuentre el operador disciplinario– se concreta en dos momentos:

- ♦ Para la calificación provisional o definitiva de la conducta.
- ♦ Principalmente, al establecer la ilicitud sustancial de la conducta investigada o imputada al disciplinado, a través de un juicio de valoración que la define en el caso en concreto.

En síntesis, la labor del operador disciplinario, después de establecer los hechos y el posible implicado, se centra en la identificación de los deberes genéricos y específicos incumplidos por el posible o presunto infractor. En otras palabras, debe verificar los hechos indagados o investigados como resultado de la infracción a un deber funcional del servidor público implicado. Esta operación requiere adecuar la conducta, por acción u omisión, a la trasgresión de una obligación jurídica contenida en el ordenamiento jurídico y que esta se tipifique como falta disciplinaria.

⁶⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”. Sentencia Radicado No. 25000-23-42-000-2013-06021-01 (3003-17) (C.P. William Hernández Gómez; febrero 6 de 2020).

⁶⁶ El artículo 5 del CDU incluye la expresión “falta”; sin embargo, aquí la reemplazamos por “conducta”, como término más apropiado y recogido por el CGD.

⁶⁷ Véase Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B [C. P. César Palomino Cortés; agosto 17 de 2017]. Radicación n.º 54001-23-33-000-2014-00280-01 (2821-15)].

En síntesis, la labor del operador disciplinario, después de establecer los hechos y el posible implicado, se centra en la identificación de los deberes genéricos y específicos incumplidos por el posible o presunto infractor. En otras palabras, debe verificar los hechos indagados o investigados como resultado de la infracción a un deber funcional del servidor público implicado. Esta operación requiere adecuar la conducta, por acción u omisión, a la trasgresión de una obligación jurídica contenida en el ordenamiento jurídico y que esta se tipifique como falta disciplinaria.

Conforme a los principios de especialidad y tipicidad, el operador disciplinario solo podrá imputar o enrosstrar al sujeto disciplinable una falta grave o leve cuando esta no sea una de las descritas en el artículo 48 del CDU o en los artículos 52 al 66 del CGD, así también las faltas graves y leves se constituirán cuando exista el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, siempre que no constituyan una falta gravísima de conformidad a lo establecido en el artículo 67 del CGD, y determinará si la falta es grave o leve teniendo en cuenta los criterios descritos en el artículo 47 del CGD (artículo 43 del CDU).

La regla anterior contiene una excepción prevista en el artículo 47 numeral 9 del CGD (artículo 43 numeral 9 CDU), así: *“La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave”*; es decir, que en este caso específico, una falta tipificada como gravísima podría ser adecuada como falta grave.

Acerca del artículo 48 del CDU, contentivo de un listado taxativo de las faltas gravísimas, se destaca que el numeral I (artículo 65 del CGD) remite al Código Penal y se refiere a “[r]ealizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo”.

Por consiguiente, cualquier servidor público que incurra en una conducta tipificada en la ley penal cometerá, a su vez, una falta disciplinaria, siempre que el delito cumpla con los requisitos de ser sancionable a título de dolo y que se haya cometido con ocasión o como consecuencia de la función o cargo público o abusando de este. En otras palabras, que exista una conexidad o interdependencia entre el delito y la función pública asignada al sujeto activo de la conducta.

Deberes concretos de ciertas autoridades especialmente comprometidas con la protección de personas que ejercen liderazgo social

Son diversas las fuentes normativas y reglamentarias que plantean deberes a las autoridades en materia de prevención y protección de las personas y de las comunidades, en particular de los defensores de DD.HH. y personas que ejercen liderazgos sociales. Sin embargo, el Procurador General de la Nación profirió la Directiva 001 de 2019, la cual recogió las normas concernientes a la protección de esta población y exhortó a las autoridades concernidas a cumplirlas.

A continuación, se seleccionan los exhortos más relevantes para los fines de esta guía y se explican cuáles son las autoridades competentes, su deber específico y el fundamento normativo de la directiva.

Exhorto expresado en la Directiva 001	Fuente normativa y tema	Fragmento normativo relevante	Autoridad obligada
[Que se] formulen, adopten, ejecuten y actualicen los planes integrales de prevención.	Artículo 149 de la Ley 1448 de 2011. Planes integrales de prevención	El Gobierno nacional, a través del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, reglamentará las garantías de no repetición que correspondan mediante el fortalecimiento de los diferentes planes y programas que conforman la política pública de prevención y protección de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley.	Gobierno Nacional
	Artículo 2.4.3.9.3.6. del Decreto 1581 de 2017. Planes integrales de prevención	El gobernador o alcalde según corresponda, convocará con la suficiente antelación, una audiencia de la instancia de articulación territorial de implementación de la política para la validación y aprobación de los mismos.	Alcaldes y gobernadores
	Artículo 2.4.1.7.2.2. del Decreto 660 de 2018. Planes integrales de prevención	Elaboración e implementación de los planes integrales de prevención. Las gobernaciones y alcaldías conjuntamente serán las encargadas de formular y ejecutar el Plan Integral de Prevención.	Alcaldes y gobernadores
Emprender estrategias de cultura de rechazo ciudadano a la utilización de armas y el desarme voluntario, adelantar acciones encaminadas a generar condiciones para la convivencia y la prevención, así como adoptar medidas orientadas a la superación de la discriminación y no estigmatización de líderes y lideresas sociales y políticos y personas defensoras de derechos humanos.	Numeral 3 del artículo 2.4.1.6.3. del Decreto 2252 de 2017. Planes integrales de prevención	Realizarán estrategias de cultura de rechazo ciudadano a la utilización de armas y promoverán el desarme voluntario.	Alcaldes y gobernadores
	Numeral 5 del artículo 2.4.1.7.2.10. del Decreto 660 de 2018. Estrategias de cultura de rechazo ciudadano a la utilización de armas y el desarme voluntario	Promoción de estrategias de cultura de rechazo ciudadano a la utilización de armas y promover el desarme voluntario.	Alcaldes y gobernadores
Que formulen rutas de prevención y protección temprana, individuales y colectivas, con enfoque diferencial, étnico, de género y territorial, que brinden garantías de no repetición y así evitar la materialización de factores de riesgo, establecidas en el artículo.	Artículo 2.4.1.7.4.4. del Decreto 660 de 2018. Rutas de prevención y protección temprana	La instancia Territorial a la que refiere el presente Capítulo, definida por el gobernador o el alcalde con la participación de las comunidades y organizaciones, formulará su ruta de prevención y protección temprana, urgente y de garantías de no repetición para evitar la materialización de los factores, eventos o situaciones de riesgo que puedan constituir amenazas de violaciones a los derechos humanos a la vida, integridad, libertad y seguridad contra comunidades y organizaciones en los territorios.	Alcaldes y gobernadores

Exhorto expresado en la Directiva 001	Fuente normativa y tema	Fragmento normativo relevante	Autoridad obligada
Tener en cuenta las actividades previstas en el artículo 2.4.3.9.3.8., del Decreto 1581 del 2017 y, en este sentido, activar los instrumentos de prevención a fin de contrarrestar o mitigar riesgos locales inminentes identificados.	Artículo 2.4.3.9.3.8. del Decreto 1581 de 2017. Contrarrestar o mitigar riesgos locales inminentes identificados.	Ante situaciones graves que amenacen de forma específica, concreta, presente, importante, seria, clara, discernible, excepcional y desproporcionada, los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de individuos, grupos o comunidades, la instancia de coordinación territorial, definida en el presente Título, por conducto del gobernador o alcalde respectivo, activará los instrumentos de prevención de que disponga a fin de contrarrestar o mitigar riesgos identificados.	Alcaldes y gobernadores
[Que] fortalezcan a la sociedad civil para la prevención a través del apoyo a las expresiones asociativas que trabajen por la promoción del respeto y garantía de los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades; la generación de capacidades comunitarias para la prevención; y el fomento del liderazgo social y comunitario.	Artículo 2.4.3.7.2.2. del Decreto 1581 de 2017. Mitigación de riesgos a la vida identificados.	El Gobierno Nacional apoyará la labor desarrollada por las gobernaciones, alcaldías y autoridades étnicas, en la promoción y posicionamiento de las organizaciones de la sociedad civil en el territorio, que trabajan por la promoción del respeto y garantía de los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades.	Alcaldes y gobernadores
	Artículo 2.4.3.7.2.3. del Decreto 1581 de 2017. Los instrumentos de prevención de que disponga a fin de contrarrestar o mitigar riesgos identificados.	Las gobernaciones y alcaldías, con la asistencia técnica y el apoyo del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, desarrollarán estrategias dirigidas a la generación de capacidades de los grupos y comunidades, para la identificación, análisis de riesgos y el fortalecimiento de prácticas propias de prevención y protección individual y colectiva, que les permita acudir a las autoridades competentes para la salvaguarda de sus derechos, e implementar acciones contingentes, con enfoque diferencial por razones de género y etnia, para contrarrestarlos o mitigarlos.	Alcaldes y gobernadores
	Artículo 2.4.3.7.2.4. del Decreto 1581 de 2017. Los instrumentos de prevención de que disponga a fin de contrarrestar o mitigar riesgos identificados.	El Ministerio del Interior, en coordinación con las gobernaciones y alcaldías, adelantará y promoverá procesos de aprendizaje con cobertura en zonas rurales, comunas o localidades, encaminados al ejercicio de la ciudadanía, la participación en los escenarios públicos de deliberación y toma de decisiones, la asociación, el debate de asuntos públicos cotidianos, locales y nacionales relevantes en la labor de defensa de los derechos humanos.	Alcaldes y gobernadores
Establecer y mantener canales de interlocución para la prevención de violaciones de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas, grupos y comunidades, como para la protección individual y colectiva de líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos.	Numeral 7 del artículo 2.4.1.6.3. del Decreto 2252 de 2017. Mantener canales de interlocución para la prevención de violaciones a los derechos humanos	Mantendrán canales permanentes de interlocución con los inspectores de policía y corregidores, y con el Gobierno Nacional, con el fin de detectar situaciones de riesgo que requieran la activación de las rutas de protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos, la detección temprana de alertas o la necesidad de adoptar medidas urgentes o de emergencia. Para estos efectos, designarán como mínimo una funcionaria o un funcionario de sus administraciones que garantizarán este canal con las autoridades de policía y el Gobierno Nacional.	Alcaldes y gobernadores

Exhorto expresado en la Directiva 001	Fuente normativa y tema	Fragmento normativo relevante	Autoridad obligada
	Artículo 2.4.1.7.4.5. del Decreto 660 de 2018. Mantener canales de interlocución para la prevención de violaciones de los derechos humanos.	La Instancia Territorial, con la participación activa y efectiva de las organizaciones y comunidades en los territorios, deberá definir la adopción y realizar cada tres meses el seguimiento y evaluación de la implementación de medidas materiales e inmateriales que considere pertinentes, como: 1. Cursos y charlas de autoprotección. 2. Misiones humanitarias y/o de verificación impulsando la respuesta institucional. [...] 5. Fortalecimiento de las comunidades y organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGTBI y defensoras de derechos en los territorios. [...] 8. Impulso a la investigación por los hechos denunciados. // Las medidas deben ir encaminadas a la superación de los factores de vulnerabilidad y el restablecimiento de las condiciones alteradas por la situación de riesgo. // Parágrafo 1. La Instancia Territorial deberá recomendar la vigencia o temporalidad que corresponde a las medidas adoptadas, realizando una evaluación periódica que determine la terminación mantenimiento o complementación de la misma, sin detrimento de decisiones adoptadas en el marco del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida.	Alcaldes y gobernadores
[Que] se formulen rutas territoriales para evitar la materialización de los factores, eventos o situaciones de riesgos en los territorios, deben contemplar las medidas materiales e inmateriales de prevención y protección que se consideren pertinentes, con la participación de las comunidades y organizaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo.	Artículo 2.4.1.7.4.5. del Decreto 660 de 2018. Mantener canales de interlocución para la prevención de violaciones de los derechos humanos.	Parágrafo 2. En caso de identificar población objeto de otros programas de protección se remitirá e iniciará la ruta respectiva, teniendo en cuenta el nivel de riesgo y el enfoque de derechos, étnico, de género y territorial y diferencial. Para efectos de la implementación de estas medidas de protección colectiva, las entidades actuarán en el marco de sus competencias y obligaciones constitucionales, por lo cual deberán rendir los respectivos informes de implementación al Comité Técnico del Componente de Medidas Integrales de Prevención, Seguridad y Protección y el componente del presente protocolo, a los órganos de control del Estado quienes deberán ejercer el respectivo control y seguimiento. Las actuaciones o decisiones que al respecto adopten las instancias territoriales, procurarán la adecuada coordinación con el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida	Alcaldes y gobernadores
Prestar el apoyo necesario para efectos de articular y coordinar acciones en el nivel territorial con la Unidad Especial de Investigación de acuerdo con lo establecido en el artículo.	Artículo 14 del Decreto 898 de 2017. Prestar el apoyo necesario para efectos de articular y coordinar acciones en el nivel	La Unidad Especial de Investigación podrá tener coordinadores territoriales que serán destacados por el/la director(a) conforme considere necesario para la coordinación de los equipos que se encuentran en región. Los coordinadores territoriales tendrán las siguientes funciones generales, sin perjuicio de las que particularmente le sean asignadas por el/la director(a) para el adecuado cumplimiento del objeto de la Unidad Especial de Investigación:	Alcaldes y gobernadores

Exhorto expresado en la Directiva 001	Fuente normativa y tema	Fragmento normativo relevante	Autoridad obligada
	territorial con la Unidad Especial de Investigación de acuerdo con lo establecido en el artículo	1. Implementar en territorio, las estrategias y políticas que, para la investigación de homicidios y masacres, hechos o conductas que atenten contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales, movimientos políticos o personas que participen en la implementación de los acuerdos de paz, y demás funciones de la Unidad, que haya definido en la director(a). 2. Asesorar al director respecto de fenómenos locales de criminalidad relacionados con el mandato de la Unidad, y comunicar información que será relevante para la elaboración de contextos o situaciones por parte del nivel central de la Unidad. 3. Apoyar el trabajo de las direcciones nacionales y seccionales que tengan a su cargo investigaciones relacionadas con el objeto de la Unidad Especial de Investigación. 4. Comunicar a las autoridades territoriales competentes cuando conozca de la posible comisión de conductas de orden disciplinario o fiscal con el fin de que se inicien las investigaciones correspondientes. 5. Rendir informes periódicos sobre las actividades de los Grupos Territoriales al director. 6. Gestionar con las autoridades locales, el efectivo acceso de los Grupos Territoriales a la información que estas requieran para el pleno ejercicio de sus funciones. 7. Establecer espacios de articulación territorial con autoridades locales, policías judiciales y demás entidades que sean necesarias para el ejercicio de las funciones de la Unidad Especial de Investigación.	Alcaldes y gobernadores
Prestar el apoyo necesario para efectos de articular y coordinar acciones en el nivel territorial con la Unidad Especial de Investigación de acuerdo con lo establecido en el artículo.	Resolución 0805 de 14 de mayo de 2012 del Ministerio del Interior. Prestar el apoyo necesario para efectos de articular y coordinar acciones en el nivel	Artículo 4. Articulación Nación-territorio para la implementación del programa de protección. La Nación y los entes territoriales deberán articular y desarrollar las siguientes acciones, para la implementación del Programa de Prevención y protección: a) Obligaciones a cargo del Ministerio del Interior: 1. Promover el reconocimiento de la protección de los derechos de las mujeres como un asunto de interés nacional que involucra a entidades del orden nacional y territorial. 2. Promover la efectiva coordinación con las entidades territoriales para la asignación de presupuesto suficiente, con el fin de garantizar la adopción oportuna de medidas de protección para las mujeres. 3. Promover la incorporación de un enfoque de atención y protección basado en los derechos y necesidades de las mujeres.	Ministerio del Interior

Exhorto expresado en la Directiva 001	Fuente normativa y tema	Fragmento normativo relevante	Autoridad obligada
		4. Promover que se adopten medidas, se identifiquen factores de riesgo, y se promueva la superación y el estado de indefensión en que la amenaza o el riesgo sitúa a las mujeres en el territorio, en relación con la afectación de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal. b) Obligaciones a cargo de departamentos y municipios: 1. Diseñar y aplicar estrategias que contribuyan a mejorar la capacidad institucional para la implementación de medidas de protección con enfoque de género y diferencial. 2. Garantizar, en conjunto con las demás entidades responsables los derechos de las mujeres y con la participación de las organizaciones de mujeres, la elaboración de un plan territorial que descentralice y dé vigencia a las medidas del Decreto 4912 de 2011 en relación con la prevención y protección para las mujeres.	Alcaldes y gobernadores
Articular sus actuaciones con los comités territoriales de alertas para reacción rápida en los territorios priorizados.	Decreto Ley 893 de 2017. Articulación de actuaciones con los comités territoriales de alertas para reacción rápida en los territorios.	Artículo 1. Objeto. Créanse los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final. Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez (10) años. Serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en ejercicio de las funciones que le son propias de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2366 de 2015, modificado por el Decreto Ley 2096 de 2016.	Ministerio del Interior
	Decreto 2124 de 2017. Articulación de actuaciones con los comités territoriales de alertas para reacción rápida en los territorios	Artículo 2. Objeto. El presente título tiene por objeto reglamentar el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al derecho internacional humanitario. En particular sobre los riesgos y amenazas por la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, y conductas criminales, incluyendo organizaciones denominadas como sucesoras del paramilitarismo y nuevos factores de riesgo, que afecten a la población, a sectores de esta, a miembros y actividades de organizaciones sociales o de partidos y movimientos políticos, en especial aquellos que se declaren en oposición, que surjan de procesos de paz, así como miembros de organizaciones firmantes de acuerdos de paz, y que se presenten en municipios o zonas específicas del territorio nacional, de modo que se	Ministerio del Interior

Exhorto expresado en la Directiva 001	Fuente normativa y tema	Fragmento normativo relevante	Autoridad obligada
		promueva una reacción rápida según las competencias constitucionales y legales de las diferentes entidades.	
Incluir dentro del proceso de empalme, en los términos de la Ley 951 de 2005, información relacionada con las acciones adelantadas en materia de prevención y protección sobre líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos, la situación de riesgo en el territorio en la que se encuentran al momento de la presentación del informe y las actuaciones que se encuentran en curso para mitigar los riesgos que se cierne sobre ellos.	Ley 951 de 2005.	Artículo 10. La presente ley tiene por objeto fijar las normas generales para la entrega y recepción de los asuntos y recursos públicos del Estado colombiano, establecer la obligación para que los servidores públicos en el orden nacional, departamental, distrital, municipal, metropolitano en calidad de titulares y representantes legales, así como los particulares que administren fondos o bienes del Estado presenten al separarse de sus cargos o al finalizar la administración, según el caso, un informe a quienes los sustituyan legalmente en sus funciones, de los asuntos de su competencia, así como de la gestión de los recursos financieros, humanos y administrativos que tuvieron asignados para el ejercicio de sus funciones.	Art. 1 de la Ley 951 de 2005.



Participación de las víctimas de conductas violatorias de derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el proceso disciplinario

Derecho de las víctimas a la reparación integral

La Sentencia T-083/17 de la Corte Constitucional, señala que:

La reparación integral es una obligación del Estado, cuya finalidad es devolver a la víctima al estado en el que se encontraba con anterioridad al hecho que originó tal condición. Por lo tanto, el hecho victimizante con el cual se vulneraron los derechos humanos genera en favor de la persona que lo padeció el derecho fundamental a la reparación integral, lo que se hace efectivo a través de la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición consagradas en el Derecho Internacional, que se desprenden de la condición de víctimas y que deben ser salvaguardados por el Estado independientemente de la identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena de los victimarios.

Teniendo en cuenta que la reparación integral es un derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, reconocido por el derecho internacional y la Corte Constitucional de Colombia, vamos a repasar en qué consiste específicamente esa reparación integral y por qué es importante su aplicación en el proceso disciplinario.

Medidas de reparación integral

La reparación integral consiste en una serie de medidas que pueden y deben ser aplicadas en el derecho disciplinario, como las de satisfacción y las garantías de no repetición, por cuanto permiten que las víctimas tengan acceso a la verdad y a la justicia en el caso concreto. A continuación, se indicará en qué consisten dichas medidas.

Medidas de satisfacción: buscan restablecer la dignidad de las víctimas, proporcionarles bienestar y contribuir a mitigar su dolor, a través de la difusión de la verdad sobre lo sucedido y la condena a los responsables de los hechos generadores del daño. Dichas medidas pueden consistir, entre otras, en las siguientes acciones⁶⁸:

- 1) Verificación de los hechos y revelación pública y completa de la verdad (derecho a la verdad).
- 2) Investigación y enjuiciamiento de quienes incurrieron en la violación del derecho afectado (derecho a la justicia).

Medidas de garantía de no repetición: Las garantías de no repetición consisten en las medidas que debe implementar el Estado con el fin de garantizar que no se repitan los hechos que generaron los daños a las víctimas. Dichas medidas pueden consistir, entre otras, en las siguientes acciones⁶⁹:

- 1) Verificación de los hechos y difusión pública y completa de la verdad (derecho a la verdad).
- 2) Investigación y enjuiciamiento de quienes incurrieron en la violación del derecho afectado (derecho a la justicia).
- 3) Sanción a los responsables de los hechos victimizantes (derecho a la justicia).

⁶⁸ UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Reparación Integral Individual. En: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. [Consultado el 24 de octubre de 2022] Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/repuracion-integral-individual/286>

⁶⁹ *Ibíd.*

Como se puede observar, las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición buscan asegurar a las víctimas de violaciones de derechos humanos los derechos que tienen a conocer la verdad sobre los hechos victimizantes y a que se haga justicia en el caso concreto. Enseguida, se realizará una breve explicación del contenido de cada uno de estos derechos:

Derecho a la verdad: Quienes han sufrido daños a causa de violaciones de los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario, tienen el derecho a conocer la verdad. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido el derecho de las víctimas de violaciones de los derechos humanos a tener un conocimiento pleno y completo de los actos que se produjeron, las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que se cometieron dichos actos, las personas que participaron en ellos y su motivación.

Derecho a la justicia: El Estado colombiano, conforme al derecho internacional de los derechos humanos, que hace parte del bloque de constitucionalidad, tiene el deber de investigar y esclarecer las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y castigar a los responsables de estos crímenes.

Los Estados tienen la obligación de permitir que las víctimas de violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario accedan a recursos judiciales adecuados y efectivos para denunciar estas violaciones y solicitar las investigaciones, condenas y reparaciones pertinentes.

Facultades de las víctimas en el proceso disciplinario

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-014 de 2004, manifestó lo siguiente:

Hasta este momento, la Corte ha demostrado que por regla general no existen víctimas o perjudicados con una falta disciplinaria y éstos sólo pueden concurrir, de manera excepcional, cuando se trata de faltas que constituyen violaciones del derecho internacional humanitario o del derecho internacional de los derechos humanos. Ha inferido también que en estos supuestos las víctimas o perjudicados están legitimados para intervenir en el proceso disciplinario en calidad de sujetos procesales y, en consecuencia, para ejercer todas las facultades inherentes a ellos. Finalmente, ha concluido que esa intervención se orienta al reconocimiento de los derechos que tienen las víctimas al esclarecimiento y conocimiento de la verdad y a la realización de la justicia disciplinaria.

De lo manifestado por la Corte Constitucional podemos concluir que, en el caso de las víctimas de violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, sus derechos a la verdad y a la justicia se concretan en la posibilidad que tienen de intervenir en el proceso disciplinario en calidad de sujetos procesales, a fin de conocer la verdad sobre los hechos y buscar la aplicación de justicia en el caso concreto.

Sujetos procesales en la actuación disciplinaria: Según el artículo 109 del Código General Disciplinario:

Podrán intervenir en la actuación disciplinaria, como sujetos procesales, el investigado y su defensor, el Ministerio Público, cuando la actuación se adelante en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, o en el Congreso de la República contra los funcionarios a que se refiere el artículo 174 de la Constitución Política. Esta misma condición la ostentarán las víctimas de conductas violatorias de derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, así como de acoso laboral.

Facultades de los sujetos procesales: Las facultades que tendrían las víctimas como sujetos procesales en el proceso disciplinario, de acuerdo con el artículo 110 del Código General Disciplinario, son:

- 1) Solicitar, aportar y controvertir pruebas e intervenir en su práctica.
- 2) Interponer los recursos de ley.
- 3) Presentar las solicitudes que consideren necesarias para garantizar la legalidad de la actuación disciplinaria y el cumplimiento de sus fines.
- 4) Obtener copias de la actuación, salvo que por mandato constitucional o legal tenga carácter reservado.

A su vez, el párrafo segundo del mencionado artículo establece que:

Las víctimas o perjudicados, cuando se trate de investigaciones por violaciones a los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario o actos constitutivos de acoso laboral, tienen la facultad de designar apoderado.

Facultades de la víctima en la etapa de instrucción: Además de las facultades de solicitar, aportar y controvertir pruebas, intervenir en su práctica e interponer recursos, las víctimas podrán presentar alegatos precalificatorios, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 220 del Código General Disciplinario, el cual precisa que:

Cuando se hayan recaudado las pruebas ordenadas en la investigación disciplinaria, o vencido el término de esta, el funcionario de conocimiento, mediante decisión de sustanciación, declarará cerrada la investigación y ordenará correr traslado por el término de diez (10) días para que los sujetos procesales puedan presentar alegatos previos a la evaluación de la investigación.

Facultades de la víctima en la etapa de juzgamiento

Juicio ordinario: La etapa de juzgamiento que se adelanta mediante el juicio ordinario permite a las víctimas aportar y solicitar pruebas, en virtud de lo normado en el artículo 225B del Código General Disciplinario, el cual prevé:

En el auto en el que el funcionario de conocimiento decide aplicar el procedimiento ordinario, también dispondrá que, por el término de quince (15) días, el expediente quede a disposición de los sujetos procesales en la secretaría. En este plazo, podrán presentar descargos, así como aportar y solicitar pruebas. Contra esta decisión no procede recurso alguno.

De igual forma, el artículo 225E del Código General Disciplinario faculta a las víctimas para presentar alegatos de conclusión, al establecer que:

Si no hubiere pruebas que practicar o habiéndose practicado las decretadas, el funcionario de conocimiento mediante auto de sustanciación ordenará el traslado común por diez (10) días; para que los sujetos procesales presenten alegatos de conclusión.

Juicio verbal: La etapa de juzgamiento que se adelanta mediante el juicio verbal permite a las víctimas, después de que el funcionario competente instale la audiencia, presentar solicitudes, invocar nulidades y solicitar o aportar pruebas, acorde con el artículo 227 del Código General Disciplinario, que indica lo siguiente:

[L]a autoridad disciplinaria le otorgará la palabra al disciplinable para que ejerza el derecho a rendir versión libre y presentar descargos, así como solicitar o aportar pruebas. Posteriormente, se le concederá el uso de la palabra al defensor, si lo tuviere. De concurrir el delegado del Ministerio Público y las víctimas o perjudicados o su apoderado judicial, el funcionario, en ese orden, les concederá el uso de palabra para que puedan presentar solicitudes, invocar nulidades, solicitar o aportar pruebas.

La víctima también podrá presentar recurso de apelación contra la decisión que niega la práctica de las pruebas solicitadas, el cual deberá interponer y sustentar en la misma audiencia.

De igual forma, el artículo 230 del Código General Disciplinario posibilita a las víctimas presentar alegatos previos al fallo, veamos:

Si no hubiere pruebas que practicar o habiéndose practicado las decretadas, se suspenderá la audiencia por el término de diez (10) días para que los sujetos procesales preparen sus alegatos previos a la decisión.

Reanudada esta, se concederá el uso de la palabra a los sujetos procesales para que procedan a presentar sus alegatos, en el siguiente orden, el Ministerio Público, la víctima cuando fuere el caso, el disciplinable y el defensor.



Vinculación de las víctimas al proceso disciplinario

Con posterioridad a la identificación del sujeto pasivo de la presunta falta disciplinaria como un defensor de derechos humanos o líder social, el operador disciplinario deberá buscar la forma de establecer contacto con este o, en caso de que no pueda concurrir al proceso, por ejemplo, por ser víctima de homicidio, con sus familiares más cercanos (víctimas indirectas), para informarles los siguientes puntos:

- 1) La existencia e identificación del proceso disciplinario en el cual figura como víctima, con indicación de la entidad y dependencia a cargo del proceso.
- 2) El estado o etapa en la cual se encuentra el proceso.
- 3) El derecho que tiene a vincularse al proceso disciplinario como sujeto procesal.
- 4) Las facultades que tendría como sujeto procesal.
- 5) Los medios a través de los cuales podría ejercer esas facultades.

Lo anterior, con el propósito de que el defensor de derechos humanos, líder social o sus familiares más cercanos conozcan la existencia del proceso disciplinario y su condición de víctimas, así como el derecho que tienen a ser parte de este y las facultades que tendrían. De esta forma, podrán decidir si desean o no vincularse al proceso disciplinario como sujetos procesales, a fin de acceder a sus derechos a la verdad y a la justicia.









METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA PARA CASOS ASOCIADOS A VIOLENCIA CONTRA DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y PERSONAS QUE EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES

ABORDAJE DE LA NOTICIA DISCIPLINARIA

Recomendaciones para la evaluación de la noticia disciplinaria

Aplicación del enfoque diferencial en materia de investigación disciplinaria asociada a casos de violencia contra defensores de derechos humanos y personas que ejercen liderazgos sociales

Como es conocido, la evaluación de una noticia disciplinaria puede derivar en:

- 1) Inhibición (artículo 209 CGD).
- 2) Apertura de indagación previa (artículo 208 del CGD).
- 3) Investigación disciplinaria (artículo 211 del CGD).
- 4) Auto por medio del cual la autoridad disciplinaria se abstiene de abrir actuación disciplinaria por caducidad de la acción (artículo 30 del CDU, Modificado por el art. 132, Ley 1474 de 2011, vigente hasta el 31 de diciembre de 2023 y el artículo 33 del CGD).

Al evaluar una noticia disciplinaria cuyos hechos se relacionan con violencia o afectaciones al ejercicio del liderazgo social y la defensa de los derechos humanos, el funcionario u operador encargado deberá aplicar el enfoque diferencial disciplinario, específicamente referido a liderazgos sociales (EDLS), que incorpora, entre otros elementos, los criterios definidos en la Directiva 002 de 2017.

Siguiendo tales pautas, la labor de evaluación de la queja o de la noticia disciplinaria puede permitir una mejor respuesta institucional a los hechos irregulares y un adecuado encausamiento de la actuación disciplinaria, evitando que los casos de relevancia para la Directiva 002 de 2017 sean abordados sin aplicar la política institucional adoptada para este tipo de casos.

Con fundamento en lo anterior, el operador disciplinario debe tener especial cuidado en iniciar el proceso disciplinario, cuando claramente su decisión consista en inhibirse, archivar o dejar de priorizar hechos que tienen relevancia para la Directiva 002 de 2017, ya sea porque estos no se identifiquen a primera vista con posibles faltas gravísimas o porque la participación de servidores públicos parece indirecta o no se evidencian con claridad a primera vista. En otras palabras, el EDLS plantea a los funcionarios involucrados en las etapas evaluativas de las noticias disciplinarias (igualmente, esto es aplicable a las etapas instructivas) dos criterios:

- ◆ Priorizar (dar prevalencia a) el caso, por orden del numeral 6 de la Directiva 002 de 2017.
- ◆ Abordar de una manera más integral los casos, tomando en cuenta que los deberes de los servidores públicos respecto a la atención de solicitudes, hechos y asuntos relativos a amenazas a la vida de poblaciones de especial protección –como los líderes y defensores– son relevantes y, en el marco de la acción disciplinaria, los funcionarios competentes tienen la posibilidad de examinar en detalle el cumplimiento o incumplimiento de dichos deberes.

Buenas prácticas

Siguiendo los lineamientos anteriores, algunas buenas prácticas que se recomienda aplicar a la evaluación de las noticias disciplinarias con un enfoque disciplinario en materia de liderazgo social, se refieren a tener en cuenta los siguientes elementos técnicos, de política y normativos:

- 1) Contextualización jurídica y sociológica del ejercicio del liderazgo social.
- 2) Criterios Directiva 002 de 2017.
- 3) Marco jurídico del liderazgo social y de protección de personas.
- 4) Política pública en materia de protección de líderes sociales.
- 5) Guía de buenas prácticas para la investigación de casos de violencia contra personas que ejercen liderazgos sociales.

Determinación de la calidad de líder social: ¿para qué sirve?

En función del párrafo segundo del artículo 1 de la Directiva 002 de 2017, el criterio “identificador de quien debe ser considerado defensora o defensor de derechos humanos es la actividad desarrollada por la persona y no otros factores como el recibir remuneración por su labor, o el pertenecer a una organización civil o no”. Esta aclaración sobre los elementos que determinan si una persona puede ser considerada como defensor de derechos humanos puede extenderse a las personas que ejercen liderazgos sociales y da cuenta de un criterio amplio y material que debe orientar la actividad del servidor público que brinda atención o que tramita un hecho cuya víctima hace parte de la población objeto de la Directiva 002 de 2017.

De acuerdo con el artículo 6 de la Directiva 002 de 2017, los casos relacionados con violencia hacia los defensores y las defensoras de derechos humanos y sus organizaciones, los integrantes de los movimientos sociales y políticos, las lideresas y los líderes políticos y sociales y sus organizaciones, y los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, serán tratados con prioridad por parte de los competentes disciplinarios.

La directiva, en su artículo 7, establece que los servidores competentes deben realizar supervigilancias administrativas sobre los procesos a cargo de las oficinas de control disciplinario relativos a violaciones de los DD. HH. de la población objeto de aquella.

Por su parte, el numeral 1 de la Directiva 002 de 2019 estableció que, para la definición del ejercicio del poder disciplinario preferente, se tendrá en cuenta si los hechos versan sobre la afectación de derechos contra líderes sociales para dar trámite positivo a tal potestad, siempre que se encuentre sustento suficiente acorde con lo preceptuado en la Resolución 456 de 2017⁷⁰.

De esta manera, en primer lugar, la utilidad de determinar la calidad de líder en materia disciplinaria se relaciona con la aplicación de los tres lineamientos anteriormente expuestos, entonces, evidenciada la calidad del sujeto pasivo de la posible falta, el operador disciplinario o a quien corresponda la evaluación de la queja disciplinaria deberá aplicar las directrices de las Directivas 002 de 2017 y 002 de 2019.

⁷⁰ Resolución que determina lo concerniente al trámite y ejercicio del poder disciplinario preferente a nivel de PGN (Resolución 456 de 2017 [Procuraduría General de la Nación]. Por medio de la cual se desarrollan el poder disciplinario preferente y la supervigilancia administrativa de la Procuraduría General de la Nación, y se regula su trámite en procesos disciplinarios. Septiembre 14 de 2017).

Ahora bien, **¿es necesario que esté plenamente demostrada la calidad de líder social o defensor para aplicar las pautas citadas en las líneas anteriores? La respuesta que se propone es negativa.**

Con fundamento en el principio constitucional de buena fe y los principios que rigen la acción disciplinaria, puede afirmarse como razonable una cierta presunción a favor de quien aduce tales calidades (líder social o defensor), que fortalece la función pública y conlleva una atención y un ejercicio oportuno de la acción disciplinaria, en cumplimiento de la finalidad principal de la Directiva 002 de 2017, esto en razón a la especial protección que adquiere la calidad de líder social o defensor de Derechos Humanos.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que en la Sentencia T-924 de 2014, la Corte Constitucional precisó que los líderes sociales y defensores de DD.HH. son sujetos que gozan de una “presunción de riesgo” en materia de medidas de protección, la cual solamente será desvirtuada por los estudios técnicos de seguridad a que haya lugar.

Un aspecto final, relativo a la utilidad de la determinación de la calidad de líder o defensor del sujeto pasivo de la conducta disciplinariamente relevante que se investiga, alude a que esta calidad puede ser ingrediente de algún tipo disciplinario gravísimo o falta gravísima y que, por lo tanto, el objeto de la investigación y valoración del enjuiciamiento disciplinario es demostrar el aspecto subjetivo en sede de tipicidad. Esto puede ocurrir, por ejemplo, en la falta establecida en el numeral 1 del artículo 52 del CGD, referente a:

1. Ocasionar, con el propósito de destruir total o parcialmente un grupo nacional, étnico, racial, religioso, político o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, por razón de su pertenencia al mismo [...]

Dicho de otra manera, pueden existir algunas faltas disciplinarias que, como la precitada, requieren un sustento probatorio concreto frente a un ingrediente específico del tipo que se relacione con la calidad de líder o defensor.

Finalmente, puede ser importante demostrar la calidad de líder o defensor de DD.HH. respecto a otras necesidades de encuadramiento típico o diversas orientaciones probatorias, como puede ser la pertinencia de acreditar un hecho indicador para construir un indicio, o sustentar debidamente una hipótesis investigativa o de contexto de una determinada violación de los DD.HH. o del DIH.

PAUTAS PARA DETERMINAR LA COMPETENCIA, EL EJERCICIO DEL PODER PREFERENTE Y LA SUPERVIGILANCIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE LIDERAZGOS SOCIALES

¿En dónde se encuentra establecida la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación?

La competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación se encuentra en el Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021 (y sus normas complementarias), expedido con el fin de determinar, entre otros aspectos, el régimen de competencias interno de este ente de control⁷¹. Así, el artículo 25 establece las competencias disciplinarias de las procuradurías delegadas, el artículo 75 las de las procuradurías regionales y el artículo 76 las competencias de las procuradurías provinciales y distritales.

Adicionalmente, en cumplimiento del párrafo del artículo 7 del Decreto 262 de 2000, con la Resolución 017 de 2000, el Procurador General de la Nación distribuyó y delegó las competencias disciplinarias entre las procuradurías delegadas, procuradurías territoriales y otras dependencias con competencias disciplinarias, como la Sala Disciplinaria.

¿Cuáles son los factores que determinan la competencia?

El artículo 74 del CDU y el artículo 91 del CGD disponen que la competencia se determinará según la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad.

Calidad del sujeto disciplinable

La norma también precisa que a las entidades y a los órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y por servicios corresponde disciplinar a sus servidores o miembros⁷².

Así, cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinarias conexas intervengan servidores públicos y particulares disciplinables, la competencia radicará exclusivamente en la Procuraduría General de la Nación y se determinará conforme a las reglas de competencia que gobiernan a los primeros⁷³.

Igualmente, se señala que las personerías municipales y distritales se organizarán de tal forma que cumplan con el principio de la doble instancia, para ello, la segunda instancia corresponderá al respectivo personero. Donde no sea posible, corresponderá al respectivo procurador regional.

⁷¹ Decreto Legislativo 262 de 2000 [Presidencia de la República]. Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos. Febrero 22, 2000.

⁷² Ley 734 de 2002 (artículo 92 CGD). Art. 75. Cit.

⁷³ Resolución 3619 de 2003. Art. 6 [Instituto Nacional de Vías]. Por la cual se organiza el grupo de Control Disciplinario Interno del Instituto Nacional de Vías, se designan unos servidores públicos y se asignan unas funciones. Septiembre 22 de 2003.

La referida ley prevé que toda entidad u organismo del Estado, con excepción de los consejos superior y seccionales de la judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. De no ser posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional, la Procuraduría General de la Nación conocerá el asunto, de acuerdo con sus competencias⁷⁴.

El factor territorial

El artículo 80 del CDU (artículo 97 del CGD) indica que es competente en materia disciplinaria el funcionario del territorio donde se realizó la conducta.

De ahí que cuando las investigaciones no puedan ser adelantadas por las correspondientes oficinas de control interno disciplinario, como en el caso de las faltas cometidas por los servidores públicos en el exterior en ejercicio de sus funciones, corresponderá a los funcionarios que, de acuerdo con el factor subjetivo y objetivo, sean competentes en el Distrito Capital.

Por último, se aclara que cuando la falta o faltas se cometan en diversos lugares del territorio nacional, conocerá el funcionario competente que haya iniciado primero la investigación.

Competencia por razón de la conexidad

En el artículo 81 del CDU (artículo 98 del CDG) se resalta que cuando un servidor público cometa varias faltas disciplinarias conexas, se investigarán y decidirán en un solo proceso.

En igual sentido, cuando varios servidores públicos de la misma entidad participen en la comisión de una falta o de varias que sean conexas, se investigarán y decidirán en el mismo proceso, por quien tenga la competencia para juzgar al de mayor jerarquía.

Conflicto de competencias

En el artículo 82 de la Ley 734 de 2002 (artículo 99 del CGD) se establece que el funcionario que se considere incompetente para conocer una actuación disciplinaria deberá expresarlo remitiendo el expediente en el estado en que se encuentre, en el menor tiempo posible, a quien por disposición legal tenga atribuida la competencia.

⁷⁴ Ley 734 de 2002 (artículo 93 CDG). Art. 76. Cit.

¿Qué funcionario tiene la competencia disciplinaria para investigar las conductas asociadas a violaciones de derechos de defensores de DD. HH. y personas que ejercen liderazgos sociales?

Tipo de conductas	Tipo de conductas
Violaciones de los DD.HH. y del DIH contenidas en la Resolución 456 de 2008, ⁷⁵ esto es, numerales 5 al 11 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (artículo 52 del CGD). Incluido el numeral 7° que trata sobre graves infracciones al DIH.	Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas I. Para la Defensa de los Derechos Humanos
Otras afectaciones a los derechos de los líderes y defensores, distintas a las faltas gravísimas consagradas en los numerales 5 al 11 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 que cumplan con los criterios de sistematicidad y relevancia internacional señalados en la Resolución 456 de 2008.	Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas I. Para la Defensa de los Derechos Humanos
Otras afectaciones a los derechos de los líderes y defensores, distintas a las faltas gravísimas consagradas en los numerales 5 al 11 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 ⁷⁶ (artículo 52 del CGD). Conductas tales como hostigamientos, estigmatizaciones y amenazas.	Competencia por factor subjetivo, salvo excepciones por factores materiales. procuradurías delegadas, regionales, distritales y provinciales según su competencia ordinaria (factor subjetivo).

¿Qué indica la Directiva 015 de 2007 en materia de remisión por competencia?

La Directiva 015 de 2007 contiene dos directrices relevantes para la evaluación de la competencia de diligencias antes de decidir sobre su remisión:

- ♦ “Antes de entrar a determinar la remisión de asuntos puestos en su conocimiento, en especial si se trata de hechos relacionados con violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho internacional Humanitario, deberán adelantar, como mínimo, todas las actuaciones que sean necesarias para el cumplimiento de los fines de las etapas instructivas del proceso disciplinario así sean asuntos que por competencia correspondería fallar a otra dependencia”.
- ♦ “En los casos relacionados con violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, siempre que se ejerza el control preferente disciplinario y/o se solicite la revocatoria directa de una decisión que haya puesto fin al proceso disciplinario la dependencia de la Procuraduría General de la Nación que solicite la aplicación de dichas figuras, antes de remitir la actuación a otra dependencia, deberá practicar todas las demás pruebas que haya decretado en etapa de indagación preliminar y/o investigación disciplinaria”.

Téngase en cuenta que estos lineamientos se emitieron después de considerar que la instrucción de un asunto disciplinario frente al cual se carece de competencia no necesariamente genera nulidad o implique de forma inmediata el traslado al competente (Sentencia C-181 de 2002), por lo que se considera relevante ordenar la práctica de pruebas y el desarrollo de la indagación o de la investigación disciplinarias y, con posterioridad, una vez se halle el operador abocado a decidir de fondo la actuación, se deberá remitir al competente para que decida de fondo.

⁷⁵ Resolución 456 de 2008 [Procurador General de la Nación]. Por medio de la cual se modifica la Resolución n.º 017 de 2000 y se define la competencia de la Procuraduría Delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos. Noviembre 4 de 2008.

⁷⁶ Homicidio, lesiones y otras afectaciones al derecho a la vida y a la integridad que no constituyan infracciones al DIH o que no se encuentren en los numerales 5 a 11 del artículo 48 del CDU. Pese a su gravedad, corresponden igualmente a cualquiera de las dependencias competentes de acuerdo con el factor subjetivo de competencia.

LAS FIGURAS DEL PODER PREFERENTE Y LA SUPERVIGILANCIA ADMINISTRATIVA FRENTE A HECHOS CONSTITUTIVOS DE AFECTACIONES DE DERECHOS HUMANOS A DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y PERSONAS QUE EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES

¿Qué es el poder disciplinario preferente?

En virtud del artículo 3 del CDU (igual artículo en el CGD), el poder disciplinario preferente es una facultad constitucional y legal que se encuentra en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, la cual le permite desplazar a las oficinas de control interno disciplinario y personerías como jueces naturales de una actuación procesal para asumir su conocimiento en cualquier etapa del proceso, desde el inicio hasta, incluso, la segunda instancia.

¿Cuál es el objeto del poder preferente?

El ejercicio del poder preferente tiene por objeto hacer efectiva la competencia constitucional prevalente de la Procuraduría General de la Nación para adelantar la acción disciplinaria y garantizar su efectividad y eficacia, de manera coordinada con las demás autoridades habilitadas para su ejercicio.

¿Qué acto administrativo reglamenta actualmente el ejercicio del poder preferente?

Se debe tener en cuenta que actualmente rige esta materia la Resolución 456 de 2017 (a partir del 1 de noviembre de 2017), la cual derogó la Resolución 346 de 2002, la Directiva 10 de 2006 y todas las disposiciones que no se ajusten al contenido de dicho acto administrativo.

¿En qué consiste la remisión o aprehensión de la investigación de la Procuraduría General de la Nación?

Cuando una dependencia de la Procuraduría General de la Nación tenga conocimiento de una actuación que se esté surtiendo al interior de una oficina de control interno disciplinario o en las personerías, por hechos de los que esté conociendo previamente en su despacho, evaluará y determinará, dentro de los presupuestos de esta Resolución, si continúa el trámite, o si remite lo actuado a la entidad correspondiente. En el primer caso solicitará la remisión del expediente por parte del operador disciplinario del conocimiento.

Cuando se presente la situación aludida en el inciso anterior, no será necesario el pronunciamiento del Viceprocurador General de la Nación asumir o no la investigación.

Igualmente podrá comisionar a la autoridad con competencia disciplinaria en el asunto, para que adelante actuaciones o lleve a cabo una etapa dentro del proceso, reservándose la competencia para decidir de fondo sobre la cuestión⁷⁷.

El funcionario competente dentro de la Procuraduría General de la Nación podrá reasumir, en cualquier momento, la actuación disciplinaria que haya sido remitida a la entidad para su trámite.

⁷⁷ Resolución 456 de 2017 [Procurador General de la Nación]. Por medio de la cual se desarrollan el poder disciplinario preferente y la supervigilancia administrativa de la Procuraduría General de la Nación, y se regula su trámite en procesos disciplinarios. Septiembre 14 de 2017.

¿Cuáles son las reglas generales para el ejercicio del poder preferente?

El ejercicio del poder preferente se someterá a las siguientes reglas:

- a) Su ejercicio deberá hacerse en forma integral, es decir, asumiéndolo contra todos los implicados y por todas las faltas conexas, respetando la competencia inherente a cada dependencia.
- b) Ni la solicitud del ejercicio del poder preferente ni el trámite descrito en el artículo décimo primero de la Resolución 456 de 2017, paralizarán la competencia del órgano de control interno, excepto lo señalado en el literal e.
- c) No podrá ejercerse el poder disciplinario preferente sobre decisiones debidamente ejecutoriadas.
- d) En el caso de proferirse decisiones inhibitorias por parte de las autoridades disciplinarias, no procede el ejercicio del poder preferente por desplazamiento de competencia a cargo de la Procuraduría General de la Nación, sin perjuicio de que esta adelante la revisión sobre los hechos relacionados con el caso y adopte las decisiones que estime en cuanto al inicio o no de una actuación disciplinaria.
- e) No se podrá solicitar el expediente a los órganos de control interno, sino hasta que se haya tomado la decisión de ejercer poder preferente. Cuando el proceso se encuentre para fallo, se consignará en el acta de visita que la actividad procesal quedará suspendida por parte del operador disciplinario que venga conociendo el asunto, hasta que se adopte una decisión definitiva por parte de la Procuraduría General de la Nación.
- f) La facultad para estudiar el ejercicio del poder preferente de oficio o por solicitud de cualquier persona, la tiene, en la Procuraduría General de la Nación, el funcionario competente de primera o segunda instancia, según el momento procesal en que se encuentra el trámite ante la Personería y los órganos de control interno disciplinario, de acuerdo con las competencias establecidas en el Decreto 262 de 2000 y demás normas que lo complementen⁷⁸.
- g) Una vez asumido el conocimiento de una investigación en virtud del poder disciplinario preferente, la dependencia competente en el interior de la Procuraduría General de la Nación dará prioridad al trámite del respectivo proceso disciplinario.

- h) Cuando se aprehenda el conocimiento de un proceso en virtud del poder disciplinario preferente, la Procuraduría General de la Nación llevará hasta su culminación el trámite del proceso en la respectiva instancia de su competencia. (Artículo séptimo)

¿Cuándo procede el poder preferente?

Procede el ejercicio del poder disciplinario preferente por la Procuraduría General de la Nación, para asumir y desplazar en el conocimiento de actuaciones disciplinarias a otras autoridades, de oficio o a petición de cualquier persona, cuando se presenta alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que el asunto provoque o comprometa un impacto de orden social, económico, político o institucional, o genere connotación especial de la opinión pública, de alcance nacional o territorial.
- b) Que se advierta razonadamente que para la garantía de los principios que rigen el proceso disciplinario, es procedente que la actuación la adelante directamente la Procuraduría General de la Nación.
- c) Que directamente la Procuraduría considere que un determinado caso debe ser asumido para garantizar el cumplimiento de los fines esenciales inherentes a la entidad, en virtud de los mandatos constitucionales que le rigen. (Artículo octavo)

¿Quién es el encargado de autorizar el poder preferente?

El Viceprocurador General de la Nación es el funcionario competente para autorizar el ejercicio del poder disciplinario preferente, asumir actuaciones disciplinarias y desplazar en el conocimiento de estas a otras autoridades.

Los procuradores delegados, regionales, provinciales y distritales que consideren procedente el ejercicio del poder preferente, deberán solicitar autorización al Viceprocurador General, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo décimo primero de esta resolución.

Parágrafo. La determinación sobre negativa en el ejercicio de poder preferente, o la autorización de la supervigilancia administrativa, no condicionan ni limita la competencia del Viceprocurador General de la Nación para resolver sobre el mismo asunto. (Artículo noveno R-456/I 7).

⁷⁸ Ibíd.

SUPERVIGILANCIA ADMINISTRATIVA

¿En qué consiste la supervigilancia administrativa?

La supervigilancia administrativa consiste en la potestad que ostenta la Procuraduría General de la Nación para intervenir como sujeto procesal en investigaciones disciplinarias que se adelanten en las distintas oficinas de control disciplinario.

¿Cuál es el procedimiento para aplicar la supervigilancia administrativa?

La Resolución 456 de 2017 dispone que el Viceprocurador General de la Nación podrá autorizar la supervigilancia administrativa en los casos en que considere que no es procedente el ejercicio del poder disciplinario preferente.

¿En qué casos los procuradores delegados, regionales, provinciales y distritales podrán autorizar la supervigilancia administrativa?

En la Resolución 456 de 2017 se indica que los procuradores delegados, regionales, provinciales y distritales, cuando emitan concepto negativo sobre el poder disciplinario preferente en un caso, podrán autorizar la supervigilancia administrativa, cuando los hechos denunciados tengan cierta relevancia por la importancia del cargo o función del disciplinado, la gravedad de la imputación o trascendencia social de los hechos, constituyéndose en sujeto procesal, bien directamente o a través de la designación de un servidor de su dependencia, de conformidad con el artículo 89 de la Ley 734 de 2002 (artículo 109 del CGD).

Abordaje de la investigación disciplinaria en materia de violencia contra defensores de derechos humanos y personas que ejercen liderazgos sociales desde la tipicidad

La tipicidad y la investigación disciplinaria

Una distinción inicial

En primer lugar, conviene distinguir entre tipicidad y tipo disciplinario:

- ♦ La **tipicidad** es la adecuación legal de la **conducta reproachable**⁷⁹.
- ♦ El **tipo disciplinario** corresponde a la **falta específica** que se establece en la ley expresamente como tal.

Tipo de violencia contra líderes y defensores de DD.HH.

Violaciones del derecho a la vida

HOMICIDIOS TIPIFICADOS en la parte especial del Código Penal como descripciones típicas consagradas en la ley, según el **numeral 1 del artículo 48 del CDU**. Hoy art. 65 del CGD.
[P. 118]

HOMICIDIO INTENCIONAL en persona protegida como infracción al derecho internacional humanitario. **Artículo 48, numeral 7, del CDU y artículo 52, numeral 2 del CGD**.
[P. 120]

HOMICIDIO ESPECIAL consagrado en el numeral 11 del artículo 48 del CDU.
[P. 123]

Amenazas

TIPO PENAL DE AMENAZAS
Numeral 1 del artículo 48 del CDU. Hoy art. 65 del CGD.
[P. 129]



⁷⁹ Las sentencias C-135 de 2016 y C-032 de 2017 señalan que los elementos de la tipicidad en el campo del derecho sancionador son: “i) Que la conducta sancionable sea descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas. ii) Que la sanción prevista en la ley tenga un contenido material definido en la ley. iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción” [Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-135 de 2016. Demanda de inconstitucionalidad (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; marzo 17 de 2016); Sentencia C-032 de 2017. Demanda de inconstitucionalidad (M. P. Alberto Rojas Ríos; enero 25 de 2017)].

Estigmatizaciones y hostigamientos

DELITO DE DISCRIMINACIÓN

(Artículo 347 del Código Penal). Falta disciplinaria gravísima prevista en el **numeral 1 del artículo 48 del CDU** que permite remisión al artículo 347 del CP. Hoy art. 65 del CGD.

[P. 133]

HOSTIGAMIENTO

Tipo penal de hostigamiento (por remisión **numeral 1 del art. 48 del CDU**). Hoy art. 65 del CGD.

[P. 138]

CALUMNIAS

Prohibición contenida en el CDU art. 35 numeral 23, art. 39 numeral 19 CGD y en la **Ley 1015 de 2006** (Régimen sustancial de la Policía Nacional).

[P. 140]

INFRACCIÓN DEL DEBER DE TRATAR CON RESPETO, IMPARCIALIDAD Y RECTITUD A LAS PERSONAS

Numeral 6 del artículo 34 del CDU y numeral 7 del artículo 38 del CGD.

[P. 142]

ACTOS DE RACISMO

Numeral 26 del artículo 35 del CDU y numeral 22 del artículo 39 del CGD.

[P. 144]

Medios de prueba: los desarrollados en el Código General Disciplinario

El principio de tipicidad en el derecho disciplinario conlleva la aplicación del principio de legalidad y, en tal medida, tiene una doble connotación:

- 1) Un principio jurídico necesario para el ejercicio de la acción disciplinaria que comporta, a su vez, uno de los elementos de la estructura de la responsabilidad.
- 2) Una garantía para el disciplinado, pues el tipo disciplinario corresponde al límite que tiene la administración para reprochar la conducta investigada, ya que esta, durante la investigación y el juzgamiento, se contrasta o confronta con el tipo como principio del análisis de tipicidad.

Las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa no se describen con la misma precisión o detalle que se exige en materia penal, lo cual permite una mayor flexibilidad para la autoridad competente en el ejercicio de adecuación típica⁸⁰.

En el derecho disciplinario, la tipificación de conductas constitutivas de falta disciplinaria se realiza, por regla general, en tipos disciplinarios abiertos, que lleva a la aplicación de “un sistema amplio y genérico de incriminación que ha sido denominado *numerus apertus*, en virtud del cual no se señalan específicamente cuáles comportamientos requieren para su tipificación ser cometidos con culpa” (Isaza Serrano, 2009, p. 96).

⁸⁰ Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-135 de 2016 y C-032 de 2017, *cits*.

Es importante considerar que en el principio de tipicidad se tiene en cuenta las siguientes previsiones legales:

- 1) El grado de culpabilidad del agente (si actuó con dolo o culpa).
- 2) La gravedad o levedad de su conducta (si por su naturaleza debe ser calificada como leve, grave o gravísima).
- 3) La graduación de la respectiva sanción (mínima, media, o máxima según la intensidad del comportamiento). (Gómez Pavajeau, 2014, p. 143)

Cumplidas estas pautas de legalidad, el operador disciplinario contará con un adecuado fundamento sustancial y podrá rechazar eventuales solicitudes de nulidad o revocatoria directa.

Importante: Tenga en cuenta que otra característica de los tipos disciplinarios y que se presenta en una gran proporción, guarda relación con la remisión de estos a otras normas que contienen la prescripción de las funciones, deberes, obligaciones o prohibiciones concretas respecto del cargo o de la función encomendada al servidor público por mandato legal y cuyo incumplimiento acarrea la necesidad de sanción disciplinaria. Las normas que tienen esta característica se conocen como tipos en blanco. (p. 144).

La relevancia de la tipicidad para la investigación

La aplicación de los tipos disciplinarios tiene una doble importancia en el marco de un plan o programa metodológico para la investigación disciplinaria.

- 1) En primer lugar, es necesario contar con una calificación provisional de la conducta como hipótesis de investigación; de esto depende la orientación de la actividad probatoria tendiente a:
 - ♦ Determinar la ocurrencia de la conducta.
 - ♦ Determinar si es constitutiva de falta disciplinaria. Esclarecer los motivos determinantes.
 - ♦ Las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se cometió.
 - ♦ El perjuicio causado a la administración pública con la falta.
- 2) En segundo lugar, la tipificación de la conducta se concreta en la formulación de cargos disciplinarios, para lo cual la hipótesis inicial de comisión de una falta disciplinaria como pauta de investigación pasa a ser una imputación que debe incluir la falta disciplinaria presuntamente cometida. Así lo establece el artículo 163, numeral 2 del CDU (numeral 4 del artículo 223, CGD), alusivo a que la decisión de cargos deberá contener “las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación, concretando la modalidad específica de la conducta”.

El tipo disciplinario y el análisis de tipicidad en materia disciplinaria

Inicialmente, podría decirse que un tipo disciplinario es un instrumento legal que describe e individualiza conductas humanas por acción, omisión o extralimitación de funciones, que transgreden el ordenamiento disciplinario ⁸¹.

Es preciso destacar que en el derecho disciplinario no se habla de protección de bienes jurídicos, pues el objeto de protección es el deber funcional del sujeto

que tiene a su cargo una función pública, la prevención y buena marcha de la gestión pública, así como la garantía del cumplimiento de los fines y las funciones del Estado, en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro ⁸².

⁸¹ Ley 734 de 2002 artículo 23 y art 26 de la Ley 1952 de 2019.

⁸². Ley 734 art. 5° y Ley 1952 de 2019 art. 9.

Ahora bien, cabría afirmar que los elementos básicos de un tipo disciplinario son:

- ♦ El sujeto activo de la conducta es calificado como servidor público
- ♦ El sujeto pasivo de la conducta puede ser calificado o no calificado, monosubjetivo o plurisubjetivo.
- ♦ Verbo o verbos rectores hacen referencia a la conducta exterior
- ♦ La conducta activa u omisiva
- ♦ Circunstancias en las cuales se sitúa la acción u omisión.

Es importante explicar que el sujeto activo se refiere al actor o autor, es decir, a la persona-sujeto disciplinable que realiza la acción, para lo que deberán tenerse en cuenta los artículos 25 y 26 del CDU (artículo 25 del CGD).

¿Cómo analizar la tipicidad en materia disciplinaria?

Como lo dice su nombre, el análisis de tipicidad es la valoración que se adelanta para determinar si la conducta desplegada por un sujeto disciplinable coincide o no con una descripción típica contenida en la ley. Si la respuesta es afirmativa, hablaremos de tipicidad, pero si, por el contrario, es negativa, hablaremos de atipicidad. Esto último deriva en la terminación del proceso disciplinario (artículo 73 del CDU y 90 del CGD).

Para empezar, se deben identificar los elementos básicos de la conducta sancionable que se pretende adecuar, bien sea en los acápites correspondientes a faltas gravísimas o en las disposiciones que contienen derechos, deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades o conflictos de intereses y, según corresponda, se evaluará la necesidad de remitirse a otras normas, ante la existencia de un tipo en blanco o un tipo abierto.

La adecuación típica puede efectuarse en dos momentos, según la finalidad formal del ejercicio de calificación de una o varias conductas investigadas:

- 1) **Tipicidad provisional:** se aplica en el campo de la investigación y del programa metodológico.
- 2) **Tipicidad definitiva:** corresponde a la imputación disciplinaria hecha en el auto de formulación de cargos disciplinarios (principio de congruencia, variación de cargos).

Si se trata de un tipo disciplinario de comisión, deberán revisarse o examinarse todos los elementos de la figura típica, tanto descriptivos como normativos, ya que esto permitirá establecer si la conducta materia de estudio coincide con lo plasmado por el legislador o, por el contrario, se debe elegir un tipo disciplinario diferente.

Si se trata de un tipo disciplinario de omisión, deberán revisarse los elementos descriptivos y normativos, así como la no realización del mandato y la posibilidad o aptitud concreta de que el sujeto disciplinable realice la acción ordenada.

Por ello, es recomendable una verificación de la conducta exigible, es decir, la conducta que debía desplegar el funcionario público en una situación similar, frente a las obligaciones legales y reglamentarias y, enseguida, señalar con claridad, mediante los verbos rectores, la forma en que dicha omisión quebrantó los deberes funcionales del servidor.

¿Cuál sería un ejemplo de análisis de tipicidad de una falta disciplinaria concreta?

Ejemplo I

A. Código Disciplinario Único, Libro II, Parte Especial, Capítulo I, Faltas gravísimas:

Artículo 48.

Son faltas gravísimas las siguientes:

[...]

7. Incurrir en graves violaciones al derecho internacional humanitario [...]

B. Código General Disciplinario, Libro II, Parte Especial, Título Único:

Artículo 52. Faltas relacionadas con la infracción al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

[...]

2. Incurrir en graves infracciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario conforme los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Colombia.

En este ejemplo, contamos con un tipo en blanco con remisión expresa a los tratados e instrumentos internacionales ratificados por Colombia, que contienen previsiones relativas a la infracción del derecho internacional humanitario.

La remisión que hace el artículo 48.7 del CDU y el artículo 52.2 del CGD a las normas internacionales permite encontrar en el DIH la siguiente conducta específica:

Homicidio intencional en persona protegida, contenido en el artículo 8 del Estatuto de Roma, en el artículo 50 del Convenio I de Ginebra (CG I), 51 del Protocolo II adicional al convenio, 130 del Protocolo III y 147 del Protocolo IV.

Aspecto objetivo del tipo disciplinario en estudio:

- ♦ **Sujeto activo:** determinado o calificado, puesto que podrá ser únicamente un sujeto susceptible de ser disciplinable, es decir, un servidor público.
- ♦ **Sujeto pasivo:** determinado o calificado, ya que debe ser persona protegida por el DIH⁸³.

La acción o verbo rector:

Primer análisis: “incurrir en graves violaciones al derecho internacional humanitario” o “incurrir en graves infracciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario conforme los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Colombia”.

Segundo análisis: Homicidio intencional en persona protegida (matar intencionalmente). Aspecto subjetivo del tipo:

Nos encontramos con toda claridad ante un tipo doloso, teniendo en cuenta la expresión “intencionalmente”, utilizada por el DIH, que se debe enmarcar de manera estricta en la teleología de la previsión del DIH.

El resultado: Para el caso en concreto sí se requiere el resultado, entendido como la muerte de la persona protegida por el derecho internacional humanitario, es decir, un resultado fisiológico.

Ejemplo 2

A. Código Disciplinario Único, Libro II, Parte Especial, Capítulo I, Faltas gravísimas:

Artículo 48.

Son faltas gravísimas las siguientes:

[...]

I. Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo.

prisioneros de guerra y otros detenidos, así como civiles, es decir, toda persona que se encuentre en un estado de indefensión o imposibilidad de resistir un ataque armado.

B. Código General Disciplinario. Ley 1952 de 2019. Libro II. Parte Especial. Título Único.

Artículo 65. Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal. [...]

Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él.

El tipo disciplinario para tratar como ejemplo es un tipo en blanco con remisión expresa a la Ley 599 de 2000 del Código Penal Colombiano⁸⁴. Para nuestro ejemplo, se tomará la descripción típica establecida en el artículo 347 del código, a saber:

Amenazas. El que por cualquier medio apto para difundir el pensamiento atemorice o amenace a una persona, familia, comunidad o institución, con el propósito de causar alarma, zozobra o terror en la población o en un sector de ella, incurrirá, por esta sola conducta, en prisión [...]

Aspecto objetivo del tipo disciplinario en estudio:

- ♦ **Sujeto activo:** determinado o calificado, puesto que podrá ser únicamente un sujeto susceptible de ser disciplinable, es decir, servidor público.
- ♦ **Sujeto pasivo:** indeterminado ya que puede ser una persona (líder social), comunidad (indígenas, negritudes, etc.) o institución (organizaciones políticas o de líderes sociales, etc.).

La acción o verbo rector:

Primer análisis: “Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo”.

Segundo análisis: “Amenazas. El que por cualquier medio apto para difundir el pensamiento atemorice o amenace a”.

Aspecto subjetivo del tipo:

Nos encontramos con toda claridad ante un tipo doloso, en razón a que el Código Penal no lo contempla en el grado de culpa. Igualmente, es necesario considerar que, en sí mismo, este tipo de conductas no cabría en su modalidad culposa, por la estructura del tipo objetivo.

El resultado: No se requiere el resultado, únicamente la exteriorización del pensamiento, con el fin de atemorizar o amenazar a una persona, grupo o institución.

⁸⁴ Ley 599 de 2000 [C.P.]. Por la cual se expide el Código Penal. Julio 24 de 2000. DO n.º 44.097.

Faltas disciplinarias de mayor incidencia contra líderes y defensores y su investigación ⁸⁵

La afectación del derecho a la vida es la conducta más grave y que mayores estadísticas presenta, con 338 casos de homicidios a líderes sociales y defensores de DD. HH. entre 2016 y 2019 (Fiscalía General de la Nación, s. f.). En el año 2020, según la Defensoría del Pueblo, fueron asesinadas 182 personas pertenecientes a esta población ⁸⁶.

La Defensoría del Pueblo identificó y registró 1101 conductas violentas contra personas defensoras de los derechos humanos y líderes sociales en 282 municipios de 31 departamentos del país, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año 2019, a partir de tres tipos de conductas: amenazas, atentados y homicidios.

Las conductas con mayor índice de denuncias por parte de los defensores de DD. HH. y los distintos grupos y movimientos sociales y sus líderes se relacionan con los derechos a la vida, a la integridad personal, a la dignidad humana, a la honra y buen nombre y a la igualdad. Tales hechos se materializaron en los siguientes géneros de comportamientos:

- ◆ Amenazas
- ◆ Homicidios
- ◆ Hostigamientos
- ◆ Estigmatizaciones (prejuicios y estereotipos)
- ◆ Limitaciones a la libertad de prensa y de expresión
- ◆ Lesiones personales
- ◆ Abusos de autoridad o excesos en el uso de la fuerza
- ◆ Desplazamientos forzados

A continuación, se presentan las faltas o tipos disciplinarios que mayormente afectan a la población de líderes y defensores de DD. HH., de acuerdo con los hechos victimizantes citados:

Violaciones del derecho a la vida

Homicidios tipificados en la parte especial del Código Penal como descripciones típicas establecidas en la ley, según el numeral 1 del artículo 48 del CDU.

Si bien en virtud del principio de especialidad y autonomía en la adecuación típica disciplinaria se deben privilegiar los tipos contenidos en la parte especial de la ley disciplinaria, aquí se señalan los tipos penales que, a través del numeral 1 del artículo 48 del CDU (artículo 65 del CGD), pueden ser relevantes para los casos de homicidio.

Esto, por cuanto las faltas disciplinarias contenidas en el CDU (o en el CGD) incorporan los diversos tipos de homicidio por remisión a descripciones típicas contenidas en la ley penal, así.

⁸⁵ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. Informe de Homicidios Contra Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos 2016-2019. [http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Informe%20Homicidios%20li%CC%81deres%20-%20Corte\(14%20Enero%20de%202020\).pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Informe%20Homicidios%20li%CC%81deres%20-%20Corte(14%20Enero%20de%202020).pdf).

⁸⁶ defensoria.gov.co, consultado el 2 de febrero de 2021.

Numeral I del artículo 48 del CDU (artículo 65 del CGD):

I. Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo⁸⁷.

Código Penal	Tipo penal
Art. 103	Homicidio. El que matare a otro, incurrirá en prisión de trece (13) a veinticinco (25) años.
Art. 104	Homicidio agravado. Circunstancias de agravación [...] 9. Si se comete en persona que sea o haya sido servidor público, periodista, juez de paz, dirigente sindical, político o religioso en razón de ello. Téngase en cuenta que las demás circunstancias de agravación punitiva pueden aplicarse para complementar la descripción objetiva de la conducta.

Cuando se trata de homicidios que no ocurren con ocasión del conflicto armado, es decir, que no permiten su encuadramiento típico en el numeral 7 del artículo 48 del CDU, es menester considerar, no solamente los elementos objetivos propios de este tipo de comportamiento, sino de manera muy especial, la relación de la conducta con el servicio, cargo o función de acuerdo con el numeral I del artículo 48 del CDU y artículo 65 del CGD.

Tratándose de las descripciones contenidas en la ley penal, es primordial demostrar que el comportamiento al que alude la norma penal “se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo”.

Téngase en cuenta que la relación con el cargo o función no tiene que ser evidente ni palmaria, sino que, en algunos casos, deben considerarse elementos como:

- ♦ La naturaleza y nivel del cargo público que se ocupa. No es lo mismo evaluar este aspecto frente a un senador o un alcalde, que frente a un servidor público que desempeña una función, por ejemplo, secretarial, que es muy puntual y en un horario definido.
- ♦ La amplificación del ámbito ordinario de ejercicio del cargo o función. La situación del alcalde o senador del ejemplo anterior puede acarrear la extensión de su actuación como servidor público a escenarios que trascienden su órbita inmediata de actuación, especialmente, cuando se la ley se refiere al abuso de la función o cargo, pues para consumir su actuar ilícito puede amplificar indebidamente su función o competencia, o valerse de ella para actuar en ámbitos aparentemente privados.
- ♦ Las demás recomendaciones en materia probatoria de los homicidios tipificados en el Código Penal e incorporadas como faltas disciplinarias en el numeral I del artículo 48 del CDU y el artículo 65 del CGD se incluyen en líneas inferiores como buenas prácticas probatorias comunes a los distintos tipos de homicidios.

⁸⁷ El numeral I del artículo 48 se aplica tomando solamente elementos descriptivos de los tipos penales dolosos. De la redacción de esta disposición se desprende que el legislador quiso remitir solamente a los elementos que describen la conducta tipificada como delito, sin tomar en cuenta el aspecto subjetivo de la responsabilidad penal.

Homicidio intencional en persona protegida como infracción al derecho internacional humanitario

Tipo disciplinario:

Art. 48, num. 7, CDU	7. Incurrir en graves violaciones al derecho internacional humanitario.
Art. 52, num. 2, CGD	2. Incurrir en graves infracciones a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario conforme los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Colombia.

Resolución 456 de 2008

En este tipo disciplinario es necesario tomar en cuenta la Resolución 377 de 2022, la cual modificó la Resolución 017 de 2000, en el sentido de variar la competencia de la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas I. Para la Defensa de los Derechos Humanos. Esta resolución, acogiendo criterios de gravedad de las conductas que infringen el derecho internacional humanitario, explicó los comportamientos que, al estar inmersos o incluidos en el numeral 7 del artículo 48 del CDU, competen a dicha procuraduría delegada.

Las conductas que establece dicha resolución son las siguientes:

- 1) Homicidio en persona protegida.
- 2) Lesiones en persona protegida.
- 3) Tortura en persona protegida.
- 4) Acceso carnal violento en persona protegida.
- 5) Actos sexuales abusivos en persona protegida.
- 6) Prostitución forzada o esclavitud sexual.
- 7) Tratos crueles, inhumanos y degradantes y experimentos biológicos en persona protegida.
- 8) Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil.
- 9) Omisión de medidas de protección a la población civil.

Además de la utilidad que reviste conocer la competencia específica de la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas I. Para la Defensa de los Derechos Humanos, proporciona una base para la investigación del homicidio en persona protegida por medio del numeral 7 del artículo 48 del CDU.

Homicidio en persona protegida bajo las reglas del DIH (conflicto armado)

Si bien el Código Penal tipifica en su artículo 135 el homicidio en persona protegida, como se mencionó en líneas anteriores, por el principio de autonomía y especialidad de la ley disciplinaria, deben aplicarse los tipos establecidos de expresamente en el Código Disciplinario. En este sentido, para el caso del homicidio como infracción al DIH, debe encuadrarse la conducta en el tipo descrito en el numeral 7 del artículo 48 del CDU (artículo 52, numeral 2 del CGD).

Recomendaciones probatorias específicas:

El requisito principal para la aplicación de los tipos disciplinarios ligados al derecho internacional humanitario es la verificación de que los hechos tienen relación con el conflicto armado⁸⁸.

También se puede realizar actividad probatoria tendiente a demostrar:

- ♦ La participación de miembros de la fuerza pública que se encontraban en desarrollo de sus funciones y con apego a un marco jurídico y operacional que refiera expresamente la aplicación del DIH.
- ♦ La violación o infracción de los principios de distinción, proporcionalidad y limitación, entre otros.

Para lo anterior, se pueden tener en cuenta los siguientes medios probatorios:

- ♦ Orden de operaciones.
- ♦ Relación e identificación del personal que participó en los hechos.
- ♦ Certificado que acredite la calidad de servidor público, el cargo, las funciones y las responsabilidades asignadas.

- ♦ Informe de Situación de Tropas (INSITOP).
- ♦ Informe operacional.
- ♦ Acta de gasto de munición.
- ♦ Solicitar a la dependencia o unidad competente informar si la Oficina de Control Interno Disciplinario (OCID) ha iniciado investigación disciplinaria.
- ♦ Solicitar las diligencias pertinentes ante las autoridades competentes tendientes a la identificación de la víctima, causa, forma, ubicación, día y hora de la muerte (inspección a cadáver y necropsia), así como las demás pruebas periciales que pudieran surgir del estudio del cuerpo y de la escena (balística, trayectoria de disparos, etc.).
- ♦ Testimonios de posibles testigos y familiares de la víctima.
- ♦ Reconstrucción técnico-científica del lugar y ocurrencia de los hechos.

Homicidio especial previsto en el numeral 11 del artículo 48 del CDU

Código Penal	Tipo penal
Art. 48 del CDU	11. Ocasionar la muerte en forma deliberada, (y dentro de un mismo contexto de hechos, a varias personas que se encuentren en situación de indefensión) ⁸⁹ , por causa de sus opiniones o actividades políticas, creencias religiosas, raza, sexo, color o idioma.

⁸⁸ Este tipo en blanco disciplinario (cualquiera sea la conducta: desplazamiento forzado, violencia sexual, homicidio, torturas, etc.), por su especialidad, genera una necesaria remisión a las normas del derecho internacional humanitario (tratados, convenios, protocolos) y no al Código Penal. De allí que el análisis de los ingredientes y otros aspectos de la conducta de homicidio en el DIH se ha venido realizando por remisión a los tratados internacionales en consonancia con la Constitución Política y no al Código Penal.

⁸⁹ El texto entre paréntesis fue declarado inexecutable.

Recomendaciones probatorias específicas:

La dimensión probatoria específica para esta falta disciplinaria se relaciona con el denominado tipo subjetivo, alusivo a una motivación del autor concerniente a las “opiniones o actividades políticas” del sujeto pasivo de la conducta de homicidio. Este factor determinante de este tipo disciplinario específico debe demostrarse a través de un nexo directo entre la conciencia del servidor público implicado y las actividades políticas u opiniones (exteriorizadas) de quien habría sido asesinado a casusa de ellas, lo cual puede encuadrar fácilmente en la descripción de líder social, líder político o algunas otras tipologías, como la de periodista defensor de derechos humanos.

En este sentido, se deberían probar, por lo menos, dos elementos:

- 1) La condición o actividad de liderazgo social y de periodista defensor de derechos humanos del sujeto pasivo del homicidio.

Esta condición se puede probar:

- ♦ Con registros públicos (defensores de derechos humanos) o vínculos laborales, contractuales o societarios con una organización o una ONG.
 - ♦ Por otros medios de prueba (testimonios, documentos, etc.), ya que, en este caso, prevalece el desempeño de la actividad por sobre la formalidad de registros o vínculos laborales o societarios.
- 2) La motivación, intención o incluso el interés probable (formulación de cargos) o cierto (para el caso del fallo) del servidor investigado de asesinar o determinar el asesinato por causa de tales opiniones o actividades políticas.

En este punto, debe aplicarse el contenido del artículo 131 del CDU (artículo 150 del CGD) referente a la libertad de utilización de los medios de prueba legalmente reconocidos. La experiencia indica que para este tipo de hechos son particularmente importantes la prueba testimonial y la prueba indiciaria.

Recomendaciones probatorias para casos de homicidio

Asunto	Buena práctica	Justificación
Pruebas básicas. Criterios para ordenar pruebas en indagación preliminar e investigación disciplinaria ante el hecho de muerte.	Las pruebas básicas que se deben solicitar por el hecho de la muerte en la indagación e investigación disciplinaria: ♦ Registro civil de defunción ♦ Expediente de Fiscalía General de la Nación ♦ Informe pericial de necropsia de Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses ♦ Apoyo de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales (DNIE) de la Procuraduría General de la Nación para: ♦ Labores de vecindario, ubicar testigos y practicar los testimonios ♦ Informe de policía y ejército sobre situación de orden público de la región ♦ Testimonios de familiares El protocolo de necropsia debe ser complementado con los elementos de prueba fotográficos del médico forense y de la relación de los hallazgos recuperados para su análisis. La DNIE de la Procuraduría General de la Nación tiene un equipo de comparación balística, así como un cuerpo de peritos balísticos, médicos forenses, dactiloscopista, grafólogo y morfológico, por lo que se puede solicitar el apoyo de dicha dependencia en el auto de indagación o de investigación disciplinaria, según el caso.	Permite identificar plenamente a la víctima, recopilar las pruebas que reposen en el expediente penal, informarse sobre la situación de orden público, si tenían conocimiento o denuncias sobre amenazas y si dieron traslado a las autoridades competentes sobre las mismas; así, determinar si pueden estar implicados miembros de la fuerza pública por acción u omisión de deberes en la salvaguarda de los derechos de la víctima.

Asunto	Buena práctica	Justificación
Criterios para ordenar pruebas en indagación preliminar e investigación disciplinaria ante el hecho de muerte.	Ante el hecho de muerte, se debe ordenar una visita a la Fiscalía que adelante la investigación disciplinaria. La visita al expediente penal que se adelante por los hechos objeto de la investigación agiliza la recepción de los documentos y demás piezas procesales que se hayan recaudado en el proceso penal y que sean pertinentes en las pesquisas disciplinarias. Igualmente, en el expediente penal pueden reposar elementos probatorios esenciales para las averiguaciones disciplinarias, como los registros civiles de defunción, dictámenes periciales, actas de levantamiento de cadáver, entre otros, lo que puede resultar eficaz para formar de manera eficiente el acervo probatorio.	Hasta la acusación, la Fiscalía tiene bajo reserva elementos probatorios y puede haber dificultades en su obtención mediante remisión de copias, en tanto en la visita especial se pueden tomar los registros de forma completa y célere.
Criterios para ordenar pruebas en indagación preliminar e investigación disciplinaria ante el hecho de muerte	Ante hechos de muerte es importante solicitar la información que sobre lo acontecido haya conocido el personero. Igualmente, contactar ONG nacionales o locales que puedan colaborar con las pesquisas.	Generalmente, el personero es el mejor informado en provincia y quien primero recibe las denuncias sobre amenazas. Las ONG de derechos humanos nacionales o locales pueden colaborar con la investigación, ya que conocen la zona y problemáticas que pueden estar documentadas.
Criterios para ordenar pruebas en indagación preliminar e investigación disciplinaria ante el hecho de muerte	Ante la vulneración de derechos de la víctima, una de las pruebas que se pueden ordenar es la de perfilación criminal. La perfilación criminal se obtiene mediante el medio de prueba de la peritación. Tanto el artículo 130 del CDU como el 149 del CGD contemplan la peritación como un medio de prueba; igualmente los artículos 131 del CDU y 150 del CGP consagran el principio de libertad probatoria. De otro lado, dado el carácter especial de la perfilación psicológica, es necesario anotar que el legislador previó la posibilidad de que el servidor público que conozca de la actuación disciplinaria “podrá solicitar, gratuitamente, a todos los organismos del Estado la colaboración técnica que considere necesaria para el éxito de las investigaciones”. En ese sentido se podrá acudir a las instituciones que prestan el servicio de perfilación, como la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, así como a las facultades de psicología, para que mediante dictamen pericial elaboren dicho documento técnico-científico.	Permite tener inferencias sobre las principales características de personalidad, conductuales y demográficas de un agresor desconocido, a partir del análisis exhaustivo e interpretación de la escena del crimen que este ha cometido y de la información y las características de la víctima (demográficas, de personalidad, sociales, etc.).
Visita especial al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	En la visita al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses se pueden tener los siguientes parámetros y recomendaciones: ♦ Conocer los trámites ante medicina legal ♦ Pedir registro fotográfico del cadáver, por medio electrónico para tener el documento legible ♦ Diseñar una línea del tiempo a partir del momento en el que se supo del homicidio ♦ Entender en qué consiste el protocolo de necropsia ♦ Solicitar fotografías de documentación del procedimiento en medio magnético	No limitarse a la información otorgada por la Fiscalía, ni por el simple dictamen o protocolo de necropsia del Instituto de Medicina Legal, sino acceder a otros documentos de relevancia, como los indicados. Tener una comprensión completa sobre la causa de la muerte y el escenario en que se perpetraron los hechos, con

Asunto	Buena práctica	Justificación
Criterios para ordenar pruebas en indagación preliminar e investigación disciplinaria ante el hecho de muerte	♦ Obtener fotografías de radiografías y otros medios diagnósticos ♦ Solicitar resultados de laboratorios ♦ Documentar la disposición final de los restos ♦ Documentar la disposición final de las prendas Los siguientes son los documentos que pueden ser recolectados en la visita: ♦ Copia del acta de inspección a cadáver ♦ Acta de inspección a lugares ♦ Plano topográfico ♦ Informe ejecutivo ♦ Reporte de iniciación ♦ Acta de primer responsable ♦ Fotografías de la diligencia ♦ Protocolo de necropsia	base en elementos probatorios científicos que fortalecerán los argumentos, en caso de endilgar responsabilidad disciplinaria. Consultar la página web del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en la cual se proporcionan guías y manuales sobre los diferentes procedimientos que realiza el Instituto.
Visita especial a sede de policía local	La visita a la sede de policía puede resultar de provecho para obtener los siguientes elementos: ♦ Registros de cámaras de vigilancia ♦ Registro de comunicaciones relacionadas con el hecho ♦ Copia del libro de registro de actividades o libro de población ♦ Acceso al libro de operaciones	1) Es aconsejable determinar en la visita si ya existía alguna amenaza a la víctima y si se tomó alguna medida al respecto. 2) La información obtenida de los registros de policía se puede contrastar con las declaraciones y demás medios de prueba que obren en el proceso, para saber si hubo exceso de la fuerza o u omisiones de servidores públicos.
Visita a la Defensoría del Pueblo. Información del sistema de alertas tempranas	La visita a la Defensoría del Pueblo sirve para elucidar si tenían información que pueda ser de utilidad para las averiguaciones disciplinarias.	Da un panorama sobre las circunstancias de orden público y de las amenazas que pudieran haber tenido las autoridades como antecedentes de la perpetración de la vulneración del derecho a la vida.
Declaración de testigos. Declaraciones practicadas por la Procuraduría General de la Nación	Se puede tomar testimonio de las personas que fueron entrevistadas por policía judicial, siempre que sean de relevancia para el proceso disciplinario.	Las entrevistas realizadas por policía judicial no tienen el carácter de testimonio, pero, dependiendo de cada caso, pueden resultar de interés para la investigación disciplinaria.
Inspección de vehículos. Si es del caso, el vehículo debe ser inspeccionado por balística	Se debe solicitar inspección de vehículos cuando se encuentren involucrados en los hechos materia de averiguación.	En los casos en los que se haya perpetrado el hecho contra una víctima que se movilizaba en automóvil, permite establecer si quedaron rastros o elementos probatorios, como proyectiles, orificios de entrada y de salida, de los que se pueda deducir calibre, dirección, ángulo y otros.

Asunto	Buena práctica	Justificación
Inspección de vehículos. Si es del caso, el vehículo debe ser inspeccionado por balística	Se puede tener en cuenta, como línea de investigación: ♦ La existencia de solicitudes de medidas de protección ante la UNP ♦ Verificación del esquema de seguridad ♦ Grado de vulnerabilidad (Cerrem) ♦ Informes rendidos con ocasión de los hechos	En el escenario en el que la víctima no contara con protección, se debe establecer si esta la había solicitado y si las autoridades tenían conocimiento de amenazas. En caso de que la víctima contara con protección de la UNP, se puede contrastar con otros medios de prueba si esta concordaba con el nivel de riesgo y si se ajustaba a los parámetros internos de la UNP.

Amenazas

Las amenazas recaen generalmente sobre los derechos a la vida y a la integridad física de una persona, de sus familiares o seres más próximos. En el contexto de violencia del país, especialmente la generada por grupos armados organizados que se dedican a las economías ilícitas como el narcotráfico, explotación ilícita de minerales, hidrocarburos, maderas, tráfico de armas, corrupción, entre otras, las amenazas cobran especial relevancia, pues normalmente es la conducta previa al homicidio de líderes y defensores. Si bien constituye una falta disciplinaria autónoma, por lo general, termina subsumida en la investigación del hecho más grave, que es el homicidio.

Para encuadrar la conducta de amenazas, debe acudirse nuevamente el numeral I del artículo 48 del CDU y 65 del CGD.

Tipo penal de amenazas

Artículo 48, numeral I, del CDU y artículo 65 del CGD:

- 1) Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo.

Código Penal	Tipo penal
Art. 347	Amenazas. El que por cualquier medio apto para difundir el pensamiento atemorice o amenace a una persona, familia, comunidad o institución, con el propósito de causar alarma, zozobra o terror en la población o en un sector de ella, incurrirá, por esta sola conducta, en prisión.

Recomendaciones probatorias específicas:

- 1) Verificar la necesidad de vincular a la víctima en alguno de los programas de protección con los que cuenta el Estado ⁹⁰.
- 2) Verificar la procedencia de remitir copias a las autoridades concernidas en la protección de la vida e integridad del sujeto amenazado.
- 3) Realizar un trabajo de perfilación de la víctima. Este puede ser adelantado directamente por el funcionario comisionado ordinario o la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales como comisionado calificado o técnico. El trabajo de perfilación es amplio e involucra pruebas de orden documental, testimonial y de verificación en bases de datos con información personal. En líneas inferiores se indican los elementos que conforman una perfilación de la víctima.
- 4) Concretar una hipótesis delictiva o criminal –ilícita– de los posibles autores, con base en el perfil de la víctima.
- 5) Diseñar un plan de investigación y pruebas que incluya los medios de convicción necesarios para la demostración de los hechos indicadores que deban tenerse en cuenta para la sustentación y construcción de indicios.
- 6) Un último aspecto que puede ser bastante complejo para el operador disciplinario es el de la perfilación criminal de grupos que pueden estar asociados con el servidor público eventualmente comprometido con casos de amenazas. Esta perfilación parte de conocer los grupos y las organizaciones que operan en la zona (subregiones) de ocurrencia de los hechos y de poder sustentar eventualmente el caso en la operación de esos actores criminales.

⁹⁰ El Decreto 1581 de 2017 establece una serie de principios que deben adoptar las entidades competentes con el fin de desarrollar acciones especiales tendientes a la “prevención urgente” cuando se encuentre a una persona, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo. Estas acciones involucran medidas de prevención individual o colectiva, contenidas en los decretos 1066 de 2015, 299 de 2017, 2078 de 2017, 1581 de 2017, 2252 de 2017 y 660 de 2018. Además de lo anterior, se recomienda verificar lo dispuesto por el Decreto 1084 de 2015, a través del cual se presentan lineamientos generales para orientar a las entidades territoriales en materia de la activación de rutas de protección en el territorio de su jurisdicción, teniendo en cuenta que estas son las primeras respondientes en la detección temprana de situaciones de riesgo contra líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos y deben, por tanto, activar las rutas de prevención y protección contenidas en los correspondientes planes de contingencia para este grupo poblacional específico (Decreto 1084 de 2015 [Presidente de la República]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. Mayo 26 de 2015). En el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades señala la respectiva ruta, la cual es ampliada por el Decreto 2078 de 2017.

⁹¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-555 de 2017 (M. P. Iván Humberto Escribana Mayolo; agosto 30 de 2017).

Estigmatizaciones y hostigamientos

La estigmatización no está prevista en la ley como una falta disciplinaria (ni como un tipo penal), por lo tanto, el término evoca a la descripción de un comportamiento de orden sociológico que puede tener connotaciones jurídicas (derecho constitucional o políticas públicas, por ejemplo) y puede ser ilícita por intermedio de ciertos tipos disciplinarios. Sin embargo, se reitera, no está expresa y directamente tipificada con ese nomen iuris en el derecho sancionatorio. En lo que atañe al concepto de estigmatización, en el marco del derecho constitucional, es definida por la Sentencia C-555 de 2017, así:

Es determinable jurídicamente al generar un señalamiento de carácter colectivo o individual que ponga en situación de vulnerabilidad a un grupo o individuo, dado que esta señal o marca de carácter social lo que trata es de devaluar y en los casos más graves a deshumanizar o de producir la aversión del otro despersonalizándolo o generando un estereotipo de carácter negativo⁹¹.

Tipificación

En caso de que una conducta de estigmatización realizada por un servidor público deba analizarse a la luz del derecho disciplinario, es menester acudir a tipos o faltas que pueden contener elementos descriptivos asociados al comportamiento investigado. Estos tipos asociados o relacionados con hechos de estigmatización, sin coincidir exactamente en su descripción objetiva y subjetiva con actos estigmatizadores, sí pueden subsumir este tipo de comportamientos, asimilarse a ellos o permitir una adecuación parcial. Entre otros, pueden ser los siguientes:

- ◆ Discriminación
- ◆ Hostigamiento
- ◆ Calumnia
- ◆ Manifestaciones irrespetuosas contra particulares o servidores públicos

Tipo penal de amenazas

La Ley 1482 de 2011 reformó el Código Penal e introdujo los delitos de discriminación y hostigamiento por razones de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, discapacidad y demás razones de discriminación⁹². En este sentido, estos dos delitos deben estudiarse en conjunto, pues las conductas a las cuales se refieren incorporan las razones o los motivos de discriminación. Es relevante tenerlo en cuenta lo anterior, pues el hecho de ser defensor o líder social puede entenderse como una de las razones abiertas o indeterminadas de discriminación.

Falta disciplinaria gravísima prevista en el numeral 1 del artículo 48 del CDU y el artículo 65 del CGD, que permite remisión al artículo 347 del Código Penal

Como se ha indicado, el numeral 1 del artículo 48 del CDU (artículo 65 del CGD) permite incorporar como tipo disciplinario la descripción típica establecida a título de dolo en la ley penal como tipo penal de discriminación.

Código Penal	Tipo penal
Art. 134A	El que arbitrariamente impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos de las personas por razón de su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual, discapacidad y demás razones de discriminación, incurrirá en prisión. (Énfasis agregado)

El tipo penal de discriminación contiene los siguientes elementos:

- ♦ Verbos rectores: impedir, obstruir, restringir.
- ♦ Objeto de la conducta: los derechos de las personas.
- ♦ Ingrediente normativo subjetivo: “por razón de su raza, nacionalidad, sexo, orientación sexual y demás razones de discriminación”.

¿Cómo podría caber una conducta de estigmatización en el tipo de discriminación?

En principio, aunque son comportamientos diversos y, en estricto sentido, el de estigmatización no se encuentra tipificado como tal ni penal ni disciplinariamente, considerando los siguientes criterios, un comportamiento estigmatizador podría en realidad erigirse en discriminación.

La estigmatización, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional⁹³, tiene relación con dos elementos:

- ♦ Señalamiento individual o colectivo, que consiste en marcar al destinatario con un carácter, estereotipo, prejuicio o calidad de connotación socialmente negativa.
- ♦ Idóneo para poner en una situación de “peligro” o vulnerabilidad a un grupo o individuo⁹⁴.

Los hechos y las conductas asociados a una estigmatización contra de líderes y defensores, de acuerdo con el concepto de la Corte Constitucional referido, pueden enmarcarse en los siguientes elementos del tipo de discriminación:

- ♦ “Impedir, obstruir o restringir el pleno ejercicio de derechos”.
- ♦ “Demás razones de discriminación”; este ingrediente normativo indeterminado permite adecuar los posibles motivos o móviles (elemento subjetivo) de una estigmatización a este tipo penal.

Para resumir, en las posibilidades para adecuar típicamente (disciplinariamente) un comportamiento estigmatizador –que en principio y en sí mismo no está tipificado como falta disciplinaria– se puede considerar el tipo disciplinario de discriminación, siempre que cumpla con el elemento propio de esta falta, que es la obstrucción o restricción arbitraria y efectiva del pleno ejercicio de un derecho, como elemento adicional a la mera estigmatización.

⁹² Ley 1482 de 2011. Por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones. Diciembre 1 de 2011. DO. n.º 48.270.

⁹³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-555 de 2017, cit.

⁹⁴ Como se había señalado en líneas superiores, la estigmatización comporta un “señalamiento de carácter colectivo o individual que ponga en situación de vulnerabilidad a un grupo o individuo” (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-555 de 2017, cit.).

Al momento de tipificar la conducta es necesario mostrar claramente cómo, en el marco de las funciones del servidor público, al realizar un señalamiento hacia una persona (líder o defensor) la colocó en una situación de vulnerabilidad y logró restringir u obstruir el pleno ejercicio de sus derechos.

Un ejemplo de ello podría ser un servidor de la fuerza pública que efectúe un señalamiento en el sentido de que una comunidad indígena es auxiliadora de una organización al margen de la ley, generalizando tal apreciación, sin fundamentos judiciales, con la cual, en el contexto de violencia y criminalidad organizada de ciertas regiones, pone en peligro a los miembros de la comunidad señalada, ante el grado de peligrosidad de las organizaciones criminales contrarias o adversas.

El paso de la estigmatización a la falta disciplinaria de discriminación (numeral I del artículo 48 del CDU y artículo 65 del CGD) puede ocurrir cuando, además de evidenciarse el señalamiento y la estigmatización explicados, la conducta genere barreras u obstaculice directamente el ejercicio ordinario de los derechos de la persona o comunidad señalada negativamente, con lo cual una aparente estigmatización, en realidad, debe adecuarse como un acto de discriminación, según el artículo 347 del CP, por remisión de los citados numeral I del artículo 48 del CDU y el artículo 65 del CGD.

Recomendaciones probatorias específicas:

- 1) Es necesario encaminar la actividad probatoria a demostrar la ocurrencia de una conducta activa u omisiva relativa a la obstrucción o restricción del pleno ejercicio de algún derecho por parte de un servidor público.
- 2) Complemento de esto es la demostración de que el servidor público (sujeto activo) realizó esa conducta con ocasión de sus atribuciones o funciones.
- 3) Probar la discriminación, consistente en un trato diferente por un factor subjetivo también demostrable, como puede serlo la etnia, la raza, el sexo y demás razones de discriminación.
- 4) Demostrar una restricción efectiva del pleno ejercicio de derechos a causa del cargo o función.
- 5) Esta actividad se puede establecer con los siguientes medios de prueba:

Testimoniales: Se pueden decretar testimonios de personas a quienes les consten los señalamientos realizados por el funcionario público, ya sean pares, subalternos o superiores de este.

Lo sugerido es que se llame en testimonio a las personas a las cuales les consten directamente los señalamientos que generan estigmas o “estereotipos” sociales. Asimismo, los testimonios deben orientarse a demostrar si el funcionario emitió alguna orden para limitar u obstaculizar los derechos de las personas.

Documentales: Se pueden recaudar pruebas, como quejas en las que conste que el funcionario impidió, de una forma omisiva o activa, el libre ejercicio de los derechos de las personas previamente estigmatizadas.

- ◆ Solicitudes que haya elevado el sujeto pasivo de la conducta típicamente penal al funcionario público o a la entidad en la que trabaja.
- ◆ Manual de funciones, en el que se vislumbre que el funcionario público era quien debía garantizar de una u otra forma el ejercicio de los derechos que han sido limitados.
- ◆ Correos electrónicos del funcionario que traten los temas relacionados con la investigación.
- ◆ Actas de reuniones en las cuales se pueda evidenciar alguna orden dada a sus subalternos.
- ◆ Actos administrativos en los cuales se pueda observar la materialización de la conducta objeto de investigación.
- ◆ Videos o audios en los cuales se pueda evidenciar cualquier acto estigmatizador o que las órdenes impartidas tengan como sustento algún estigma o prejuicio del funcionario investigado.

Hostigamiento: El hostigamiento por la Real Academia de la Lengua Española, en su primera acepción, como “incitar con insistencia a alguien para que haga algo”. Sobre este significado se volverá más adelante.

Asimismo, un segundo significado lo define como “molestar a alguien o burlarse de él insistentemente”. Esta segunda acepción implica que el hostigamiento podría ser toda conducta que, sin llegar a

ser una amenaza, consista en presionar, perseguir, producir miedo, desprecio o desánimo motivado por una condición subjetiva de nacimiento u otra condición de pensamiento elegida por la persona (condición racial, étnica, religiosa, nacional o por su pensamiento y adhesión política o filosófica). En este punto, el operador disciplinario debe remitirse a otro tipo de faltas que –sin constituir amenazas– permitan reprochar tales actos de persecución o molestia hacia un particular o servidor público que ostente funciones relacionadas con la defensa de los derechos humanos.

Ahora bien, para el encuadramiento típico de la conducta descrita en el primer significado–incitar a alguien a que haga algo– se debe acudir al numeral I del artículo 48 del CDU y el artículo 65 del CGD, que incorpora el delito de hostigamiento por razones de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, discapacidad y razones asociadas, así:

Tipo penal de hostigamiento (por remisión al numeral I del artículo 48 del CDU y el artículo 65 del CGD)

Código Penal	Tipo penal
Art. 134B	El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos⁹⁵ orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual o discapacidad y demás razones de discriminación, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, salvo que la conducta constituya delito sancionable con pena mayor. Parágrafo. Entiéndase por discapacidad aquellas limitaciones o deficiencias que debe realizar cotidianamente una persona, debido a una condición de salud física, mental o sensorial, que al interactuar con diversas barreras puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Es evidente que el sujeto activo de la conducta puede ser cualquier persona, pero en el ámbito disciplinario debe ser realizada por un sujeto disciplinable.

También debe precisarse que la descripción objetiva del tipo se orienta a especificar la conducta de un sujeto –disciplinable– que incita a otro a incurrir en actos de discriminación y otro tipo de conductas ilícitas. Por lo tanto, estos dos tipos o conductas deben estudiarse de manera conjunta, pues el Código Penal los incorpora como dos tipos relacionados en sus elementos objetivos y subjetivos.

⁹⁵ Declarado inexecutable (Corte Constitucional. Sentencia C-091-17 [M. P. María Victoria Calle Correa; febrero 15 de 2017].

Recomendaciones probatorias específicas:

Tipoobjetivo: El tipo cuenta con dos verbos rectores que se orientan a explicar una conducta de incitación para que otro u otros discriminen o hagan daño a sujeto pasivo plural o singular.

En este sentido, es nodal demostrar el acto o actos de incitación y su contenido, ya que se trata de una conducta de medio, entonces, no es obligatoria la ocurrencia y demostración del resultado consistente en el “daño físico o moral”. En cambio, sí es necesario comprobar la idoneidad de la instigación u hostigamiento para causar determinado daño.

Tiposubjetivo: Para la investigación de este tipo de conductas de hostigamiento es menester encauzar la actividad probatoria, en especial, a la demostración de fin discriminatorio, es decir, una intención asociada a motivos de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología

política o filosófica, sexo u orientación sexual o discapacidad y demás razones de discriminación.

Para estos efectos, es importante obtener testimonios y documentos relacionados con manifestaciones de los posibles autores de la falta acerca de tales razones o motivos discriminatorios, especialmente en un sentido negativo o peyorativo.

Resulta igualmente útil incorporar a la valoración probatoria el análisis del contexto que permita manejar la prueba con base en hechos indicadores que posibilite deducir indirectamente la intención o tipo subjetivo.

Calumnias: En el análisis de faltas disciplinarias que se asocian a comportamientos “estigmatizadores” se hallan las faltas que contienen los elementos de la calumnia, como tipos que hay que tener en cuenta para ese propósito.

Prohibición contenida en el CDU y en el CGD:

Art. 35, núm. 23, CDU	Proferir en acto oficial o en público expresiones injuriosas o calumniosas contra cualquier servidor público o las personas que intervienen en los mismos.
Art. 39, núm. 19, CGD	19. Proferir expresiones injuriosas o calumniosas contra cualquier servidor público o contra personas con las que tenga relación por razón del servicio.

Prohibición contenida en la Ley 2196 de 2022⁹⁶ (Régimen Sustancial Policía Nacional):

Art. 46, núm. 4	4. Proferir en público o mediante el uso de medios sociales, prensa o cualquier otro medio tecnológico expresiones injuriosas o calumniosas contra la institución; personas naturales, jurídicas o servidores públicos.
------------------------	---

Recomendaciones probatorias específicas:

Se trata de una conducta que no exige un resultado separable de la sola expresión o expresiones injuriosas o calumniosas y el verbo rector tiene que ver con la manifestación (comunicación) o exteriorización de unas afirmaciones sobre una persona.

Incluye dos conductas relevantes jurídicamente: la calumnia y la injuria. Para este análisis, resultan especialmente relevantes las manifestaciones calumniosas,

toda vez que, en la gran mayoría de los casos, las estigmatizaciones de que pueden ser objeto los líderes y defensores tienen que ver con imputaciones de hechos que pueden constituir delitos.

La calumnia cuenta con los siguientes elementos constitutivos objetivos y subjetivos: “**1)** La atribución de un hecho delictuoso a persona determinada o determinable; **2)** Que el hecho delictuoso atribuido sea falso; **3)** Que el autor tenga conocimiento de esa falsedad; y **4)** Que el autor tenga la voluntad y con-

⁹⁶ Ley 2196 de 2022. Por medio de la cual se expide el Estatuto Disciplinario Policial. Enero 18 de 2022. DO. n.º 51.921.

ciencia de efectuar la imputación⁹⁷". De esta manera, la actividad probatoria debe encaminarse a demostrar los elementos constitutivos de la conducta de calumnia, tomando en cuenta las siguientes pautas:

- 1) Las manifestaciones orales o escritas y públicas realizadas por un sujeto disciplinable que recaen sobre un hecho delictivo atribuido a una persona determinada (por ejemplo, un líder social o defensor de derechos humanos).
- 2) La ausencia de elementos de conocimiento que permitan afirmar que la atribución del hecho delictivo al sujeto pasivo de la conducta es verdadera (*exceptio veritatis*).
- 3) En vínculo con lo anterior, que el autor de la conducta conozca o sea consciente de la falsedad de sus manifestaciones y quiera realizar el señalamiento calumnioso.

Infracción del deber de tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas

CDU	Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 6. Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio.
CGD	Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 7. Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio.

De acuerdo con este tipo disciplinario, los actos de estigmatización pueden llegar a encuadrarse en una conducta de falta de respeto a personas. Si este acto de estigma pudo llegar a afectar la imparcialidad con la que todo funcionario debe prestar un servicio, también cabe en este artículo.

Cuando se aborde este artículo, es necesario que el acto se enmarque en cualquiera de las tres conductas, de ahí que la prueba deberá ir encaminada a demostrar o desvirtuar cualquiera de ellas. Es importante señalar que, en este deber, no es lo mismo la falta de rectitud en el ejercicio de sus funciones que la falta de imparcialidad en el cumplimiento de ellas respecto a las relaciones que se tienen con el ciudadano.

La primera podría relacionarse con que perciba alguna clase de soborno o imponga alguna carga adicional al administrado, es decir, la probidad con la que se ejerce el cargo, mientras que la falta de imparcialidad puede ser que cualquier decisión que deba tomar en el ejercicio de su cargo esté guiada por una inclinación política y, por ende, haya falta de objetividad.

A manera de ejemplo, se podría citar que una entidad que deba atender a víctimas del conflicto armado prefiera priorizar a las víctimas de los paramilitares sobre las de la guerrilla, pues considera que estas no son víctimas sino auxiliares de aquella.

Al momento de tipificar este tipo de faltas, no es dable hacerlo de forma genérica, sino que es imperativo determinar el verbo rector y cómo se incurrió en dicha violación con la conducta presuntamente irregular.

97 Auto de 1983 [Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal]. Septiembre 9 de 1983.

Recomendaciones probatorias específicas:

Cabe reiterar que la prueba debe estar encaminada a demostrar si la conducta fue una falta de respeto, si en el ejercicio sus labores obró con falta de imparcialidad o falta de rectitud en el trato a las personas, al momento de ejercer sus funciones.

Las pruebas en este tipo de falta serán principalmente testimoniales, dado que la experiencia demuestra que cuando se lanza una injuria o calumnia normalmente no se hace de forma escrita sino verbal, ya sea en privado o en público. De igual forma, es útil la prueba indiciaria, para complementar la testimonial.

Actos de racismo: Las prohibiciones contenidas en la ley disciplinaria que recaen sobre actos constitutivos de racismo, que se enuncian a continuación, son relevantes para el presente enfoque disciplinario, en la medida en que algunas conductas reprochables de esta especie pueden desplegarse contra líderes indígenas, líderes de comunidades afro, palenqueras o raizales o cualquier identidad étnica o racial.

Art. 35, núm. 26, CDU	Distinguir, excluir, restringir o preferir, con base en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra de la vida pública (artículo 1, Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada en Colombia mediante la Ley 22 de 1981).
Art. 39, núm. 22, CGD	22. Distinguir, excluir, restringir o preferir, con base en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, o en cualquier otra de la vida pública (artículo 1, Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada en Colombia mediante la Ley 22 de 1981).

Recomendaciones probatorias específicas:

- 1) En el momento de tipificar la incursión en la prohibición, debe especificarse cada conducta, es decir, si esta consistió en excluir, restringir, preferir, etc., y si fue con base en motivos de raza, linaje, etc.
- 2) No es posible realizar la imputación de forma genérica, ya que podría ocasionar una nulidad por indebida tipificación o, incluso, que en sede de apelación se declare la atipicidad de la conducta.
- 3) Cualquiera de estas conductas está íntimamente relacionada con un estigma social, por lo que es necesario lograr demostrar que el comportamiento coincidió con uno o varios de los verbos rectores incluidos en las normas aludidas (distinguir, excluir, preferir, restringir).
- 4) Si la conducta tuvo por objeto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales.

Infracciones a deberes, prohibiciones y extralimitación en el ejercicio de derechos

y funciones: Recuérdese que comete una falta disciplinaria el servidor público (o el sujeto disciplinable) que incurra en comportamientos que conlleven incumplimiento de deberes, prohibiciones, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses (cuando no está amparado en cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en la ley disciplinaria) (CDU artículo 23 y CGD artículo 31). Esta misma concepción de las dimensiones conductuales de la falta disciplinaria se mantuvo en el CGD (artículo 26).

Las diversas infracciones (típicas) del deber funcional en las que puede incurrir un servidor público en un escenario de desconocimiento o irrespeto de los derechos de los defensores de DD. HH. o de las personas que ejercen liderazgos sociales, que tienen como característica no corresponder a faltas gravísimas previstas en la ley disciplinaria ni a los tipos disciplinarios descritos en líneas precedentes de este documento, pueden comprenderse en las conductas constitutivas de incumplimiento de deberes, violación del régimen de prohibiciones o extralimitación de funciones (artículo 23 del CDU y artículo 26 del CGD) y, en este sentido, constituir faltas graves o leves, de conformidad con el artículo 50 del CDU (artículo 46 del CGD).

Al respecto, cuando con una conducta de un servidor público se genera el incumplimiento de alguno de los deberes contemplados en el artículo 34 del CDU (artículo 38 del CGD), se incurra en las prohibiciones establecidas en el artículo 35 del CDU (artículo 39 del CGD), se abuse de los derechos contenidos en el artículo 33 del CDU (artículo 37 del CGD) o se presente una extralimitación de funciones de acuerdo con la ley, los reglamentos o los manuales de funciones aplicables, se debe aplicar al artículo 50 del CDU (artículo 67 del CGD), que dispone:

Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley. (Énfasis agregado)

Así, por ejemplo, si una gobernación desconoce continuamente el deber impuesto por los artículos 149 de la Ley 1448 de 2011, 2.4.3.9.3.6. del Decreto 1581 de 2017 y 2.4.1.7.2.2. del Decreto 660 de 2018, y de manera consciente es renuente a ejecutar tal acción, dicha actuación se podría subsumir en el siguiente tipo:

- ♦ Violación del deber contenido en el numeral 1 del artículo 34 del CDU y el numeral 1 del artículo 38 del CGD, por no cumplir los deberes contenidos en las normas citadas anteriormente.

CGD, art. 38, núm. 1	1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución [...] las leyes, los decretos [...] los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones.
Deberes incumplidos	
Decreto 660 de 2018, art. 2.4.1.7.2.2	Elaboración e implementación de los planes integrales de prevención. Las gobernaciones y alcaldías conjuntamente serán las encargadas de formular y ejecutar el Plan Integral de Prevención. Atendiendo a los principios de colaboración armónica, complementariedad, concurrencia, subsidiariedad, coordinación y corresponsabilidad institucional, las autoridades territoriales contarán con el apoyo de las entidades del orden nacional con competencia en la elaboración e implementación de los planes integrales de prevención.

Decreto 1581 de 2017, art. 2.4.3.9.3.6	Artículo 2.4.3.9.3.6. Aprobación de los planes integrales de prevención. El gobernador o alcalde según corresponda, convocará con la suficiente antelación, una audiencia de la Instancia de articulación territorial de implementación de la política para la validación y aprobación de los mismos.
Ley 1448 de 2011, art. 149, literal d	d) La prevención de violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente Ley, para lo cual, ofrecerá especiales medidas de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo como mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado que propendan superar estereotipos que favorecen la discriminación, en especial contra la mujer y la violencia contra ella en el marco del conflicto armado;

Asimismo, podría verse incurso en la violación del régimen de prohibiciones, previsto en el numeral 7 del artículo 35 del CDU y numeral 7 del artículo 39 del CGD:

CDU, art. 35, núm. 7	7. Omitir, negar, retardar o entabrar el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado.
CGD, art. 39, núm. 7	7. Omitir, negar, retardar o entabrar el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado.

Ahora bien, según los criterios para determinar la gravedad de esta conducta, descritos en los artículos 43 del CDU y 47 del CGD⁹⁸, y relacionados con la trascendencia de la información solicitada, el deber constitucional de prevención y protección que recae en el Estado y la calidad de las autoridades requeridas de los órdenes nacional, departamental y municipal, aspectos que llevarían a la configuración de una falta grave, conforme a los siguientes numerales del artículo en mención:

[...]

2. *La naturaleza esencial del servicio.*

[...]

5. *La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.*

Este ejercicio de tipificación o calificación de una irregularidad funcional por parte de una autoridad o servidor público permite evidenciar los siguientes aspectos relevantes a la hora de investigar este tipo de comportamientos activos u omisivos:

- ♦ El sistema de números abiertos⁹⁹ que rige la configuración de faltas disciplinarias requiere del investigador un trabajo de integración de las diversas normas que imponen al sujeto disciplinado deberes, prohibiciones, derechos, entre otros criterios de comportamiento, con el fin de que el operador disciplinario logre una adecuada calificación de la posible irregularidad.
- ♦ El artículo 50 del CDU y el artículo 67 del CGD precisan que los diversos comportamientos omisivos o activos en los cuales puede estar inmerso el sujeto disciplinable pueden tratarse como faltas graves o leves, acorde con los criterios establecidos en el artículo 43 del CDU y el artículo 47 del CGD.

⁹⁸ Si bien el Proyecto de Ley 423 de 2021, Senado, modifica el artículo 47 del Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, no cambia el contenido de los dos numerales relevantes para este caso: numerales 2 y 5, los cuales se mantienen con la misma redacción tanto en el CDU como en el CGD actualmente y aun después de la eventual reforma que se encuentra en curso.

⁹⁹ “Se encuentra integrado por todas aquellas normas sustantivas y adjetivas que exigen de los servidores públicos y de ciertos particulares, un específico comportamiento en el ejercicio de las funciones públicas, como la disciplina, la obediencia, la diligencia, el cuidado, la corrección y el comportamiento ético en el desempeño de las funciones asignadas y encomendadas a los servidores públicos, con el fin de asegurar la debida prestación y buena marcha de la función administrativa, en desarrollo de los principios constitucionales contenidos en el artículo 209 Superior” [Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-030 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; febrero 01 de 2012)].

Conductas constitutivas de incumplimiento de deberes, extra-limitación en el ejercicio de derechos y funciones y prohibiciones (art. 23 CDU).

Falta grave o leve de acuerdo con el artículo 50 del CDU

Criterios para determinar la gravedad o levedad de una conducta (art. 43 CDU): “2. La naturaleza esencial del servicio. 5. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado”.

ELEMENTOS PROBATORIOS PARA LA INVESTIGACIÓN DE CASOS DE VIOLENCIA CONTRA DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y LÍDERES SOCIALES

Debido proceso probatorio. Aspectos generales

El debido proceso es un derecho fundamental, definido como “una serie de garantías que tienen por fin sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados” ¹⁰⁰.

Hacen parte de las garantías del debido proceso¹⁰¹:

100 Corte Constitucional de Colombia. Sentencias T-589 de 1999 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; agosto 13 de 1999) y T-171 de 2006 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández; marzo 7 de 2006).

101 “Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso [Constitución Política de Colombia] [Const]. Art. 29. Julio 7 de 1991 (Colombia)].

- 1) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.
- 2) El derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.
- 3) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa, los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.
- 4) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.
- 5) El derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.
- 6) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.

El debido proceso busca “asegurar la objetividad en la confrontación de las pretensiones jurídicas”, procurando satisfacer los requerimientos y las condiciones que deben cumplirse indefectiblemente para garantizar la efectividad del derecho material y la consecución de la justicia.

Los principios procesales ligados al debido proceso son:

- ◆ Publicidad
- ◆ Inmediatez
- ◆ Libre apreciación de la prueba

El derecho a la prueba

El derecho a la prueba es un componente primordial del debido proceso y del derecho de acceso a la justicia, y se ejerce dentro de unas pautas precisas íntimamente relacionadas con el debido proceso y con el derecho a la defensa.

La práctica de las pruebas, a su vez, debe ceñirse a criterios de oportunidad de la solicitud y del decreto, necesidad, contradicción y derecho al complemento de estas. Esto hace parte integral del derecho de defensa¹⁰².

Garantías mínimas en materia probatoria¹⁰³.

- 1) El derecho para presentarlas y solicitarlas.
- 2) El derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra.
- 3) El derecho a la publicidad de la prueba; de esta manera se asegura el derecho de contradicción.
- 4) El derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de este.
- 5) El derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos (Constitución Política, arts. 2 y 228).
- 6) El derecho a que las pruebas incorporadas al proceso sean evaluadas por el juzgador.

¹⁰² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-970 de 1999 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra; diciembre 02 de 1999).

¹⁰³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-034 de 2014 (M. P. María Victoria Calle; enero 20 de 2014).

Principios de derecho probatorio contenidos en el CDU y el CGD

Debido proceso (CDU, art. 6; CGD, art. 12)	Investigación integral/ imparcialidad (CDU, art. 148; CGD, arts. 13, 129)	Motivación (CDU, art. 19; CGD, arts. 19, 159)	Unidad de prueba (apreciación en conjunto) (CDU, art. 141; CGD, art. 159)
Derecho de defensa (CDU, art. 17; CGD, art. 15)	Celeridad (CDU, art. 12; CGD, 18)	Contradicción (CDU, arts. 110, 111, 115, 117, 122, 138; CGD, arts. 133, 134, 157)	Cláusula de exclusión (CDU, art. 140; CGD, art. 21)

Necesidad de la prueba

La Corte Constitucional ha sido enfática en afirmar:

[...] quien adelante la actuación disciplinaria deberá, conforme a las reglas del debido proceso, demostrar que la conducta de que se acusa a una persona, está establecida como disciplinable; se encuentra efectivamente probada; y, que la autoría y responsabilidad de esta se encuentra en cabeza del sujeto pasivo de la acción disciplinaria. Sólo después de superados los tres momentos, la presunción de inocencia queda desvirtuada, como expresión de las garantías mínimas dentro de un Estado Constitucional¹⁰⁴.

La prueba es necesaria para la demostración de los hechos y de la responsabilidad del disciplinado.

Entonces, ¿puede el juzgador u operador disciplinarios tomar decisiones en el proceso mediante medios de convicción ajenos a este? La respuesta es negativa. Al juzgador le está vedado basarse en su propia experiencia, no solo para fallar, sino también para adoptar cualquier auto interlocutorio. Por lo demás, las pruebas deben ser oportunas y legalmente aportadas al proceso. Lo que no está en el mundo del proceso no existe en el mundo del juez.

Necesario es todo aquello de lo cual es imposible sustraerse, faltar o resistir. Cuando hay necesidad, no hay libertad. No hay libertad del funcionario para decidir conforme le plazca sino conforme a derecho y al debido proceso, para evitar la violación de esta garantía por meras sospechas o intuiciones y atentar contra la presunción de inocencia¹⁰⁵.

Tema / Variación	CDU	CGD
Necesidad y carga de la prueba	128. Toda decisión interlocutoria y el fallo disciplinario deben fundarse en pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso por petición de cualquier sujeto procesal o en forma oficiosa. La carga de la prueba corresponde al Estado.	147. Toda decisión interlocutoria y el fallo disciplinario deben fundarse en pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso por petición de cualquier sujeto procesal o en forma oficiosa. La carga de la prueba corresponde al Estado.

¹⁰⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-969 de 2009 (M. P. María Victoria Calle Correa, diciembre 18 de 2009). En el mismo sentido, el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección “A”. Sentencia 00277 de 2018 (C. P. William Hernández Gómez; enero 25 de 2018). Rad. No.: 70001-23-33-000-2013-00277-01 (1498-15).

¹⁰⁵ “Las formas procesales de mayor relevancia son obviamente las que condicionan la validez de las pruebas al método legal de su formación. Estas impiden, entre otras cosas, que puedan tener relevancia la ‘ciencia privada’ del juez a los fines de la convicción de culpabilidad, que deben producirse secundum acta et probata” (Ferrajoli, 1995).

Conducencia, pertinencia y utilidad de la prueba

Conducencia

Aptitud legal o jurídica que tiene la prueba, para convencer al fallador sobre el hecho a que se refiere.

En el tema de la conducencia de las pruebas se debe tener en cuenta cuáles son ab substantiam actus –ab solemnitate–, así como la viabilidad de la presunción de derecho y presunción legal, la tarifa legal y la libertad probatoria¹⁰⁶.

Pertinencia

Que el medio de prueba se refiera, directa o indirectamente, a los hechos o circunstancias relativos a la comisión de la falta disciplinaria¹⁰⁷.

Utilidad

Se refiere al aporte concreto de la prueba en punto del objeto de la investigación, en oposición a lo superfluo e intrascendente. (CSJ AP, 17 Mar 2009, Rad. 22053).

Formalidad y legitimidad de la prueba

La prueba debe ser aprehendida para el proceso de forma válida, requiere el cumplimiento de formalidades de tiempo, modo y lugar y, además, su inmaculación, es decir, estar exenta de vicios como dolo, error, violencia, etc. (Devis Echandía, 1996).

Licitud de la prueba

La prueba debe obtenerse con observancia del ordenamiento jurídico y, especialmente, con observancia de los derechos fundamentales de las personas. La prueba ilícita es la que se obtiene violando tales derechos fundamentales. Por ejemplo, para obtener un testimonio no es permitido menoscabar la autonomía o integridad de las personas con malos tratos, agotamiento y violencia corporal, administración de fármacos, tortura, engaño o hipnosis. Igualmente, están prohibidas las amenazas y promesas de ventajas no contempladas en la ley.

En el recaudo probatorio se debe tener en cuenta la dignidad humana como derecho fundamental, por lo que las pruebas que la contravengan están prohibidas y se sancionan con su ilicitud, esto es, con su exclusión del proceso e imposibilidad de ser tenidas en cuenta.

Diferencias entre prueba ilícita y prueba ilegal

- ♦ La prueba ilícita es la que viola derechos humanos. Su sanción es la inexistencia (Fruit of the poisonous tree and exclusionary rules)¹⁰⁸.
- ♦ La prueba ilegal es la irregular, esto es, la que viola la ley procedimental. También se sanciona con nulidad, pero luego puede ser subsanada o convalidada.

Certeza

La prueba para sancionar debe conducir al funcionario disciplinario a la certeza¹⁰⁹. Por prueba con grado de certeza se entiende la que es “[c]lara, segura y firme convicción de la verdad. Ausencia de dudas sobre un hecho o cosa. Convencimiento que adquiere el juzgador por lo resultante de autos y que se traduce en la apreciación que hace de las pruebas” (Ossorio, 2002). Es el conocimiento seguro, claro y evidente de las cosas, la firme adhesión de la mente a algo conocido, sin temor de errar y la confianza firme de que el intelecto se ha adecuado correctamente a la realidad.

Impugnación

Contra la negación de pruebas en etapa de investigación procede el recurso de reposición (CGD, artículo 133) y en etapa de juicio el de apelación (CGD, artículo 134). Contra la decisión de pruebas de oficio en segunda instancia no procede recurso (CGD, artículo 235). En el CUD se admite la reposición para el auto que niega pruebas en cualquier etapa (CDU, artículo 113, y CGD, artículo 133).

¹⁰⁶ Auto de 2002 [Procuraduría General de la Nación].
Febrero 13 de 2002.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Corte Suprema de Justicia. Auto interlocutorio No. 32193, octubre 21 de 2009.

¹⁰⁹ Prueba para sancionar. No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado (CDU, artículo 142; CGD, artículo 160).

Regímenes probatorios en el derecho disciplinario

El régimen probatorio disciplinario está detallado en el Título VI de la Ley 734 de 2002 y en el Libro IV, Título VI del CGD, y cobra especial relevancia toda vez que las decisiones interlocutorias en el proceso disciplinario se deben fundamentar en pruebas legalmente producidas y aportadas por los sujetos procesales o de manera oficiosa (artículo 128 CDU y artículo 147 del CGD). Comoquiera que el proceso disciplinario colombiano es de naturaleza sancionatoria-administrativa, la acción corresponde al Estado, así como la carga de la prueba. En otras palabras, en el régimen disciplinario no se aplica el principio dispositivo sino el de oficiosidad, y corresponde al Estado, en su rol de disciplina, la averiguación de la verdad real de los hechos investigados.

Para tomar las decisiones que afecten la responsabilidad del procesado, la autoridad disciplinaria no solo se deberá fundar en pruebas conducentes, pertinentes y útiles, sino que se debe regir por el principio de imparcialidad e investigación integral, que se traduce en “investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado, y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad” (CDU artículo 129 y CGD artículo 148). Una vez recaudados los elementos probatorios, se deberán apreciar con utilización de las reglas de la sana crítica, de manera conjunta, y explicando el mérito y alcance dado a cada una.

La consecuencia para quien afronta un proceso disciplinario es la sanción, por ello, el fallo sancionatorio debe cimentarse sobre la certeza de la autoridad disciplinaria, que no podrá imponer la sanción sin la convicción sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado (artículo 142 CDU y artículo 160 CGD). Así las cosas, toda duda debe ser resuelta a favor del disciplinado (in dubio pro disciplinado), a quien solo se le puede desvirtuar su presunción de inocencia (artículo 9 CDU y artículo 14 CGD) con las pruebas que razonada y ponderadamente (principio de motivación, artículo 19 CDU y CGD) conduzcan a la certeza del juzgador sobre la responsabilidad.

Es importante resaltar que el régimen probatorio disciplinario es el desarrollo del debido proceso, previsto en el artículo 29 constitucional, por lo que sus principios y reglas se encuentran constitucionalizados y se aplican de forma íntegra a los códigos disciplinarios, tanto a la Ley 734 de 2002 como a la 1952 de 2019, así como a los regímenes disciplinarios para las Fuerzas Militares (FF.MM.) y de Policía Nacional (PNC), la Ley 1862 de 2017 y la Ley 1515 de 2006.

Dicho lo anterior, esta guía presenta cuadros comparativos entre la Ley 734 de 2002 y la Ley 1952 de 2019, en los que se puede verificar que las variaciones legislativas en materia de principios probatorios se encuentran intactas (debido proceso, investigación integral e imparcial, motivación, apreciación en conjunto, derecho de defensa, celeridad, contradicción, cláusula de exclusión, etc.); cambia únicamente su nomenclatura o numeración en el articulado. Lo mismo sucede con los precitados regímenes disciplinarios especiales, para las FF.MM. y la PNC.

En lo que atañe a la práctica de los medios probatorios, encontramos algunos matices que se pueden destacar:

El Código Disciplinario Único o Ley 734 de 2002 no desarrollaba en su integridad los medios probatorios, sino que los indicaba en el artículo 130 (confesión, testimonio, peritación, inspección o visita especial y documentos). Las reglas para su

práctica e introducción en el proceso disciplinario se remitían a las disposiciones contenidas en el Código de Procedimiento Penal, “en cuanto sean compatibles con la naturaleza y reglas del derecho disciplinario”.

Sobre este punto, se recuerda que el Código Disciplinario Único se expidió cuando el Código de Procedimiento Penal estaba contenido en la Ley 600 de 2000 y era de corte inquisitorial, y que, con posterioridad fue reemplazado por la Ley 906 de 2004, de tendencia acusatoria, lo que suscitó discusiones sobre si las disposiciones de la Ley 906 de 2004 debían aplicarse al proceso disciplinario o continuar empleando las de la Ley 600 de 2000, en atención a que el procedimiento disciplinario del Código Único Disciplinario era de corte inquisitivo y no acusatorio.

Para resolver el debate, el Procurador General de la Nación expidió la Resolución 10 de 2010, que, respecto a los medios de prueba, indicó: “Los medios de prueba a los que se refiere el inciso primero de la Ley 734 de 2002, se practicarán conforme al procedimiento establecido en la Ley 600 de 2000, en cuanto sea compatible con la naturaleza y reglas del derecho disciplinario”.

- ♦ El Régimen Disciplinario para la Policía Nacional (Ley 1015 de 2006) no tiene novedad distinta a la de incluir faltas y sanciones especiales, pero, como se advirtió, sobre los principios del debido proceso y, entre estos, los alusivos al régimen probatorio, solo recoge los que cuentan con desarrollo constitucional. Acerca de los medios de prueba, no incluye ninguna innovación, dado que en el artículo 58 remite expresamente al procedimiento establecido en el Código Disciplinario Único que, se reitera, se somete al desarrollo normativo de la Ley 600 de 2000.

- ♦ Por su parte, el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Militares (Ley 1862 de 2017), en materia de medios probatorios sí incluye normas especiales. Así, su artículo 179 enumera los medios de prueba al indicar que “[s]on medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección disciplinaria, los documentos e indicios, así como cualquier otro medio técnico o científico admitido legalmente”. Adicionalmente, los regula de forma muy general, pero no descriptiva; desarrolla el testimonio (artículos 194 a 206), la peritación (artículos 206 a 213), la inspección disciplinaria (artículo 214 a 216), los documentos (artículos 217 a 221) y el indicio (artículos 222 a 225).

- ♦ El Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), como se verá en el desarrollo de esta guía, no remite al Código de Procedimiento Penal en materia de práctica de medios probatorios, sino que los trata de forma especial. Por ello el Código General Disciplinario trae consigo su propio régimen probatorio, no siendo necesario remitirnos al Código de Procedimiento Penal, pues el artículo 149 del Código General Disciplinario aclaró que:

- ▶ Son medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección disciplinaria y los documentos, los cuales se practicarán de acuerdo con las reglas previstas en este código.
- ▶ Los indicios se tendrán en cuenta en el momento de apreciar las pruebas, siguiendo los principios de la sana crítica.
- ▶ Los medios de prueba no previstos en esta ley se practicarán de acuerdo con las disposiciones que los regulen, respetando siempre los derechos fundamentales.

Cada uno de los medios probatorios descritos en el CGD se abordará en la presente guía.

Medios de prueba previstos en el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019)

Los medios de prueba son instrumentos y órganos que suministran al juez el conocimiento de los hechos que integran la prueba.

Medios de prueba Tema/ variación	CDU	CGD
Ya no se utiliza el término visita especial sino solo el de inspección. Se acoge un régimen probatorio especial y se elimina la remisión expresa al CPP.	130. Modificado por el art. 50, Ley 1474 de 2011. Son medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección o visita especial, y los documentos, los cuales se practicarán conforme a las normas del Código de Procedimiento Penal en cuanto sean compatibles con la naturaleza y reglas del derecho disciplinario. Los indicios se tendrán en cuenta al momento de apreciar las pruebas, siguiendo los principios de la sana crítica. Los medios de prueba no previstos en esta ley se practicarán de acuerdo con las disposiciones que los regulen, respetando siempre los derechos fundamentales.	149. Son medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección disciplinaria y los documentos, los cuales se practicarán de acuerdo con las reglas previstas en este código. Los indicios se tendrán en cuenta en el momento de apreciar las pruebas, siguiendo los principios de la sana crítica. Los medios de prueba no previstos en esta ley se practicarán de acuerdo con las disposiciones que los regulen, respetando siempre los derechos fundamentales.

Los medios de prueba desarrollados en el CGD son los siguientes:



LA CONFESIÓN

En materia penal, consiste en el reconocimiento que realiza el inculpado de su participación en el delito (García Ramírez, 1974, p. 293), o cuando al sujeto a quien se le imputa un hecho punible admite ser su autor y, por lo mismo, admite la responsabilidad penal (González Blanco, 1975). Es la declaración del procesado, llevada a cabo de forma libre y espontánea ante

el juez o funcionario instructor, en la que reconoce la exactitud del hecho punible que se le imputa, sea que admita la responsabilidad total o limitada penal (Ortiz, 1983).

El artículo 161 del CGD establece los cuatro requisitos de la confesión¹¹⁰

¹¹⁰ El Proyecto de Ley 423 de 2021, Senado, modifica el artículo 161 del Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, el cual, de ser aprobado, quedaría así:

“Artículo 161: Requisitos de la confesión o aceptación de cargos. La confesión o la aceptación de cargos deberán reunir los siguientes requisitos:
Se hará ante la autoridad disciplinaria competente para instruir, juzgar o ante el comisionado o designado.

La persona deberá estar asistida por defensor.
La persona será informada sobre el derecho a no declarar contra sí misma, y de las garantías consagradas en el artículo 33 de la Constitución Política y de los beneficios y de las rebajas de las sanciones contempladas en este código.

Debe hacerse en forma consciente, libre e informada.
Parágrafo. En la etapa de investigación o juzgamiento, el disciplinable podrá confesar o aceptar su responsabilidad respecto de los hechos disciplinariamente relevantes enunciados en la apertura de la investigación o en los cargos formulados en el pliego”.

- 1) Se hará ante la autoridad disciplinaria competente para fallar el proceso, para instruirlo o ante el comisionado o designado.
- 2) La persona que confiesa deberá estar asistida por defensor.
- 3) La persona debe ser informada sobre el derecho a no declarar contra sí misma y de las garantías consagradas por el artículo 33 de la Constitución Política.
- 4) La confesión debe hacerse en forma consciente, voluntaria, libre, espontánea e informada.

Sobre el tercer requisito, deben tenerse en cuenta las siguientes normas:

- ♦ C.N. “Artículo 33. Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.
- ♦ **Consanguinidad:** “[...] la relación o conexión que existe entre las personas que descienden de un mismo tronco o raíz o que están unidas por los vínculos de sangre” (Código Civil, artículo 35); es decir, el hecho biológico o científico que dio origen a la vida.
- ♦ **Afinidad:** Existe afinidad entre los mismos esposos (cónyuges) o compañeros permanentes de la sociedad marital de hecho y entre los vínculos que se forman con los parientes consanguíneos de cada uno de los cónyuges o compañeros respecto de los parientes consanguíneos de cada uno de ellos.
- ♦ **Civil o de adopción:** El parentesco civil “es el que resulta de la adopción, mediante la cual la ley estima que el adoptante, su mujer y el adoptivo se encuentran entre sí, respectivamente en las relaciones de padre, de madre, de hijo. Este parentesco no pasa de las respectivas personas” (Código Civil, artículo 50).

Anteriormente, se entendía que si bien el procedimiento penal exigía la asistencia y el acompañamiento de abogado para la validez de la confesión, dicha norma no era compatible con el procedimiento disciplinario y, por lo tanto, se convalidaba la confesión sin abogado. Hoy está resuelta la discusión, en el sentido de que la confesión tiene como requisito *sine qua non* la asistencia del abogado, so pena de inexistencia.

La simple confesión no basta para imponer sanción

El funcionario debe verificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, la veracidad del deponente, que se encuentre fuera de apremios o vicios del consentimiento, valorar las pruebas en conjunto, verificar que la conducta constituya falta, que no existan pruebas de eximentes de responsabilidad y que esté probada la culpabilidad.

Beneficios de la confesión en el artículo 162 del CGD

El artículo 162 de Código General Disciplinario prevé que, cuando no se trate de faltas gravísimas (artículo 52 del CGD), si al momento de instalar la audiencia el disciplinado acepta la responsabilidad que se le imputa en el auto de citación y formulación de cargos, la autoridad disciplinaria lo evaluará y podrá suspender la audiencia hasta por 10 días para proferir el correspondiente fallo sancionatorio.

El beneficio que se puede otorgar consiste en la disminución hasta en una tercera parte de la sanción de inhabilidad, suspensión o multa a imponer.

Criterios para la apreciación de la confesión

El artículo 163 del CDU establece los criterios para la apreciación de la confesión, los cuales se transcriben a continuación:

- ♦ Artículo 163. Criterios para la apreciación. Para apreciar la confesión y determinar su mérito probatorio, el funcionario competente tendrá en cuenta las reglas de la sana crítica y los criterios para apreciar el testimonio.

EL TESTIMONIO

Deber de rendir testimonio

El artículo 266 del Código Penal (164 del CGD) establece el deber de rendir testimonio bajo la gravedad de juramento, salvo que se presenten las excepciones constitucionales y legales.

La Ley 600 de 2000 preveía que los menores de edad, pero mayores de 12 años, podían rendir testimonio, mientras que el nuevo Código General Disciplinario establece que los menores de edad pueden hacerlo ante un defensor o comisario de familia, sin restricción de edad, siempre y cuando estén en condiciones de formarse un juicio propio, condición que no puede evaluarse antes de que el menor exprese su opinión.¹¹¹

La Constitución contiene en el artículo 33¹¹² la garantía de no declarar contra sí mismo o contra el cónyuge, compañero permanente o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. El servidor público deberá informar al testigo esta garantía constitucional (166 del CGD). Si el funcionario observa que hay lugar al secreto profesional también deberá advertirlo.

Las siguientes personas no están obligadas a declarar sobre aspectos que han sido confiados o han llegado a su conocimiento por razón de su profesión o ministerio: a) los ministros de cualquier culto admitido legalmente, b) los abogados, c) cualquier otra persona que por disposición legal pueda o deba guardar secreto (Código de Procedimiento Penal, artículo 268 y CGD, art. 167).

Pasos para la diligencia de testimonio

Se realizan las amonestaciones previas al juramento, es decir, se informa que existe el deber de decir la verdad; que el testimonio reviste una importancia moral, toda vez que se trata de un proceso en el

que una persona puede resultar sancionada; que se involucran intereses del Estado; que el falso testimonio -faltar a la verdad- acarrea consecuencias de tipo penal y se leen esas consecuencias (Código Penal, artículo 442). Enseguida, se toma el juramento.

¿Qué hacer si una persona no quiere jurar?

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha sostenido:

Si la disposición legal exige la formalidad del juramento por la trascendencia del acto que se realiza, en principio esta exigencia debe cumplirse a cabalidad, a menos que la persona llamada a prestar juramento no pueda realizarlo porque tiene argumentos razonables para formular una objeción de conciencia que exigen la cohabitación de dos derechos fundamentales, uno, la libertad de conciencia y otro, el debido proceso que debe observarse en todas las actuaciones judiciales y administrativas. Con la constitucionalización del principio de la buena fe, se logra que éste se convierta en eficaz instrumento para lograr que la administración obre con el criterio rector de la efectividad del servicio público por encima de las conductas meramente formales que han desnaturalizado su esencia¹¹³.

¿Qué se puede hacer si el testigo está impedido para concurrir?

El impedimento debe ser una fuerza mayor o un caso fortuito. Si es así y si el testigo puede declarar, se deberán usar las tecnologías de la comunicación para practicar el testimonio (CGD, artículo 169).

Altas dignidades del Estado

Cuando el testigo sea alguna dignidad de Estado¹¹⁴ se debe enviar un cuestionario que tendrá que firmar y enviar en el término señalado, a través de certificación jurada. De no cumplir con lo ordenado, se incurre en causal de mala conducta, regulada en el artículo 170 del CGD. La certificación juramentada también es un derecho y es renunciable.

¹¹¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-452 de 2020 (M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo, octubre 15 de 2020).

¹¹² Constitución Política de la República de Colombia. Junio 20 de 1991. Gaceta Constitucional No. 116.

¹¹³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-547 de 1993 (M. P. Alejandro Martínez Caballero; noviembre 26 de 1993).

¹¹⁴ Específicamente, el Presidente de la República; el Vicepresidente de la República; los ministros del despacho; los congresistas; los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y las comisiones seccionales de Disciplina Judicial, o quienes hagan sus veces, y los miembros del Consejo Nacional Electoral; el Fiscal y Vicefiscal General de la Nación; el Procurador y Viceprocurador General de la Nación; los oficiales generales o de insignia en servicio activo; el Director Nacional de Fiscalías; el Defensor del Pueblo; el Contralor General de la República; el Registrador Nacional del Estado Civil; los directores de Departamentos Administrativos; el Contador General de la Nación; los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República; el Alcalde Mayor de Bogotá, D. C.; los agentes diplomáticos y consulares de Colombia en el exterior.



Agentes diplomáticos

Los agentes diplomáticos, sus familiares y comitiva también rinden testimonio mediante certificación jurada, pero el cuestionario debe enviarse al Ministerio de Relaciones Exteriores con una carta rogatoria. El superior diplomático decide si concede el permiso de declarar a su dependiente (CGD, artículo 171).

Buenas prácticas de interrogatorio

- ◆ Interrogar a los testigos de forma separada (CGD, artículo 172).
- ◆ Identificar al testigo, narrarle de qué se trata el asunto, amonestarlo frente al alcance de sus manifestaciones, tomarle juramento e informarle sobre las excepciones al deber de declarar.
- ◆ Pedirle un recuento espontáneo de los hechos que le constan, interrogarlo si es necesario y dar traslado a la defensa –si la hay– para que interroge.
- ◆ El funcionario deberá requerir al testigo para que sus respuestas se limiten a los hechos que tengan relación con el objeto de la investigación (CGD, artículo 175).

La sana crítica

La sana crítica es un sistema ecléctico entre la prueba legal y la libre convicción, en el cual el juzgador aprecia los elementos probatorios conforme a las reglas de la lógica, la experiencia y las ciencias y artes afines.

En otras palabras, es el arte de juzgar atendiendo a la bondad y a la verdad de los hechos, sin vicios ni errores, mediante la lógica, la dialéctica, la experiencia, la equidad, las ciencias y artes afines y auxiliares y la moral, para alcanzar y establecer, con expresión motivada, la certeza sobre la prueba que se produce en el proceso.

PERITACIÓN

El dictamen pericial ¿En qué consiste?

Es un medio de prueba que consiste en la aportación de elementos técnicos, científicos, artísticos que efectúa una persona versada en la materia para dilucidar la controversia. Es una declaración de una persona (llamada perito) de carácter técnico, científico o artístico.

Procedencia

De oficio o a petición de los sujetos procesales para que particulares o servidores públicos que acrediten conocimiento y experiencia en la técnica, ciencia o arte materia de prueba rindan una declaración –dictamen– juramentada (juramento que se entiende prestado con la firma). Se corre traslado del dictamen por tres días para que los sujetos procesales puedan solicitar complemento o aclaración (CGD, artículo 177). Los peritos pueden declararse impedidos y pueden ser recusados (CGD, artículo 178).

Práctica del peritaje (CGD, artículo 179)

- ◆ Toma de posesión del perito ante el funcionario –con juramento de cumplir fielmente los deberes que impone el cargo y el medio probatorio), acreditación de la idoneidad, el conocimiento y la experiencia en la materia objeto de prueba.
- ◆ El perito debe seguir un modelo de estudio de los elementos que analice y contextualizarlos a la materia de la prueba. En la recolección, el aseguramiento y el análisis de esas piezas no intervienen los sujetos procesales y no pueden controvertir el dictamen hasta tanto se presente en el término de traslado.
- ◆ El dictamen debe ser claro, conciso y preciso. El perito debe explicar la metodología aplicada para alcanzar la conclusión.
- ◆ Si son varios peritos para un mismo objeto de prueba, se rinde un solo dictamen, salvo que estos no estén de acuerdo.
- ◆ Al perito le está prohibido manifestarse sobre la responsabilidad disciplinaria del procesado.
- ◆ El dictamen se presenta por escrito (o por el medio más eficaz) en la oportunidad señalada por el instructor del proceso. Asimismo, se puede solici-

tar una prórroga y si el perito incumple se reemplaza por otro.

Contradicción del dictamen (CGD, artículo 180)

- ◆ Primer filtro: El funcionario competente verifica que cumpla con los requisitos antedichos. Si dicho filtro es negativo, devuelve el dictamen para corrección, mientras que si es positivo corre el traslado de tres días.
- ◆ Si las partes solicitan complementación o aclaración, el funcionario competente toma la decisión. Si la concede, lo devuelve al perito para que en cinco días –prorrogables una sola vez por el mismo término– lo aclare, complemente o adicione. Si niega la solicitud, solo procede recurso de reposición. Una vez aclarado, complementado o adicionado, se dará por terminado el trámite.
- ◆ Objeción por error grave. Si concurren solicitudes de objeción con las de aclaración, adición o complementación, primero se resuelve la objeción. El escrito de objeción se puede radicar hasta antes de correr traslado de los alegatos de conclusión. Si se acepta la objeción, se nombra nuevo perito y, si se niega, procede reposición. El nuevo dictamen será “inobjetable”, pero sí procede solicitud de aclaración, complementación o adición, la cual se decidirá de plano.
- ◆ Es posible solicitar que el perito comparezca a la audiencia a explicar su dictamen (CGD, artículo 181).

INSPECCIÓN DISCIPLINARIA

Es el examen que el funcionario realiza presencialmente sobre cosas, lugares, bienes y otros efectos materiales relacionados con los hechos materia de investigación, a fin de lograr su esclarecimiento y/o la individualización de los posibles autores de la falta, de lo cual se extenderá acta.

En la diligencia se pueden recibir testimonios que se consignarán en acta distinta y se recogerán elementos probatorios debidamente conservados (CGD, artículo 185).

Requisitos

- 1) Previo decreto mediante providencia.
- 2) La providencia debe indicar el lugar donde se realizará la diligencia y su objeto.
- 3) Informar al sujeto disciplinable sobre la fecha, hora y lugar de la diligencia, para que ejerza su derecho de defensa y contradicción.

El funcionario competente podrá designar perito en la misma providencia o al momento de realizarla. El comisionado podrá igualmente realizar la designación al momento de practicar la diligencia.

Prueba documental

¿Qué es documento?

Es toda cosa capaz de representar un hecho cualquiera o la manifestación del pensamiento. Los documentos allegados con la queja o informe no comportan pruebas en sí mismos, pero permiten orientar la investigación y se deben apreciar siguiendo las reglas de la sana crítica¹¹⁵.

Se deben aportar en original y copia, pero no es necesario comprobar su autenticidad, a menos que la ley lo exija, ya que se presumen auténticos.

Los documentos allegados con la queja o informe se apreciarán siguiendo las reglas de la sana crítica.

Documentos reservados:

Artículo 192. Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución o la ley, y en especial:

- 1) Los protegidos por el secreto comercial o industrial.
- 2) Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.
- 3) Los amparados por el secreto profesional. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en la historia clínica, hojas de vida, salvo que sean solicitados por los propios interesados o por sus apoderados con facultad expresa para acceder a esa información.
- 4) Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.
- 5) Los documentos reservados deberán incorporarse al expediente en cuaderno separado y conservarán su condición de forma permanente. Los sujetos procesales podrán consultarlos pero no se expedirán copias.

Informes técnicos

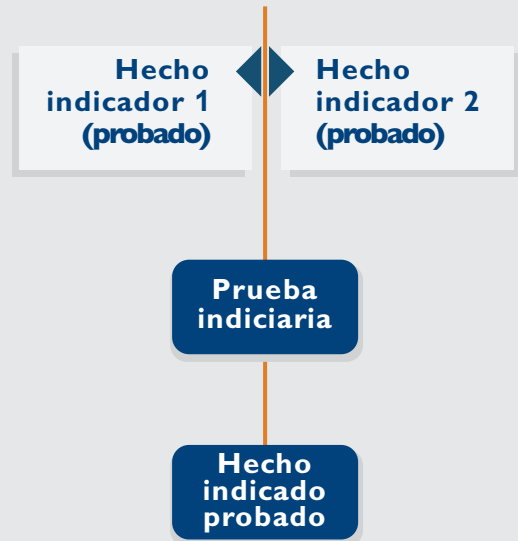
Los informes técnicos se toman en el CGD como documentos y se allegan al proceso rendidos bajo juramento. El artículo 193 del CGD establece que “[...] os funcionarios podrán requerir a entidades públicas o privadas informes sobre datos que aparezcan registrados en sus libros o consten en sus archivos, destinados a demostrar hechos que interesen a la investigación o al juzgamiento.”

¹¹⁵ Naturaleza de la queja y del informe. Ni la queja ni el informe ni otros medios que contengan la noticia disciplinaria constituyen por sí mismos prueba de los hechos o de la responsabilidad. Con todo, con ellos se podrá encauzar la actividad probatoria (CGD, artículo 187).

INDICIOS

El indicio es medio probatorio indirecto o prueba indirecta, porque a partir de la prueba de un hecho indirecto (o de varios), llamado hecho indicador, se infiere o deduce, lógicamente, el hecho directo, llamado hecho indicado o indicio.

Cabe resaltar que los indicios deben estar plenamente probados y que no se trate de una sospecha. Debe existir un razonamiento que demuestre cómo, partiendo del indicio probado, el implicado realizó la conducta irregular. El razonamiento debe realizarse en sana crítica, teniendo en cuenta las reglas de la experiencia¹¹⁶. El hecho indicador es indivisible, lo cual supone que no pueden tomarse elementos de un mismo hecho indicador para cumplir con el requisito de pluralidad de hechos indicadores para la extracción del indicio (CGD, artículo. 197).



Prueba de perfilación criminológica y victimológica

Elementos esenciales de la perfilación criminal.

¿Qué es la perfilación criminal?

El término perfil hace referencia al “conjunto de rasgos peculiares que caracterizan a alguien o algo” (Real Academia Española, 2014). La expresión *perfil criminal* nace de la elaboración de las primeras clasificaciones realizadas por autores pioneros como Lombroso, Phillips o Kretschmer, en las que se relaciona cada tipo de delincuente con un tipo de delito. Sin embargo, el análisis sobre el *bombardero loco* de Nueva York, realizado por Brussel en 1955, se considera como la elaboración del primer perfil criminal¹¹⁷.

La denominada prueba de perfilación es un método científico que se utiliza como herramienta en la investigación criminal y se identifica con lo que la doctrina especializada conoce como:

[...]“perfilación criminal”, que hace referencia a la “técnica de investigación a través de la cual se realizan inferencias sobre las principales características de personalidad, conductuales y demográficas de un agresor desconocido a partir del análisis exhaustivo e interpretación de la escena del crimen que este ha cometido y de la información y características de la víctima (demográficas, de personalidad, sociales, etc.)”. (Soria y Romo, 2016)

En otras palabras, la perfilación pretende:

- ◆ Identificar características sociodemográficas y psicológicas del criminal.
- ◆ Predecir y explicar la conducta de quienes cometen delitos desde una comprensión multidisciplinaria, fundamentada en el análisis psicológico, criminalístico y forense de los delitos (Galvis-Castañeda, 2008; López, 2008).

¹¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. [C. P. Alberto Arango Mantilla; noviembre 1 de 2001. Radicación n.º 25000-23-25-000-1997-5741-01 (818-99)].

¹¹⁷ Técnica de investigación policial a partir de las investigaciones llevadas a cabo por el FBI en la década de los setenta, cuando Ressler y su equipo comienzan un Proyecto de Investigación de la Personalidad Criminal (PIPC). Con motivo de este proyecto, la Unidad de Ciencias del Comportamiento viaja por todo el país realizando entrevistas con la población de las cárceles de EE.UU., recogiendo datos y asesorando en investigaciones policiales mediante la elaboración de perfiles criminales. Finalmente, crean un método de perfilación criminal (análisis de investigación criminal) y una tipología de agresores según la escena del crimen (Jiménez, 2010).

- ◆ Lograr la comprensión de la motivación del criminal, con el fin de descifrar la justificación de las acciones cometidas por el victimario (Pont y Sauch, 2008).
- ◆ Determinar el modus operandi y la llamada firma personal del delincuente perfilado (Turvey, 1998).

Para Carter (1995, citado en Sotoca, 2016), al realizar deducciones sobre las características de un autor en función de su conducta delictiva, se asumen estas dos condiciones:

- ◆ Si un mismo autor realiza diferentes delitos, estos deberán ser parecidos. El autor tenderá a comportarse en los crímenes de manera similar a su vida diaria, lo que se conoce como hipótesis de la consistencia.
- ◆ Los delincuentes que cometen sus delitos de forma similar se parecerán o tendrán características comunes. A esta condición se la denomina hipótesis de la homología.

¿Qué se analiza para la elaboración de un perfil criminal?¹¹⁸

La escena del crimen:

Se refiere al contexto del lugar del crimen, donde coinciden el ofensor y la víctima. Así, “[e]l estudio de lo que ha sucedido en el lugar de los hechos permite proponer hipótesis de lo que ha pasado durante la interacción agresor-víctima” (Norza et al. 2013), de conformidad con el principio de transferencia desarrollado por Locard, cuya premisa indica que cuando hay una interacción víctima-agresor, algo del agresor se transfiere a la víctima y a la escena, así como algo de la víctima y el escenario se transfiere al agresor.

Tipos de escenas del crimen o de ocurrencia de los hechos

Según las condiciones de la macroescena:

- ◆ Escena del crimen interior (si ha ocurrido en el interior de una estructura).
- ◆ Escena del crimen exterior (si es al aire libre).
- ◆ Vehículo (si se trata de un vehículo móvil).
- ◆ Escena del crimen debajo del agua.

Abordar y profundizar una escena determinada:

- ◆ Escena primaria: Lugar donde se realiza la mayor parte del asalto sobre la víctima.
- ◆ Escena secundaria: Cualquier lugar donde pueda hallarse evidencia de actividad del criminal fuera de la escena primaria.
- ◆ Escena intermedia: Considerada un tipo de escena secundaria entre la escena primaria y el sitio de abandono del cadáver.

Lugar de abandono del cuerpo:

En esta escena del crimen se deben considerar distintos aspectos (en las demás escenas puede haber también aspectos relevantes):

- ◆ Aspectos de preselección: Si es un lugar adecuado o idóneo para abandonar el cuerpo, según el agresor, por lo que ya había pensado en el sitio previamente.
- ◆ Aspectos de precaución: Si ha habido un esfuerzo por eliminar las evidencias que pudiesen incriminarlo, por ejemplo, ha quemado el cadáver, lo ha enterrado en un lugar remoto, lo ha troceado para evitar que sea identificado (indicio de ocultamiento).
- ◆ Aspectos de simulación: Hay signos que indican que el autor está intentando desviar la atención de los investigadores, como modificar la escena del crimen.

- ♦ Aspecto de escenificación: Puede encontrarse el cuerpo de manera escenificada, debido a que el autor está interpretando sus fantasías e intenta transmitir algún mensaje con la escena del crimen.
- ♦ Si existen distintas escenas del crimen: Situar cada escena en un mapa adecuado a la zona que ha sido investigada e intentar determinar dónde pudo ocurrir el punto de contacto con la víctima.
- ♦ Ubicar temporal (fecha y hora) y geográficamente (dirección/es) los hechos delictivos.

Estudio del cuerpo, tanto vivo como cadáver: ¿En qué condiciones se encuentra? ¿Tiene marcas o signos de violencia? ¿Son marcas que pudo haberse hecho la propia víctima? ¿Son signos de haberse defendido? ¿Cuál es la causa de la muerte? ¿Se encuentra en su posición inicial o ha sido movido? ¿Hubo relaciones sexuales? ¿Patológicas o no patológicas? ¿Antes o después de la muerte?

El *modus operandi*:

El *modus operandi* es considerado el método utilizado por el ofensor para llevar a cabo el crimen, es decir, las acciones y conductas que componen, de inicio a fin, la comisión del delito. La firma del delincuente se puede extraer gracias al principio de la consistencia desarrollado por Canter (Canter, 2004), el cual indica la manera en que un delincuente trata a su víctima. Para dicho cometido, aporta información el tratamiento que el delincuente da a la gente con quien mantiene una relación significativa.

Parámetros que debe analizar el perfilador para realizar el estudio del *modus operandi*:

- ♦ **Método de aproximación del agresor:** Por sorpresa, por engaño, por aproximación “relámpago” o súbita.
- ♦ **Método de control del agresor:** Utilizando la fuerza o amenazando (con emplear fuerza de control, castigo, muerte o agresión sexual).
- ♦ **Método de ataque del agresor:** Amenazas verbales de empleo de fuerza letal, órdenes verbales y amenazas de empleo de un arma, ataque relámpago o súbito.
- ♦ **Características de los ataques:** Intensidad de los ataques, frecuencia de los ataques, duración de los ataques, momento del día en que ocurren, ¿se produjeron varios ataques el mismo día y en lugares cercanos?, ¿finaliza la agresión o desiste de ello?, ¿qué resultado se produce?
- ♦ **Número de ofensores y víctimas:** ¿Había más de un autor? ¿Qué función tenía cada uno? ¿Hay más de una víctima? ¿Se encontraban las víctimas solas o acompañadas?
- ♦ **Grado de planificación del delito:** ¿El ofensor llevaba objetos antes de cometer el delito? ¿Utilizó objetos de oportunidad que encontró en la escena? ¿Cuánto pudo durar la comisión del delito? ¿Ocurrió durante la comisión de otro delito? ¿Se trataba de una víctima de la oportunidad? ¿Se trataba de un lugar al azar?

Firma criminal:

La firma es la razón psicológica que permite conocer qué quiere decir el agresor con el crimen y cuáles son sus necesidades psicológicas.

- ♦ Determinar la conducta que constituye la firma (cubre las necesidades emocionales y/o psicológicas del delincuente y son el reflejo de su personalidad, de su estilo de vida y de sus experiencias de desarrollo; son preexistentes a su ataque): mutilación, ensañamiento, tipo de víctima (perfil determinado), realización de marcas profundas en el cuerpo (pueden tener algún significado simbólico), dejar marcas o mensajes en la escena del crimen, posicionar el cuerpo de un modo determinado, realizar alguna actividad posmórtem, dialogar con la víctima, obligar a la víctima a realizar cierta conducta, comunicarse con la prensa o la policía, llevarse “trofeos” de la escena del crimen, tomar fotografías.

- ♦ Determinar la motivación esencial del crimen: Lucro, ira, venganza, experimentación, aumento de confianza (reconocimiento), deseo de poder y/o control, sexo/sadismo.

¿Qué calidades debe reunir quien elabora perfiles criminales?

La especialidad de la técnica científica de la perfilación, dados los fines de esta —acabados de compendiar ut supra—, exigen que sea practicada por un profesional con conocimiento y dominio de temas propios de la psicología forense y técnicas de investigación criminal, en el entendido de que la elaboración de perfiles va más allá de los generales de ley, como la edad, ocupación, el nivel de educación y los rasgos fisiológicos. De modo tal que será el psicólogo el profesional adecuado para pronunciarse sobre el objeto de la perfilación, que no es otro que comportamiento humano, en cuanto al triple sistema de respuesta del delincuente: conducta, cognición y afecto.

Perfilación de la víctima

¿Es viable la perfilación de la víctima en una investigación?

Sí. Para la victimología —ciencia que estudia todo aquello relacionado con la víctima del crimen— se evidencia que sobre la víctima se plasma el modus operandi y la firma del criminal. Si la víctima sobrevive puede aportar información para resolver el caso y detener al ofensor, pero si no lo hace, deberá recopilarse información para proceder con la investigación.

Parámetros que el perfilador debe considerar en el análisis de victimología

- 1) Información acerca del perfil de la víctima:
 - ♦ Información descriptiva de la víctima: edad, sexo, raza o etnia, nivel socioeconómico, rasgos físicos, manera de vestir, nivel educativo, profesión, historial médico, historial psiquiátrico, antecedentes penales, historial sexual y social, posesión de escasa autonomía o alguna minusvalía física o psicológica, pertenencia a un grupo determinado (enfoque racial y de género).
 - ♦ Información psicológica de la personalidad: agresividad, ira, explosiones emocionales, hiperactividad, impulsividad, ansiedad, adicción, conducta autodestructiva, miedos irracionales, dificultad en el trato con figuras de autoridad, pasividad, baja autoestima, depresión, emociones negativas, apatía emocional, necesidad de recibir atención, intentos de suicidio, conducta sexual, exceso de confianza, dependencia emocional.
 - ♦ Información del estilo de vida: relaciones afectivas, ubicación de la residencia y otras zonas que frecuentaba, últimas actividades que realizó, rutina o hábitos diarios.
- 2) Información de la víctima con base en la escena del crimen: ¿Se resistió la víctima? ¿Cómo? ¿Verbal o físicamente? ¿De forma pasiva? ¿Cómo se abandonó a la víctima? ¿Quedó inconsciente o no? ¿Vestida o desnuda? ¿Atada o con capacidad de movimiento? ¿Herida o no? ¿En un lugar solitario o cerca de donde pudiera encontrar ayuda? ¿Obedeció la víctima? ¿Existen víctimas simultáneas? ¿Qué relación hay entre las víctimas? ¿Existe una victimización previa?
- 3) Determinar qué elementos pudo considerar el agresor para elegir a la víctima:
 - ♦ Disponibilidad: producto de la oportunidad, es elegida (pudo ser vigilada y seleccionada para tal propósito).
 - ♦ Situacionales: relacionadas con las actividades y rutinas tanto del ofensor como de la víctima.
 - ♦ Vulnerabilidad: por ser una víctima potencial, adecuada para el objetivo del agresor, de fácil manejo.
 - ♦ Relacionales: entre la víctima y el delincuente.
 - ♦ De criterio simbólico: satisface los deseos y las necesidades del autor.

Procedencia de la prueba de perfilación en el derecho disciplinario

Considerando que la perfilación psicológica es un documento que elabora un psicólogo forense con ocasión de la realización de un método científico, no cabe duda de que se trata de unas conclusiones de carácter técnico-científico que, de ser utilizadas en un proceso, como el disciplinario, se adecua a la descripción de la peritación, esto es, el medio de prueba que consiste en la aportación de elementos técnicos, científicos, artísticos que hace una persona versada en la materia para dilucidar la controversia mediante una declaración de carácter técnico, científico o artístico, hecha por un perito.

Tanto el artículo 130 del CDU como el 149 del CGD contemplan la peritación como un medio de prueba. Igualmente, los artículos 132 del CDU y 150 del CGD contemplan el principio de libertad probatoria.

Por otro lado, dado el carácter especial de la perfilación psicológica, es necesario anotar que el legislador previó la posibilidad de que el servidor público que conozca la actuación disciplinaria “podrá solicitar, gratuitamente, a todos los organismos del Estado la colaboración técnica que considere necesaria para el éxito de las investigaciones”. En ese sentido, se podrá acudir a las instituciones que prestan el servicio de perfilación, como la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, así como las facultades de psicología de universidades, para que mediante dictamen pericial elaboren dicho documento técnico-científico.

La perfilación criminal o de la víctima procederá de oficio o a petición de los sujetos procesales para que particulares o servidores públicos que acrediten conocimiento y experiencia en la técnica materia de prueba rindan una declaración (dictamen) juramentada (juramento que se entiende prestado con la firma).

Decretada la prueba, se debe correr traslado del dictamen por tres días para que los sujetos procesales puedan solicitar complemento o aclaración (CGD, artículo 177). Los peritos pueden declararse impedidos y se pueden recusar (artículo 178).

La práctica de la perfilación se sujetará a lo dispuesto en el artículo 179 del CGD, por lo que el psicólogo forense deberá tomar posesión ante el funcionario competente mediante juramento, previa verificación de su idoneidad, conocimiento y experiencia en la materia objeto de prueba.

Posesionado el perito, estudiará el caso, teniendo en cuenta que en la recolección, el aseguramiento y el análisis de esas piezas no intervienen los sujetos procesales ni los pueden controvertir hasta que se presente el dictamen en el término de traslado.

El dictamen de perfilación deberá ser claro, conciso y preciso, y explicar la metodología aplicada para alcanzar la conclusión. En todo caso, le está vedado manifestarse sobre la responsabilidad disciplinaria del procesado.

El dictamen se presenta por escrito (o por el medio más eficaz) en la oportunidad señalada por el instructor del proceso. El perito puede solicitar una prórroga y, si incumple, será reemplazado por otro.







REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bonilla, M. (2019). Los derechos innominados en la jurisprudencia de la sala constitucional. *Revista Judicial, Poder Judicial de Costa*, 127, 223-246. <https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/images/DocsRevista/revistajudicial127.pdf>

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2019). *Informe Homicidios contra Líderes sociales y Defensores de Derechos Humanos*. http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2019/Documents/INFORME%20LDDH%20ACTUALIZADO%2017%20DE%20JULIO_V2.pdf

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. [C. P. Alberto Arango Mantilla; noviembre 1 de 2001. Radicación n.º 25000-23-25-000-1997-5741-01(818-99)].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B [C. P. César Palomino Cortés; agosto 17 de 2017]. Radicación n.º 54001-23-33-000-2014-00280-01 (2821-15)].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia 00277 de 2018 (C. P. William Hernández Gómez; enero 25 de 2018). Radicación n.º 70001-23-33-000-2013-00277- 01(1498-15).

Consejo Noruego para Refugiados (2017). *Cartilla de información para lideresas y líderes de la comunidad*. Embajada Británica Colombia: Consejo Noruego para Refugiados.

Constitución Política de Colombia [Cons.]. Julio 7 de 1991.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Noviembre 22, 1969.

Corredor, S. (3 abril de 2019). ¿Qué es un líder social? La Paz en el Terreno. <https://www.lapazenelterreno.com/es-lider-social-20180411/#:~:text=El%20programa%20Somos%20Defensores%2C%20en,adem%C3%A1s%20trabaja%20por%20la%20eliminaci%C3%B3n>

Corte Constitucional de Colombia. Auto 373 de 2016 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; agosto 23 de 2016).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-102 de 1993 (M. P. Carlos Gaviria Díaz; marzo 10 de 1993).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-349 de 1993 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo; agosto 27 de 1993).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-547 de 1993 (M. P. Alejandro Martínez Caballero; noviembre 26 de 1993).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-589 de 1999 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; agosto 13 de 1999).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-970 de 1999 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra; diciembre 02 de 1999).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-172 de 2001 (M. P. Alejandro Martínez Caballero; febrero 14 de 2001).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-712 de 2001 (M. P. Jaime Córdoba Triviño; julio 5 de 2001).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-981 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; septiembre 13 de 2001).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-181 de 2002 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; marzo 12 de 2002).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1026 de 2002 (M. P. Rodrigo Escobar Gil; noviembre 27 de 2002).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-252 de 2003 (M. P. Jaime Córdoba Triviño; marzo 25 de 2003).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-719 de 2003 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; agosto 20 de 2003).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-025 de 2004 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; enero 22 de 2004).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-431 de 2004 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; mayo 6 de 2004).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-976 de 2004 (M. P. Jaime Araújo Rentería; octubre 8 de 2004).

Corte Constitucional de Colombia. T-171 de 2006 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández; marzo 7 de 2006).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-969 de 2009 (M. P. María Victoria Calle Correa; diciembre 18 de 2009).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-339 de 2010 (M. P. Juan Carlos Henao Pérez; mayo 11 de 2010).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-030 de 2012 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; febrero 01 de 2012).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-078 de 2013 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; febrero 14 de 2013).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-034 de 2014 (M. P. María Victoria Calle; enero 20 de 2014).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-224 de 2014 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio; abril 02 de 2014).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-924 de 2014 (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado; diciembre 02 de 2014).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-135 de 2016. Demanda de inconstitucionalidad (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; marzo 17 de 2016).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-032 de 2017. Demanda de inconstitucionalidad (M. P. Alberto Rojas Ríos; enero 25 de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-091-17 (M. P. María Victoria Calle Correa; febrero 15 de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-555 de 2017 (M. P. Iván Humberto Escrucería Mayolo; agosto 30 de 2017).

Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos [Declaración sobre Defensores]. Organización de las Naciones Unidas (marzo 08, 1999).

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas (diciembre 10, 1948).

Decreto Legislativo 262 de 2000 [Presidencia de la República]. Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos. Febrero 22 de 2000. DO. n.º 43.904.

Decreto 2816 de 2006 [Presidencia de la República]. Por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones. Agosto 22 de 2006. DO. n.º 46.368.

Decreto 4530 de 2008 [Presidencia de la República]. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y se dictan otras disposiciones. Noviembre 28 de 2008. DO. n.º 47.187.

- Decreto 4065 de 2011 [Presidencia de la República]. Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura. Octubre 31 de 2011. DO. n.º 48.239.
- Decreto 4912 de 2011 [Presidencia de la República]. Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección. Diciembre 26 de 2011. DO. n.º 48294.
- Decreto 1066 de 2015 [Presidencia de la República]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. Mayo 26 de 2015. DO. n.º 49.523.
- Decreto 1314 de 2016 [Presidencia de la República]. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos. Agosto 10 de 2016. DO. n.º 49.961.
- Decreto 154 de 2017 [Presidencia de la República]. Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. Febrero 03 de 2017. DO. n.º 50.136.
- Decreto Legislativo 893 de 2017 [Presidencia de la República]. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET. Mayo 28 de 2017. DO. n.º 50.247.
- Decreto Legislativo 898 de 2017 [Presidencia de la República]. Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones. Mayo 29 de 2017. DO. n.º 50.248.
- Decreto 2788 de 2003 [Presidencia de la República]. Por el cual se unifica y reglamenta el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia. Octubre 02 de 2003. DO. n.º 45329.
- Decreto 1581 de 2017 [Presidencia de la República]. Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones. Septiembre 28 de 2017. DO. n.º 50.370.
- Decreto 2078 de 2017 [Presidencia de la República]. Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades. Diciembre 07 de 2017. DO. n.º 50.440.
- Decreto 2124 de 2017 [Presidencia de la República]. Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Diciembre 18 de 2017. DO. n.º 50.451.
- Decreto 2252 de 2017 [Presidencia de la República]. Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo. Diciembre 29 de 2017. DO. n.º 50.461.
- Decreto 660 de 2018 [Presidencia de la República]. Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones. Abril 17 de 2018. DO. n.º 50.567.
- Decreto 2137 de 2018 [Presidencia de la República]. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección Individual y Colectiva de los Derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad de Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales, y Periodistas - Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales, y Periodistas. Noviembre 19 de 2018. DO. n.º 50.782.
- Devis Echandía, H. (1996). *Compendio de derecho procesal*. 14.^a ed. Editorial ABC. Díaz, V. (junio 1998). *Liderazgo democrático y la participación ciudadana*. https://issuu.com/pciudadana/docs/6_1999_16.liderazgo_democratico
- Directiva 015 de 2007 [Procuraduría General de la Nación]. Sobre remisión por competencia de asuntos puestos en su conocimiento. Septiembre 6 de 2007.
- Directiva 002 de 2017 [Procuraduría General de la Nación]. Lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos, y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, y lideresas y líderes sociales, y sus organizaciones, y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Junio 14 de 2017.
- Directiva 001 de 2019 [Procuraduría General de la Nación]. Cumplimiento de las normas para la protección de personas

- defensoras de derechos humanos, autoridades étnicas y líderes sociales en el nivel territorial. Febrero 07 de 2019.
- Directiva 013 de 2019 [Policía Nacional]. Parámetros de actuación policial de la estrategia de protección a poblaciones en situación de vulnerabilidad. Marzo 01 de 2019.
- Estatuto de Roma (1998, julio 17) [E.R.]. Corte Penal Internacional. Ferrajoli, L. (1995). Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Trotta.
- Fiscalía General de la Nación. *Estrategia de Investigación y Judicialización de Delitos contra Defensores de Derechos Humanos 2016-2020*. https://www.cejil.org/sites/default/files/informe_de_la_fiscalia_sobre_defensores_de_dh_asesinados_a_mayo_de_2019.pdf
- Galvis, I. (2008). Análisis conductual forense en un caso de delito financiero. Cuadernos de Contabilidad, 2(25), 465-486.
- García, S. (1974). Curso de derecho procesal penal. Porrúa.
- Gómez, C. (2014). *Jurisprudencia y dogmática disciplinarias*. Ediciones Nueva Jurídica.
- González, A. (1975). *El procedimiento penal mexicano en la doctrina y en el derecho positivo*. Porrúa.
- Isaza, C. (2009). Teoría general del derecho disciplinario. En *Teoría general del derecho disciplinario*. 2.ª ed., Temis.
- Jiménez, J. (2010). *Manual práctico del perfil criminológico*. Lex Nova.
- Ley 84 de 1873. Por medio de la cual se aprueba «La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial», adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 2106 (XX) del 21 de diciembre de 1965, y abierta a la firma el 7 de marzo de 1966. Mayo 26 de 1873. DO. n.º 35.711.
- Ley 22 de 1981. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Enero 22 de 1981. DO. n.º 43.201.
- Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Diciembre 26 de 1997. DO. n.º 43.201.
- Ley 548 de 1999. Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones. Diciembre 23 de 1999. DO. n.º 43.827.
- Ley 599 de 2000 [CP]. Por la cual se expide el Código Penal. Julio 24 de 2000. DO. n.º 44.097.
- Ley 734 de 2002 [CDU]. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Febrero 13 de 2002. DO. n.º 44.708.
- Ley 782 de 2002. Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones. Diciembre 23 de 2002. DO. n.º 45.043.
- Ley 951 de 2005. Por la cual se crea el acta de informe de gestión. Marzo 31 de 2005. DO. n.º 45.867.
- Ley 1015 de 2006. Por medio de la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional. Febrero 7 de 2006. DO. n.º 46.175.
- Ley 1106 de 2006. Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones. Diciembre 22 de 2006. DO. n.º 46.490.
- Ley 1437 de 2011 [CPACA]. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011. DO. n.º 47.956.
- Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Junio 10 de 2011. DO. n.º 48.096.
- Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Julio 12 de 2011. DO. n.º 48.128.
- Ley 1482 de 2011 [CP]. Por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones. Noviembre 30 de 2011. DO. n.º 48.270.
- Ley 1908 de 2018. Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones. Julio 9 de 2018. DO. n.º 50.649.
- Ley 1952 de 2019 [CGD]. Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. Enero 28 de 2019. DO. n.º 50.850.
- López, P. (2008). *Investigación criminal y criminalística en el sistema penal acusatorio*. Temis.
- Medina, W. (2020). La institución entendida como la relación entre la autoridad y la libertad. Un comentario a la autoridad económica. En Ángel, J. y Pérez, D. (coords.) *Libertades públicas, movilidad y derechos humanos* (pp. 101-108). Servicios Académicos Intercontinentales S.L.
- Ministerio del Interior y Unidad Nacional de Protección (16 diciembre de 2015). *Instalan comité de evaluación de riesgo y recomendación de medidas colectivas, Cerrem*. <https://www.unp.gov.co/instalan-comite-de-evaluacion-de-riesgo-y-recomendacion-de-medidas-colectivas-cerrem/>
- Ministerio del Interior (2018). *Plan de acción oportuna de protección y prevención para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas*. https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_accion_oportuna_de_preencion_y_proteccion_0.pdf
- Naciones Unidas [Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos] [ACNUDH]. *Los defensores de los derechos humanos*. (s. f.). <https://www.ohchr.org/sp/issues/srhrdefenders/pages/defender.aspx>
- Naciones Unidas [Asamblea General]. Resolución 53/144. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. A/RES/53/144. Marzo 8, 1999.
- Northouse, P. (2018). *Leadership: Theory and Practice*, Sage, Thousand Oaks (CA), USA.
- Norza, E., Morales, L., Merchán, L. y Meléndez, D. (2013). Perfilación criminológica: una revisión de la literatura y su aplicación

- en la investigación criminal en Colombia. *Revista Criminalidad*, 55(3), 309-336. https://www.academia.edu/10775695/Perfilaci%C3%B3n_criminal%C3%B3gica_una_revisi%C3%B3n_de_la_literatura_y_su_aplicaci%C3%B3n_en_la_investigaci%C3%B3n_criminal_en_Colombia
- Organización de Estados Americanos. *Directrices básicas para la investigación de violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 21 I (Diciembre 31, 2017). <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DirectricesBasicas-PersonasDefensoras.pdf>
- Ortiz, A. (1983). *Nuevo curso de derecho procesal penal*. Universidad de Medellín.
- Ossorio, Manuel (2002). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. 25.ª ed. Editorial Heliasta.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1973, marzo 23). Organización de las Naciones Unidas. Pont, T. y Sauch, M. (2008). *Profiling. El acto criminal*. Editorial UOC.
- Presidencia de la República (19 noviembre de 2018). *Presidente Duque pone en marcha Plan de Acción Oportuna para protección de líderes sociales, defensores de derechos humanos y periodistas*. <https://ld.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181119-Ampliacion-Presidente-Duque-pone-marcha-Plan-Accion-Oportuna-proteccion-lideres-sociales-defensores-derechos-humanos.aspx>
- Procuraduría General de la Nación (2018, abril). *Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia*. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Real Academia Española [RAE]. Hostigar. *En el Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/hostigar?m=form>
- Real Academia Española [RAE]. Perfil. *En el Diccionario de la lengua española*. <https://www.rae.es/drae2001/perfil>
- Resolución 017 de 2000 [Procuraduría General de la Nación]. En cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales. Marzo 4 de 2020.
- Resolución 3619 de 2003 [Instituto Nacional de Vías]. Por la cual se organiza el grupo de Control Disciplinario Interno del Instituto Nacional de Vías, se designan unos servidores públicos y se asignan unas funciones. Septiembre 22 de 2003.
- Resolución 456 de 2017 [Procuraduría General de la Nación]. Por medio de la cual se desarrollan el poder disciplinario preferente y la supervigilancia administrativa de la Procuraduría General de la Nación, y se regula su trámite en procesos disciplinarios. Septiembre 14 de 2017.
- Resolución 260 de 2019 [Procuraduría General de la Nación]. Por medio de la cual se asignan funciones a una procuraduría delegada. Febrero 01 de 2019.
- Soler Merenciano, M.A. (15 de junio de 2020). *El perfil criminológico*. <http://crimina.es/crimipedia/topics/perfil-criminologico/>
- Soria, M.A. y Romo, J. (2016). *Manual de perfilación criminal y análisis de conducta criminal*. Pearson.
- Sotoca, A. (2016). *Perfil criminológico del incendiario forestal: estudio empírico basado en la evidencia* (Tesis de doctorado). Universidad Complutense de Madrid.
- Squires, Vicki Squires. Book Review. *Leadership: Theory and Practice*, Sage, Thousand Oaks (CA), USA. Canadian Journal of Educational Administration and Policy, 185, 91-94.
- Turvey, Brent (1998). *Deductive criminal profiling: Comparing applied methodologies between inductive and deductive criminal profiling techniques*. Google Scholar. https://scholar.google.com/citations?user=8-f2k6QAAAAJ&hl=en#d=gs_md_cita-d&u=%2Fcitations%3Fview_op%3Dview_citation%26hl%3Den%26user%3D8-f2k6QAAAAJ%26citation_for_view%3D8-f2k6QAAAAJ%3Amb3voiENLucC%26tzm%3D300
- Unidad Nacional de Protección (16 de diciembre de 2015). *Instalan comité de evaluación de riesgo y recomendación de medidas colectivas, Cerrem*. <https://www.unp.gov.co/instalan-comite-de-evaluacion-de-riesgo-y-recomendacion-de-medidas-colectivas-cerrem/>
- Unidad Nacional de Protección (3 enero de 2020). *Preguntas y respuestas frecuentes*. <https://www.unp.gov.co/atencion-al-ciudadano/preguntas-y-respuestas-frecuentes/>
- Unidad Nacional de Protección. *ABC para acceder a las rutas de protección*. <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2020/05/abc-ruta-de-proteccion.pdf>
- Canter, D. (2004). «Offender Profiling and Investigative Psychology», *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling* 1, pp. 1-15.



ANEXOS

- 1) Directiva 002 de 2017
- 2) Directiva 001 de 2019
- 3) Directiva 002 de 2019
- 4) Cuadro comparativo para el abordaje probatorio en el CDU y en el CGD

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

[Anexo I] DIRECTIVA 002

(14 de junio de 2017)

De: Procurador General de la Nación

Para: Procuradores Delegados, Procuradores Regionales, Procuradores Provinciales, Procuradores Distritales, autoridades nacionales, departamentales, distritales y municipales y miembros de la Fuerza Pública.

Asunto: Lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos, y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, y lideresas y líderes políticos y sociales, y sus organizaciones, y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

El procurador general de la nación, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y considerando

Que el numeral 2 del artículo 277 de la Constitución Política le otorga al Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, la función de protección y defensa de los derechos humanos y asegurar su efectividad.

Que en los numerales 1, 3, 5, 6, 7 y 9 del artículo 277 de la Constitución Política, en concordancia con los numerales 2, 7, 11 y 36 del artículo 7 del Decreto Ley 262 de 2000, señalan, entre otras, como funciones generales del supremo director del Ministerio Público, las de: vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; defender los intereses de la sociedad; velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas; ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones administrativas; formular las políticas generales y criterios de intervención del Ministerio Público y de promoción, protección y defensa de los derechos humanos.

Que el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 3 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Resolución 53/144 del 8 de marzo de 1999, en la que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, son instrumentos internacionales que consagran el deber del Estado de proteger los derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos, derivado de la responsabilidad y el deber fundamental de proteger

todos los derechos humanos. A través de la mencionada Declaración, en su artículo 2, se conminó a los Estados a adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en su contenido estén efectivamente garantizados. De igual manera, en su artículo 12, advierte especialmente que el Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos consagrados en la citada Declaración.

Que el Ministerio Público como organismo de control, en desarrollo de su función de protección y defensa de los derechos humanos, reconoce la labor de los defensores de derechos humanos y de los integrantes de los movimientos sociales y políticos, así como la victimización a la que han sido expuestos. Advierte, igualmente, que es necesario definir e implementar las medidas más efectivas para prevenir acciones similares, así como, realizar las investigaciones y proferir las sanciones oportunas e idóneas cuando se presenten actos que afecten el ejercicio de su labor.

Que es necesario articular los esfuerzos del Ministerio Público en el nivel territorial con el fin de adoptar medidas para contribuir a la protección efectiva de los derechos de los defensores y defensoras de los derechos humanos, y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, y lideresas y líderes políticos y sociales, y sus organizaciones, y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que el Gobierno Nacional suscribió con las FARC-EP el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera el 24 de noviembre

de 2016, en el que se establecen medidas para garantizar la seguridad para lideresas y líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, disponiendo diversas acciones a implementar.

Que atendiendo los principios orientadores contemplados en el punto 3.4. del Acuerdo Final, las medidas de seguridad que se adopten deben tener en cuenta un enfoque diferencial, territorial y de género.

Que en el marco del enfoque diferencial es fundamental garantizar que las medidas de seguridad y protección que se adopten incorporen una perspectiva étnica que atienda a las diferencias culturales.

Que en cumplimiento de lo establecido en el numeral 3.4.3. del Acuerdo Final entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, se profirió el Decreto - Ley 154 de 2017, mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, CNGS, “para el desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”.

Que el Procurador General de la Nación instará al Gobierno Nacional para el cumplimiento de la Directiva 09 de 2003, concretamente en lo referente al fortalecimiento de la política de promoción y protección de los derechos humanos de los defensores y defensoras de derechos humanos.

Que el Procurador General de la Nación integra la CNGS, debiendo atender las funciones que para esta señala el artículo 3 del Decreto - Ley 154 de 2017.

Que la Directiva 012 del 15 de julio de 2010 proferida por la Procuraduría General de la Nación, referente a las “Directrices para garantizar el derecho de los defensores y las defensoras de derechos humanos para ejercer su labor”, se valora como el principal antecedente que se caracterizó por ser un proceso ampliamente participativo de la Mesa Nacional de Garantías para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, y que en el mismo sentido, para proferir la presente Directiva, se socializó su contenido con organizaciones representativas de la sociedad civil a nivel nacional y se incorporaron sus diversas consideraciones.

Que los defensores y defensoras de derechos humanos y sus organizaciones, los integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, y lideresas y líderes políticos y sociales, y sus organizaciones, han manifestado al señor Procurador General su preocupación por las agresiones que han recibido.

Que el señor Procurador General de la Nación, ante la gravedad de esta situación y la seriedad de las denuncias manifestadas, decidió implementar un plan de actividades y medidas urgentes, encaminadas a prevenir eventuales violaciones a los derechos humanos y sancionar a los servidores del Estado que pudiesen estar comprometidos con estos hechos.

Que con base en todo lo anterior, el Procurador General de la Nación, como supremo director del Ministerio Público, defensor de los intereses de la sociedad, especialmente, de esta población objeto, adoptará las siguientes acciones encaminadas a garantizar su protección permanente y el ejercicio de su actividad.

DISPONE

PRIMERO: Reiterar el compromiso de la Procuraduría General de la Nación con la garantía, promoción y protección de los derechos humanos, las garantías de no repetición, así como de los intereses de la sociedad y reconocer la necesidad de garantizar la vigilancia, protección y defensa de los derechos, especialmente a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de los defensores y defensoras de derechos humanos, y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, y lideresas y líderes políticos y sociales, y sus organizaciones, y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

PARÁGRAFO PRIMERO: La población objeto de la presente Directiva está integrada por: los defensores y defensoras de derechos humanos, y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, y lideresas y líderes políticos y sociales, y sus organizaciones, y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

PARÁGRAFO SEGUNDO: De conformidad con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OACNUDH, “Defensor y Defensora es aquella persona que se dedica a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional, tanto de forma individual como colectiva”.

La CIDH ha precisado: “Las defensoras y defensores de derechos humanos son personas que promueven o procuran de cualquier forma la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional. El criterio identificador de quien debe ser considerado defensora o defensor de derechos humanos es la actividad desarrollada por la persona y no otros factores como el recibir remuneración por su labor, o el pertenecer a una organización civil o no. El concepto también

es aplicable a los operadores de justicia como defensores del acceso a la justicia de miles de víctimas de violaciones a sus derechos”.

SEGUNDO: Exhortar a los servidores públicos para que, en cumplimiento de sus funciones y deberes legales y en el marco de sus actuaciones, respeten y garanticen las actividades que deba desarrollar la población objeto de la presente Directiva. En consecuencia, los servidores públicos deberán abstenerse de realizar conductas que los deslegitimen, descalifiquen, hostiguen o inciten al hostigamiento o estigmaticen su labor.

TERCERO: Instar a los servidores públicos, en el marco del principio de convencionalidad, a cumplir el derecho internacional de los derechos humanos, en especial, lo dispuesto en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y el Sistema Universal de Protección, acatando la jurisprudencia y la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

CUARTO: Hacer un llamado a las autoridades competentes para que se fortalezcan e investiguen oportunamente las denuncias y quejas por amenazas contra la población objeto de la presente Directiva.

QUINTO: Exhortar a los servidores públicos para que se abstengan de hacer falsas imputaciones o acusaciones que comprometan la seguridad, la honra y el buen nombre de la población objeto de la presente Directiva, sin perjuicio de la obligación legal que asiste a las autoridades competentes de investigar y juzgar los delitos.

SEXTO: Ordenar a los servidores de la Procuraduría General de la Nación con función disciplinaria y competencia para conocer de las quejas contra servidores públicos por conductas violatorias de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario de las actividades legítimas de la población objeto de la presente Directiva, adelantar las investigaciones de conformidad con los principios que rigen el proceso disciplinario y resolverlas con observancia de los términos legales.

PARÁGRAFO. Las Procuradurías Delegadas, las Procuradurías Regionales, las Procuradurías Provinciales y las Procuradurías Distritales, darán prevalencia en sus actuaciones a todas las quejas materia de la presente Directiva y designarán a un funcionario responsable en coordinación permanente con el Procurador respectivo, y deberán presentar informes trimestrales al Despacho del Procurador General de la Nación.

SÉPTIMO: Ordenar a los servidores disciplinarios competentes de la Procuraduría General de la Nación realizar la supervigilancia administrativa sobre los procesos disciplinarios

que adelanten las oficinas de control disciplinario interno por amenazas, estigmatización y violaciones de derechos humanos contra la población objeto de la presente Directiva y evaluar la pertinencia de ejercer el poder preferente, bajo los parámetros establecidos en la Resolución 346 de 2002.

OCTAVO: Ordenar a los servidores de la Procuraduría General de la Nación con funciones de intervención judicial en asuntos penales, intervenir de manera oportuna en todos los casos en los procesos judiciales sobre delitos objeto de la presente Directiva y constituir agencias especiales en los casos que sea necesario.

Cuando la población objeto de la presente Directiva sea sujeto de la acción penal, los funcionarios de la Procuraduría con funciones de intervención judicial garantizarán la presunción de inocencia como elemento esencial para la realización efectiva del derecho de defensa y del debido proceso.

NOVENO: Solicitar a la Defensoría del Pueblo y al Ministerio del Interior, cuando emitan informes de riesgo, alertas tempranas y notas de seguimiento, relacionados con amenazas o vulneraciones de derechos humanos de la población objeto de la presente Directiva, que remitan de manera oportuna copia de estos a la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, quien le enviará copia a la Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales y remitirá a las procuradurías delegadas competentes para ejecutar las funciones disciplinarias y de intervención a que haya lugar.

PARÁGRAFO: La Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos asumirá el seguimiento de la situación de riesgo y requerirá la adopción de medidas preventivas a las autoridades competentes.

Igualmente, requerirá a la Defensoría del Pueblo, al Ministerio del Interior y a las demás autoridades de protección para que ajusten las medidas de prevención, identificación y valoración de riesgo de acuerdo a las características de los hechos victimizantes y a los diferentes enfoques diferenciales que se deben aplicar, en particular en los casos que como el de violencia sexual requieren medidas específicas frente al impacto sicosocial que generan.

DÉCIMO: Asignar a la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, a la Procuraduría Delegada para la Descentralización y Asuntos Territoriales y a la Procuraduría Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas, la coordinación y el acompañamiento a las procuradurías territoriales en las actuaciones preventivas que adelanten con relación a la población objeto de la presente Directiva.

DÉCIMOPRIMERO: Exhortar a las instancias de coordinación del Ministerio Público y las que se llegaren a crear,

para que en todos los niveles se adopten las medidas más efectivas para contribuir a la protección de los derechos de la población objeto de la presente Directiva.

DÉCIMO SEGUNDO: Exhortar a las diferentes instancias y espacios deliberativos y de participación efectiva de los territorios, en particular los creados por la Ley 1448 de 2011, en el marco de la estrategia de prevención en el nivel territorial, para que oportunamente brinden atención inmediata a la población objeto de la presente Directiva y para que protejan sus derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal.

DÉCIMO TERCERO: Instar a las autoridades competentes a fin de dar cumplimiento a lo establecido en las sentencias T-1026 de 2002, T-719 de 2003, T-976 de 2004, T-339 de 2010, T-078 de 2013 y T-224 de 2014 de la Corte Constitucional, especialmente en lo relativo a la aplicación de *“criterios de apreciación de los hechos constitutivos de una amenaza para establecer la protección especial del Estado”* y las *“herramientas conceptuales para identificar el nivel de riesgo”*.

En el mismo sentido, instar a las autoridades competentes al cumplimiento efectivo de las órdenes contempladas en los autos 092 de 2008, 04 y 05 de 2009, 098 de 2013, 09 de 2015 y 373 de 2016 de la Corte Constitucional, respecto de la plena garantía de sus derechos como sujetos de especial protección, en especial de la población objeto de la presente Directiva.

DÉCIMO CUARTO: Instar al Gobierno Nacional para que mediante decreto regule e implemente una política pública de prevención y protección, individual y colectiva, conforme a lo establecido en el auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional, teniendo en consideración las particularidades de cada una de las poblaciones objeto definidas en la normatividad, y previo al estudio de impacto del actual programa de protección del Ministerio del Interior.

DÉCIMO QUINTO: Recomendar a la Unidad Nacional de Protección UNP, adscrita al Ministerio del Interior, y al Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas, CERREM, que fortalezcan las medidas de protección que se adopten en favor de la población objeto de la presente Directiva y garanticen que sean oportunas, idóneas y efectivas, teniendo en cuenta lo establecido en la ley, los reglamentos y la jurisprudencia, para que a los destinatarios de estas medidas se les garantice, sin obstáculos, el ejercicio de su labor en el marco de la democracia y la construcción de paz.

PARÁGRAFO PRIMERO: Recomendar a la UNP que aplique un enfoque diferencial, territorial y de género que tenga en cuenta una perspectiva étnica y colectiva de protección y que, en el marco del derecho a la participación, fortalezca el acceso a los afectados.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Solicitar a la UNP que periódicamente presente a la Procuraduría General de la

Nación un informe de la población objeto de la presente Directiva, sobre la evaluación y efectividad de las medidas de protección a nivel urbano y rural.

DÉCIMO SEXTO: Recomendar al Gobierno Nacional la creación de un registro único, integrado, consolidado y actualizado de la población objeto de la presente Directiva, que hayan sido vulneradas en sus derechos.

PARÁGRAFO: La Procuraduría General de la Nación diseñará e implementará un sistema de información integral sobre la materia.

DÉCIMO SÉPTIMO: Instar a los servidores públicos de todas las dependencias que lleven a cabo actividades de inteligencia para que den aplicación a la Ley 1621 de 2013 y se expida por el Gobierno Nacional el sistema general de depuración. Asimismo, dar cumplimiento al artículo 31 de la Ley 1621 de 2013 en lo relacionado con la creación de los comités de actualización, corrección y retiro en concordancia con los artículos 4 y 5 de la citada ley.

PARÁGRAFO: Instar a los servidores públicos para que cumplan la Ley 1581 de 2012, en lo que tiene que ver con la protección de datos personales de la población objeto de la presente Directiva.

DÉCIMO OCTAVO: Implementar a través del Instituto de Estudios del Ministerio Público, IEMP, y la Defensoría del Pueblo, dentro del marco de sus funciones, acciones de capacitación y divulgación dirigidas a las autoridades civiles y militares, y a la comunidad en general, sobre la labor que desarrolla la población objeto de la presente Directiva, así como sobre las garantías nacionales e internacionales de que son beneficiarios.

La Procuraduría General de la Nación convocará a la comunidad académica para que participe activamente en el desarrollo del presente artículo.

DÉCIMO NOVENO: Recomendar a las autoridades del orden nacional y territorial que diseñen y desarrollen estrategias de capacitación y divulgación sobre la labor que desarrolla la población objeto de la presente Directiva, así como de las garantías nacionales e internacionales de que son beneficiarios.

PARÁGRAFO: La Procuraduría General de la Nación instará a las entidades territoriales para que en los planes de desarrollo incluyan estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

VIGÉSIMO: Invitar al Gobierno Nacional a avanzar en la puesta en marcha de las diferentes medidas contempladas en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en materia de seguridad y en particular: la integración de un Cuerpo élite en la Policía Nacional de que trata el punto 3.4.5.; el

Programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios de que trata el punto 3.4.8.; el instrumento de prevención y monitoreo de las organizaciones criminales objeto de este Acuerdo de que trata el punto 3.4.9.; el trámite de un proyecto de ley para promover el sometimiento o acogimiento a la justicia de las organizaciones criminales de que trata el punto 3.4.13; y la Misión Política de Verificación de las Naciones Unidas, de que trata el punto 6.3.3.

PARÁGRAFO: Invitara la Defensoría del Pueblo para que con la participación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, CNGS, diseñe y ponga en marcha el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida ante la presencia de organizaciones criminales de que trata el punto 3.4.9 del Acuerdo Final.

VIGÉSIMOPRIMERO: Las anteriores acciones y recomendaciones no son excluyentes de las obligaciones y programas que tienen todas las entidades y servidores públicos de garantizar y respetar los derechos humanos.

VIGÉSIMOSEGUNDO: La Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, de acuerdo con el formato que esta proponga, solicitará un informe cuando lo considere necesario, a las entidades referidas en los numerales 1 al 10 del artículo 2 del Decreto - Ley 154 de 2017 que crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, CNGS.

VIGÉSIMOTERCERO: La Procuraduría General de la Nación invita a todas las instituciones a aplicar el enfoque diferencial, territorial y de género con una perspectiva étnica, en todas las acciones derivadas de la ejecución de la presente Directiva para garantizar que sea incluyente.

VIGÉSIMOCUARTO: La Procuraduría General de la Nación invita a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, CNGS, a realizar reuniones periódicas en los territorios para evaluar la situación de las personas objeto de la presente Directiva y diseñar una estrategia territorial o regional sobre la materia y garantizar la protección de sus derechos fundamentales.

VIGÉSIMOQUINTO: El Procurador General de la Nación, cuando lo considere pertinente, convocará a sus delegados para analizar y evaluar las acciones de la Procuraduría General de la Nación en cumplimiento de lo preceptuado en esta Directiva. La Procuraduría General de la Nación analizará la información incluida en los informes presentados, practicará visitas de ser indispensable y evaluará el cumplimiento de las directrices impartidas con el fin de adoptar las medidas preventivas o recomendar las acciones disciplinarias y de intervención judicial a que hubiere lugar.

PARÁGRAFOPRIMERO: La Procuraduría General de la Nación invita al gobierno a fortalecer los Sistemas Locales de Justicia, para garantizar respuestas oportunas y efecti-

vas a la ciudadanía en los territorios en esta materia, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia de Respuesta Rápida (ERR) para el posconflicto, e invita a los gobernadores y alcaldes para que informen oportuna y efectivamente a la entidad sobre situaciones de riesgo de la población objeto.

PARÁGRAFOSEGUNDO: La Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos hará seguimiento y acompañamiento a los compromisos adquiridos en la Mesa Nacional de Garantías de Seguridad.

VIGÉSIMOSEXTO: El Procurador General de la Nación creará un Comité Interno para coordinar y hacer seguimiento a lo dispuesto en la presente Directiva.

VIGÉSIMOSEPTIMO: El Procurador General de la Nación creará un grupo de análisis de información para la prevención y protección de defensores y defensoras de derechos humanos.

VIGÉSIMOOCCTAVO: La presente Directiva entrará a regir a partir de su promulgación y deroga la Directiva número 012 del 15 de julio de 2010, así como aquellas disposiciones que le sean contrarias.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE
Y CÚPLASE**

FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

[Anexo 2] DIRECTIVA 001

Bogotá, D.C., 07 FEB 2019

De: PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN
Para: FUERZA PÚBLICA
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE JUSTICIA
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN
GOBERNADORES
ALCALDES DISTRITALES Y MUNICIPALES
PERSONEROS MUNICIPALES Y DISTRITALES
PROCURADORES DELEGADOS, REGIONALES Y PROVINCIALES

ASUNTO: CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS, AUTORIDADES ÉTNICAS Y LÍDERES SOCIALES EN EL NIVEL TERRITORIAL

Que el Procurador General de la Nación, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, en especial las señaladas en los artículos 118 y 277 de la Constitución Política, el artículo 7 numerales 2, 7, 16 y 36 del Decreto Ley 262 de 2000, debe vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad y defender los intereses de la sociedad.

Que la protección de las personas, grupos y comunidades que habitan en Colombia y en particular de aquellas que son defensoras de derechos humanos, autoridades étnicas y líderes sociales es una responsabilidad constitucional y legal que corresponde a varias autoridades y que exige de ellas estar coordinadas, ser eficaces y oportunas.

Que por medio de la Directiva N° 002 del 14 de junio de 2017, la Procuraduría General de la Nación estableció lineamientos encaminados a garantizar los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, de sus organizaciones, integrantes de los movimientos políticos y sociales, de sus organizaciones, y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que la Directiva mencionada, en su artículo decimocuarto, insta al Gobierno Nacional para que implemente una política pública de prevención y protección, individual y colectiva, conforme a lo establecido en el auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional, teniendo en consideración las particularidades de cada una de las poblaciones definidas en la normatividad, y previo al estudio de impacto del actual programa de protección del Ministerio del Interior.

Que de igual manera, el artículo decimoquinto de la Directiva citada, recomendó a la Unidad Nacional de Protección (UNP) y al Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), fortalecer las medidas de protección en favor de la población objeto de la Directiva y garantizar que sean oportunas, idóneas y efectivas.

Que por su parte, el Decreto 4065 de 31 de octubre de 2011, modificado por el Decreto 300 de 2017, creó la UNP, adscrita al Ministerio del Interior.¹

¹ Con la finalidad de ...articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras utilidades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan"

Decreto 4065 de 31 de octubre de 2011.

Véase en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Octubre/31/dec406531102011.pdf>

Que las responsabilidades en la materialización de las medidas de protección no solo atañe a la UNP, sino también al Ministerio del Interior, la Fuerza Pública, los alcaldes y gobernadores, tal como lo afirmó la Corte Constitucional en la Sentencia T-205a de 2018, al indicar que la UNP “(...) no es la única entidad que tiene a cargo la materialización de las medidas de protección y en ese sentido, no es ella quien debe, exclusivamente, responder a tiempo las solicitudes hechas por un defensor o defensora de derechos humanos en el marco de la evaluación de riesgo en el que se pueda encontrar dicha población”.²

Que el Decreto 1066 de 2015 establece que las acciones en materia de prevención y protección, se regirán entre otros principios, por el de concurrencia por medio del cual “La Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y demás autoridades del orden nacional, los municipios y departamentos aportarán las medidas de prevención y protección de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales, para la garantía efectiva de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal de su población objeto”.

Que asimismo, la Corte Constitucional en la ya mencionada Sentencia T-205A de 2018, consideró que las instituciones con responsabilidades en la atención de las solicitudes de medidas de protección, deben trabajar de manera mancomunada con la UNP “para que la respuesta y valoración que se les brinde a los defensores y defensoras de Derechos Humanos sean prontas, eficaces y respetuosas de los límites de tiempo fijadas por el legislador”.³

Que en esa misma oportunidad, dicha Corporación exhortó a la UNP para que, “en los trámites de respuesta a la solicitud de medidas de protección para defensores y defensoras de Derechos Humanos, actúe de manera proactiva, sin dilaciones injustificadas que pongan en riesgo la vida, la integridad física, la libertad, y la seguridad personal de las y los solicitantes”.⁴

Que mediante el Decreto 1581 de 20 de septiembre de 2017⁵ se adopta la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades.

Que en lo que se refiere a la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades, el Decreto 2078 del 7 de diciembre de 2017⁶ establece, entre otros aspectos, los lineamientos y medidas de protección colectiva.

Que el Decreto 2252 de 29 de diciembre de 2017⁷, en su artículo 1º, establece que “las gobernaciones y alcaldías, en el marco de sus competencias, con el apoyo del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministerio Público, actuarán como primeros respondientes en la detección temprana de situaciones de riesgo contra líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos”.

Que por último, el Decreto 660 de 17 de abril de 2018⁸ creó y reglamentó el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios y dispuso, entre otras obligaciones, la elaboración, por parte de alcaldes y gobernadores, de planes integrales de prevención.

Que en el anterior contexto normativo, el Procurador General de la Nación, en desarrollo de la función de “Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos” (numeral 1 del artículo 277 de la Constitución Política).

EXHORTA

A las autoridades concernidas con la prevención y protección de las personas defensoras de derechos humanos, autoridades étnicas y líderes sociales, a cumplir las obligaciones, que en el marco constitucional y legal les corresponden, así:

PRIMERO. A alcaldes y gobernadores a que formulen, adopten ejecuten y actualicen los Planes Integrales de Prevención de que trata el parágrafo del artículo 149 de la Ley 1448 de 2011, el artículo 2.4.3.9.3.6., del Decreto 1581 del 2017 y el artículo 2.4.1.7.2.2., del Decreto 660 de 2018, de conformidad con sus capacidades y competencias institucionales, administrativas y presupuestales, teniendo en cuenta las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, así como las medidas específicas de protección dirigidas al fortalecimiento de la labor de las mujeres, pueblos étnicos y sus organizaciones y con la participación de la Fuerza Pública, en garantía a la vida, libertad, seguridad e integridad de los líderes y lideresas sociales y políticos y personas defensoras de derechos humanos.

PARÁGRAFO. Al Ministerio del Interior a que cumpla con lo dispuesto en el Decreto 660 de 2018, brindando asistencia técnica a los entes territoriales, en la elaboración de la guía metodológica para la gestión y evaluación de los planes integrales de prevención.

² Corte Constitucional, sentencia de tutela T -205A de 25 de mayo de 2018. Véase en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-205a-18.htm>

³ Corte Constitucional, sentencia de tutela T-205A de 25 de mayo de 2018.

⁴ Ibidem.

⁵ Decreto 1581 de 2017. Véase en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201581%20DEL%2028%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202017.pdf>

⁶ Decreto 2078 de 2017. Véase en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202078%20DEL%2027%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202017.pdf>

⁷ Decreto 2252 de 2017. Véase en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202252%20DEL%2029%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202017.pdf>

⁸ Decreto 660 de 2018, Véase en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20660%20DEL%2017%20DE%20ABRIL%20DE%202018.pdf>

SEGUNDO. Alas autoridades territoriales que, en el marco de los Decretos 2124 y 2252 del 2017, y 660 del 2018, adelanten las actuaciones conforme a sus competencias, en la formulación, ejecución presupuestal, actualización y evaluación de los Planes Integrales de Prevención, teniendo en cuenta los principios de complementariedad, subsidiaridad, concurrencia y colaboración armónica entre entidades. La evaluación y actualización deberá realizarse con la participación de las comunidades y organizaciones sociales y de las entidades nacionales con competencias en el tema. Asimismo, identificar la persistencia, superación o surgimiento de nuevos factores y escenarios de riesgo, de conformidad con los insumos presentados por la Fuerza Pública.

TERCERO. A los alcaldes y gobernadores a emprender estrategias de cultura de rechazo ciudadano a la utilización de armas y el desarme voluntario, adelantar acciones encaminadas a generar condiciones para la convivencia y la prevención, así como adoptar medidas orientadas a la superación de la discriminación y no estigmatización de líderes y lideresas sociales y políticos y personas defensoras de derechos humanos, de conformidad a lo previsto en el artículo 2.4.3.6.3.1., del Decreto 1581 de 2017, numeral 3 del artículo 2.4.1.6.3., del Decreto 2252 de 2017 y el numeral 5 del artículo 2.4.1.7.2.10., del Decreto 660 de 2018.

CUARTO. A alcaldes y gobernadores para que, con la participación de las comunidades y organizaciones sociales, formulen rutas de prevención y protección temprana, individuales y colectivas, con enfoque diferencial, étnico, de género y territorial, que brinden garantías de no repetición y así evitar la materialización de factores de riesgo, establecidas en el artículo 2.4.1.7.4.4., del Decreto 660 de 2018.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las rutas territoriales de protección, individuales y colectivas, que se formulen para evitar la materialización de los factores, eventos o situaciones de riesgos en los territorios, deben contemplar las medidas materiales e inmateriales de prevención y protección que se consideren pertinentes, con la participación de las comunidades y organizaciones, de conformidad en lo establecido en el artículo 2.4.1.7.4.5., del Decreto 660 de 2018.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Sin perjuicio de las decisiones adoptadas en el marco del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, las autoridades territoriales deberán recomendar a la instancia territorial por ellos definida, la vigencia o temporalidad de las medidas materiales e inmateriales de prevención y evaluar periódicamente el mantenimiento o ajuste de las mismas, teniendo en cuenta la superación de los factores de vulnerabilidad y restablecimiento de las condiciones de la situación de riesgo de las comunidades en sus territorios, de conformidad al parágrafo 1 del artículo 2.4.1.7.4.5., del Decreto 660 de 2018.

PARÁGRAFO TERCERO. Todos los servidores públicos deben informar a la Unidad Nacional de Protección (UNP) y/o a las entidades competentes, de manera urgente, las si-

tuaciones de riesgo o amenaza contra las personas, grupos y comunidades de las que llegaren a tener conocimiento, para que de manera inmediata se activen las rutas y programas de protección tendientes a garantizar la seguridad de las personas, grupos y comunidades, lo anterior sin perjuicio del deber de denuncia que les asiste.

QUINTO. Al Ministerio del Interior y las entidades nacionales y territoriales, a ejecutar respuestas oportunas y eficaces, en relación con el componente de respuesta rápida que se deriva de la articulación de estas entidades una vez identificado el escenario de riesgo contemplados en las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo.

SEXTO. A los alcaldes y gobernadores a la creación de los Comités Territoriales de Prevención de que tratan el artículo 2.4.3.9.1.4., del Decreto 1581 de 2017, o a desarrollar las acciones tendientes a la articulación, coordinación e impulso a la implementación de la política pública de prevención en las instancias territoriales ya creadas en el territorio para el efecto. El Ministerio del Interior deberá informar a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, las instancias territoriales de prevención creadas por parte de las gobernaciones y alcaldías.

SÉPTIMO. Alas entidades territoriales y participantes de los Comités Territoriales de Prevención y a los Subcomités Territoriales de Prevención y Protección de que trata el artículo 238 del Decreto Reglamentario 4800 de 2011, en consonancia con el artículo 165 de la Ley 1448 de 2011, a articular sus actuaciones con los Comités Territoriales de Alertas para Reacción Rápida en los Territorios, en los territorios priorizados en el Decreto Ley 893 de 2017, según lo dispuesto en el Decreto 2124 de 2017.

OCTAVO. Alas alcaldías y gobernaciones a cumplir con las responsabilidades atribuidas por los artículos 2.4.3.9.2.12. y 2.4.3.9.2.13., del Decreto 1581 de 2017 en la implementación de la política de prevención en sus territorios.

NOVENO. A los alcaldes y gobernadores para que, en el marco de las instancias definidas, activen los instrumentos de prevención para mitigar o contrarrestar riesgos identificados en el territorio, que amenacen los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de individuos, grupos o comunidades.

DÉCIMO. A los alcaldes y gobernadores a que en el direccionamiento o coordinación de la instancia territorial de prevención definida, deben tener en cuenta las actividades previstas en el artículo 2.4.3.9.3.8., del Decreto 1581 del 2017, y en este sentido, activar los instrumentos de prevención a fin de contrarrestar o mitigar riesgos locales inminentes identificados.

DÉCIMO PRIMERO. A la UNP a que en coordinación con las entidades nacionales con competencia en la materia, las gobernaciones y alcaldías desarrollen jornadas de difusión de las rutas de protección individual y colectiva,

en los territorios, programas de auto protección colectiva, acordes a sus usos y costumbres, impulsen la creación de redes de seguridad preventiva y programas de formación y gestión en el riesgo para organizaciones y comunidades, en los términos del artículo 2.4.3.7.1.1., del Decreto 1581 de 2017 y 660 de 2018.

PARÁGRAFO. Recordar a la UNP, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y las entidades territoriales, desarrollar los protocolos de actuación para la identificación de los posibles autores de las amenazas contra los líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos.

DÉCIMO SEGUNDO. A los alcaldes y gobernadores, que en el marco de sus funciones y competencias, fortalezcan a la sociedad civil para la prevención a través del apoyo a las expresiones asociativas que trabajen por la promoción del respeto y garantía de los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades; la generación de capacidades comunitarias para la prevención; y el fomento del liderazgo social y comunitario en los términos de los artículos 2.4.3.7.2.2., 2.4.3.7.2.3 y 2.4.3.7.2.4 del Decreto 1581 de 2017.

PARÁGRAFO. La Defensoría del Pueblo informará a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos y a la Procuraduría Delegada para Entidades Territoriales y Diálogo Social de los presuntos incumplimientos por parte de las autoridades territoriales, conforme a las responsabilidades señaladas en el Decreto 2124 de 2017.

DÉCIMO TERCERO. A los alcaldes y gobernadores a cumplir el término previsto en el artículo 14 del Decreto 2124 de 2017, para la Respuesta Rápida de las Alertas Tempranas, así como a la evaluación de sus actividades y gestiones de las mismas.

DÉCIMO CUARTO. A los gobernadores, alcaldes, inspectores de policía, corregidores y comandantes de estación y subestación de policía a establecer y mantener canales de interlocución para la prevención de violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas, grupos y comunidades, como para la protección individual y colectiva de líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos conforme a lo establecido en numeral 7 del artículo 2.4.1.6.3., el Decreto 2252 de 2017.

DÉCIMO QUINTO. A los alcaldes y gobernadores a construir los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana y convocar periódicamente y de forma extraordinaria, los Consejos de Seguridad territoriales y los Comités de Orden Público, teniendo en cuenta la variable de riesgo que se cierne sobre los líderes, lideresas sociales, personas defensoras de derechos humanos, autoridades étnicas y sujetos de protección colectiva en sus territorios.

DÉCIMO SEXTO. Al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia, para que en el marco del Decreto 660

de 2018 en el componente de personas promotoras comunitarias de paz y convivencia, articulen e implementen las acciones necesarias para darle cumplimiento a las obligaciones contenidas en la sección 3 del referido decreto. El gobierno nacional y las autoridades territoriales deberán adelantar acciones destinadas a darle publicidad a los nombres de las personas acreditadas como promotores comunitarios de paz y convivencia.

DÉCIMO SÉPTIMO. A las alcaldías y gobernaciones a adelantar acciones encaminadas a garantizar la protesta como una expresión de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica en los términos señalados en la constitución y la ley, a través de la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de estrategias que garanticen este derecho.

DÉCIMO OCTAVO. A las autoridades correspondientes a crear canales y mecanismos de articulación entre la UNP y las entidades del nivel nacional, departamental y municipal, con el objeto de lograr el diseño, implementación y ejecución de medidas de protección, atención y asistencia complementaria a las medidas materiales de protección individual y colectiva, con enfoque diferencial territorial y poblacional por parte de la UNP en coordinación con las entidades del gobierno nacional competentes en la materia y las gobernaciones y alcaldías, teniendo en cuenta el carácter participativo de las mismas en su definición, ejecución, seguimiento, evaluación y ajuste en los términos del artículo 2 del Decreto 1581 de 2017 y en especial a implementar las medidas de protección colectiva del artículo 2.4.1.5.5 del Decreto 2078 de 2017.

DÉCIMO NOVENO. A las autoridades territoriales a prestar el apoyo necesario para efectos de articular y coordinar acciones en el nivel territorial con la Unidad Especial de Investigación de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 del Decreto 898 de 2017.

VIGÉSIMO. A las autoridades territoriales del nivel municipal y departamental a realizar las gestiones correspondientes de conformidad con sus competencias con el fin de poner en marcha los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y la inclusión de la variable de riesgo que se cierne sobre los liderazgos sociales y las personas defensoras de derechos humanos, al ser el espacio donde convergen en el nivel territorial todos los comités, mesas, instancias y mecanismos de participación en asuntos de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización en concordancia con el literal g), Numeral 2 del artículo 6 y el artículo 10 del Decreto 885 de 2017.

VIGÉSIMO PRIMERO. A las autoridades territoriales para que en los términos del numeral 4, artículo 3 del Decreto-ley 154 de 2017 dispongan lo pertinente cuando la instancia de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad requiera la generación de mesas técnicas para hacer seguimiento a las manifestaciones criminales objeto de la misma, incluyendo la recepción de reportes y denuncias, que contribuyan a complementar el esfuerzo estatal.

VIGÉSIMO SEGUNDO. Al Ministerio del Interior, la UNP y las autoridades territoriales, a articular sus actuaciones y adelantar acciones en materia de prevención y protección, con enfoque de género y comprendiendo el efecto desproporcionado que tienen las situaciones de riesgo sobre este grupo poblacional en los términos de los literales a) y b) del artículo 4 de la Resolución 805 de 2012, expedida por el Ministerio del Interior.

VIGÉSIMO TERCERO. Al Ministerio del Interior, a la UNP, a la Fiscalía General de la Nación, al Ministerio Público, y a las demás autoridades competentes del nivel nacional y territorial, en particular, a las establecidas en el Decreto 1314 de 2016, como parte de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras los Derechos Humanos y a las concernidas en la implementación del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos de que trata la Resolución 0845 de 2018 del Ministerio del Interior, a poner en marcha el plan de acción cuatrienal para la vigencia 2019-2022 del Programa tendiente a asegurar las garantías para el ejercicio libre y seguro de la defensa de los derechos humanos, en materia de prevención, protección y no repetición de los riesgos diferenciados que enfrenta este grupo poblacional; así como a mitigar los factores de riesgo que se ciernen sobre las personas con orientación sexual o de género diversas en el ejercicio de liderazgos y la defensa de los derechos humanos.

VIGÉSIMO CUARTO. A las autoridades territoriales a adoptar las estrategias, mecanismos, planes, programas o medidas idóneas, en coordinación con el nivel nacional, para mitigar los riesgos que se presenten sobre líderes y lideresas sociales, políticos y personas defensoras de derechos humanos en las diferentes etapas de las jornadas electorales.

VIGÉSIMO QUINTO. A las autoridades territoriales, a incluir dentro del proceso de empalme, en los términos de la Ley 951 de 2005, información relacionada con las acciones adelantadas en materia de prevención y protección sobre líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos, la situación de riesgo en el territorio en la que se encuentran al momento de la presentación del informe y las actuaciones que se encuentran en curso para mitigar los riesgos que se ciernen sobre ellos.

VIGÉSIMO SEXTO. A través de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública y la Procuraduría Delegada para Entidades Territoriales y Diálogo Social, se realizarán las acciones necesarias tendientes a elaborar herramientas pedagógicas de formación y jornadas de capacitación, dirigidas a servidores públicos y comunidad en general, respecto del contenido de la presente Directiva.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. A los procuradores regionales, distritales y provinciales a que velen por el adecuado cumplimiento de la normativa tendiente a prevenir y proteger

a personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales y autoridades étnicas en el nivel territorial.

PARÁGRAFO. Reiterar que de conformidad con el artículo SEXTO de la Directiva 002 de 2017 las procuradurías territoriales deben rendir informes trimestrales. Estos deberán incluir lo dispuesto en la presente directiva y ser dirigidos al Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos.

VIGÉSIMO OCTAVO. A todos los servidores públicos y demás personas que en razón de su función, cargo, tipo de vinculación o relación laboral, ejerzan funciones públicas relacionadas con la normatividad tendiente, a prevenir y proteger a personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales y autoridades étnicas, recordándoles que el incumplimiento de las mismas, ya sea por acción, omisión o ex limitación les podrá acarrear las acciones disciplinarias a que haya lugar, sin perjuicio de las acciones penales y/o fiscales según sea el caso.

VIGÉSIMO NOVENO. La Secretaría General de la Procuraduría General de la Nación se encargará de publicar esta directiva en la página web de la Procuraduría General de la Nación y comunicar la presente directiva a los destinatarios especificados en la misma.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE
Y CÚMPLASE**

FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Ésta le da ALCANCE a la Resolución 456 de 2017; Circular 2 de 2017 (VC) /A ésta le da ALCANCE la Directiva 11 de 2019; Circular 22 de 2019

[Anexo 3] DIRECTIVA 002

De: VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN CON FUNCIONES PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Para: VICEPROCURADOR, PROCURADOR AUXILIAR PARA ASUNTOS DISCIPLINARIOS, PROCURADORES DELEGADOS CON FUNCIONES DISCIPLINARIAS, PROCURADORES REGIONALES, PROCURADORES DISTRITALES, PROCURADORES PROVINCIALES

Asunto: INSTRUCCIONES PARA EL CONOCIMIENTO Y EJERCICIO DE PODER PREFERENTE FRENTE A HECHOS RELACIONADOS CON AMENAZAS O VIOLACIONES DE LOS DERECHOS DE LOS LÍDERES Y LIDERESAS SOCIALES DEL PAÍS

Fecha: 20 FEB 2019

CONSIDERANDO

Que según los numerales 1, 2 y 6 del artículo 277 de la Constitución Política, le compete al Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados o agentes, vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad; ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; y adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones.

Que dentro de las funciones asignadas al Procurador General de la Nación en el artículo 7° del Decreto-Ley 262 de 2000, están las siguientes: «2. Formular las políticas generales y criterios de intervención del Ministerio Público en materia de control disciplinario, vigilancia superior con fines preventivos, actuación ante las autoridades administrativas y judiciales y centros de conciliación, y promoción, protección y defensa de los derechos humanos»; «7. Expedir los actos administrativos, órdenes, directivas y circulares que sean necesarios para el funcionamiento de la entidad y para desarrollar las funciones atribuidas por la ley»; «18. Coordinar y controlar el cumplimiento de la función disciplinaria», y «36. Expedir, como supremo director del Ministerio Público, las directivas y circulares que resulten conducentes para el ejercicio de las funciones públicas y para prevenir la comisión de faltas disciplinarias de los servidores públicos».

Que el numeral 6° del artículo 277 de la Constitución Política, le asigna al Procurador General de la Nación la función de ejercer preferentemente el poder disciplinario. En desarrollo de dicha atribución, en los artículos 3° y 69 de la Ley 734 de 2002, el legislador regló lo atinente a la manera como dicha atribución debe ejercerse.

Que mediante la Resolución N° 456 del 14 de septiembre 2017 de este Despacho, se regularon las competencias y trámites para el ejercicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación, estableciendo en su artículo octavo los criterios que determinan su ejercicio.

Que entre las circunstancias previstas en la Resolución N° 456 de 2017 citada, se encuentra que el asunto objeto de investigación comporte una trascendencia ante la afectación de derechos fundamentales, en la medida que su garantía y efectividad hace parte de los fines inherentes a esta entidad, en virtud de los mandatos constitucionales que la rigen.

Que la Procuraduría General de la Nación, a través de la Directiva N° 002 de junio de 2017, estableció lineamientos encaminados a garantizar los derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos, de sus organizaciones, integrantes de los movimientos políticos, lideresas y líderes sociales, y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que es de muy alto impacto para la sociedad y la democracia la afectación y amenazas contra líderes y lideresas sociales en el país, situación que exige exhortar a las dependencias de este Ministerio Público concernidas con el conocimiento y aprehensión de investigaciones relacionadas con tales hechos, para que asuman su conocimiento en ejercicio del poder preferente.

Que con fundamento en las funciones que anteceden y en aplicación a lo dispuesto en los artículos primero y segundo de la Resolución N° 456 de 2017, resulta necesario impartir lineamientos para que en ejercicio del poder preferente se asuma por la Procuraduría General de la Nación

todas las actuaciones disciplinarias que deban iniciarse o se encuentren en curso por conductas o hechos relacionados con las amenazas o afectaciones a los derechos fundamentales de los líderes y lideresas sociales del país.

En consecuencia, se imparten las siguientes instrucciones:

PRIMERA: En la evaluación que se haga dentro del procedimiento para el ejercicio del poder preferente, se tendrá en cuenta si el hecho o conducta objeto de la actuación de alguna forma se relaciona con la ocurrencia de faltas disciplinarias por la afectación de derechos a líderes y lideresas sociales, para que de encontrarlo sustentado, se dé trámite positivo para la decisión, en los términos de lo dispuesto en la Resolución 456 de 2017 señala.

SEGUNDA. Cuando la Procuraduría General de la Nación inicie una actuación disciplinaria relacionada con amenazas o vulneraciones a los derechos fundamentales de los líderes y lideresas sociales o haga uso del poder preferente, informará a los operadores disciplinarios que puedan tener relación con el procedimiento, para evitar la duplicidad de investigaciones. Así mismo, dará celeridad al trámite de las referidas actuaciones, adelantándolas con eficiencia.

TERCERA: Insertar esta directiva en la página web de la Procuraduría General de la Nación, y socializar el contenido a sus destinatarios.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
***Viceprocurador General de la Nación con funciones
de Procurador General***

Anexo 4. Cuadro comparativo para el abordaje probatorio en el CDU y en el CGD

Medios de prueba Tema/ variación	CDU	CGD
Necesidad y carga de la prueba	128. Toda decisión interlocutoria y el fallo disciplinario deben fundarse en pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso por petición de cualquier sujeto procesal o en forma oficiosa. La carga de la prueba corresponde al Estado.	147. Toda decisión interlocutoria y el fallo disciplinario deben fundarse en pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso por petición de cualquier sujeto procesal o en forma oficiosa. La carga de la prueba corresponde al Estado.
Imparcialidad	129. El funcionario buscará la verdad real. Para ello deberá investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado, y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad. Para tal efecto, el funcionario podrá decretar pruebas de oficio.	148. El funcionario buscará la verdad real. Para ello deberá investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado, y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad. Para tal efecto, el funcionario podrá decretar pruebas de oficio.
Medios de prueba ♦ Ya no se utiliza el término visita especial sino solo el de inspección. ♦ Se le da especialidad al procedimiento, eliminando la remisión expresa al CPP.	130. Modificado por el art. 50, Ley 1474 de 2011. Son medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección o <i>visita especial</i> , y los documentos, los cuales se practicarán conforme a las normas del <i>Código de Procedimiento Penal</i> en cuanto sean compatibles con la naturaleza y reglas del derecho disciplinario. Los indicios se tendrán en cuenta al momento de apreciar las pruebas, siguiendo los principios de la sana crítica. Los medios de prueba no previstos en esta ley se practicarán de acuerdo con las disposiciones que los regulen, respetando siempre los derechos fundamentales.	149. Son medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección disciplinaria y los documentos, los cuales se practicarán de acuerdo con las reglas previstas en este código. Los indicios se tendrán en cuenta en el momento de apreciar las pruebas, siguiendo los principios de la sana crítica. Los medios de prueba no previstos en esta ley se practicarán de acuerdo con las disposiciones que los regulen, respetando siempre los derechos fundamentales.
Libertad de pruebas	132. La falta y la responsabilidad del investigado podrán demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos.	150. La falta y la responsabilidad del investigado podrán demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos.
Petición y rechazo de pruebas/ o negación	132. Los sujetos procesales pueden aportar y solicitar la práctica de las pruebas que estimen conducentes y pertinentes. Serán rechazadas las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.	151. Los sujetos procesales pueden aportar y solicitar la práctica de las pruebas que estimen conducentes y pertinentes. Serán negadas las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.
Práctica de pruebas por comisionado ♦ Omite la alusión expresa a que el comisionado sea de igual o inferior jerarquía. Ya no permite comisionar a personerías	133. El funcionario competente podrá comisionar para la práctica de pruebas a <i>otro servidor público de igual o inferior categoría de la misma entidad o de las personerías distritales o municipales</i> . <i>En la decisión que ordene la comisión se deben establecer las diligencias objeto de la misma y el término para practicarlas. El comisionado practicará aquellas pruebas que surjan directamente de las que son objeto de la comisión, siempre y cuando no se le haya prohibido expresamente.</i>	152. El funcionario competente podrá comisionar para la práctica de pruebas a otro servidor de la misma entidad. Cuando se requiera practicar pruebas fuera de la sede del despacho de conocimiento, se podrá acudir a las personerías distritales o municipales. En la decisión que ordene la comisión se deben establecer las diligencias objeto de la misma y el término para practicarlas. El comisionado practicará aquellas pruebas que surjan directamente de las que son objeto

sino para práctica de pruebas fuera de la sede del despacho.	Si el término de comisión se encuentra vencido se solicitará ampliación y se concederá y comunicará por cualquier medio eficaz, de lo cual se dejará constancia. Se remitirán al comisionado las copias de la actuación disciplinaria que sean necesarias para la práctica de las pruebas. El Procurador General de la Nación podrá comisionar a cualquier funcionario para la práctica de pruebas, los demás servidores públicos de la Procuraduría sólo podrán hacerlo cuando la prueba deba practicarse fuera de su sede, salvo que el comisionado pertenezca a su dependencia.	de la comisión, siempre y cuando no se le haya prohibido expresamente. Si el término de comisión se encuentra vencido, se solicitará ampliación y se concederá y comunicará por cualquier medio eficaz, de lo cual se dejará constancia. Se remitirán al comisionado las copias de la actuación disciplinaria que sean necesarias para la práctica de las pruebas. Dicha remisión podrá hacerse por medio electrónico. El Procurador General de la Nación podrá comisionar a cualquier funcionario para la práctica de pruebas. Los demás servidores públicos de la Procuraduría solo podrán hacerlo cuando la prueba deba practicarse fuera de su sede, salvo que el comisionado pertenezca a su dependencia.
Práctica de pruebas en el exterior	134. La práctica de las pruebas o de diligencias en territorio extranjero se regulará por las normas legalmente vigentes. En las actuaciones disciplinarias adelantadas por la Procuraduría General de la Nación, el Procurador General podrá, de acuerdo con la naturaleza de la actuación y la urgencia de autorizar el traslado del funcionario que esté adelantando la actuación, previo aviso de ello al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la representación diplomática acreditada en Colombia del país donde deba surtirse la diligencia.	153. La práctica de las pruebas o de diligencias en territorio extranjero se regulará por las normas legalmente vigentes. En las actuaciones disciplinarias adelantadas por la Procuraduría General de la Nación, el Procurador General podrá, de acuerdo con la naturaleza de la actuación y la urgencia de la prueba, prueba, autorizar el traslado del funcionario que esté adelantando la actuación, previo aviso de ello al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la representación diplomática acreditada en Colombia del país donde deba surtirse la diligencia.
Prueba trasladada ♦ Se podrán trasladar los elementos materiales de prueba de una investigación penal siempre que hayan sido descubiertas en la acusación aun cuando no se hayan introducido a juicio –para lo cual serán sometidos a contradicción en el proceso disciplinario. ♦ Los demás elementos materiales de prueba se podrán trasladar previa evaluación del fiscal del caso (que no afecte la investigación).	135. Las pruebas practicadas válidamente en una actuación judicial o administrativa, dentro o fuera del país, podrán trasladarse a la actuación disciplinaria mediante copias autorizadas por el respectivo funcionario y serán apreciadas conforme a las reglas previstas en este código.	154. Las pruebas practicadas válidamente en una actuación judicial o administrativa, dentro o fuera del país, podrán trasladarse a la actuación disciplinaria mediante copias autorizadas por el respectivo funcionario y serán apreciadas conforme a las reglas previstas en este código. También podrán trasladarse los elementos materiales de prueba o evidencias físicas que la Fiscalía General de la Nación haya descubierto con la presentación del escrito de acusación en el proceso penal, aun cuando ellos no hayan sido introducidos y controvertidos en la audiencia del juicio y no tengan por consiguiente la calidad de pruebas. Estos elementos materiales de prueba o evidencias físicas deberán ser sometidos a contradicción dentro del proceso disciplinario. Cuando la autoridad disciplinaria necesite información acerca de una investigación penal en curso, o requiera trasladar a la actuación disciplinaria elementos materiales de prueba o evidencias físicas que no hayan sido descubiertos, así lo solicitará al Fiscal del caso, quien evaluará la solicitud y determinará qué información o elementos materiales de prueba o evidencias físicas puede entregar, sin afectar la investigación penal ni poner en riesgo el éxito de la misma.

Aseguramiento de la prueba	136. El funcionario competente de la Procuraduría General de la Nación, en ejercicio de las facultades de policía judicial, tomará las medidas que sean necesarias para asegurar los elementos de prueba. Si la actuación disciplinaria se adelanta por funcionarios diferentes a los de la Procuraduría General de la Nación, podrán recurrir a esta entidad y a los demás organismos oficiales competentes, para los mismos efectos.	155. El funcionario competente de la Procuraduría General de la Nación, en ejercicio de las facultades de policía judicial, tomará las medidas que sean necesarias para asegurar los elementos de prueba. Si la actuación disciplinaria se adelanta por funcionarios diferentes a los de la Procuraduría General de la Nación, podrán recurrir a esta entidad y a los demás organismos oficiales competentes, para los mismos efectos.
Apoyo técnico	137. El servidor público que conozca de la actuación disciplinaria podrá solicitar, gratuitamente, a todos los organismos del Estado la colaboración técnica que considere necesaria para el éxito de las investigaciones.	156. El servidor público que conozca de la actuación disciplinaria podrá solicitar, gratuitamente, a todos los organismos del Estado la colaboración técnica que considere necesaria para el éxito de las investigaciones.
Oportunidad para controvertir la prueba ♦ Ahora sólo se puede controvertir la prueba desde auto de apertura o de la orden de vinculación.	138. Los sujetos procesales podrán controvertir las pruebas a partir del momento en que tengan acceso a la actuación disciplinaria.	157. Los sujetos procesales podrán controvertir las pruebas a partir del momento en que sean notificados del auto de apertura de investigación disciplinaria o de la orden de vinculación.
Testigo renuente ♦ Pasa a la parte especial del testimonio. ♦ Se suprime la distinción a “un particular” para imponer multa, pudiéndose –ahora– multar a los servidores públicos.	139. Cuando el testigo citado sea un particular y se muestre renuente a comparecer, podrá imponérsele multa hasta el equivalente a cincuenta salarios mínimos diarios vigentes en la época de ocurrencia del hecho, a favor del Tesoro Nacional, a menos que justifique satisfactoriamente su no comparecencia, dentro de los tres días siguientes a la fecha señalada para la declaración. La multa se impondrá mediante decisión motivada, contra la cual procede el recurso de reposición, que deberá interponerse de acuerdo con los requisitos señalados en este código. Impuesta la multa, el testigo seguirá obligado a rendir la declaración, para lo cual se fijará nueva fecha. Si la investigación cursa en la Procuraduría General de la Nación, podrá disponerse la conducción del testigo por las fuerzas de policía, siempre que se trate de situaciones de urgencia y que resulte necesario para evitar la pérdida de la prueba. La conducción no puede implicar la privación de la libertad. Esta norma no se aplicará a quien esté exceptuado constitucional o legalmente del deber de declarar.	165. Cuando el testigo citado se muestre renuente a comparecer, podrá imponérsele multa hasta el equivalente a cincuenta salarios mínimos diarios vigentes en la época de ocurrencia del hecho, a favor del tesoro nacional, a menos que justifique satisfactoriamente su no comparecencia, dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha señalada para la declaración. La multa se impondrá mediante decisión motivada, contra la cual procede recurso de reposición. Impuesta la multa, el testigo seguirá obligado a rendir la declaración, para lo cual se fijará nueva fecha. Si la investigación cursa en la Procuraduría General de la Nación, podrá disponerse la conducción del testigo por las fuerzas de policía, siempre que se trate de situaciones de urgencia y que resulte necesario para evitar la pérdida de la prueba. La conducción no puede implicar la privación de la libertad. Esta norma no se aplicará a quien esté exceptuado constitucional o legalmente del deber de declarar.
Sanción o efecto de inexistencia de la prueba	140. La prueba recaudada sin el lleno de las formalidades sustanciales o con desconocimiento de los derechos fundamentales del investigado se tendrá como inexistente.	158. La prueba recaudada sin el lleno de las formalidades sustanciales o con desconocimiento de los derechos fundamentales del investigado se tendrá como inexistente.

Apreciación integral de las pruebas	I41. Las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica. En toda decisión motivada deberá exponerse razonadamente el mérito de las pruebas en que ésta se fundamenta.	I59. Las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica. En toda decisión motivada deberá exponerse razonadamente el mérito de las pruebas en que esta se fundamenta.
Prueba para sancionar ♦ Varía “investigado por disciplinado”.	I42. No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del <i>investigado</i>.	I60. No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del <i>disciplinado</i>.

