



**Procuraduría Delegada para la Defensa de los DDHH
Programa de Justicia para una Paz Sostenible (JSP) de
USAID Colombia**

**GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LA
INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA EN MATERIA DE
DEFENSORES DE DDHH Y PERSONAS QUE
EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES**

**APLICACIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL PARA
INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS ASOCIADAS ACASOS DE
VIOLENCIA CONTRA DEFENSORES DE DDHH Y PERSONAS QUE
EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES**

DOCUMENTO FINAL

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Margarita Cabello Blanco
Procuradora General de la Nación

Antonio Emiro Thomas Arias
Viceprocurador General de la Nación

Javier Augusto Sarmiento Olarte
Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos

Iván Figueredo
Coordinador para Asuntos Disciplinarios
Felipe Castaño
Marisol Rodríguez
Asesores

Nicolás Romero – Director
Nancy Pinzón
Ronald Valencia
Andrés de los Ríos
Wilmer Javier Medina
Equipo técnico del proyecto

USAID Colombia

Lawrence J. Sacks
Director USAID Colombia

Elizabeth Ramírez
Directora de la Oficina de Construcción de Paz y Gobernanza

Amalia Eraso
Gerente del Portafolio de Justicia

PRÓLOGO

Desde que iniciamos esta honrosa misión al frente de la Procuraduría General de la Nación, adquirimos un compromiso muy claro con el país, con los territorios, con la defensa de los derechos humanos, con la defensa de la paz, pero también un compromiso real y sin dubitación con los defensores y defensoras de derechos humanos, con las lideresas y los líderes sociales, con los integrantes de los movimientos sociales y con las personas que trabajan han trabajado a favor de la implementación del acuerdo de terminación del conflicto suscrito con las FARC en el años 2016.

Sabemos que, en los últimos años, la problemática de homicidios y amenazas contra defensores de DDHH y personas que ejercen liderazgos sociales, se ha erigido en uno de los asuntos de principal trascendencia en la agenda nacional y demanda de la institucionalidad una respuesta igualmente prioritaria. Y no es para menos, las cifras más conservadoras indican que entre 2016 y 2019 se han registrado en el país 338 casos de homicidios de defensores de DDHH y líderes sociales¹ mientras que otras fuentes nos indican que entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019 se habría presentado 571 asesinatos de defensores (as), líderes y lideresas sociales². En lo que va corrido del año 2020, según la Defensoría del Pueblo, se han asesinado 139 personas de dicha población de especial protección.

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.

En este contexto social, como no puede ser de otro modo, para esta Procuraduría, la vida e integridad personal de los defensores de Derechos Humanos y de las personas que ejercen liderazgos sociales ha sido eje central de preocupación y de todo tipo de esfuerzos institucionales para para su protección. En este sentido, deben resaltarse relevantes acciones como la expedición de la Directivas 002 del 14 de junio de 2017 la cual sirvió de referente no solo al interior de la entidad sino para toda la institucionalidad, en materia de protección efectiva de defensores (as) 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

¹ Fiscalía General de la Nación, informe del 3 de diciembre de 2019.

² Defensoría del Pueblo, 2020.

implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. La Directiva 001 del 7 de febrero de 2019 recordó los deberes funcionales de las autoridades en materia de prevención a violaciones contra el derecho a la vida de la población aludida y exhortó a su cumplimiento.

La presente Guía de buenas prácticas, impulsada por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos y apoyada por el Programa de Justicia para una Paz Sostenible de USAID Colombia, continúa el camino trazado, incorporando una aplicación del enfoque diferencial para investigaciones disciplinarias asociadas a casos de violencia contra defensores de DDHH y personas que ejercen liderazgos sociales. Esta Guía, sin duda, se constituye como una herramienta eficaz en favor del fortalecimiento de la respuesta del Estado en clave de prevención, protección y garantía de esta población, y permite generar confianza institucional, ofrecer – desde el derecho disciplinario - mayores niveles de justicia, verdad y garantías de no repetición, y representa un oportuno aporte para la consolidación de una cultura de paz y de derechos humanos.

Finalmente, queremos ratificar el compromiso permanente de la Procuraduría General de la Nación en la prevención y protección de los colombianos en los territorios e invitamos a que se aproveche esta herramienta para que, a través del fortalecimiento de la función disciplinaria, tengamos una institucionalidad y unas autoridades mucho más comprometidas con la defensa y protección de nuestros líderes sociales y defensores.

Procuraduría General de la Nación

Contenido

I.	INTRODUCCIÓN	8
II.	LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN A DEFENSORES DE DDHH Y PERSONAS QUE EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES.....	10
	1. Antecedentes	10
	2. Directiva 002 de 2017	11
III.	CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CALIDAD DE LÍDER SOCIAL Y DEFENSOR DE DERECHOS HUMANOS.....	16
	1. Defensor de Derechos Humanos	16
	2. Personas que ejercen liderazgos sociales	18
IV.	MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA APLICABLE A LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE PERSONAS QUE EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES Y DEFENSA DE LOS DDHH.	25
	1. Marco constitucional y legal aplicable	25
	A. Instrumentos internacionales más relevantes.....	25
	B. Resumen de la normatividad interna más relevante en materia de defensores y personas que ejercen liderazgos sociales.....	28
	C. Jurisprudencia constitucional relativa a la protección a personas.	33
	2. Política pública en materia de protección a defensores de DDHH y personas que ejercen liderazgos sociales.	36
	2.1. Plan de Acción Oportuna (PAO) y Comisión Intersectorial para el desarrollo del PAO. ...	37
	2.2. Las rutas de protección y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM	39
	2.3. Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas – CIPRAT	40
V.	DEBERES CONCRETOS DE LAS AUTORIDADES FRENTE A LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN A PERSONAS Y PARTICULARMENTE A FAVOR DE DEFENSORES DE DDHH Y PERSONAS QUE EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES	43
	1. El deber funcional y las exigencias legales de prevención y protección	43
	2. ¿Cómo se integra el deber funcional en la estructura de la responsabilidad disciplinaria? 48	
	3. Deberes concretos de ciertas autoridades especialmente comprometidas con la protección a personas	49
VI.	METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA PARA CASOS ASOCIADOS A VIOLENCIA CONTRA DEFENSORES DE DDHH Y PERSONAS QUE EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES.	57
	1. Abordaje de la noticia disciplinaria	57
	A. Recomendaciones respecto de la evaluación de la noticia disciplinaria.	57

B.	Determinación de la calidad de líder social ¿para qué sirve?.....	59
C.	Pautas para determinar la competencia, el ejercicio del poder preferente y la supervigilancia administrativa en materia de liderazgos sociales.....	60
2.	Abordaje de la investigación disciplinaria en materia de violencia contra defensores de DDHH y personas que ejercen liderazgos sociales desde la tipicidad.	68
2.1.	La tipicidad y la investigación disciplinaria	68
A.	Una distinción inicial	68
B.	La relevancia de la tipicidad para el adelantamiento de la investigación.....	70
C.	El tipo disciplinario y el análisis de tipicidad en materia disciplinaria	70
2.2.	Faltas disciplinarias contra líderes y defensores de mayor incidencia y su investigación	75
2.2.1.	Violaciones al derecho a la vida	76
A.	Homicidios tipificados en la parte especial del Código Penal como descripciones típicas consagradas en la ley según el numeral 1° del art. 48 del CDU.....	76
B.	Homicidio intencional en persona protegida como infracción al Derecho Internacional Humanitario.	78
C.	Homicidio especial consagrado en el numeral 11 del artículo 48 del CDU:	79
D.	Recomendaciones probatorias para casos de homicidio:.....	80
2.2.2.	Amenazas	83
A.	Tipo penal de amenazas:.....	84
2.2.3.	Estigmatizaciones y hostigamientos	85
A.	Delito de discriminación. (Artículo 347 del Código Penal).....	85
B.	Hostigamiento	88
C.	Calumnias	90
D.	Infracción del deber de tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas	91
E.	Actos de racismo	92
2.2.4.	Infracciones a deberes, prohibiciones y extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones	93
3.	Elementos probatorios para la investigación de casos de violencia contra defensores de DDHH y líderes sociales.	97
3.1.	Debido proceso probatorio. Aspectos generales.....	97
3.2.	Principios de derecho probatorio contenidos en el CDU y CGD	99
3.3.	Regímenes probatorios en el derecho disciplinario.....	102
3.4.	Medios de prueba desarrollados en el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019)	

A. La confesión	106
B. El testimonio	108
C. Peritación	111
D. Inspección disciplinaria.	112
E. Prueba documental	113
3.5. Prueba de perfilación criminológica y victimológica	115
A. Elementos esenciales de la perfilación criminal	115
B. Perfilación de la víctima	120
C. Procedencia de la Prueba de perfilación en el derecho disciplinario	121
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	123
ANEXOS	132
ANEXO 1. Directiva 002 de 2017 Procuraduría General de la Nación	133
ANEXO 2. Directiva 001 de 2019 Procuraduría General de la Nación	133
ANEXO 3. Directiva 002 de 2019 Procuraduría General de la Nación	133
ANEXO 4. Cuadro comparativo para el abordaje probatorio en el CDU y en el CGD	133

I. INTRODUCCIÓN

La presente guía de buenas prácticas para la investigación disciplinaria enfocada en casos de violencia y afectación de derechos a defensores de DDHH 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 (USAID, por sus siglas en inglés) para ofrecer una herramienta técnica y jurídica a los servidores públicos con funciones disciplinarias que se encuentran ante la necesidad de abordar, de la manera más eficiente y eficaz, investigaciones que involucren hechos que afecten el oficio de defensa de los DDHH y el ejercicio de los diversos liderazgos sociales que materializan a diario los anhelos y reivindicaciones de las comunidades que habitan en los territorios de los que tanto depende el futuro del país.

Entre sus objetivos específicos, se cuenta el de precisar el marco conceptual asociado a la protección de la población vulnerable o de especial atención identificada con la denominación “líderes sociales” (“líderesas sociales”), “líderes políticos”, “defensores y defensoras de DDHH”, y “líderes que participen activamente en la implementación de los acuerdos de paz”³ de acuerdo con el alcance y definiciones establecidas en la Directiva 002 de 14 de junio de 2017.

Asimismo, este documento tiene como fin establecer el marco normativo aplicable a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social y, asimismo, relevante para los escenarios de interacción entre estas funciones sociales y el estado, con el propósito especializado de 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 DDHH.

Los elementos anteriores constituyen la aplicación de un **ENFOQUE DIFERENCIAL DISCIPLINARIO PARA CASOS DE VIOLENCIA EN CONTRA DE DEFENSORES DE DDHH Y PERSONAS QUE EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES** (en adelante “enfoque diferencial disciplinario”) el cual se centra en ofrecer elementos especializados para comprender mejor el contexto y marco legal e institucional asociado a la labor de

³ Directa 002 de 2017 (parágrafo del artículo 1): “Líderesas 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...”

líderes y defensores para un manejo especializado y diferencial de este tipo de casos.

El objetivo final de este instrumento jurídico es que, a través del conocimiento jurídico más especializado de las actividades de defensa de los Derechos Humanos y de ejercicio de los diversos liderazgos sociales, se logren una aplicación más adecuada y oportuna de la acción disciplinaria con un enfoque diferencial para la protección de este tipo de población, y, en último término, esto redunde en el fortalecimiento de estos roles sociales en beneficio de la consolidación de la paz en los territorios de Colombia.

II. LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN A DEFENSORES DE DDHH Y PERSONAS QUE EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES.

1. Antecedentes

El Procurador General de la Nación, consciente de la problemática que se ha generado a raíz de la muerte de líderes sociales, en el contexto del posconflicto, emitió un documento llamado *Violencia Sistemática Contra Defensores de Derechos Territoriales en Colombia*⁴, en donde se plasman, entre otros aspectos, estudios de orden cualitativo y cuantitativo para determinar causas y posibles estrategias para mitigar esta problemática. En dicho documento, se aúnan las investigaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo, Unidad de Restitución de tierras, Unidad Nacional de protección y la Fiscalía General de la Nación.

La Defensoría del Pueblo señalaba que el fenómeno de violencia contra los defensores de derechos territoriales había adquirido una connotación generalizada en el país y que conllevaba una violación a los Derechos Humanos e hizo especial énfasis en la estigmatización que estos actores políticos sufren por su condición. En el mismo texto se evidenciaba que el 69% de estos líderes, eran personas reconocidas por sus comunidades como tales. De la misma forma, se estableció que, el 25% de ellos eran líderes de comunidades indígenas.

La Unidad de Restitución de Tierras (URT) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) pusieron de relieve que entre 2017 y 2018 los homicidios de líderes sociales alcanzaron un 95% mientras que los homicidios de personas relacionadas con el proceso de restitución de tierras fueron de un 17% al mismo tiempo que, en el año 2017, la Unidad Nacional de protección reportó 6.861 solicitudes de protección.

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 conflictos relacionados con uso de la

⁴ Procuraduría General de la Nación. Disponible (6 de junio de 2020) en: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/180710_Violencia%20sistemica-contra%20defensores-derechos-territoriales.pdf

tierra y asuntos presupuestales territoriales.

Es precisamente en el contexto reseñado que el Procurador como jefe del Ministerio Público profirió la Directiva 002 del 14 de junio de 2017 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 a esta problemática. En resumen, se buscó establecer 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 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.

2. Directiva 002 de 2017

A nivel institucional la Directiva 002 del 14 de junio de 2017 (en adelante D.002/17), constituye la directriz más enfática y relevante para la actuación de la PGN en materia de prevención, protección y abordaje integral de la problemática que sufren los defensores de DDHH y personas que ejercen los diversos liderazgos sociales, población que esta directiva asume como objeto específico de sus derroteros. A continuación, se plantean los aspectos más relevantes de aquel acto administrativo:

¿Cuáles son los 5 aportes más relevantes de la directiva?

- Implementa una política institucional de protección a defensores de DDHH, y personas que ejercen liderazgos sociales y liderazgos en materia de paz.
- Acoge una definición de defensores de DDHH.
- Establece lineamientos en materia disciplinaria para el abordaje de investigaciones de casos asociados a violencia contra defensores de DDHH 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 llamados y lineamientos principales de la directiva?

- 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 directiva.
- Los servidores públicos deberán abstenerse de realizar conductas que deslegitimen, descalifiquen, hostiguen o inciten al hostigamiento o estigmaticen la labor de los líderes sociales y defensores de DDHH.

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

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, 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, es importante por cuanto como se ha podido evidenciar desde la directiva misma, las conductas que se cometen por parte de funcionarios del Estado frente a personas que ostentan la calidad de líderes sociales, de una u otra forma logran quebrantar esta clases de Derechos; aunado a que las convenciones y demás instrumentos internacionales en donde están contenidos estos derechos, hacen parte del bloque de constitucionalidad, razón por la cual se hace necesario dirigir todos los esfuerzos por parte de las diferentes Entidades y órganos del Estado Colombiano a fin de salvaguardar los Derechos Humanos de los cuales gozan las personas que ostentan la calidad señalada en la Directiva.

¿Qué plantea concretamente la Directiva 002 del 14 de junio de 2017 en materia disciplinaria?

- A que se fortalezcan e investiguen oportunamente las denuncias y quejas por amenazas y otras conductas violatorias de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario contra la población objeto de la D002/17, y adelantar las investigaciones de conformidad con los principios que rigen el proceso disciplinario y resolverlas con observancia de los términos legales.
- Los servidores que detenten funciones disciplinarias en la PGN deberán dar prevalencia en sus actuaciones a las quejas e investigaciones materia de la D002/17.
- Las procuradurías delegadas y territoriales deben designar a 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 directiva⁵.

- A los funcionarios competentes les instruye a realizar 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 esa Directiva.
- También dictaminó evaluar la pertinencia de ejercer el poder preferente bajo los parámetros que para ello existen en la entidad de control (artículo 7º de la Resolución 456 de 2017)⁶, lo cual debe ser interpretado de en concordancia con la **Directiva 002 de 20 de febrero de 2019** la cual indicó que siempre que se encuentre sustento de que el proceso, sobre el cual se evalúa la aplicación del poder preferente, tiene relación con afectación de los derechos de líderes sociales se dé trámite positivo a la decisión.

¿Qué exhorto dirige la Directiva 002 del 14 de junio de 2017 a todos los servidores públicos?

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

¿A qué quedan obligados los funcionarios de la PGN con funciones de intervención judicial?

A intervenir de manera oportuna en todos los casos en los procesos judiciales sobre delitos objeto de esa presente Directiva y constituir agencias especiales en los casos que sea necesario.

Cuando la población objeto de esa 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.

⁵ Dichos informes deben presentarse a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos.

⁶ Indica la Directiva que se debe tener en cuenta la resolución 346 de 2002, la cual, sin embargo, fue reemplazada por la Resolución 456 de 2017 que es en este caso la que se debe aplicar.

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

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 presente Directiva, deberán remitir de manera oportuna, copia de estos a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, , la cual, a su vez, le enviará copia a la Procuraduría Delegada para las Entidades Territoriales y el Diálogo Social y 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 para la Defensa de los Derechos Humanos?

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 con 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.

¿Qué funciones concretas asumirán la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos y la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz⁷?

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

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

⁷ Mediante Resolución No. 260 de 2019 se le cambió en nombre a la Procuraduría Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas y se asignaron nuevas funciones.

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

¿A qué exhorta la directiva respecto de la ley 1448 de 2011?

Exhorta a que el Estado colombiano, a través de las diferentes entidades a las cuales se asignan responsabilidades en relación con las medidas contempladas en la Ley de asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, oportunamente brinde atención inmediata a la población objeto de la directiva y a que protejan sus derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal.

¿Qué fallos de la Corte Constitucional se tendrán en cuenta para la ejecución de esa Directiva?

Especialmente, 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, 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?

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 Constitucional, en especial cuando señaló que las medidas ordenadas en la Sentencia T-025 de 2004, respecto del desplazamiento forzado, deben tender a la satisfacción de los derechos humanos y que deben ser serias, transparentes y eficientes, de forma tal que haya coherencia entre los compromisos definidos legal y administrativamente, de una parte y, de la otra, la capacidad institucional y presupuestal destinada para satisfacerlos, ofreciendo, en todo caso, 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; como a su vez debe tenerse 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 la protección del Ministerio del Interior.

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

Que fortalezcan las medidas de protección que se adopten en favor de la población objeto de esa 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.

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

Los elementos conceptuales y jurídicos ofrecidos a continuación permiten al operador disciplinario o al funcionario interesado en el presente estudio, precisar el contexto jurídico-legal y sociológico de la categoría *líder social*, compararla y/o asimilarla con la de defensor de DDHH y – a continuación – formarse un criterio certero sobre el grupo poblacional objeto del enfoque disciplinario especial propuesto en la presente guía.

Ciertamente, existe una relación estrecha entre la definición de *Defensor de Derechos Humanos* y *Líder Social*. De hecho, es claro que la noción de *Defensor de Derechos Humanos* ha sido más desarrollada que la definición de *líder social*, no sólo a nivel sociológico, sino también a nivel jurídico-legal. Esto conlleva la necesidad de estudiar paralelamente ambos términos para acertar en la comprensión adecuada del concepto y su consagración y elementos, legal y reglamentariamente reconocidos.

1. Defensor de Derechos Humanos

El concepto de *defensor de derechos humanos* ha tenido un importante desarrollo jurídico, tanto a nivel internacional como a nivel interno de los Estados, que, como Colombia, han incorporado tal categoría a nivel legal, reglamentario y de política pública, no solo para reconocer la relevancia de

tal oficio, íntimamente ligado al propio ejercicio de los DDHH, sino además para establecer mecanismos específicos de protección a su labor.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ofrecido una definición muy puntual de los defensores de derechos humanos:

“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 no”.⁸

La declaración sobre el derecho y deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los DDHH y las libertades fundamentales universalmente reconocidas. (en adelante Declaración sobre Defensores), trae la siguiente conceptualización al respecto:

“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 sexuales”⁹

⁸ Rescatado en línea el 21 de mayo de 2020 en <http://www.corteidh.or.cr/>

⁹ Naciones Unidas. Asamblea General. A/RES/53/144. Adoptada el 8 de marzo de 1999.

La Directiva 002 de 14 de junio de 2017, también a manera de ejemplo, si bien tiene un evidente enfoque hacia la protección de personas que ejercen liderazgos sociales no trae una definición de este oficio o calidad, sino que propone como criterio de la población objeto de la directiva, una definición de *defensor de derechos humanos* acuñada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos así¹⁰:

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 actúan¹¹.

2. Personas que ejercen liderazgos sociales

En tanto, la definición de **líder social** resulta más difícil de precisar por su connotación sociológica y sociopolítica. De hecho, si bien, en el marco de esta investigación, no se encontró definición legal (nacional o internacional) de dicho concepto, es claro que el ordenamiento jurídico y la institucionalidad en Colombia sí utilizan con cada vez mayor frecuencia el término¹² y reconocen diversas categorías de liderazgos sociales¹³ y les dan consecuencias jurídicas y administrativas, especialmente en el ámbito de la prevención y protección a la vida de poblaciones mayormente vulnerables a amenazas.

A manera de aproximación, el programa “Somos Defensores” define a los líderes sociales así:

“Cualquier 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

¹⁰ En esta misma línea, otros instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos en su artículo 2° consagra lo siguiente:

“2. Cada 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.”

¹¹Rescatado en línea el 21 de mayo de 2020 en <https://www.ohchr.org/sp/issues/srhrdefenders/pages/defender.aspx>

¹² A manera de ejemplo, la expresión líder social quedó incluida en el Acuerdo Final. Entre otros apartes, en el punto 2.1.2.2, el cual lleva por título “Garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos”. Para mayor profundización al respecto: Informe homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales 2016-2019.

¹³ Directiva 13 de 2019, emitida por La Policía Nacional.

eliminación efectiva de las violaciones a los Derechos Humanos en el plano nacional y/o regional”¹⁴

El Consejo Noruego para Refugiados los define como: *una persona que va más allá del bienestar individual, se preocupa por el bienestar de otras personas, “estás trabajando por el cumplimiento de los derechos de tu comunidad y el mejoramiento de ella, no espera que alguien más haga algo, eres una lideresa o un líder.”¹⁵*

Una definición que por brindar interesantes elementos sociológicos y antropológicos puede tenerse en cuenta no en sentido legal sino en sentido académico es la siguiente:

“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 liderazgo.”¹⁶

De acuerdo con esto, además de la connotación sociopolítica que normalmente se les da a los líderes como “personas que tienen vocación de transformación social; que movilizan apoyos políticos y ciudadanos”¹⁷, conviene fundamentar aún más su naturaleza entendiendo que el liderazgo es un tipo de autoridad moral¹⁸ que trasciende la propia institución y se proyecta hacia la comunidad. Así, es un atributo de alguien que, partiendo de una situación comunitaria, se va erigiendo en autoridad de esta por medio de la conveniencia y 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

¹⁴Consultado en línea el 05-03-2020 en <https://www.lapazenelterreno.com/es-lider-social-20180411#:~:text=El%20programa%20Somos%20Defensores%2C%20en,adem%C3%A1s%20trabaja%20por%20la%20eli minaci%C3%B3n> Un término muy relacionado podría ser Liderazgo democrático, el cual ha sido desarrollado por Díaz, Vianela. Liderazgo Democrático y la participación ciudadana. Documento, junio 1998.

¹⁵ Cartilla de información para lideresas y líderes de la comunidad por el Consejo Noruego para Refugiados (2017).

¹⁶Estrada Jopia. Consultado en línea el 05-03-2020 en <http://base.d-p-h.info/en/fiches/dph/fiche-dph-7777.html#:~:text=Por%20lo%20tanto%20el%20%20C3%ADder,haciendo%20para%20que%20otros%20%20C3%ADderes>

¹⁷ Fundación Paz y Reconciliación

¹⁸ MEDINA, W. (2020) Libertades públicas, movilidad y derechos humanos. ÁNGEL J. Pérez D. (Coordinadores). Cali, Publicado por la Universidad Libre de Colombia.

líder, es reconocido como tal¹⁹, por lo que no se trata sólo 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*”²⁰. El proceso sería el desarrollo de los valores del futuro líder, la influencia comienza por el reconocimiento y respeto que él mismo genera y el objetivo común la primacía del bien común sobre el individual.

Esto último tiene especial importancia en el despliegue jurídico que se acerca a una definición de líder social y es descrito en el Informe de Homicidios Contra Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos en Colombia (2020)²¹. En dicho documento, se hace un análisis histórico de lo que ha sido el intento por definir lo que es *líder social* y se explica que es en el Decreto 2816 de 2006 en donde por primera vez un documento normativo reconoce que existe un grupo poblacional que se encuentra en situación de vulnerabilidad debido a la violencia política y/o ideológica y se hace una clasificación taxativa de los individuos que forman parte del conjunto poblacional que se encuentra bajo amenaza.

- 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.

En este punto también debe resaltarse que los múltiples hechos de violencia ocurridos en Colombia en contra de esta categoría poblacional permiten evidenciar que cuando un grupo armado ilegal quiere amedrentar u hostigar a un grupo o comunidad, de manera natural busca agredir al líder, ya que, con el ataque, amenaza o asesinato de este, se está afectando a la comunidad entera que se siente representada o que se reconoce a sí misma en su líder. De esta y otras realidades de violencia a nivel nacional, se deriva la necesidad de prevención y protección

¹⁹ De donde se infiere que una nota esencial de liderazgo es la valoración de lo común, antes que lo particular.

²⁰ NORTHOUSE, P. (1997) *Leadership: Theory and Practice*, Sage, Thousand Oaks (CA), USA. [P1]

²¹ El Ministerio del Interior afirmó que solo hasta el año 2016 se acogió por parte del Gobierno el concepto de líder social. (Ministerio del Interior citado por Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2019).

frente a la persona que ejerce un liderazgo social como mecanismo de protección a la propia comunidad que este representa o lidera.

Llegados a este punto, se concluye que la categoría de *líder social* es más extensa que la de Defensor de Derechos Humanos, en tanto, el primero también es un tipo de defensor, pero ya no sólo de los Derechos Humanos (nominados o innominados)²² y en el marco del Derecho Internacional de los DDHH), sino que el *líder* puede defender intereses, bienes o derechos de grupos o comunidades que van más allá de lo propiamente jurídico y que se abren a lo político, social, cultural, religioso etc.

En ese sentido, se comprende con más facilidad por qué la política pública en materia de protección y 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):

- 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,

²² Miranda H, *los derechos innominados en la jurisprudencia de la sala constitucional*. En: *Revista Judicial, Poder Judicial de Costa Rica*, N.º 127, págs. 223-246 ISSN 2215-2385 / noviembre 2019

- 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.

Un desarrollo administrativo muy relevante en torno a las tipologías del liderazgo o de los liderazgos se encuentra en la Directiva interna 0013 de 2019²³ de la Policía Nacional, la cual referencia las siguientes categorías:

Se incorporan el texto de la directiva literalmente:

1. Líder Comunal. Directivos (as) de Juntas de Acción Comunal (JAC) o Juntas Administradoras Locales (JAL).
2. Líder Comunitario. Trabajan por la promoción, respeto y protección de los derechos humanos de comunidades vulnerables, sin pertenecer a JAC o JAL. En muchos casos estos líderes 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 dichas comunidades.
3. Líder de Restitución de Tierras. Asumen la defensa de procesos de restitución de tierras y además lideran a otras familias o reclamantes en dicha lucha.
4. Líder Campesino. Trabajan por la promoción, respeto y protección de los derechos humanos de comunidades rurales campesinas y el derecho al territorio.
5. Líder de mujeres. Lideran procesos o colectivos de defensa de los derechos de las mujeres. Pueden ser hombres y mujeres.
6. Líder Afrodescendiente. Directiva de Consejos comunitarios afrodescendientes, autoridades tradicionales del pueblo afro o líderes que trabajan por la promoción, respeto y protección de los derechos de las comunidades negras o las negritudes en Colombia,

²³ Conviene señalar que esta Directiva está fundamentada en la ley 74 del 26 de diciembre de 1968, la ley 62 del 12 de agosto de 1993, la ley 1908 del 2018, el Decreto 1066 de 2015 y el Decreto 2460 de 2015. Esta Directiva para la fecha de publicación de este documento se encontraba extendida en su vigencia interna a nivel de Policía Nacional, entre tanto se trabajaba en la expedición de una nueva.

afrodescendientes en proceso de formación para ejercer liderazgo o en prácticas tradicionales para la defensa de la cultura propia y el territorio.

7. 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.
8. Líder Sindical. Directivos (as) de cualquier tipo de asociación sindical.
9. Líder Ambiental. Trabajan por la promoción, respeto y 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.
10. Líder Social. Directivo (as) y líderes de fundaciones o asociaciones que trabajan a favor de comunidades vulnerables en ámbitos mayormente urbanos.
11. Líder de víctimas o desplazados. Trabajan por la promoción, respeto y protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado inscritas o no en registros estatales.
12. Líder juvenil y de la infancia. Trabajan por la promoción, respeto y protección de los derechos de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes.
13. Líder Cultural. Trabajan por la promoción, respeto y protección de los derechos culturales de cualquier pueblo o comunidad en Colombia.
14. Líder LGBTI. Trabajan por la promoción, respeto y protección de los derechos de personas Lesbianas, Gais, Transexuales, Bisexuales, Intersexuales o cualquier otra denominación de género.
15. Líder en Salud. Trabajan por la promoción, respeto y protección de los derechos a la salud.
16. Líder Minero artesanal. Trabajan por la promoción, respeto y protección de los derechos de las poblaciones que practican la minería artesanal y que no afecta el medio ambiente.
17. Comunicador defensor (a) e derechos humanos. Comunicador social, periodista (graduado o no) que mediante su trabajo periodístico contribuye consciente y premeditadamente a la promoción, respeto y protección de los derechos humanos.
18. Abogado defensor de derechos humanos. Abogado (en ejercicio) que mediante su trabajo contribuye consciente y premeditadamente a la promoción, respeto y protección de los derechos humanos.
19. Defensor (a) o líder asociado a ONG. Activista en DDHH que con su trabajo diario en una ONG de derechos humanos contribuye a la promoción, respeto y protección de los derechos humanos.

20. Líder en la implementación de acuerdo de paz. Hacen parte de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajen en la implementación de los acuerdos de paz.
21. Líder de movimiento político. Trabajan 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.
22. Líder programa de sustitución de cultivos de uso ilícito representan 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.
23. Líder religioso directivo (as) de confesiones religiosas que promueven el desarrollo de la libertad de religión en forma individual o colectiva.

Si bien esta no es una determinación taxativa de los tipos de liderazgo que cuentan con protección por razón de riesgo extraordinario o extremo, sí resulta ser un referente de política pública que permite conocer mejor el concepto de líder social por extensión de los tipos en que se puede presentar.

Conclusiones

De esta manera, podemos ofrecer algunas conclusiones relevantes para el tratamiento jurídico de la categoría “líder social”:

- ✓ La categoría *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 que ejercen una función de liderazgo individual o compartido dentro de aquellos cuerpos o comunidades.
- ✓ Por tanto, ser defensor de derechos humanos o de algún ámbito específico de aplicación de DDHH es una categoría más restringida que la de *líder social*, pero que permite, en todo caso, comprender a la gran mayoría de personas que ejercen liderazgos sociales pues en prácticamente 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 abordan a las personas que ejercen ciertos liderazgos desde distintos puntos de vista; 1) visto como *defensor*, activo, adscrito generalmente a una ONG o entidad de defensa de derechos humanos y 2) como *líder (o líder social)* enfocado más en el ejercicio de un liderazgo o autoridad (en el caso indígena) dentro de cualquier grupo o una comunidad.
- ✓ Por esta razón suele utilizarse para efectos jurídicos la categoría *Defensor de DDHH* la cual ha sido ha servido por un periodo bastante significativo de tiempo en nuestro medio socio-jurídico y político y también porque cuenta con reconocimiento y protección expresa en instrumentos internacionales de gran relevancia. Esto es, la categoría de *defensor de DDHH* corresponde a un *nomen iuris* consagrado positivamente²⁴ mientras que la *líder social*, generalmente se usa sociológicamente.
- ✓ Debe recordarse que, en todo caso, el ejercicio del liderazgo o la defensa de los derechos humanos en términos generales no requiere de aprobación gubernamental o legal alguna, salvo aquellos tipos de liderazgo que por su naturaleza se encuentran reglamentados como

²⁴ Rescatado en línea el 21 de mayo de 2020 en <http://www.corteidh.or.cr/>

los que se ejercen a través de juntas de acción comunal o la pertenencia formal a un grupo político.

- ✓ La demostración de la calidad de líder sólo es necesaria cuando el tipo concreto de liderazgo por su naturaleza es reglamentado por ley y para efectos del acceso al sistema de protección individual cuando así lo requiera la normatividad aplicable.

IV. MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA APLICABLE A LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE PERSONAS QUE EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES Y DEFENSA DE LOS DDHH.

1. 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 generado 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 DDHH.

A. Instrumentos internacionales más relevantes.

Estos tratados e instrumentos de derecho internacional se caracterizan por consagrar el deber del Estado de proteger los derechos de los defensores de DDHH, que es un deber derivado como consecuencia del deber general de protección de los DDHH, permiten entender el marco conceptual y jurídico de la materia de garantía de los derechos de los defensores de DDHH como categoría amplia e íntimamente ligada a la de líderes sociales.

- Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Art. 2°	<i>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</i>
---------	---

	<i>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.</i>
Art. 28	<i>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.</i>

- Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos, Art. 3°.

Art. 3°	<i>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.</i>
---------	---

- Resolución 53/144 del 8 de marzo de 1999: Declaración sobre el derecho y deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los DDHH y las libertades fundamentales universalmente reconocidas.

Art. 1°	<i>“[T]oda 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”.</i>
Art. 5°	<i>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:</i> <i>a) A reunirse o manifestarse pacíficamente;</i> <i>b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos;</i> <i>c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.</i>
Art. 9°	<i>“2. A tales efectos, toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido presuntamente violados tiene el derecho, bien por sí misma o por</i>

	<p><i>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.”</i></p>
Art. 9°	<p><i>3. A los mismos efectos, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, entre otras cosas, a:</i></p> <p><i>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;</i></p>

- Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Obligación del Estado colombiano de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Art. 2°	<p>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.</p>
---------	---

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

Norma	Observaciones sobre la norma	Relevancia para el enfoque disciplinario de líderes sociales y defensores de DDHH
Constitución Política de 1991 Artículos 11, 12 y 28.	NA	Fundamento constitucional
Constitución Política de 1991 Artículo 277, numeral 2.	Otorgar al Procurador General de la Nación la protección de los derechos humanos y asegurar su efectividad.	Otorga esta especialísima función a la PGN. Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial y podrá interponer las acciones que considere necesarias.
Ley 418 de 1997.	Consagrar instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia.	Creó 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, 782 de 2003 y 1106 de 2006.	Modificaron y prorrogaron la Ley 418 de 1997.	Definió 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 a 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
Decreto 2788 de 2003 de la	Unificar y reglamentar el	Implementación de los programas de protección

Presidencia de la República.	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.	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 de la Presidencia de la República.	Diseñar y reglamentar el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de justicia.	Clasifica las medidas preventivas y medidas de protección en servicio de la población que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y debido al ejercicio de sus actividades públicas o funciones políticas, publicas, humanitarias o sociales. En su artículo 2° se refiere taxativamente a la población objeto de protección en donde claramente se refiere a defensores de derechos humanos y líderes sociales.
Decreto Ley 4530 de 2008 de la Presidencia de la República.	Modificar la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y se dictan otras disposiciones”.	A través de esta modificación de estructura se asigna la función al Ministerio del interior y de Justicia en el numeral 2 del artículo primero de formular la política de gobierno en lo que tiene que ver con varias materias, en donde se subraya el impulso y garantía de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.
Ley 1448 de 2011 del Congreso de la República.	Dictar medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.	Plantear el desarrollo de medidas de prevención y protección, así como el otorgamiento de garantías de no repetición.
Decreto 4065 de 2011.	Crear la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y	Al crear esta entidad especializada, se procura la prestación del servicio de protección a personas de manera efectiva y oportuna, que se

	estructura.	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, publicas sociales etc.
Decreto 4912 de 2011 de la Presidencia de la República.	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, 5,6,7,8, el Decreto 2958 de 2010 art 2. 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 de la Presidencia de la República.	Expide 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. (capítulo 3) 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 de la Presidencia de la República.	Crear la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos.	Establece la especial protección de “mujeres líderes y de las mujeres defensoras de los derechos humanos”, por enfrentar graves riesgos, como consecuencia de sus labores y por el hecho de ser mujeres.
Decreto 154 de 2017 de la Presidencia de la República.	Crea 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.
Decreto 1581 de 2017 de la Presidencia de la República.	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 a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan 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 de la Presidencia de la República.	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	Adiciono la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, a la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades.

	la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades	
Decreto 2252 de 2017 de la Presidencia de la República.	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.
Decreto 2124 de 2017 de la Presidencia de la República.	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 del Congreso de la República.	Fortalecer la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones.	Se define a los grupos armados organizados y a los grupos delictivos organizados; se dictan medidas punitivas para combatir a las organizaciones criminales y las herramientas de investigación y judicialización.
Decreto 660 de 2018 de la Presidencia de la República	Adicionar el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de	Crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y

	2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.	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.	Crear la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO)	Busca consolidar la política colombiana en materia protección a líderes sociales y busca “Articular, 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 derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos, líderes sociales, comunales y periodistas.”

C. Jurisprudencia constitucional relativa a la protección a 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, así:

Sentencia	Relevancia para la protección a personas particularmente la población objeto del proyecto
T-102 de 1993.	“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.	Definió 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 del 2001.	<p>“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.</p> <p>Esta jurisprudencia a fijando los siguientes criterios, para proteger los derechos humanos de los líderes sociales y defensores de derechos humanos:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Realidad de la amenaza: la amenaza debe ser real, puesto que este debe haber sido comunicada o manifestada a la víctima y se debe poder convalidar objetivamente, lo que implica que no debe tratarse de un temor individual. ii. La individualidad de la amenaza: la amenaza debe ser individualizada; es decir que debe ser dirigida contra un sujeto o un grupo determinado o determinable de personas. iii. La situación específica del amenazado: en este criterio se tendrían en cuenta los aspectos subjetivos que rodean al peticionario, tales como el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político, la actividad sindical, la situación económica, la actividad profesional, la labor desempeñada como empleado de cierta entidad estatal o empresa privada, los vínculos familiares, ciertas actuaciones realizadas o haberse visto involucrado en acciones adelantadas por grupos armados que actúan por fuera de la ley. iv. El escenario en que se presentan las amenazas: igualmente se deberán analizar las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se asegura que han ocurrido las amenaza. v. Inminencia del peligro: la autoridad competente debe verificar las circunstancias generales de riesgo para determinar la probabilidad de la ocurrencia de una afectación grave de la vida que amenace los derechos fundamentales de la persona.”

T-1026 del 2002.	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 del 2003.	<p>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 se hace necesario que el Estado adopte los mecanismos necesarios para proteger a la persona que se encuentra en peligro, obedeciendo a los diferentes niveles de riesgo.</p> <p>Establece esta sentencia los niveles así:</p> <p>i) mínimo, ir) ordinario, mi) extraordinario y vi) extremo. Esta categorización resulta determinante “para diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal”, y protegerse eficazmente el derecho a la seguridad personal. Estos niveles de riesgo fueron desarrollados por la Sentencia T-339 del 2010.</p>
T-924 del 2014	<p>Recuerda que el deber de protección de la vida incluido en la Constitución se encuentra respaldado por diferentes tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado colombiano (bloque de constitucionalidad)</p> <p>Instituyendo, como mandato superior, de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del Estado, sin excepción, en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales, la realización de actividades tendientes a lograr las condiciones para la pervivencia y el desarrollo efectivo de la vida de los ciudadanos y, hace énfasis en especial al deber constitucional de protección a líderes sociales.</p>
T- 078 del 2013.	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, menores y son sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.
T-924 del 2014.	En el caso de los líderes sociales, por la función que cumplen y por su especial papel dentro del 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

	<p>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; generando 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.</p> <p>Luego entonces, los líderes que demuestren que se encuentran en riesgo y que soliciten medidas de protección para salvaguardar sus derechos deben recibir una atención especial y una pronta respuesta por parte del Estado con la finalidad de evitar que se consuma el daño. De ahí que las entidades encargadas estén obligadas a tomar en consideración, como un factor de la mayor pertinencia, la condición de sujeto de especial protección constitucional que ostenta el afectado.</p>
--	--

2. Política pública en materia de protección a defensores de DDHH 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 ha promovido un proyecto de política pública integral el cual, junto con las entidades con responsabilidades directas en la protección a defensores de DDHH y líderes sociales, pretenden formalizar en un CONPES que se encuentra en elaboración y que en la actualidad se encuentra basada en los lineamientos del PAO.

2.1. Plan de Acción Oportuna (PAO) 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, comunales y periodistas, en adelante PAO²⁵, 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, comunales y periodistas.

¿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 dar cumplimiento a 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 a defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales 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.²⁶

²⁵Esta parte está basada en el documento original PAO

https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_accion_oportuna_de_prevenccion_y_proteccion_0.pdf

²⁶ Tomado de la introducción del documento *Plan de acción oportuna de prevención y protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas*, página 3

¿En qué consiste la actuación estratégica en el territorio?

Mediante este eje se 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, organismos internacionales y demás interesados en el tema.²⁷

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

Concretamente, se crea bajo el Decreto 2137 de noviembre de 2018.²⁸

¿Quiénes conforman la Comisión?

La Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO), está integrada por:

²⁷ Tomado de artículo página presidencial, *Presidente Duque pone en marcha Plan de Acción Oportuna para protección de líderes sociales, defensores de derechos humanos y periodistas*, publicado el día 19 de noviembre de 2018 <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181119-Ampliacion-Presidente-Duque-pone-marcha-Plan-Accion-Oportuna-proteccion-lideres-sociales-defensores-derechos-humanos.aspx>

²⁸ <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30035949>

- a. El Presidente de la República, o su delegado, quien la preside.
- b. El Ministro del Interior, o su delegado.
- c. El Ministro de Defensa Nacional, o su delegado.
- d. El Ministro de Justicia y del Derecho, o su delegado
- e. El Comandante de Fuerzas Militares, o su delegado.
- f. El Director General de la Policía Nacional, o su delegado.
- g. El Director Unidad Nacional de Protección, o su delegado.

2.2. Las rutas de protección y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM

¿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.”²⁹

¿En qué consiste la ruta de protección individual?

La ruta de protección individual requiere de la solicitud formal de las medidas ante la Unidad Nacional de Protección (UNP) y un proceso de análisis y valoración del riesgo, primero ante el Grupo de Valoración Preliminar (GVP)³⁰ 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 que tiene por objeto establecer un protocolo de protección colectiva y demás normas concordantes, la ruta de acceso tiene 3 pasos básicos; i) solicitud; ii) evaluación del riesgo por parte de la UNP y iii) sesión del CERREM Colectivo en el cual se establecen las medidas de protección.

²⁹ Unidad Nacional de Protección. ABC de la ruta de protección, recuperado el 20 de julio de 2020: <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2020/05/abc-ruta-de-proteccion.pdf>

³⁰ Órgano interinstitucional establecido en el art. 2.4.1.2.34 del Decreto 1066 de 2015.

CERREM y CERREM COLECTIVO

El CERREM, 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, 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 de hacer recomendaciones a la misma sobre medidas de protección necesarias que se deben tomar.³¹ En el mismo Decreto citado se encuentran estipuladas sus funciones y miembros entre otros aspectos.

2.3. Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas – CIPRAT

¿Qué es la CIPRAT?

La Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas - CIPRAT es el órgano articulador de la respuesta rápida ante las alertas tempranas compuesto por distintos delegados de las entidades que tienen relación estrecha en su misión con la respuesta y seguimiento a las alertas tempranas del SAT.

Esta comisión se encuentra regulada por el Decreto 2124 de 2017 (art. 9° y siguientes)

¿En qué consiste su labor?

1. 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.
2. Solicitar a las entidades las informaciones necesarias sobre las situaciones de riesgo

³¹<https://www.unp.gov.co/instalan-comite-de-evaluacion-de-riesgo-y-recomendacion-de-medidas-colectivas-cerrem/>

alertadas.

3. 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.
4. Diseñar y aplicar una metodología para realizar el seguimiento a las acciones desarrolladas por las autoridades competentes.
5. Georreferenciar para hacer seguimiento a las dinámicas de riesgo y el impacto de la respuesta rápida
6. Diseñar e implementar instrumentos de verificación, respuesta y seguimiento frente a las denuncias y reportes aportados desde los territorios y en el nivel central.
7. Tener en cuenta en su actuación las zonas priorizadas por la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.
8. 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.
9. 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, Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección, Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Programa de Protección Integral para los integrantes del nuevo movimiento o partido político, Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política, Programa Integral de Seguridad para las comunidades y organizaciones en los territorios, Programa de Promotores (as) Comunitarios de Paz y Convivencia, Programa de Seguridad para los miembros de las organizaciones políticas que se declaren en oposición, creados por el Decreto Ley 895 de 2017. Así como con la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres y otros delitos, creada mediante el

Decreto Ley 898 de 2017 en la Fiscalía General de la Nación, para lo cual se diseñará un protocolo de articulación. Así como también, a través de los conductos regulares, con el Cuerpo Élite de la Policía Nacional creado para protección de personas y organizaciones. También la Mesa Técnica de Seguridad y Protección de la Subdirección Especializada de Protección de la Unidad Nacional de Protección.

10. 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.

V. DEBERES CONCRETOS DE LAS AUTORIDADES FRENTE A LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN A PERSONAS Y PARTICULARMENTE A FAVOR DE DEFENSORES DE DDHH Y PERSONAS QUE EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES

1. El deber funcional y las exigencias legales de prevención y protección

Recuérdese que un enfoque de investigación disciplinaria en materia de defensores de DDHH y personas que ejercen liderazgos sociales, como forma especial de ejercer la 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 conlleva a identificar, como elementos centrales del enfoque disciplinario en materia de liderazgos sociales, los deberes funcionales de los servidores públicos en relación con la prevención y protección a personas y concretamente a los defensores de DDHH y personas que 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 que se encuentra abocado a una compulsión de copias disciplinarias, debe identificar conductas activas previstas en la ley disciplinaria como falta y, adicionalmente, se enfocará en encontrar posibles omisiones en el desempeño de funciones y deberes legales previstos en la ley, los decretos, los reglamentos, manuales de funciones y cualquier género de norma aplicable en perspectiva de la concreción de un deber funcional identificable en cabeza de un servidor público determinado³².

³² El principio de legalidad consagrado en el artículo 4º de la Ley 734 de 2002 (4º de la Ley 1952 de 2019) indica que “El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización” lo que exige una adecuación típica de su conducta a un tipo disciplinario específico en el que no sólo se identifique el sujeto activo sino la descripción de su conducta, la cual debe tener correspondencia con los deberes y obligaciones que para el cargo que ocupa se le han asignado por el ordenamiento jurídico, así como “las prohibiciones (...) al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las

Fundamentos del deber funcional

El artículo 209 de la Constitución Política indica que *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales”* con lo que se exige que quien desempeñe esas funciones actúe con imparcialidad y persiguiendo únicamente los fines del Estado que se le han asignado. La norma trasciende de la proposición teleológica acabada de expresar y le señala al servidor público que su función se debe desarrollar *“con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”* Los prenotados principios son los que la doctrina y la jurisprudencia conocen como principios de la administración pública y que el código disciplinario ató a la categoría jurídica denominada como *“garantía de la función pública”*.

La garantía de la función pública se contempla en el artículo 22 del C.D.U. (artículo 23 del CGD), como esa sujeción que a los principio de la administración pública tienen los que 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 34 del CDU (art. 38 del CGD), las prohibiciones en el artículo 35 *ibidem* (Art. 39 del CGD), las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses se encuentran de forma general en el capítulo cuarto *ibidem* (artículos 36 a 41) (Capítulo IV del CGD) así como en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en especial lo relativo a los impedimentos y conflictos de intereses (artículo 11).

Entonces, ¿Qué se entiende por deber funcional?

leyes.” (artículo 22 *Ibidem*) lo que imprime la obligación del operador disciplinario de ubicar, de forma clara, la fuente jurídica de la que emana ese deber, obligación prohibición, inhabilidad, impedimento o conflicto de intereses que indilga al disciplinado.

Tanto la Ley 734 de 2002 como la Ley 1952 de 2019 (en adelante C.D.U., y C.G.D., respectivamente) aparejan dos dimensiones de deberes funcionales. De un lado el conjunto de derechos, deberes y prohibiciones, y de otro lado el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses.

En lo tocante a los deberes de los funcionarios públicos, existen unos deberes generales y otros específicos para cada funcionario a quienes las distintas fuentes del derecho le dan específicas instrucciones, por lo que cada uno de los servidores del Estado está en la obligación de conocer y cumplir los deberes a los que está obligado en particular, en la constitución, la ley, los decretos, el reglamento o manual de funciones, las ordenes de sus superiores funcionales, así como de las autoridades judiciales mediante sus providencias. Luego, los deberes contenidos en los artículos 34 del C.D.U., y el 38 del C.G.D., como fuente normativa de obligatorio cumplimiento, describen una serie de deberes aplicables a todo servidor, pero precisos, que sirven como punto de partida para el análisis en comento.

Por su relevancia se transcriben a continuación algunos de mayor pertinencia tal y como se encuentran en el CDU, actualmente vigente:

Artículo 34. 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.
- 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 injustificada 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.
- 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 órdenes que imparta, sin que en las situaciones anteriores quede exento de la responsabilidad que le incumbe por la correspondiente a sus subordinados.
- 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.
- 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.
- Dictar los reglamentos o manuales de funciones de la entidad, así como los internos sobre el trámite del derecho de petición.
- Denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley.

- Poner en conocimiento del superior los hechos que puedan perjudicar el funcionamiento de la administración y proponer las iniciativas que estime útiles para el mejoramiento del servicio.
- Recibir, tramitar y resolver las quejas y denuncias que presenten los ciudadanos en ejercicio de la vigilancia de la función administrativa del Estado.
- Ofrecer garantías a los servidores públicos o a los particulares que denuncien acciones u omisiones antijurídicas de los superiores, subalternos o particulares que administren recursos públicos o ejerzan funciones públicas.
- Crear y facilitar la operación de mecanismos de recepción y emisión permanente de información a la ciudadanía, que faciliten a esta el conocimiento periódico de la actuación administrativa, los informes de gestión y los más importantes proyectos a desarrollar.
- Actuar con imparcialidad, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas, sin ningún género de discriminación, respetando el orden de inscripción, ingreso de solicitudes y peticiones ciudadanas, acatando los términos de ley.
- Acatar y poner en práctica los mecanismos que se diseñen para facilitar la participación de la comunidad en la planeación del desarrollo, la concertación y la toma de decisiones en la gestión administrativa de acuerdo a lo preceptuado en la ley.
- Capacitarse y actualizarse en el área donde desempeña su función.”

En general, cuando un servidor público omite actuar de acuerdo con un deber legal, pueden configurarse faltas disciplinarias que pueden ir desde las gravísimas (Numeral 1º del artículo 48 del C.D.U y 65 del CGD) por incurrir en un prevaricato por omisión³³ 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 (38 del CGD)³⁴.

En suma, el deber funcional se identifica con la necesidad legal de actuar de acuerdo con las funciones del cargo, de los deberes establecidos legalmente y evitando incurrir en las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades presentes en la normatividad pertinente.

Puede resumirse el contenido del deber funcional así:

³³ Artículo 413 del Código Penal: “El servidor público que omite, retarde, rehúse o deniegue un acto propio de sus funciones (...)”.

³⁴ Ver el capítulo 6 punto 2.4. para mayor profundidad sobre la configuración de faltas graves o leves por omisión de deberes.

(i) el cumplimiento estricto de las funciones propias del cargo,
(ii) la obligación de actuar acorde a la Constitución y a la ley;
(iii) garantizando una adecuada representación del Estado en el cumplimiento de los deberes funcionales.”³⁵

Entonces, el deber funcional se afecta cuando la conducta del servidor público afecta la función pública en cualquiera de esas dimensiones o facetas.³⁶ Esto es en lo que consiste la ilicitud sustancial que comporta la forma de antijuridicidad propia del derecho disciplinario.

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

La Ley 734 de 2002 define que hay antijuridicidad (ilicitud sustancial) de una conducta³⁷ cuando esta afecta el deber funcional³⁸ 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 especialmente cuando no se encuentra *prima facie* una falta gravísima aplicable, momento en el cual debe encuadrarse la conducta – aparentemente - ilícita en una falta que consistirá en la omisión de un deber específico y del deber funcional en general. Este punto será objeto de tratamiento más detallado en líneas inferiores.
- Principalmente, al establecer la ilicitud sustancial de la conducta investigada o imputada al disciplinado.

De lo anteriormente expuesto, se elucida que la labor del operador disciplinario - una vez establecidos los hechos y el posible implicado - debe partir de la identificación de los deberes genéricos y específicos en lo que pudo haber incurrido el posible o presunto infractor. En otras palabras, verificar los hechos indagados o investigados son el resultado de la infracción a un deber funcional del servidor público encartado. Operación que requiere adecuar la conducta, positiva o negativa, a la trasgresión de una obligación jurídica contenida en el ordenamiento jurídico y que esta se tipifique como falta disciplinaria.

³⁵ Corte Constitucional, sentencias C- 712 de 2001 y C- 252 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; sentencia C- 431 de 2004, MP, Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁶ Ídem.

³⁷ El art. 5° del CDU trae la expresión “falta” sin embargo aquí lo reemplazamos por “conducta” como término más correcto y que se recoge así por el CGD.

³⁸ Ver sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: César Palomino Cortés. Fecha: 17 de agosto de 2017. Radicación: 54001-23-33-000-2014-00280-01 (2821-15).

Se debe precisar que el Código Disciplinario Único apareja faltas gravísimas, graves y leves (artículo 42 y 46 del CGD), las faltas gravísimas se encuentran taxativamente descritas en el artículo 48 de la misma norma y desde el artículo 52 al 66 del CGD (sobre el numeral primero del artículo en referencia se hará una exposición diferencial en lo subsiguiente), por el contrario, las faltas graves y leves ameritan una explicación en líneas inferiores.

Lo anteriormente descrito, acorde con los principios de especialidad y tipicidad, implica que el operador disciplinario sólo podrá imputar o enrostrar al sujeto disciplinable una falta grave o leve cuando esta no sea una de las descritas en el artículo 48 del C.D.U., por lo que se tratará de incumplimiento de deberes, comisión de prohibiciones o violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades siempre que las anteriores no constituyan una falta gravísima, y determinará si la falta es grave o leve teniendo en cuenta los criterios descritos en el precitado artículo 43 del C.D.U. (artículo 47 del CGD)

Como se anunció, la mentada taxatividad de las faltas gravísimas descritas en el artículo 48 del C.D.U., tiene sin embargo una remisión a la ley penal en su numeral 1º (artículo 65 del CGD) que es del siguiente tenor:

“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.”

Como es sabido dicho numeral hace una remisión al Código Penal en el sentido que cualquier servidor público que incurra en una conducta tipificada en la ley penal cometerá, a su vez, una falta disciplinaria siempre que dicho delito cumpla con los requisitos de ser sancionable a título de dolo y que la descripción típica se hubiere cometido con ocasión o como consecuencia de la función o cargo públicos o abusando del mismo. En otras palabras, que exista una conexidad o interdependencia entre el delito y la función pública que en particular le estaba asignada al sujeto activo de la conducta.

3. Deberes concretos de ciertas autoridades especialmente comprometidas con la protección a personas

Son diversas las fuentes normativas y reglamentarias que plantean deberes a las autoridades en materia de prevención y protección a las personas y a las comunidades, en particular a los defensores de DDHH y personas que ejercen liderazgos sociales. Sin embargo, el Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, profirió la Directiva 001 del 7 de febrero de 2019 en la cual se dio a la importante tarea de recoger las normas concernientes a la protección de la población citada y exhortar a las autoridades concernidas al cumplimiento de las mismas.

En esta parte se hace una selección de las indicaciones más relevantes para los fines de esta guía, y se explicitan cuáles son las autoridades concernidas directamente, cuál es su deber específico y cuál es el fundamento normativo de esta Directiva.

EXHORTO EXPRESADO EN LA DIRECTIVA 001	FUENTE NORMATIVA Y TEMA	FRAGMENTO NORMATIVO RELEVANTE	AUTORIDAD OBLIGADA
[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 3º de la presente ley.	Alcaldes y Gobernadores
	Artículo 2.4.3.9.3.6., del Decreto 1581 del 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
[Se exhorta a] Empezar 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 Estrategias de cultura de rechazo ciudadano a la utilización de armas y el desarme voluntario	[Se] 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	[Se realizará] Promoción de estrategias de cultura de rechazo ciudadano a la utilización de armas y promover el desarme voluntario.	Alcaldes y Gobernadores
[Se exhorta] A que formulen rutas de prevención y	Artículo 2.4.1.7.4.4., del Decreto 660 de 2018	La instancia Territorial a la que refiere el presente Capítulo, definida por el Gobernador o el Alcalde con la participación de las	Alcaldes y Gobernadores

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.	Rutas de prevención y protección temprana	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.	
[Se exhorta] a 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 del 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
[Se] 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 2.4.3.9.3.8., del Decreto 1581 del 2017 Los instrumentos de prevención de que disponga a fin de contrarrestar o mitigar riesgos 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
	ARTÍCULO 2.4.3.7.2.2. Decreto 1581 del 2017 Los instrumentos de prevención de que disponga a fin de contrarrestar o mitigar riesgos 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

	<p>ARTÍCULO 2.4.3.7.2.3. Decreto 1581 del 2017</p> <p>Los instrumentos de prevención de que disponga a fin de contrarrestar o mitigar riesgos identificados.</p>	<p>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.</p>	<p>Alcaldes y Gobernadores</p>
	<p>ARTÍCULO 2.4.3.7.2.4 Decreto 1581 del 2017</p> <p>Los instrumentos de prevención de que disponga a fin de contrarrestar o mitigar riesgos identificados.</p>	<p>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.</p>	<p>Alcaldes y Gobernadores</p>
<p>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.</p>	<p>Numeral 7 del artículo 2.4.1.6.3., el Decreto 2252 de 2017.</p> <p>Mantener canales de interlocución para la prevención de violaciones a los derechos humanos.</p>	<p>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.</p>	<p>Alcaldes y Gobernadores</p>
	<p>Artículo 2.4.1.7.4.5., del Decreto 660 de 2018.</p> <p>Mantener canales de interlocución para la prevención de violaciones a los derechos humanos.</p>	<p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cursos y charlas de autoprotección. 2. Misiones humanitarias y/o de verificación impulsando la respuesta institucional. <p>Fortalecimiento de las comunidades y organizaciones sociales, populares, étnicas, de</p>	<p>Alcaldes y Gobernadores</p>

		<p>mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGTBI y defensoras de derechos en los territorios.</p> <p>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.</p>	
<p>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 en lo establecido en el artículo.</p>	<p>Artículo 2.4.1.7.4.5. del Decreto número 660 Mantener canales de interlocución para la prevención de violaciones a los derechos humanos.</p>	<p>(...) 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.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<p>Artículo 14 del Decreto 898 de 2017. 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</p>	<p>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:</p> <p>1. Implementar en territorio, las estrategias y políticas que, para la investigación de</p>	<p>Alcaldes y Gobernadores</p>

		<p>homicidios y masacres, hechos o conductas que atenten contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales, movimientos políticos o personas que participan en la implementación de los acuerdos de paz, y demás funciones de la Unidad, que haya definido en la Director(a).</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>5. Rendir informes periódicos sobre las actividades de los Grupos Territoriales al Director.</p> <p>6. Gestionar con las autoridades locales, el efectivo acceso de las Grupos Territoriales a la información que estas requieran para el pleno ejercicio de sus funciones.</p> <p>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.</p> <p>g), Numeral 2 del artículo 6 DECRETO LEY NÚMERE 885 DE 2017</p> <p>g) Enfoque territorial: Se propenderá porque las políticas de paz incorporen un reconocimiento a la diversidad y a las características territoriales y poblacionales, las necesidades y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades; una, comprensión diferenciada de los impactos del conflicto armado interno en los territorios, de sus conflictividades y sus visiones de paz.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Prestar el apoyo necesario para efectos de articular y coordinar acciones en el nivel territorial con 	<p>Artículo 14 del Decreto 898 de 2017.</p>	<p>Artículo 4 – Articulación Nación Territorio para la implementación del programa de protección.</p> <p>La Nación y los entes territoriales deberán articular y desarrollar las siguientes acciones,</p>	<p>Alcaldes y Gobernadores</p>

<p>la Unidad Especial de Investigación de acuerdo con lo establecido en el artículo</p>		<p>para la implementación del Programa de Prevención y protección:</p> <p>a) Obligaciones a cargo del Ministerio del Interior:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. 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. <p>b) Obligaciones a cargo de departamentos y municipios</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar y aplicar estrategias que contribuyan a mejorar la capacidad institucional para la implementación de medidas de protección con enfoque 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 de vigencia a las medidas del Decreto 4912 de 2011 en relación con la prevención y protección para las mujeres. 	
<p>A articular sus actuaciones con los Comités Territoriales de Alertas para Reacción Rápida en los Territorios, en los territorios priorizados</p>	<p>Decreto Ley 893 de 2017 Articulación de actuaciones con los Comités Territoriales de Alertas para Reacción Rápida en los Territorios</p>	<p>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.</p>	<p>Ministerio del Interior</p>

		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.	
	Decreto 2124 de 2017. Articulación de actuaciones con los Comités Territoriales de Alertas para Reacción Rápida en los Territorios	Artículo 1. 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 promueva una reacción rápida según las competencias constitucionales y legales de las diferentes entidades.	Ministerio del Interior
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	Ley 951 de 2005	ARTÍCULO 1o. 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,	Entidades territoriales

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.		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.	
---	--	--	--

VI. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA PARA CASOS ASOCIADOS A VIOLENCIA CONTRA DEFENSORES DE DDHH Y PERSONAS QUE EJERCEN LIDERAZGOS SOCIALES.

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

1. Abordaje de la noticia disciplinaria.

A. Recomendaciones respecto de la evaluación de la noticia disciplinaria.

Como se sabe, la evaluación de una noticia disciplinaria puede derivar en:

- i) Inhibición, (Art. 150 CDU/ Art. 209 CGD)
- ii) Apertura de indagación preliminar,
- iii) Investigación disciplinaria,
- iv) Auto por medio del cual la autoridad disciplinaria se abstiene de abrir actuación disciplinaria por caducidad de la acción (solamente Ley 734 de 2002).

En el caso de la evaluación de una noticia disciplinaria, cuyos hechos se encuentran relacionados con violencia o afectaciones al ejercicio del liderazgo social y la defensa de los DDHH, el funcionario u operador encargado de dicha tarea, deberá aplicar el citado 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 evitar descartar de plano (inhibirse o archivar) o dejar de priorizar, hechos que tienen relevancia para la D.002/17 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 evidencia con claridad a primera vista. En otras palabras, el EDLS les plantea a los funcionarios involucrados en las etapas evaluativas de las noticias disciplinarias (igualmente esto es aplicable para las etapas instructivas) dos criterios:

- Priorizar (dar prevalencia a) el caso por orden de la D002/17, numeral 6°.
- Abordar de una manera más integral los casos, tomando en cuenta que los deberes de los servidores públicos respecto al abordaje de solicitudes, hechos y asuntos relativos a amenazas a la vida de poblaciones de especial protección – como los líderes y defensores – tienen especial relevancia 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

Por tanto, siguiendo los lineamientos anteriores, algunas buenas prácticas que se recomienda aplicar a la evaluación de las noticias disciplinarias en el marco de un *enfoque disciplinario en materia de liderazgo social*, incluye tomar en cuenta los siguientes elementos técnicos, de política y normativos:

- i) Contextualización jurídica y sociológica del ejercicio del liderazgo social

- ii) Criterios D002/17
- iii) Marco jurídico del liderazgo social y de protección a personas
- iv) Política pública en materia de protección a líderes sociales, y
- v) Guía de buenas prácticas para la investigación de casos de violencia contra personas que ejercen liderazgos sociales.

B. Determinación de la calidad de líder social ¿para qué sirve?

De conformidad con lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 1° de la D002/17, 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 aquellos elementos que determinan si una persona puede ser considerada como defensor de derechos humanos también 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 da trámite a un hecho cuya víctima hace parte de la población objeto de la D002/17.

De acuerdo con el artículo 6° de la D.002/17 los casos relacionados con violencia hacia los defensores y defensoras de derechos humanos, y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, y lideresas y líderes políticos 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, serán tratados con prioridad por parte de los competentes disciplinarios.

La misma 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 a los DDHH de la población objeto de la aludida Directiva.

La directiva 002 del 20 de febrero de 2019 del Procurador General de la Nación, numeral primero, estableció que para la definición del ejercicio del poder disciplinario preferente se tendrá en cuenta si los hechos versan sobre 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 2017³⁹.

De esta manera, en primer lugar, la utilidad de determinar la calidad de líder en materia disciplinaria tiene relación con la aplicación de los tres lineamientos anteriormente expuestos, de manera tal que, una vez evidenciada la calidad del sujeto pasivo de la posible falta, el operador disciplinario o quien desempeñe la evaluación de la queja disciplinaria, deberá aplicar lo preceptuado en las directivas 002 de 2017 y 002 de 2019.

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 pues con fundamento en el principio constitucional de buena fe y en los demás principios que rigen

³⁹ Resolución que determina lo concerniente al trámite y ejercicio del poder disciplinario preferente a nivel de PGN.

la acción disciplinaria, puede afirmarse como razonable una cierta presunción a favor de quien aduce tales calidades (líder social o defensor) que en nada afecta la función pública y que, al contrario, conlleva una atención y ejercicio oportuno de la acción disciplinaria en cumplimiento de la finalidad principal de la D002/17.

Aunado a lo anterior debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia constitucional ha previsto reiteradamente una presunción de riesgo en materia de medidas de protección el cual solamente será desvirtuado – en este ámbito específico – a través de los estudios técnicos de seguridad a que haya lugar⁴⁰.

Un aspecto final, relativo a la utilidad sobre la determinación de la calidad de líder o defensor del sujeto pasivo de la conducta disciplinariamente relevante que se investiga, hace relación a que esta calidad puede ser ingrediente de algún tipo disciplinario gravísimo o falta gravísima y que por tanto corresponde al objeto de la investigación y valoración del enjuiciamiento disciplinario demostrar en sede de tipicidad tal aspecto subjetivo. Esto puede darse por ejemplo en la falta establecida en el numeral 11 del artículo 48 del CDU que reza así:

“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, por causa de sus opiniones o actividades políticas, creencias religiosas, raza, sexo, color o idioma.”

De esta manera, es cierto que pueden existir algunas faltas disciplinarias que como la anteriormente citada requieran de un sustento probatorio concreto frente a un ingrediente específico del tipo que tenga relación con la calidad de líder o defensor.

Finalmente, también puede ser importante demostrar la calidad de líder o defensor de DDHH frente a otras necesidades de encuadramiento típico o frente a diversas orientaciones probatorias, como puede ser la necesidad de demostrar un hecho indicador para construir un indicio, o sustentar debidamente una hipótesis investigativa o de contexto de una determinada violación a los DDHH o al DIH.

C. 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 al interior de la PGN?

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-924 de 2014, Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado: En el caso de los líderes sociales, por la función que cumplen y por su especial papel dentro del proceso de transición política que atraviesa el país, (valoración que debe hacer la autoridad competente) “se encuentran en esa categoría de una amenaza mayor, pues 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 sólo podría ser desvirtuada por las autoridades luego de los estudios técnicos de seguridad” (T-924-2014).

La competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación se encuentra en el Decreto 262 de 2000 (y sus normas complementarias), el cual se expidió con el fin de determinar, entre otros aspectos, el régimen de competencias interno de la Procuraduría General de la Nación.

Así, en el artículo 25 se establecen las competencias disciplinarias de las procuradurías delegadas. En el artículo 75 se establece la competencia de las procuradurías regionales y en el artículo 76 la correspondiente a las provinciales y distritales.

Por su parte, 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 de manera específica 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?

En el artículo 74 de la ley 724 de 2002 se señala que la competencia se determinará teniendo en cuenta *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.

En el mismo documento se precisa que corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y por servicios, disciplinar a sus servidores o miembros⁴¹.

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 primeros⁴².

De la misma forma, se señala que las personerías municipales y distritales se organizarán de tal forma que cumplan con el principio de la doble instancia, correspondiendo la segunda en todo caso al respectivo personero. Donde ello no fuere posible la segunda instancia le corresponderá al respectivo Procurador Regional.

⁴¹ Artículo 75 de la ley 734 de 2002 (artículo 92 CGD)

⁴² Resolución 3619 de 2003, Art. 6- INVIAS-

En el mismo orden, señala la referida ley que toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias 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. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias⁴³.

El factor territorial.

En el artículo 80 de la ley 734 de 2002 (artículo 97 CGD) se indica que es competente en materia disciplinaria el funcionario del territorio donde se realizó la conducta.

De esta manera, 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 y en ejercicio de sus funciones, corresponderá a los funcionarios que, de acuerdo con el factor subjetivo y objetivo, fueren competentes en el Distrito Capital.

Finalmente se precisa que, cuando la falta o faltas fueren cometidas en diversos lugares del territorio nacional, conocerá el funcionario competente que primero hubiere iniciado la investigación.

Competencia por razón de la conexidad.

En el artículo 81 de la misma ley (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 el mismo 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 de 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.

⁴³ Artículo 76 de la ley 734 de 2002 (artículo 93 CDG)

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

Tipos de conductas	Competente
<p>Violaciones a los DDHH y al DIH contenidas en la Resolución 456 de 2008, esto es: numerales 5 al 11 del art. 48 de la Ley 734 de 2002 (artículo 52 del CGD).</p> <p>Numeral 7°</p>	<p>Procuraduría Delegada para la Defensa de los DDHH</p>
<p>Otras afectaciones a los derechos de los líderes y defensores distintas a las faltas gravísimas consagradas en los numerales 5 al 11 del art. 48 de la Ley 734 de 2002 <u>que cumplan con los criterios de sistematicidad y relevancia internacional señalados en la Res. 456 de 2008.</u></p>	<p>Procuraduría Delegada para la Defensa de los DDHH</p>
<p>Otras afectaciones a los derechos de los líderes y defensores distintas a las faltas gravísimas consagradas en los numerales 5 al 11 del art. 48 de la Ley 734 de 2002⁴⁴ (artículo 53 del CGD)</p> <p>Conductas tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hostigamientos • Estigmatizaciones • Amenazas 	<p>Competencia por factor subjetivo, salvo excepciones por factores materiales.</p> <p>Procuradurías delegadas, regionales, distritales y provinciales de acuerdo con su competencia ordinaria (factor subjetivo)</p>

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

⁴⁴ 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 enumeradas en los numerales 5 al 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.

La Directiva 015 del 6 de septiembre de 2007 trae dos directrices principales 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 Derecho 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 dieron después de considerar que la instrucción de un asunto disciplinario frente al cual se carece de competencia no genera necesariamente nulidad (Sentencia C-181 de 2002) por lo que se consideró relevante ordenar la práctica de pruebas y el desarrollo de la indagación o de la investigación disciplinarias y, con posterioridad a esto, una vez se halle el operador abocado a decidir de fondo la actuación, sí deberá remitir al competente para que este decida de fondo.

Las figuras del poder preferente y la supervigilancia administrativa frente a hechos constitutivos de afectaciones de derechos humanos a defensores de DDHH y personas que ejercen liderazgos sociales.

¿Qué es el poder disciplinario preferente?

Como lo señala el 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 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 la efectividad y eficacia de la acción disciplinaria, 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 la actualmente rige esta materia la Resolución 456 de 2017 del Procurador General de la Nación (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 estén ajustadas al contenido del ese acto administrativo.

¿En qué consiste la remisión o aprensión de la investigación de la PGN?

Cuando una dependencia de la procuraduría general de la nación tenía conocimiento de una actuación que es este surtiendo al interior de una oficina de control interno disciplinario hoy 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 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 cuestión.

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.

¿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 asumiendo lo 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 preferirse 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 está delante la revisión sobre los hechos relacionados con el caso y adopte las decisiones que estimen en cuanto al inicio o no de una actuación disciplinaria.

e. No se podrá solicitar el expediente a los órganos de control interno, si no 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 complementen.

g. Una vez asumido el conocimiento de una investigación en virtud del poder disciplinario preferente, la dependencia competente al 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 de la Procuraduría General de la Nación llevará hasta su culminación el trámite del proceso en la respectiva instancia de su competencia.

¿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 y directamente a 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.

¿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.

La determinación sobre negativa en el ejercicio de poder preferente, o la autorización de la supervigilancia administrativa no condicionan y limita la competencia del Viceprocurador General de la Nación para resolver sobre el mismo asunto.

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?

En la resolución 456 de 2017 se señala que el viceprocurador general de la nación podrá autorizar la supervigilancia administrativa en aquellos casos en los cuales consideres 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, podrán autorizar la supervigilancia administrativa en aquellos casos en los que emitan concepto negativo sobre el poder disciplinario preferente, podrán dar aplicación a 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).

2. Abordaje de la investigación disciplinaria en materia de violencia contra defensores de DDHH y personas que ejercen liderazgos sociales desde la tipicidad.

2.1. La tipicidad y la investigación disciplinaria

A. Una distinción inicial

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

- **La tipicidad** es un principio de derecho sancionador que se enfoca primordialmente en consagrar legalmente una conducta como reprochable⁴⁵.
- **El tipo disciplinario** corresponde a la falta o tipo disciplinarios específico que se consagra en la ley expresamente como tal.

⁴⁵ Según las sentencias C-135 de 2016, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva y C- 032 de 2017, Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos, de la Corte Constitucional, 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.”

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

- i) 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 y
- ii) Una garantía para el disciplinado pues el tipo disciplinario corresponde al límite que tiene la administración para reprochar la conducta investigada ya que ésta, durante la investigación y 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 típica⁴⁶.

En el derecho disciplinario la tipificación de conductas constitutivas de falta disciplinaria se lleva a cabo en tipos disciplinarios abiertos, que conlleva 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 (...)”*⁴⁷

Es importante tener en cuenta que el principio de tipicidad se cumple con las siguientes previsiones legales:

“(i) el grado de culpabilidad del agente (si actuó con dolo o culpa);

(ii) la gravedad o levedad de su conducta (si por su naturaleza debe ser calificada como leve, grave o gravísima); y

*(iii) la graduación de la respectiva sanción (mínima, media, o máxima según la intensidad del comportamiento).”*⁴⁸

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

⁴⁶ Sentencias C-135 de 2016, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva y C- 032 de 2017 de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

⁴⁷ ISAZA SERRANO, Carlos Mario. Teoría General del Derecho Disciplinario. 2 da Ed. Temis. Bogotá D.C. 2009., 96 p. ISBN 978-958-35-0754-0.

⁴⁸ GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Jurisprudencia y Dogmática Disciplinarias. Reimpresión 1ra Ed. Ediciones Nueva Jurídica. Bogotá D.C., 2014, 143 P. ISBN 978-958-8450-96-4.

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 éstos 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*.⁴⁹

B. La relevancia de la tipicidad para el adelantamiento de 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:

- Por una parte, es necesario contar con una calificación provisional de la conducta como hipótesis de investigación, ya que 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.
- 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 tomar la forma de una imputación que debe incluir la falta disciplinaria presuntamente cometida. Esto se encuentra establecido en el artículo 163, numeral 2° (numeral 4º del artículo 223 del CGD), al estipular que la decisión de cargos deberá contener: *“las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación, concretando la modalidad específica de la conducta.”*

C. 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.

⁴⁹ GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Jurisprudencia y Dogmática Disciplinarias. Reimpresión 1ra Ed. Ediciones Nueva Jurídica. Bogotá D.C., 2014, 144 P. ISBN 978-958-8450-96-4.

Téngase en cuenta, además, que en el derecho disciplinario no se habla de protección a bienes jurídicos, sino que se tiene como objeto de protección, 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 funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro.

Ahora bien, en razonamiento de lo anterior cabría afirmar que los elementos básicos de un tipo disciplinario serían:

- El sujeto activo de la conducta: calificado (servidor público)
- Sujeto pasivo de la conducta (calificado o no calificado) (monosubjetivo o plurisubjetivo)
- Verbo o verbos rectores (conducta exterior)
- La conducta activa u omisiva
- Circunstancias en las cuales se sitúa la acción u omisión.

Téngase presente, que el sujeto activo se refiere al actor o autor; es decir, a la persona- sujeto disciplinable que realiza la acción para lo que deberá tenerse en cuenta los artículos 25 y 26 del del Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002 (artículo 25 de la Ley 1952 de 2019, CGD).

¿Cómo hacer un análisis de tipicidad en materia disciplinaria?

El análisis de tipicidad, como lo dice su nombre, 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 resultante es afirmativa, hablaremos de tipicidad, pero si por el contrario es negativa, hablaremos de atipicidad. Esto último deriva en la terminación del proceso disciplinario. (Art. 73 CDU y 90 del CGD).

Se deberán identificar, como primera medida, los elementos básicos de la conducta sancionable que se pretende adecuar; bien sea en los acápites correspondientes a faltas gravísimas, a las disposiciones que contienen derechos, deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades o conflictos de intereses, y, por último, según corresponda, evaluar la necesidad de realizar remisiones a otras normas de acuerdo con la existencia de un tipo en blanco o un tipo abierto.

Como se mencionó en líneas anteriores, la adecuación típica puede efectuarse en dos momentos de acuerdo con la finalidad formal del ejercicio de calificación de una o varias conductas investigadas:

- i. Tipicidad provisional: se aplica en el campo de la investigación y del programa metodológico.
- ii. 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 otro tipo disciplinario diferente.

Si se trata de un tipo disciplinario de omisión, deberán revisarse los elementos descriptivos y normativos; además la no realización del mandato y la posibilidad o aptitud concreta del sujeto disciplinable de realizar la acción ordenada.

Es por ello por lo que resulta recomendable una verificación de la conducta exigible, esto es, la conducta que debía desplegar el funcionario público en una situación asimilable, frente a las obligaciones legales y reglamentarias, y luego 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. N°1

- A. *Código Disciplinario Único. Ley 734 de 2002. 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. Ley 1952 de 2019. 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. (...)

El tipo disciplinario para tratar como ejemplo es un **tipo en blanco** con remisión expresa a los tratados e instrumentos internacionales ratificados por Colombia, que contienen las previsiones relativas a la infracción del Derecho Internacional Humanitario.

La remisión que hace el artículo 48.7 (CDU), a la normatividad internacional permite encontrar en el DIH la siguiente conducta específica:

Homicidio intencional en persona protegida, contenido en el art. 8 del Estatuto de Roma, en el art. 50 del Convenio 1 de Ginebra (CG I), 51 del CGII, 130 del CG III y 147 del CG IV.

Aspecto objetivo del tipo disciplinario en estudio:

-Sujeto activo: será determinado o calificado, puesto que podrá ser únicamente un sujeto susceptible de ser disciplinable, es decir, servidor público.

-Sujeto pasivo: será determinado o calificado, ya que debe ser persona protegida por DIH⁵⁰.

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, en el que además se debe considerar la expresión utilizada por el DIH: “intencionalmente”, la cual puede conllevar a una teoría específica del dolo que se debe enmarcar de manera estricta en la teleología de la previsión del DIH.

⁵⁰ Para el DIH de acuerdo con lo dispuesto en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, se entenderá que son personas protegidas los enfermos, los heridos y los náufragos que no participan en las hostilidades, y a los prisioneros de guerra y otros detenidos, así como a civiles y bienes de carácter civil; es decir, toda persona que se encuentre en un estado de indefensión o imposibilidad de resistir un ataque armado.

-El resultado: Para el caso en concreto si se requiere el resultado, es decir la muerte de la persona protegida por el derecho internacional humanitario, hablamos entonces de un resultado fisiológico.

Ejemplo N°2.

- A. *Código Disciplinario Único. Ley 734 de 2002. Libro II. Parte Especial. Capítulo I. Faltas gravísimas.*

Artículo 48.

Son faltas gravísimas las siguientes:

(...)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.” (...)

- 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, Código Penal Colombiano.

Para nuestro ejemplo se tomará la descripción típica establecida en el artículo 347 en el cual se puede encontrar la siguiente conducta específica:

<p><i>Amenazas.</i> 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.</p>
--

Aspecto objetivo del tipo disciplinario en estudio:

-Sujeto activo: será determinado o calificado, puesto que podrá ser únicamente un sujeto susceptible de ser disciplinable, es decir, servidor público.

-Sujeto pasivo: será indeterminado, ya que puede ser una persona (líder social); comunidad (indígenas, negritudes, etc.); 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 colombiano no lo contempla en el grado de culpa, así mismo es necesario considerar que en sí mismo este tipo de conductas no cabría en su modalidad culposa por la estructura misma del tipo objetivo.

-El resultado: Para el caso en concreto si se requiere el resultado, es decir, que por cualquier medio que pueda servir para difundir el pensamiento, atemorice o amenace a una persona, grupo, o institución.

2.2. Faltas disciplinarias contra líderes y defensores de mayor incidencia y su investigación⁵¹

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 DDHH entre 2016 y 2019⁵². En lo que va corrido del año 2020 según la Defensoría del Pueblo se han asesinado a 139 personas de dicha población de especial protección.

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.

⁵¹ Informe de Homicidios Contra Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos 2016-2019 Consejería Presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales. Consultado en línea el 21 de septiembre de 2020 en [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)

⁵² Fiscalía General de la Nación a 3 de diciembre de 2019.

Las conductas con mayor índice de denuncias por parte de los defensores de DDHH y los distintos grupos y movimientos sociales y sus líderes, se encuentran relacionadas con el derecho a la vida, a la integridad personal y a la dignidad humana, honra y buen nombre e igualdad. Tales hechos se materializan 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 propone el correlato de faltas o tipos disciplinarios que mayormente afectan a la población de líderes y defensores de DDHH de acuerdo con los hechos victimizantes anteriormente citados:

2.2.1. Violaciones al derecho a la vida

A. Homicidios tipificados en la parte especial del Código Penal como descripciones típicas consagradas en la ley según el numeral 1° del art. 48 del CDU.

Si bien, por 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, 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 y homicidio agravado por remisión a descripciones típicas contenidas en la ley penal. En líneas inferiores se retomarán las faltas especiales contenidas en la parte especial del CDU y CGD.

Numeral 1° artículo 48, CDU (art. 65 de la Ley 1952 de 2019, 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."⁵³

Código Penal	Tipo penal
--------------	------------

⁵³ La aplicación del numeral 1° del art. 48, se realiza 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 entrar a tomar en cuenta el aspecto subjetivo de la responsabilidad 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 corresponden al conflicto armado, es decir, que no permiten su encuadramiento típico a través del numeral 7° del artículo 48, 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 (art. 48, numeral 1° ídem).

Esto es, 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 y palmaria, sino que, en ocasiones, deben considerarse elementos tales 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 – v. gr. Secretarial – muy puntual y en un horario muy definido.
- La amplificación del ámbito ordinario de ejercicio del cargo o función. La situación del alcalde o senador del ejemplo puede conllevar a extender su actuación como servidor público a escenarios que trascienden su órbita inmediata de actuación, especialmente cuando se refiere la ley al abuso de la función o cargo pues por su mismo 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 incorporados como faltas disciplinarias a través del numeral 1° del art. 48 (CDU) se incluyen en líneas inferiores como buenas prácticas probatorias comunes a los distintos tipos de homicidios.

B. Homicidio intencional en persona protegida como infracción al Derecho Internacional Humanitario.

Tipo disciplinario:

CDU: Artículo 48, numeral 7°	“7. Incurrir en graves violaciones al derecho internacional humanitario.”
CGD: Artículo 52, numeral 2°	“2. <i>Incurrir en graves infracciones a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario conforme los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Colombia.</i> ”

Resolución 456 de 2008

Frente al presente tipo disciplinario, resulta necesario tomar en cuenta la Resolución 456 del 4 de noviembre de 2008 la cual modificó la Resolución 017 de 2000 en el sentido de modificar la competencia de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los DDHH. Esta resolución, acogiendo criterios de gravedad de las conductas que infringen el Derecho Internacional Humanitario, explicitó cuáles comportamientos, que encontrándose inmersos o incluidos en el numeral 7° del artículo 48 *ibidem*, son de competencia de la Procuraduría Delegada antes aludida.

Tales comportamientos son:

- “1.1. Homicidio en persona protegida.
- 1.2. Lesiones en persona protegida.
- 1.3. Tortura en persona protegida.
- 1.4. Acceso carnal violento en persona protegida.
- 1.5. Actos sexuales abusivos en persona protegida.
- 1.6. Prostitución forzada o esclavitud sexual.
- 1.7. Tratos crueles, inhumanos y degradantes y experimentos biológicos en persona protegida.
- 1.8. Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil.
- 1.9. Omisión de medidas de protección a la población civil.”

Además de la utilidad que reviste conocer la competencia específica de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los DDHH, lo anterior sirve de base para la investigación del **homicidio en persona protegida** a través del numeral 7° *ibidem*.

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

Si bien la Ley Penal (Ley 599 de 2000) consagra 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 debe aplicarse para este tipo de conductas aquellos tipos establecidos de manera expresa 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 (art. 52, numeral 2 CGD).

Recomendaciones probatorias específicas:

El requisito principal para la aplicación de los tipos disciplinarios ligados al Derecho Internacional Humanitario (en adelante DIH) es la verificación de que los hechos tienen relación con el conflicto armado⁵⁴.

También se puede realizar actividad probatoria tendiente a demostrar:

- 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 a los principios de distinción, proporcionalidad y limitación, entre otros, los cual permite identificar

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 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 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

C. Homicidio especial consagrado en el numeral 11 del artículo 48 del CDU:

⁵⁴ 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.

CDU:

Artículo 48 de la Ley 734 de 2002.	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, <u>por causa de sus opiniones o actividades políticas, creencias religiosas, raza, sexo, color o idioma.</u> (Se subraya)
------------------------------------	---

Recomendaciones probatorias específicas:

La dimensión probatoria específica para esta falta disciplinaria tiene relación con el denominado tipo subjetivo, esto es, 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 ser demostrado 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 por 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:

- i. La condición o actividad de liderazgo social, de periodista, defensor de derechos humanos del sujeto pasivo de la conducta de homicidio.

Esta condición se puede probar:

- ✓ Ya sea por virtud de 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.
- ii. 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 (Art. 150 CGD) referente a la libertad de utilización de los medios de prueba legalmente reconocidos. La experiencia indica que para este tipo de hechos objeto de prueba, son particularmente importantes: la prueba testimonial, la prueba indiciaria.

D. Recomendaciones probatorias para casos de homicidio:

Asunto	Buena práctica	Justificación
Pruebas básicas. Criterios para ordenar pruebas en indagación preliminar e investigación	Las pruebas básicas que se deben solicitar por el hecho de la muerte en la indagación e investigación disciplinaria: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Registro civil de defunción ✓ Expediente de Fiscalía General de la Nación 	Permite identificar plenamente 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

Asunto	Buena práctica	Justificación
disciplinaria ante el hecho muerte.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Informe pericial de necropsia de INML ✓ Apoyo de la DNIE de la PGN 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. <p>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.</p> <p>La Dirección Nacional de Investigaciones Especiales 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.</p>	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
Criterios para ordenar pruebas en indagación preliminar e investigación disciplinaria ante el hecho muerte.	<p>Ante el hecho muerte, se debe ordenar una visita a la Fiscalía que adelante la investigación disciplinaria. La visita al expediente penal que se adelante por los mismos hechos 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.</p> <p>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 forma eficiente el acervo probatorio.</p>	Hasta la acusación, la Fiscalía tiene bajo reserva elementos probatorios y puede haber dificultades en su obtención mediante remisión de copias, en tanto que en la visita especial se pueden tomar los registros de forma completa y celera.
Criterios para ordenar pruebas en indagación preliminar e investigación disciplinaria ante el hecho muerte.	<p>Ante hechos de muerte es importante solicitar la información que sobre los hechos haya conocido el Personero.</p> <p>Igualmente, contactar ONG nacionales o locales que puedan colaborar con las pesquisas.</p>	<p>Generalmente el personero es el mejor informado en provincia y quien, generalmente, recibe primero las denuncias sobre amenazas.</p> <p>Las ONG de derechos humanos nacionales o locales pueden colaborar con la investigación ya que conocen la zona y problemáticas que pueden estar documentadas.</p>

Asunto	Buena práctica	Justificación
<p>Crterios para ordenar pruebas en indagación preliminar e investigación disciplinaria ante el hecho muerte.</p>	<p>Ante la vulneración de derechos de la víctima, una de las pruebas que se pueden ordenar es la de Perfilación Criminal.</p> <p>La perfilación criminal se obtiene mediante el medio de prueba de la peritación. Tanto el artículo 130 del CDU como el 14 del CGD contemplan la peritación como un medio de prueba, igualmente los artículos 132 del CDU y 150 del CGP consagran el principio de libertad probatoria.</p> <p>De otro lado, dado el carácter especial de la perfilación psicológica es necesario anotar que el legislador previó la posibilidad 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, 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.</p>	<p>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 características de la víctima (demográficas, de personalidad, sociales, etc.)</p>
<p>Visita especial a medicina legal.</p>	<p>En la visita al Instituto Nacional de Medicina legal y Ciencias Forenses se pueden tener los siguientes parámetros y recomendaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 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 que consiste el protocolo de necropsia. ✓ Solicitar fotografías de documentación del procedimiento en medio magnético ✓ 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. <p>Las siguientes son los documentos que pueden ser recolectadas en la visita:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 	<p>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.</p> <p>Tener una comprensión completa sobre la causa de la muerte y el escenario en que se perpetraron los hechos, con base a elementos probatorios científicos que fortalecerán los argumentos, en caso de endilgar responsabilidad disciplinaria.</p> <p>Consultar la página web del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en el cual se proporcionan guías y manuales sobre los diferentes procedimientos que realiza el instituto.</p>

Asunto	Buena práctica	Justificación
Visita especial a sede de policía local.	La visita a la sede de policía puede resultar de provecho para obtener los siguientes elementos: <ul style="list-style-type: none"> • Registros de cámaras de vigilancia. • Registro de comunicaciones relacionadas con el hecho • Copia del libro de registro de actividades o libro de población). • Tener 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 defensoría del pueblo Información del sistema de alertas tempranas	Visitar la Defensoría del Pueblo 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 a la vulneración al derecho a la vida.
Declaración de testigos Declaraciones practicadas por la PGN	Tomar testimonio de las personas que fueron entrevistados por policía judicial, siempre que sean de relevancia para el proceso disciplinario.	Las entrevistas realizadas por policía judicial no tienen el carácter de testimonio y dependiendo de cada caso pueden resultar de interés para la investigación disciplinaria.
Inspección a vehículos Si es del caso: Realizar inspección al vehículo por parte de balística	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 puede deducir calibre, dirección, ángulo y otros.
Medidas de protección	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 ésta lo había solicitado, si las autoridades tenían conocimiento de amenazas. Si la víctima contaba con protección de la UNP se puede contrastar con otros medios de prueba si esta era acorde al nivel de riesgo y si se ajustaba a los parámetros internos de la UNP.

2.2.2. Amenazas

Las amenazas ocurren generalmente con relación al derecho 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, tiene especial relevancia la conducta de amenazas ya que tiende a ser la conducta normalmente previa al homicidio de líderes y defensores. Si bien constituye una falta disciplinaria autónoma, normalmente termina subsumida en la investigación del hecho más grave que es el homicidio como consumación de la amenaza.

Para encuadrar la conducta de amenazas debe acudir nuevamente al numeral 1° del artículo 48 del CDU y 65 CGD.

A. Tipo penal de amenazas:

Numeral 1° artículo 48, CDU:

"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."

Artículo 347. Código Penal	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

- i) Verificar la necesidad de vincular a la víctima en alguno de los programas de protección con los que cuenta el Estado⁵⁵.
- ii) Verificar la procedencia de remitir copias a las autoridades concernidas en la protección a la vida e integridad del sujeto amenazado.
- iii) Realizar un trabajo de perfilación de la víctima. Este lo puede adelantar directamente 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 hace una indicación de los elementos que conforman una la perfilación de la víctima.
- iv) Concretar una hipótesis delictiva o criminal – ilícita – de los posibles autores con base en el perfil de la víctima.
- v) 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.
- vi) Un último aspecto que puede ser bastante complejo para el operador disciplinario es

⁵⁵ 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 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 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. 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 se señala la respectiva ruta, la cual es ampliada por el Decreto 2078 de 2017.

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 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.

2.2.3. Estigmatizaciones y hostigamientos

En primer término, cabe señalar que la estigmatización no está consagrada en la ley como una falta disciplinaria (ni como un tipo penal) por tanto el término hace referencia 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 a través de ciertos tipos disciplinarios, sin embargo, se reitera, no está expresa y directamente tipificada con ese mismo *nomen iuris* en el derecho sancionatorio.

En lo que atañe al concepto de estigmatización, en el marco del derecho constitucional, la sentencia C-555 de 2017 la definió así:

“[E]s 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 negativo”

Tipificación

De acuerdo con lo anterior, en caso de que una conducta de estigmatización realizada por un servidor público deba ser analizada 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 a hechos de estigmatización, sin coincidir exactamente en su descripción objetiva y subjetiva con actos estigmatizadores, sí pueden, en cambio, subsumir este tipo de comportamientos, asimilarse a ellos o permitir una adecuación parcial y entre otros pueden ser los siguientes:

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

A. Delito de discriminación. (Artículo 347 del Código Penal)

La Ley 1482 de 2011 reformó el código penal introduciendo 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 discriminación. En este sentido, estos dos delitos deben estudiarse en conjunto pues las conductas a las cuales hacen referencia incorporan las razones o motivos de discriminación. Esto es relevante tenerlo en cuenta 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 art. 48 del CDU que permite remisión al art. 347 del CP:

Como se ha referido en otros apartes, el numeral 1° del artículo 48 (artículo 65 del CGD) permite incorporar como tipo disciplinario la descripción típica consagrada a título de dolo en la ley penal como tipo penal de discriminación:

Artículo 347. Código Penal	“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 <u>y demás razones de discriminación</u> , incurrirá en prisión (...)” (Se subraya)
-------------------------------------	---

El tipo penal de discriminación tiene 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 haber una conducta de estigmatización en el tipo de discriminación?

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

La estigmatización tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional⁵⁶ 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 individuo.⁵⁷

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

⁵⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-555 de 2017. Magistrado Ponente Iván Humberto Escrucera Mayolo.

⁵⁷ Corte Constitucional de Colombia. *Ibidem*: como ya 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”

- ✓ “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.

Esto, permite concluir que dentro de 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, pero siempre que cumpla con el elemento propio de esta falta, que es la obstrucción o restricción arbitraria y efectiva de un derecho, como elemento adicional a la mera estigmatización.

Se hace necesario que al momento de tipificar la conducta se señale claramente cómo es que, dentro del marco de las funciones del servidor público, al hacer un señalamiento hacia una persona (líder o defensor) la puso en situación de vulnerabilidad con lo cual logró restringir u obstruir el pleno ejercicio de sus derechos.

Un ejemplo de ello podría ser un servidor de la fuerza pública que haga 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, especialmente en el contexto de violencia y criminalidad organizada de ciertas regiones, pone en peligro a los miembros de la comunidad señalada por cuenta de grado de peligrosidad de las organizaciones criminales contrarias o adversas.

El paso de la estigmatización a la falta disciplinaria de discriminación (numeral 1°, art. 48 del CDU y artículo 65 del CGD) puede ocurrir cuando además de evidenciarse un señalamiento y estigmatización antes explicado, con la conducta se generen barreras o se 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 del – varias veces citado – numeral 1° del artículo 48 del CDU.

Recomendaciones probatorias específicas:

- i. Se hace necesario encaminar la actividad probatoria a demostrar la ocurrencia de una conducta activa u omisiva relativa a la obstrucción o restricción de algún derecho por parte de un servidor público.
- ii. Complemento de esto es la demostración de que el servidor público (sujeto activo) realizó esa conducta con ocasión de sus atribuciones o funciones.
- iii. Probar la discriminación, consistente en un trato diferente por un factor subjetivo también demostrable como puede serlo; la etnia, raza, sexo, y demás razones de discriminación que deben
- iv. Demostrar una restricción efectiva de derechos con ocasión del cargo o función.

Esto se puede establecer a través de los siguientes medios de pruebas:

- **Testimonial:** Se pueden decretar testimonios de personas a las que les conste los señalamientos realizados por parte del funcionario público; ya sean pares; subalternos o superiores del funcionario.

Lo sugerido es que se llame en testimonio a las personas a las cuales les haya constado directamente los señalamientos que generan estigmas o “estereotipos” sociales. Así mismo, los testimonios deben estar guiados a demostrar si el funcionario dio alguna orden, para limitar u obstaculizar los derechos de las personas.

- **Documentales:** Se pueden recaudar pruebas como quejas en donde consten que el funcionario impidió de una forma omisiva u activa, el libre ejercicio de los derechos de las personas que hayan sido previamente estigmatizadas.
 - ✓ Solicitudes que hayan elevado el sujeto pasivo de la conducta típicamente penal, al funcionario público o a la Entidad en la que trabaja.
 - ✓ Manual de funciones, en donde se vislumbre que el funcionario público era quien debía garantizar de una otra forma el ejercicio de los derechos que han sido limitados.
 - ✓ Correos electrónicos del funcionario donde se toquen los temas relacionados con la investigación.
 - ✓ Actas de reuniones en las cuales se pueda evidenciar alguna orden que se les haya dado a sus subalternos.
 - ✓ Actos Administrativos en los cuales se puede observar la materialización de la conducta objeto de investigación.
 - ✓ Videos o audios en los cuales se pueda evidenciar cualquier acto estigmatizador o que las ordenes impartidas tengan como sustento algún estigma, o prejuicio del funcionario investigado.

B. Hostigamiento

El hostigamiento está definido 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.

Así mismo, tiene un segundo significado que 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 en virtud de una motivación 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 DDHH.

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 1° del artículo 48 del CDU 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 numeral 1°, art. 48 CDU)

Artículo 134B. Código Penal	“El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento ⁵⁸ , 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. (...)”
--------------------------------	--

De lo anterior, es evidente que el sujeto activo de la conducta puede ser cualquier persona; pero en el ámbito disciplinario deberá ser realizada por un sujeto disciplinable.

También, debe precisarse como primera medida, que la descripción objetiva del tipo se orienta a describir la conducta de un sujeto – disciplinable – que incita a otro a incurrir en actos de **discriminación** y otro tipo de conductas ilícitas. Por 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.

Recomendaciones probatorias específicas:

Tipo objetivo. 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 no es obligatoria la ocurrencia y demostración del resultado consistente en el “daño físico o moral” pero en cambio, sí es necesario comprobar la idoneidad de la instigación u hostigamiento para causar determinado daño.

Tipo subjetivo. Para la investigación de este tipo de conductas de hostigamiento es menester encausar la actividad probatoria, entre otros aspectos, a la demostración de fin discriminatorio, esto es, a 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.

⁵⁸ Aparte tachado declarado inexecutable. Sentencia C-091-17 de 15 de febrero de 2017, Magistrada Ponente Dra. María Victoria Calle Correa.

Para estos efectos, es relevante 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 análisis de contexto que permitan manejar la prueba indicaría con base en hechos indicadores que permitan deducir indirectamente la intención o tipo subjetivo.

C. Calumnias

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

Prohibición contenida en el CDU, Ley 734 de 2002 – y en el CGD:

CDU Numeral 23, artículo 35 del CDU	<i>“Numeral 23, artículo 35. Proferir en acto oficial o en público expresiones injuriosas o calumniosas contra cualquier servidor público o las personas que intervienen en los mismos.”</i>
CGD: Numeral 16, artículo 39	<i>“19. Proferir expresiones injuriosas o calumniosas contra cualquier servidor público o contra personas con las que tenga relación por razón del servicio.”</i>

Prohibición contenida en la Ley 1015 de 2006 (Régimen sustancial Policía Nacional):

Numeral 3 art. 35 Ley 1015 de 2006	<i>“3. Proferir en público expresiones injuriosas o calumniosas contra la Institución, servidor público o particular.”</i>
---	--

Recomendaciones probatorias específicas

Se trata de una conducta activa y de resultado y el verbo rector tiene que ver con la manifestación (comunicación) o exteriorización de unas afirmaciones sobre una persona.

La conducta incluye dos conductas relevantes jurídicamente; la calumnia y la injuria. Para este análisis resultan especialmente relevante las manifestaciones calumniosas toda vez que en la gran mayoría de los casos las estigmatizaciones de que pueden ser objeto los líderes y defensores, tiene 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 conciencia de efectuar la imputación”⁵⁹.

En este sentido la actividad probatoria debe encaminarse a demostrar estos cuatro elementos constitutivos de la calumnia:

- i. Las manifestaciones orales o escritas, públicas, que haya hecho un sujeto disciplinable que recaen sobre un hecho delictivo frente a una persona determinada (por ejemplo, frente a un líder social o defensor)
- ii. Que aparezca elementos de conocimiento que permitan afirmar que la atribución del hecho delictivo al sujeto pasivo de la conducta es falsa (*exceptio veritatis*)
- iii. En vínculo con lo anterior, que el autor de la conducta conozca o sea consciente de la falsedad de sus manifestaciones y quiera realizar tal señalamiento calumnioso.

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

Numeral 6, artículo 34 del CDU	<i>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.”</i>
Numeral 7, artículo 38 del CGD	<i>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.”</i>

De acuerdo con este tipo disciplinario los actos de estigmatización pueden llegar a encuadrarse en una conducta de falta de respeto con personas

-si este acto de estigma pudo llegar a afectar la imparcialidad con la que todo funcionario debe llegar a prestar un servicio, también cabe dentro de este artículo.

Es necesario que cuando se aborde este artículo la conducta se enmarque en cualquiera de las tres conductas, y así mismo la prueba deberá ir encaminada a demostrar o desvirtuar cualquiera de estas tres conductas.

Es importante señalar que en este deber no es lo mismo la falta de rectitud en el ejercicio de sus funciones que la imparcialidad en el cumplimiento de sus funciones; ya que el primero podría hacer relación a que perciba alguna clase de soborno; imponga alguna carga adicional al administrado, ello es la probidad con la que se ejerce el cargo. Mientras que la imparcialidad, puede ser que

⁵⁹ Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia (Auto de 9 de septiembre de 1983)

cualquier decisión que tenga que tomar en el ejercicio de su cargo lo haga en razón a una inclinación política; es decir, la falta de objetividad.

A manera de ejemplo, se podría citar que una Entidad que deba atender víctimas del conflicto armado, prefiera darles prioridad a las víctimas de los paramilitares frente a los de la guerrilla, en razón a que considera que estas no son víctimas, sino auxiliares de estas, por cuanto simpatice con la causa de los grupos al margen de la Ley o viceversa.

Es importante señalar que, al momento de tipificar este tipo de faltas, no es dable hacer lo de forma genérica, sino que es imperativo señalar el verbo rector y cómo con la conducta presuntamente irregular se incurrió en dicha violación.

Recomendaciones probatorias específicas:

Como se ha señalado, la prueba debe estar encaminada a demostrar si la conducta fue una falta de respeto, si dentro de sus labores obró de forma imparcial en razón a un estigma social; o si obró con falta de rectitud 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, cobrando relevancia, así mismo, aunada a la testimonial, la prueba indiciaria.

E. Actos de racismo

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

Tipificación:

CDU: Numeral 26 del artículo 35.	<i>“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 1o., Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada en Colombia mediante la Ley 22 de 1981).”</i>
CGD: Numeral 22, artículo 39	<i>“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,</i>

	<i>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)."</i>
--	---

Recomendaciones probatorias e investigativas específicas:

- i) Al momento de tipificar la incursión en la prohibición, debe señalarse conducta por conducta, es decir, si esta fue de excluir, restringir, preferir, etc., y si fue con base en motivos de raza, linaje, etc.
- ii) No se puede hacer la imputación de forma genérica ya que podría dar pie para una nulidad por indebida tipificación o inclusive que en sede de apelación se declare la atipicidad de la conducta.
- iii) Cualquiera de estas conductas está íntimamente relacionado con un estigma social, por lo cual 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)
- iv) Y que esto ocurrió por una motivación de diferenciación racial o étnica injustificada.

2.2.4. 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) (Art. 23 CDU). Esta misma concepción de las dimensiones conductuales de la falta disciplinaria se mantuvo en el CGD (Art.26).

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

En este sentido, cuando con una conducta de un servidor público se genera el incumplimiento de alguno de los deberes contemplados en el artículo 34 del CDU (art. 38 CGD), se incurra en las prohibiciones consagradas en el artículo 35 del CDU (art. 39 del CGD) se abuse de los derechos contenidos en el artículo 33 del CDU (art. 37 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 (art. 67 del CGD).

CDU, artículo 50:

*“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.**” (se incluyen negrillas)*

Así, por ejemplo, si una gobernación desconoce continuamente el deber impuesto a ella por 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, y de manera consciente es renuente a ejecutar tal acción, se podría dar la siguiente tipificación:

- ✓ Violación del deber contenido en el numeral 1° del artículo 34 del CDU por no cumplir los deberes contenidos en las normas citadas anteriormente:

CDU: Numeral 1º del artículo 34:	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:	
Art.2.4.1.7.2.2., del Decreto 660 de 2018	<i>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.</i> <i>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.</i>
Artículo 2.4.3.9.3.6. del Decreto 1581 del 2017	<i>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.</i>
Ley 1448 de 2011 Art. 149, literal d.	<i>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;</i>

Así mismo, podría verse incurso en la violación del régimen de prohibiciones, numeral 7 del artículo 35 del CDU:

CDU: Numeral 7° del artículo 35 del CDU	7. Omitir, negar, retardar o entrabar el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado
CGD: Numeral 7° del artículo 39 del CGD	7. Omitir, negar, retardar o entrabar 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, que se encuentran descritos en el artículo 43 del CDU y 47 del CGD, y los cuales se relacionan 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 del orden nacional, departamental y municipal, aspectos que llevarían a la configuración de una falta grave, de conformidad con los siguientes numerales del artículo en mención:

“ (...)

2. La naturaleza esencial del servicio.

(...)

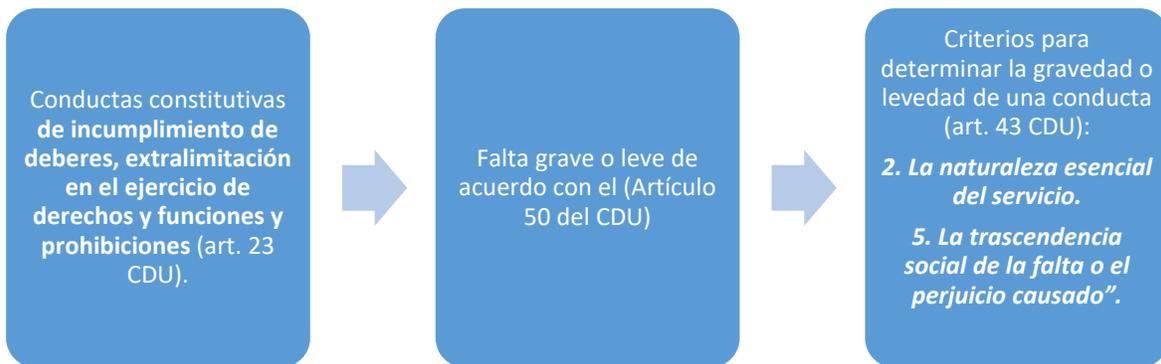
5. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado”.

El anterior 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 abiertos⁶⁰ que rige la configuración de faltas disciplinarias requiere del investigador un trabajo de integración de las diversas normas que le 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 precisa que los diversos comportamientos omisivos o activos en los cuales puede estar inmerso el sujeto disciplinable pueden tratarse como faltas graves o leves de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 43 *ibidem*.

⁶⁰ “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-030-12 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Esquema de investigación e imputación de conductas irregulares que no puedan tipificarse como faltas gravísimas:



3. Elementos probatorios para la investigación de casos de violencia contra defensores de DDHH y líderes sociales.

3.1. Debido proceso probatorio. Aspectos generales.

El debido proceso es un derecho fundamental, que se ha 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”*.⁶¹

Hacen parte de las garantías del debido proceso⁶²:

- (i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva 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;
- (ii) 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;
- (iii) 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;

⁶¹ Sentencias de la Corte Constitucional T-589 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-171 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁶² Constitución Nacional: ARTICULO 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.

(iv) 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;

(v) 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 y

(vi) 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 condiciones que han de cumplirse indefectiblemente para garantizar la efectividad del derecho material y la consecución de la justicia.

Principios procesales ligados al debido proceso:

- ✓ 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 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 defensa⁶³.

Garantías mínimas en materia probatoria:⁶⁴

- i) El derecho para presentarlas y solicitarlas,
- ii) El derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra,

⁶³ Sentencia de la Corte Constitucional T-970 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁶⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle.

- iii) El derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción,
- iv) 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 éste,
- v) 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)
- vi) El derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso.

3.2. Principios de derecho probatorio contenidos en el CDU y CGD

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

Necesidad de la prueba

La Corte Constitucional ha sido enfática en afirmar que *“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 Constitucional.”*⁶⁵

⁶⁵Corte Constitucional, Sentencia T-969 de 2009. En el mismo sentido el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Sentencia del 25 de enero de 2018, Rad. No.: 70001-23-33-000-2013-00277-01(1498-15)

La prueba es necesaria para la demostración de los hechos y para la demostración de la responsabilidad o no del disciplinado.

Entonces ¿puede el juzgador u operador disciplinarios tomar decisiones en el proceso mediante medios de convicción ajenos al proceso? La respuesta es negativa; al juzgador le está vedado basarse en su propia experiencia no solo para fallar sino para adoptar cualquier auto interlocutorio. Igualmente, esas pruebas deben ser oportuna 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, conforme al debido proceso para evitar la violación al mismo por meras sospechas o intuiciones lo que atentaría contra la presunción de inocencia⁶⁶.

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.

Conducencia, pertinencia y utilidad de la prueba

Conducencia.

Relación del medio probatorio con la ley, esto es, su idoneidad legal. No debe existir prohibición legal del medio probatorio para la demostración del hecho o circunstancia.

En el tema de la conducencia de las pruebas se debe tener en cuenta cuales son *ab substantiam actus – ab solemnitate* – así como la viabilidad de la presunción de derecho y presunción legal, la tarifa legal y el de libertad probatoria.⁶⁷

⁶⁶ “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*”. JUIGI FERRAJOLI. Derecho y Razón.

⁶⁷ (PGN. Despacho Procurador General, Auto de febrero 13 del 2002)

Pertinencia.

Adecuación entre: Los hechos que se pretenden llevar al proceso y los hechos que son tema de prueba. En otras palabras: relación entre lo que se pretende demostrar y el tema del proceso.⁶⁸

Utilidad.

Es la trascendencia de la prueba, que preste el servicio de formar la convicción del juez/funcionario, o contrario son “pruebas” inútiles, superfluas, ineficaces.

Formalidad y legitimidad de la prueba

La prueba debe ser aprehendida para el proceso de forma válida, requiere del cumplimiento de formalidades de tiempo, modo y lugar, y además su inmaculación, es decir, exenta de vicios como dolo, error, violencia, etc. (DEVIS HECHANDÍA. Compendio de Derecho Procesal).

Licitud de la prueba

La prueba debe obtenerse con observancia del ordenamiento jurídico y especialmente con respeto de los derechos fundamentales de las personas. La prueba ilícita es la que obtiene violando tales derechos fundamentales. Por ejemplo, para obtener un testimonio no se puede menoscabar la autonomía o integridad de las personas a través de malos tratos, agotamiento y violencias corporales, administración de fármacos, tortura, engaño, 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 la exclusión de las mismas del proceso sin que puedan 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*)
- La prueba ilegal es la misma irregular, esto es, viola la ley procedimental – Sanción = Nulidad. Luego puede ser subsanada o convalidada.

La certeza

⁶⁸ *Ibidem.*

La prueba para sancionar debe llevar a la certeza del funcionario disciplinario⁶⁹. Por prueba con grado de certeza se entiende la que es *“Clara, 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”*⁷⁰. Conocimiento seguro, claro y evidente de las cosas. Firme adhesión de la mente a algo conocible, sin temor de errar. Es la confianza firme en 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 (art. 133 CGD) y en etapa de juicio el de apelación (art. 134 CGD), y contra la decisión de pruebas de oficio en segunda instancia no procede recurso (art. 235 CGD). En el CUD se admite la reposición para el auto que niega pruebas en cualquier etapa (art. 113 CDU y art. 133 del CGD).

3.3. Regímenes probatorios en el derecho disciplinario

El régimen probatorio disciplinario se encuentra detallado en el título VI de la Ley 734 de 2002, y cobra especial relevancia toda vez que las decisiones interlocutorias, al interior del proceso disciplinario, se deben fundamentar en pruebas legalmente producidas y aportadas por los sujetos procesales o de manera oficiosa (artículo 128 *ibidem*). Como quiera que el proceso disciplinario colombiano es de naturaleza sancionatoria-administrativa la acción le corresponde al Estado, la carga de la prueba, a su vez, le corresponde al mismo Estado. En otras palabras, en el régimen disciplinario no se aplica el principio dispositivo sino el de oficiosidad y le corresponde al Estado, en su rol de disciplina, la averiguación de la verdad real de los hechos objeto de pesquisas.

Para tomar las decisiones que afecten la responsabilidad del procesado la autoridad disciplinaria no sólo 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”* (artículo 129 del C.D.U), y una vez recaudados los elementos probatorios, bajo dichos apotegmas, se deberán

⁶⁹ CDU: Artículo 142 (CGD: artículo 160). 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.

⁷⁰ Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Guillermo Cabanellas de las Cuevas.

apreciar con utilización de las reglas de la sana crítica, de manera conjunta, y explicando el mérito y alcance que se le da a cada una de ellas.

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

Es importante señalar que el régimen probatorio disciplinario no es más que el desarrollo del debido proceso consagrado 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, esto es, tanto a la Ley 734 de 2002 como a la 1952 de 2019, así como a los regímenes disciplinarios para las Fuerzas Militares (FFMM) y de Policía Nacional (PNC), Ley 1862 de 2017 y Ley 1515 de 2006, respectivamente.

Dicho lo anterior, la presente 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.) cambiando únicamente su nomenclatura o numeración en el articulado. Lo mismo sucede con los precitados regímenes disciplinarios especiales, para FFMM y PNC.

Ahora bien, en lo que atañe a los medios probatorios, en su práctica, sí encontramos algunos matices que se pueden destacar:

El Código Disciplinario Único o Ley 734 de 2002 no desarrollaba en su integridad los medios probatorios, los indicaba en el artículo 130 (confesión, testimonio, peritación, inspección o visita especial, y documentos) pero las reglas para su práctica e introducción al proceso disciplinario se encontraban remitidas 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 debe recordar que el Código Disciplinario Único se expidió cuando el Código de Procedimiento Penal se contenía en la Ley 600 de 2000, de corte inquisitorial, y que con

posterioridad fue remplazado por la Ley 906 de 2004, de tendencia acusatoria, lo que suscitó discusiones sobre si se debían aplicarse al proceso disciplinario las disposiciones contenidas en la Ley 906 de 2004 o continuar con 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, a efectos de adecuarse a la prescripción *“en cuanto sean compatibles con la naturaleza y reglas del derecho disciplinario”*.

Para resolver el debate el Procurador General de la Nación expidió la **Resolución 10 de 2010**, que en lo pertinente a los medios de prueba definió: *“Los medios de prueba a los que se refiere el inciso primero de la Ley 734 de 2002, se practicarán conforme a 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 ya se advirtió, en lo referente a los principios del debido proceso y entre estos los respectivos al régimen probatorio no hace sino recoger los que ya tienen desarrollo constitucional, y en lo referente a los medios de prueba no incluye ninguna novedad, remitiendo expresamente al procedimiento establecido en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002 (Artículo 58 de la ley 1015 de 2006), que como se expuso se vuelca al desarrollo normativo de la Ley 600 de 2000.

- Por su parte el **Régimen Disciplinario de las Fuerzas Militares** – Ley 862 de 2017, en materia de medios probatorios sí incluye normas especiales, así su artículo 179 enumera los medios de prueba *“Son 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 (...)”*, y adicionalmente entra a regularlos de forma muy general, cuando no descriptiva. La Ley 862 de 2017 desarrolla el testimonio (artículo 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 (artículo 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 desarrolla de forma especial, por lo que queda zanjada la discusión sobre la aplicabilidad de la ley 600 de 2000 o la 906 de 2004 sino que se desarrollaran de acuerdo con lo previsto en el Código General Disciplinario, como lo expresa su artículo 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.”

Cada uno de los medios probatorios descritos en el CGD serán abordados en la presente guía.

3.4. Medios de prueba desarrollados en el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019)

Son medios de prueba instrumentos y órganos que le suministran al juez el conocimiento de los hechos que integran el tema de prueba.

MEDIOS DE PRUEBA TEMA/VARIACIÓN	CDÚ	CGD
<p>- Ya no se utiliza el término visita especial sino solo el de inspección.</p> <p>-Se acoge un régimen probatorio especial y se elimina la remisión expresa al CPP.</p>	<p>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.</p> <p>Los indicios se tendrán en cuenta al momento de apreciar las pruebas, siguiendo los principios de la sana crítica.</p>	<p>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.</p> <p>Los indicios se tendrán en cuenta en el momento de apreciar las pruebas, siguiendo los principios de la sana crítica.</p> <p>Los medios de prueba no previstos en esta ley se practicarán de acuerdo con las</p>

MEDIOS DE PRUEBA TEMA/VARIACIÓN	CDÚ	CGD
	Los medios de prueba no previstos en esta ley se practicarán de acuerdo con las disposiciones que los regulen, respetando siempre los derechos fundamentales.	disposiciones que los regulen, respetando siempre los derechos fundamentales.

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



A. La confesión

En materia penal, consiste en el reconocimiento que hace el inculpado de su participación en el delito (Sergio García Ramírez en Curso de Derecho Procesal Penal. Ed. Porrúa. MX 1974 p. 293), para Alberto González Blanco (Procedimiento Penal Mexicano) es cuando al sujeto a quien se le imputa un hecho punible admite ser su autor y por lo mismo admite la responsabilidad penal. Para el colombiano Alfonso Ortiz, en Nuevo Curso de Derecho Procesal Penal, U. Medellín 1983, es la declaración del procesado, hecha 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.

El artículo 161 del CGD apareja los 4 requisitos de la confesión:

- i. Ante la autoridad disciplinaria competente para fallar el proceso, para instruirlo o ante el comisionado o designado.}
- ii. La persona que confiesa deberá estar asistida por defensor.
- iii. 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.
 - **CN. 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:** El art. 35 del C.C. la define como “...*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*”; 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:** De acuerdo con el art. 50 del C.C., 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*”.
- iv. La confesión debe hacerse en forma consciente y libre.

Anteriormente se entendía que, si bien el procedimiento penal exigía la asistencia y 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 queda zanjada la discusión en el sentido que la confesión tienen 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, no existan pruebas de eximentes de responsabilidad y que se encuentre probada la culpabilidad.

Beneficios de la confesión en el art. 162 del CGD

Al momento de instalar la audiencia de formulación de cargos: Recordemos que en el auto de citación ya se detalla la falta presuntamente cometida – sí la confesión se da en esa instancia entonces el funcionario deberá proceder a suspender la audiencia por 10 días (en los cuales preparará el fallo), vencidos los cuales proferirá fallo sancionatorio.

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.

B. 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 expresamente consagradas.

La Ley 600 de 2000 prevé que los menores de edad, pero mayores de 12 años pueden rendir testimonio, mientras que el nuevo Código General Disciplinario establece que los menores que tiene más de 7 años ante un Defensor o Comisario de Familia.

Constitucionalmente se encuentra prevista la garantía de no declarar contra sí mismo o contra el cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primer civil.⁷¹

⁷¹ Consanguinidad: El art. 35 del C.C. la define como “...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”; 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: De acuerdo con el art. 50 del C.C., 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”.

El servidor público deberá informar al testigo sobre las garantías constitucionales contenidas en el art. 33 de la CN (166 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: i) los ministros de cualquier culto admitido legalmente, ii) los abogados, iii) cualquier otra persona que por disposición legal pueda o deba guardar secreto. (art. 268 del CPP - art. 167 del CGD)

Pasos para la diligencia de testimonio:

- Seguidamente se harán las amonestaciones – previas al juramento -:
- Se le informa que existe un deber de decir la verdad,
- que el testimonio reviste de una importancia moral, toda vez que se trata de un proceso en el que una persona puede resultar sancionada,
- en la que se involucran intereses del Estado
- pero también, que el falso testimonio, faltar a la verdad acarrea consecuencias de tipo penal, se le leen esas consecuencias (Falso testimonio. Código Penal. Artículo 442).
- El siguiente paso es tomar el Juramento.

¿Qué hacer si una persona no quiere jurar?

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha sostenido que:

“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 esencia”⁷².

¿Si el testigo está impedido para concurrir qué se puede hacer?

⁷² Corte Constitucional, sentencia T – 547 DE 1993. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

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

Altas dignidades del Estado.

Cuando el testigo sea alguna dignidad de Estado⁷³, se debe enviar un cuestionario que deberá firmar y enviar en el término señalado – a través de una certificación jurada – de no cumplir con lo ordenado se incurre en causal de mala conducta, regulada en el 170 CGD. La certificación juramentada también es un derecho y es renunciable.

Agentes diplomáticos.

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

Buenas prácticas de interrogatorio

- Interrogar los testigos de forma separada (174 *ibidem*);
- Identificar al testigo, narrarle de qué se trata el asunto, amonestarlo, tomarle juramento, informarle sobre las excepciones al deber de declarar;
- Pedirle que haga recuento espontáneo de los hechos que le consten, Interrogarlo si es necesario, dar traslado a la defensa – si la hay – para que interroge.
- Dirigir en todo momento la pertinencia de la prueba. (175 *ibidem*)
- El artículo 176 del CGD impone que el testimonio se valore conforme a la sana crítica.

La sana crítica

⁷³ 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 Vicesfiscal 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. –

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.

La sana crítica es el arte de juzgar atendiendo a la bondad y verdad de los hechos, sin vicios ni error; mediante la lógica, la dialéctica, la experiencia, la equidad y 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.

C. Peritación

El dictamen pericial. ¿En qué consiste?

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.

Es una declaración - que hace una persona (llamada perito) - de carácter técnico, científico o artístico.

Procedencia

De oficio o a petición de 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 – juramentado (juramento que se entiende prestado con la firma). Se corre traslado del dictamen por 3 días para que los sujetos procesales puedan solicitar complemento o aclaración. (177 CDG). Los peritos pueden declararse impedidos y se les puede recusar (178 ibidem).

Práctica del peritaje (Art. 179 CGD)

- Toma de posesión del perito ante el funcionario – con juramento (Cumplir fielmente los deberes que impone el cargo y el medio probatorio), acreditando la idoneidad, conocimiento y 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 prueba. En la recolección, aseguramiento y análisis de esas piezas no intervienen los sujetos procesales y no pueden controvertir sino una vez presentado el dictamen 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, pudiendo solicitar una prórroga y si incumple se le reemplaza por otro.

Contradicción del dictamen (art. 180 CGD)

- Primer filtro: El funcionario competente **verifica que cumpla con los requisitos** acabados de exponer, si dicho filtro es negativo devuelve el dictamen para la corrección, si es positivo corre el traslado de 3 días.
- Si las partes solicitan **complementación o aclaración** el funcionario competente toma su decisión, si la concede le devuelve al perito para que en 5 días – prorrogables una sola vez por el mismo término –haga la aclaración, complementación o adición. Si niega la solicitud solo procede la 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, complementación, primero se resuelve la objeción. El escrito de objeción se puede radicar hasta antes de correr traslado de 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 y se decidirá de plano.
- 181 CGD: Se puede solicitar que el perito comparezca a la audiencia a explicar su dictamen.

D. Inspección disciplinaria.

Es el reconocimiento, acceso, comprobación que hace el funcionario competente para examinar, presencialmente, los hechos materia de prueba. Es la llamada prueba directa para inspeccionar cosas, lugares, bienes y otros efectos materiales, de lo cual se extiende acta.

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

Requisitos

1. Previo decreto mediante providencia; 2. la providencia debe indicar el lugar en el que se realizará la diligencia y el objeto de la misma; 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 en el momento de realizarla. El comisionado podrá igualmente hacer tal designación al momento de practicar la diligencia.

E. Prueba documental

¿Qué es documento?

Consiste en 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 crítica⁷⁴.

Se deben aportar en original y copia, pero no hay que adelantar diligencias para comprobar la autenticidad si no son necesarias ya que se presumen auténticos.

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

Artículo 192 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.*
- 4. 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*

⁷⁴ ARTÍCULO 187 (CGD). 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.

interesados o por sus apoderados con facultad expresa para acceder a esa información.

5. 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.

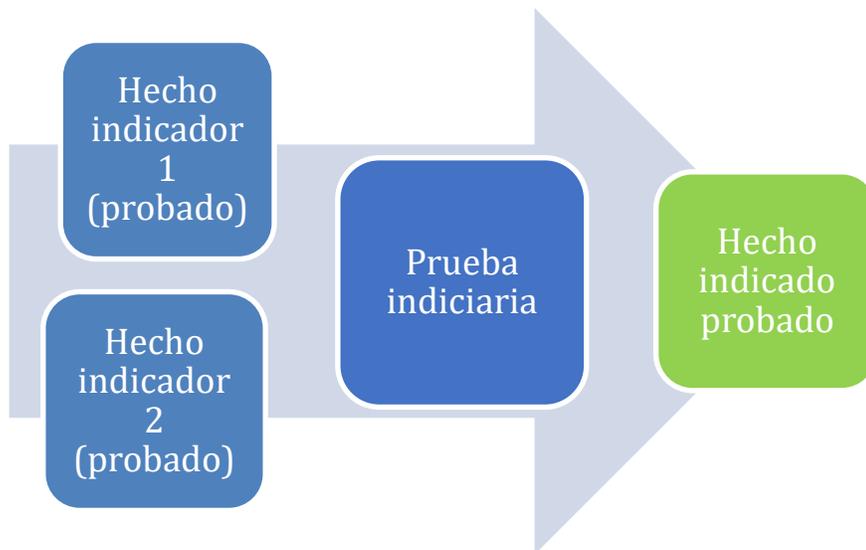
Los documentos reservados deberán incorporarse al expediente en cuaderno separado y conservarán su condición de forma permanente. Los sujetos procesales podrán consultarlos pero no se expedirán copias.

Informes técnicos.

Los informes técnicos se toman en el CGD como documentos y se allegan al proceso rendidos bajo juramento.

F. Indicios

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



Finalmente, debe resaltarse que los indicios deben estar plenamente probados y no se tratan pues de una sospecha. Debe existir un razonamiento que demuestra 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 experiencia⁷⁵.

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. (Art. 197 CGD)

3.5. Prueba de perfilación criminológica y victimológica

A. 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”* (tercera acepción en el DRAE, 23a edición). La expresión de perfil criminal nace en la elaboración de

⁷⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA - SUBSECCION A., Consejero ponente: ALBERTO ARANGO MANTILLA, primero (1o) de noviembre de dos mil uno (2001). Radicación número: 25000-23-25-000-1997-5741-01(818-99)

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, se considera el análisis que el Dr. Brussel realizó en 1955 del bombardero loco de Nueva York como la elaboración del primer perfil criminal.⁷⁶

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.)*”⁷⁷. 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.⁷⁸
- Lograr la comprensión de la motivación del criminal, esto con el fin de descifrar la justificación de las acciones cometidas por el victimario.⁷⁹
- Determinar el *modus operandi* y la llamada *firma personal* del delincuente perfilado.⁸⁰

Para Carter⁸¹, al realizar deducciones sobre las características de un autor en función de su conducta delictiva, se asumen estas dos condiciones:

⁷⁶ 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 a 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, J. (2010). Manual práctico del perfil criminológico. Valladolid: Lex Nova.

⁷⁷ Soria, M. A. y Romo, J. (2016) Manual de perfilación criminal y análisis de conducta criminal. Madrid: Pearson.

⁷⁸ Galvis-Castañeda, I. (2008). Análisis conductual forense en un caso de delito financiero. Cuadernos de Contabilidad, 2(25), 465-486.

López, P. (2008). Investigación criminal y criminalística en el sistema penal acusatorio. Bogotá: Temis.

⁷⁹ Pont, T. y Sauch, M. (2008). *Profiling: el acto criminal*. Barcelona: Editorial UOC.

⁸⁰ Turvey, B. (1998). *Deductive criminal profiling: Comparing applied methodologies between inductive and deductive criminal profiling techniques*. Extraído de http://www.corpus-delicti.com/Profiling_law.html.

⁸¹ Canter, D. (1995). The psychology of profiling. En R. Bull & D. Carson (Eds.), *Handbook of Psychology in Legal Contexts*. New York: Wiley. Citado por Andrés Sotoca Plaza en la tesis doctoral de Psicología Perfil criminológico del incendiario

- Si un mismo autor realiza diferentes delitos, éstos 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 en común. A esta condición se la denomina hipótesis de la homología.

¿Qué se analiza para la elaboración de un perfil criminal?⁸²

La escena del crimen

La escena del crimen hace referencia al contexto en el que tiene lugar el crimen, dónde el ofensor y la víctima coinciden. *“El 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”*⁸³ esto porque 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 macro escena:

- 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

Abordando y profundizando 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.

forestal: estudio empírico basado en la evidencia. Universidad Complutense de Madrid (2016) publicada en <https://eprints.ucm.es/37600/1/T37195.pdf>

⁸² Mario Alberto Soler Meren Ciano, el perfil criminológico en <http://crimina.es/crimipedia/topics/perfil-criminologico/>

⁸³ Norza C., E.; Morales Q., L. A.; Merchán R., L. y Meléndez C., D. (2013). Perfilación criminológica: una revisión de la literatura y su aplicación en la investigación criminal en Colombia. Revista Criminalidad, 55 (3): 309-336.

- 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 modificando 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 temporalmente (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 signo de haberse defendido? ¿cuál es la causa de la muerte? ¿se encuentra en su posición inicial o ha sido movido? ¿Hubo relaciones sexuales? ¿Patológica o no patológica? ¿Antes o después de la muerte?

El Modus operandi

El Modus Operandi es considerado como el método que utiliza 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, el cual indica que la manera en que un delincuente trata a su víctima. Aporta información

para dicho cometido cómo trata a la gente con la que mantiene una relación significativa el delincuente.

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, amenazando (de 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 tiene 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 post mórtem,

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?

Ahora bien, 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 en temas propios en psicología forense y técnicas de investigación criminal, en el entendido 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 -).

B. Perfilación de la víctima

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

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, deberá recopilarse una serie de información sobre la misma para proceder con la investigación.

Parámetros que el perfilador debe considerar en el análisis de la victimología

- i) 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.
- ii) Información de la víctima en base a la escena del crimen: ¿Se resistió la víctima? ¿Cómo se resistió: ¿verbalmente, físicamente o de forma pasiva? ¿Cómo se abandona a la víctima? ¿Queda inconsciente o no? ¿Vestida o desnuda, atada o con capacidad de movimiento? ¿Herida o no, en un lugar solitario o cerca de donde pueda encontrar ayuda? ¿Obedeció la víctima? ¿Existen víctimas simultáneas? ¿Qué relación hay entre las víctimas? ¿Existe una victimización previa?
- iii) Determinar qué elementos pudo considerar el agresor para elegir a la víctima:
- ✓ De disponibilidad: producto de la oportunidad, es elegida (pudo ser vigilada y seleccionada para tal propósito).
 - ✓ Situacionales: relacionado con las actividades y rutinas tanto del ofensor como de la víctima.
 - ✓ De 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 necesidades del autor.

C. 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 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 del medio de prueba denominado 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 - que hace una persona (llamada perito) - de carácter técnico, científico o artístico.

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 CGP contemplan 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 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 los instituciones que prestan el servicio de perfilación como la Policía Nacional, 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.

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

Una vez decretada la prueba se debe correr traslado del dictamen por 3 días para que los sujetos procesales puedan solicitar complemento o aclaración. (177 CGD). Los peritos pueden declararse impedidos y se les puede recusar (178 *ibidem*).

La práctica de la perfilación se deberá sujetar a lo dispuesto en el artículo 179 del CGD y hasta que entre en vigor al Código de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000), por lo que el psicólogo forense deberá tomar posesión ante el funcionario competente mediante juramento, previa verificación su idoneidad, conocimiento y experiencia en la materia objeto de prueba.

Una vez posesionado el perito, entrará a hacer el estudio del caso teniendo en cuenta que en la recolección, aseguramiento y análisis de esas piezas no intervienen los sujetos procesales y no pueden controvertir sino una vez presentado el dictamen en el término de traslado.

El dictamen de perfilación deberá ser claro, conciso y preciso, así como explicar la metodología aplicada para alcanzar la conclusión en la que 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, pudiendo solicitar una prórroga y si incumple se le reemplaza por otro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Auto 373 (2016, agosto 23). Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011. Magistrado Sustanciador: Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional [Colombia].

- Bonilla, M. (2019). Los derechos innominados en la jurisprudencia de la sala constitucional. En *Revista Judicial, Poder Judicial de Costa*, 127, 223-246. Recuperado de: <https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/images/DocsRevista/revistajudicial127.pdf>
- Brent Turvey. (1998). *Deductive criminal profiling: Comparing applied methodologies between inductive and deductive criminal profiling techniques*. Google Scholar. Recuperado de: 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%26tzom%3D300
- Cabanellas de las Cuevas, G. (s. f.). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales: Vol. 1 electrónica*. Datascan S.A. Recuperado de: <http://www.herrerapenaloza.com/images/biblioteca/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicas-y-Sociales---Manuel-Ossorio.pdf>
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2019). *Informe Homicidios contra Líderes sociales y Defensores de Derechos Humanos*. Recuperado de: http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2019/Documents/INFORME%20LDDH%20ACTUALIZADO%2017%20DE%20JULIO_V2.pdf
- Consejo Noruego para Refugiados (2017). *Cartilla de información para líderes y líderes de la comunidad*. Embajada Británica Colombia: Consejo Noruego para Refugiados.
- Constitución Política de Colombia (1991, julio 7) [C. N.].
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1948, diciembre 10) [Pacto de San José]. Organización de los Estados Americanos.
- Corredor, S. (2019, 3 abril). *¿Qué es un líder social?* La Paz en el Terreno. Recuperado de: <https://www.lapazenelterreno.com/es-lider-social-20180411#:~:text=El%20programa%20Somos%20Defensores%2C%20en,adem%C3%A1s%20trabaja%20por%20la%20eliminaci%C3%B3n>
- 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 (1999, marzo 08) [Declaración sobre Defensores]. Organización de las Naciones Unidas.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1969, noviembre 22) [DUDH]. Organización de las Naciones Unidas.
- Decreto Legislativo 262 (2000, febrero 22). 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. Presidencia de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 43.904 de febrero 22 de 2000*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Decreto 2816 (2006, agosto 22). 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. Presidencia de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 46.368 de 22 de agosto de 2006*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Decreto 4530 (2008, noviembre 28). Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y se dictan otras disposiciones. Presidencia de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 47.187 de 28 de noviembre de 2008*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Decreto 4065 (2011, octubre 31). Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura. Presidencia de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 48.239 de 31 de octubre de 2011*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Decreto 4912 (2011, diciembre 26). 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. Presidencia de la República [Colombia]. *48294 de diciembre 26 de 2011*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Decreto 1066 (2015, mayo 26). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. Presidencia de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 49.523 del 26 de mayo de 2015*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Decreto 1314 (2016, agosto 10). Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderas y Defensoras de los Derechos Humanos. Presidencia de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 49.961 de agosto 10 de 2016*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Decreto 154 (2017, febrero 03). 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. Presidencia de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 50.136 del 03 de febrero de 2017*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Decreto Legislativo 893 (2017, mayo 28). Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET. Presidencia de la República [Colombia]. *Diario Oficial No.50.247 de 28 mayo de 2017*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Decreto Legislativo 898 (2017, mayo 29). 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]. *Diario Oficial No. 50.248 del 29 de mayo de 2017*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Decreto 2788 (2003, octubre 02). 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. Presidencia de la República [Colombia]. *Diario Oficial 45329 de octubre 02 de 2003*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Decreto 1581 (2017, septiembre 28). 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. Presidencia de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 50.370 del 28 de septiembre de 2017*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Decreto 2078 (2017, diciembre 07). 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. Presidencia de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 50.440 del 07 de diciembre de 2017*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Decreto 2124 (2017, diciembre 18). 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. Presidencia de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 50.451 del 18 de diciembre de 2017*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Decreto 2252 (2017, diciembre 29). 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. Presidencia de la República [Colombia]. *Diario Oficial 50.461 de 29 de diciembre 2017*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Decreto 660 (2018, abril 17). 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. Presidencia de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 50.567 del 17 de abril de 2018*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Decreto 2137 (2018, noviembre 19). 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. Presidencia de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 50.782 del 19 de noviembre de 2018*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Díaz, V. (1998, junio). *Liderazgo democrático y la participación ciudadana*. Recuperado de: https://issuu.com/pciudadana/docs/6_1999_16.liderazgo_democratico

Directiva No. 015 (2007, septiembre 06 1) [D.015/19]. En cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales. Colombia: Procuraduría General de la Nación.

Directiva No. 002 (2017, junio 14) [D.002/17]. 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 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. Colombia: Procuraduría General de la Nación.

Directiva No. 001 (2019, febrero 07) [D.001/19]. Cumplimiento de las normas para la protección de personas defensores de derechos humanos, autoridades étnicas y líderes sociales en el nivel territorial. Colombia: Procuraduría General de la Nación.

Directiva No. 013 (2019, marzo 1) [D.013/19]. Parámetros de actuación policial de la estrategia de protección a poblaciones en situación de vulnerabilidad. Colombia: Policía Nacional.

Estatuto de Roma (1998, julio 17) [E.R.]. Corte Penal Internacional.

Estrada Jopia, C. (2009). *Los líderes sociales tienen que ser emprendedores*. Almedio. Recuperado de: <http://base.d-p-h.info/en/fiches/dph/fiche-dph-7777.html#:~:text=Por%20lo%20tanto%20el%20%C3%ADder,haciendo%20para%20que%20otros%20%C3%ADderes>

Ferrajoli, L. (1995). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.

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* (p. 293). México: Porrúa.

Gómez, C. (2014). *Jurisprudencia y Dogmática Disciplinarias* (Reimpresión 1ra Ed., p. 143). Bogotá, D.C.: Ediciones Nueva Jurídica.

González, A. (1975). *El procedimiento penal mexicano en la doctrina y en el derecho positivo*. México: Porrúa.

Isaza, C. (2009). Teoría General del Derecho Disciplinario. En *Teoría General del Derecho Disciplinario* (2da Ed., p. 9). Bogotá, D.C.: Temis.

Ley 84 (1873, mayo 26) [C. C.]. Por medio de la cual se aprueba "La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial", adoptado 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 [Colombia]. *Diario Oficial No. 35.711 de 27 de febrero de 1981*. Bogotá: Imprenta Nacional.

- Ley 22 (1981, enero 22). Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 43.201, de 26 de diciembre de 1997*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ley 418 (1997, diciembre 26). Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 43.201, de 26 de diciembre de 1997*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ley 548 (1999, diciembre 23). Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República [Colombia]. *Diario Oficial No 43.827, de 23 de diciembre de 1999*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ley 599 (2000, julio 24) [C. P.]. Por la cual se expide el Código Penal. Congreso de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 44.097 de 24 de julio de 2000*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ley 734 (2002, febrero 13) [C.D.U.]. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Congreso de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ley 782 (2002, diciembre 23). 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. Congreso de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 45.043, de 23 de diciembre de 2002*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ley 951 (2005, marzo 31). Por la cual se crea el acta de informe de gestión. Congreso de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 45.867 de 02 de abril de 2005*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ley 1015 (2006, febrero 07). Por medio de la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional. Congreso de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 46.175 de 7 de febrero de 2006*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ley 1106 (2006, diciembre 22). 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. Congreso de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 46.490 de 22 de diciembre de 2006*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ley 1437 (2011, enero 18) [C.P.A.C.A.]. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Congreso de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ley 1448 (2011, junio 10). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011*. Bogotá: Imprenta Nacional.

- Ley 1474 (2011, julio 12). 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. Congreso de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ley 1482 (2011, noviembre 30). Por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones. Congreso de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 48.270 de 1 de diciembre de 2011*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ley 1908 (2018, julio 9). 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. Congreso de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 50.649 de 9 de julio de 2018*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ley 1952 (2019, enero 28) [C.G.D.]. 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. Congreso de la República [Colombia]. *Diario Oficial No. 50.850 de 28 de enero de 2019*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- López, P. (2008). *Investigación criminal y criminalística en el sistema penal acusatorio*. Bogotá: 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. & Pérez, D. (Coord.) *Libertades públicas, movilidad y derechos humanos* (pp. 101-108). Cali: Servicios Académicos Intercontinentales S.L.
- Ministerio del Interior y la UNP. (2015, 16 diciembre). *Instalan comité de evaluación de riesgo y recomendación de medidas colectivas, CERREM*. Unidad Nacional de Protección. Recuperado de: <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*. Recuperado de: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_accion_oportuna_de_prevencion_y_proteccion_0.pdf
- Northouse, P. (1997). Leadership: Theory and Practice, Sage, Thousand Oaks (CA), USA. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 185, 91-94.
- Norza, E., Morales, L., Merchán, L., & 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. Recuperado de: https://www.academia.edu/10775695/Perfilaci%C3%B3n_criminol%C3%B3gica_una_revisi%C3%B3n_de_la_literatura_y_su_aplicaci%C3%B3n_en_la_investigaci%C3%B3n_criminal_en_Colombia

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s. f.). *ACNUDH / Los defensores de los derechos humanos*. ACNUDH. Recuperado 21 de mayo de 2020, de <https://www.ohchr.org/sp/issues/srhrdefenders/pages/defender.aspx>
- Ortiz, A. (1983). *Nuevo Curso de Derecho Procesal Penal*. Medellín: Universidad de Medellín.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1973, marzo 23). Organización de las Naciones Unidas.
- Pont, T., & Sauch, M. (2008). *Profiling. El acto criminal*. Barcelona: Editorial UOC.
- Presidencia de la República. (2018, 19 noviembre). *Presidente Duque pone en marcha Plan de Acción Oportuna para protección de líderes sociales, defensores de derechos humanos y periodistas*. Recuperado de: <https://id.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*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Unidad Nacional de Protección. (2020, 3 enero). *Preguntas y respuestas frecuentes*. Recuperado de: <https://www.unp.gov.co/atencion-al-ciudadano/preguntas-y-respuestas-frecuentes/>
- Real Academia Española [RAE]. (s. f.). *Hostigar | Diccionario de la lengua española*. «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario. Recuperado de: <https://dle.rae.es/hostigar?m=form>
- Real Academia Española [RAE]. (2001). *Perfil | Diccionario de la lengua española (23a Ed)*. «Diccionario esencial de la lengua española». <https://www.rae.es/drae2001/perfil>
- Resolución 53/144 (1999, marzo 08) [R. 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. Organización de las Naciones Unidas.
- Resolución 017 (2000, marzo 04). En cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales. Colombia: Procuraduría General de la Nación.
- Resolución 3619 (2003, septiembre 22). 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. Instituto Nacional de Vías [Colombia]. *Diario Oficial No. 45.318 de 22 de septiembre de 2003*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Resolución 456 (2017, septiembre 14). 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. Colombia: Procuraduría General de la Nación.
- Resolución 260 (2019, febrero 01) Por medio de la cual se asignan funciones a una procuraduría delegada. Colombia: Procuraduría General de la Nación.

Sentencia (2001, noviembre 01). Recurso de apelación. [Radicado No. 25000-23-25-000-1997-5741-01(818-99)]. Consejero Ponente: Alberto Arango Mantilla. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A [Colombia].

Sentencia (2017, agosto 17). Acción de Nulidad y restablecimiento del derecho. [Radicado No. 54001-23-33-000-2014-00280-01 (2821-15)]. Consejero Ponente: César Palomino Cortés. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B [Colombia].

Sentencia C-172 (2001, febrero 14). Demanda de inconstitucionalidad [Expediente D-3110]. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia C-252 (2003, marzo 25). Demanda de inconstitucionalidad [Expediente D-4180]. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia C-181 (2002, marzo 12). Demanda de inconstitucionalidad [Expediente D-3676]. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia C-431 (2004, mayo 6). Demanda de inconstitucionalidad [Expediente D-4857]. Magistrado Ponente: Gerardo Monroy Cabra. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia C-030 (2012, febrero 01). Demanda de inconstitucionalidad [Expediente D-8608]. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia C-034 (2014, enero 20). Demanda de inconstitucionalidad [Expediente D-9566]. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia C-091 (2015, marzo 04). Demanda de inconstitucionalidad [Expediente D- 10438]. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia C-135 (2016, marzo 17). Demanda de inconstitucionalidad [Expediente D-10951]. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia C-032 (2017, enero 25). Demanda de inconstitucionalidad [Expediente D-11430]. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia C-555 (2017, agosto 30). Demanda de inconstitucionalidad [Expediente RDL-028]. Magistrado Ponente: Iván Humberto Escrucería Mayolo. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia T-102 (1993, marzo 10). Acción de tutela [Expediente T- 6495]. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia T-349 (1993, agosto 27). Acción de tutela [Expediente T-13211]. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia T-547 (1993, noviembre 26). Acción de tutela [Expediente T-18552]. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia T-589 (1999, agosto 13). Acción de tutela [Expediente T- 210000]. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia T-970 (1999, diciembre 02). Acción de tutela [Expediente T- 258135]. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia T-981 (2001, septiembre 13). Acción de tutela [Expediente T- 452368]. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia T-1026 (2002, noviembre 27). Acción de tutela [Expediente T-582.610]. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia T-719 (2003, agosto 20). Acción de tutela [Expediente T-722379]. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia T-025 (2004, enero 22). Acción de tutela [Expediente T-653010 y acumulados]. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia T-976 (2004, octubre 8). Acción de tutela [Expediente T-930015]. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia T-171 (2006, marzo 07). Acción de tutela [Expediente T- 1226076]. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia T-339 (2010, mayo 11) Acción de tutela [Expediente T-2446041]. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia T-078 (2013, febrero 14). Acción de tutela [Expediente T-3627445]. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia T-224 (2014, abril 02). Acción de tutela [Expediente T-4147697]. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Corte Constitucional [Colombia].

Sentencia T-924 (2014, diciembre 02). Acción de tutela [Expediente T-4358182.]. Magistrado Ponente: Loria Stella Ortiz Delgado. Corte Constitucional [Colombia].

Sotoca, A. (2016). *Perfil criminológico del incendiario forestal: estudio empírico basado en la evidencia* (Tesis de doctorado). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

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.

ANEXO 1. Directiva 002 de 2017 Procuraduría General de la Nación

ANEXO 2. Directiva 001 de 2019 Procuraduría General de la Nación

ANEXO 3. Directiva 002 de 2019 Procuraduría General de la Nación

ANEXO 4. Cuadro comparativo para el abordaje probatorio en el CDU y en el CGD.

TEMA/VARIACIÓN CGD	CDÚ	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	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

TEMA/VARIACIÓN CGD	CDÚ	CGD
	forma oficiosa. La carga de la prueba corresponde al Estado.	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 <u>visita especial</u> , y los documentos, los cuales se practicarán conforme a las normas del <u>Código de Procedimiento Penal</u> 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.

TEMA/VARIACIÓN CGD	CDÚ	CGD
PETICIÓN Y RECHAZO DE PRUEBAS/ O NEGACIÓN	<p>132. Los sujetos procesales pueden aportar y solicitar la práctica de las pruebas que estimen conducentes y pertinentes.</p> <p>Serán <u>rechazadas</u> las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.</p>	<p>151. Los sujetos procesales pueden aportar y solicitar la práctica de las pruebas que estimen conducentes y pertinentes. Serán <u>negadas</u> las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.</p>
<p>PRÁCTICA DE PRUEBAS POR COMISIONADO</p> <p>-Omite la alusión expresa a que el comisionado sea de igual o inferior jerarquía.</p> <p>Ya no permite comisionar a personerías sino para práctica de pruebas fuera de la sede del despacho.</p>	<p>133. El funcionario competente podrá comisionar para la práctica de pruebas a <u>otro servidor público de igual o inferior categoría de la misma entidad o de las personerías distritales o municipales.</u></p> <p>En la decisión que ordene la comisión se deben establecer las diligencias objeto de la misma y el término para practicarlas.</p> <p>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. 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.</p> <p>Se remitirán al comisionado las copias de la actuación disciplinaria que sean necesarias para la práctica de las pruebas.</p>	<p>152. El funcionario competente podrá comisionar para la práctica de pruebas a <u>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.</u></p> <p>En la decisión que ordene la comisión se deben establecer las diligencias objeto de la misma y el término para practicarlas.</p> <p>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. 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.</p> <p>Se remitirán al comisionado las copias de la actuación disciplinaria que sean necesarias para</p>

TEMA/VARIACIÓN CGD	CDÚ	CGD
	<p>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.</p>	<p>la práctica de las pruebas. Dicha remisión podrá hacerse por medio electrónico.</p> <p>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.</p>
<p>PRÁCTICA DE PRUEBAS EN EL EXTERIOR</p>	<p>134. La práctica de las pruebas o de diligencias en territorio extranjero se regulará por las normas legalmente vigentes.</p> <p>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, 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 surtir la diligencia.</p>	<p>153. La práctica de las pruebas o de diligencias en territorio extranjero se regulará por las normas legalmente vigentes.</p> <p>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, 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 surtir la diligencia.</p>
<p>PRUEBA TRASLADADA</p> <p>- Se podrán trasladar los <u>elementos materiales de prueba</u> de una investigación penal siempre que hayan sido descubiertas en a acusación aun cuando no se hayan introducido a juicio – para lo cual serán</p>	<p>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.</p>	<p><u>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.</u></p> <p><u>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</u></p>

TEMA/VARIACIÓN CGD	CDÚ	CGD
<p>sometidos a contradicción en el proceso disciplinario.</p> <p>- Los demás elementos materiales de prueba se podrán trasladar previa evaluación del fiscal del caso (que no afecte la investigación)</p>		<p><u>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.</u></p> <p><u>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.</u></p>
<p>ASEGURAMIENTO DE LA PRUEBA</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>
<p>APOYO TÉCNICO</p>	<p>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.</p>	<p>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 al éxito de las investigaciones.</p>

TEMA/VARIACIÓN CGD	CDÚ	CGD
<p>OPORTUNIDAD PARA CONTROVERTIR LA PRUEBA</p> <p>- Ahora sólo se puede controvertir la prueba desde auto de apertura o de la orden de vinculación.</p>	<p>138. Los sujetos procesales podrán controvertir las pruebas <u>a partir del momento en que tengan acceso a la actuación disciplinaria.</u></p>	<p>157. Los sujetos procesales podrán controvertir las pruebas <u>a partir del momento en que sean notificados del auto de apertura de investigación disciplinaria o de la orden de vinculación.</u></p>
<p>TESTIGO RENUENTE</p> <p>- Pasa a la parte especial del testimonio.</p> <p>- Se suprime la distinción a “un particular” para imponer multa, pudiéndose – ahora – multar a los servidores públicos.</p>	<p>139. Cuando el testigo citado <u>sea un particular</u> 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.</p> <p>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.</p> <p>Impuesta la multa, el testigo seguirá obligado a rendir la declaración, para lo cual se fijará nueva fecha.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>La multa se impondrá mediante decisión motivada, contra la cual procede recurso de reposición.</p> <p>Impuesta la multa, el testigo seguirá obligado a rendir la declaración, para lo cual se fijará nueva fecha.</p> <p>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.</p>

TEMA/VARIACIÓN CGD	CDÚ	CGD
	Esta norma no se aplicará a quien esté exceptuado constitucional o legalmente del deber de declarar.	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	141. 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.	159. 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”.	142. 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 <u>investigado</u> .	160. 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 <u>disciplinado</u> .



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