



**MISIÓN PERMANENTE DE COLOMBIA
ANTE LAS NACIONES UNIDAS EN GINEBRA**

DCHONU No. 199/23

La Misión Permanente de Colombia ante la Oficina de Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales con sede en Ginebra saluda a la Honorable Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y en seguimiento de la nota DCHONU No. 187/23 de 22 de marzo de 2023, remite la información recibida de la Fiscalía General de la Nación con relación a lo solicitado en la comunicación AL COL 13/2022, suscrita por varios Procedimientos Especiales.

La Misión Permanente de Colombia ante la Oficina de Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales con sede en Ginebra aprovecha la oportunidad para reiterar a la Honorable Oficina del Alto Comisionado las seguridades de su más alta y distinguida consideración.



Ginebra, 29 de marzo de 2023

A la Honorable
**OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS**
Ginebra



**RESPUESTA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA A LA
SOLICITUD DE INFORMACIÓN DE LOS
PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE NACIONES
UNIDAS**

Ref: AL COL 13/2022

Bogotá D.C., 27 de marzo de 2023



RESPUESTA APORTADA POR LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Dando alcance a la respuesta del 22 de marzo de 2023, se remite la información aportada por la Fiscalía General de la Nación,¹ en relación con la comunicación conjunta de varios Procedimientos Especiales AL COL 13/2022 remitida por la Subdivisión de los Procedimientos Especiales de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), mediante la cual solicita al Estado colombiano, información relacionada con "(...) **la alegada criminalización de las personas que ejercieron sus derechos de libertad de asociación y reunión, y libertad de expresión durante las protestas que iniciaron en abril de 2021, por medio del uso de tipos penales, entre los que se encuentran terrorismo. Asimismo, por alegadas estigmatizaciones públicas de las protestas, sus participantes y organizadores, irregularidades en los procesos penales, y abuso de las penas así como de la figura de prisión preventiva en el marco de los procesos iniciados.**"

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Colombia es un país que da prioridad al bienestar de su pueblo, y fue por esta razón que *"con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga"*² la Constitución Política de Colombia en el año 1991.

Bajo este precepto de un "orden político, económico y social justo" constitucionalmente en Colombia coexisten tres ramas del Poder Público (la legislativa, la ejecutiva y la judicial) junto con otros órganos autónomos e independientes que colaboran armónicamente bajo el principio de autonomía.³

¹ Radicado No. 20231700020691 22/03/2023 allegada por correo electrónico el 24 de marzo de 2023 a las 7:25 p. m. (Dirección de Asuntos Internacionales)

² Tomado de <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>

³ Constitución Política de Colombia, artículo 113



Por su parte, la rama judicial, que tiene como función la administración de la justicia, se encuentra integrada por *"La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces"*.⁴

En ese sentido, la Fiscalía General de la Nación (en adelante, "FGN") *"está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento"*.⁵ Asimismo, el Constituyente estableció que el ente investigador y acusador *"No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado"*.⁶

Igualmente, la FGN tiene el deber de *"velar por la protección de las víctimas"*.⁷ Bajo ese entendido, las mismas tienen derecho a la reparación integral por los daños sufridos⁸, así como a la verdad y a la justicia.

Lo anteriormente expuesto significa que todas las actuaciones de la FGN - como las de otras entidades- están condicionadas y limitadas por lo consagrado en la Constitución Política y en la Ley (principio de legalidad)⁹, en ese orden, es de mencionar que en el Estado social de Derecho no existen competencias implícitas, por analogía o por extensión¹⁰.

Así, dentro del esquema constitucional, la FGN investiga y acusa *"a los presuntos responsables de haber cometido un delito"*¹¹, es decir, actúa como un sujeto procesal dentro del procedimiento penal. En consecuencia, interactúa con los indiciados, sus defensores, el Ministerio Público, las víctimas y los jueces penales con función de control de garantías y de conocimiento, de acuerdo con lo establecido en la

⁴ Ibid., artículo 116

⁵ Ibid., artículo 250

⁶ Ibidem

⁷ Ibid., artículo 250, numeral 7

⁸ Ley 906 de 2004, artículo 11, literal c)

⁹ Corte Constitucional, sentencias C-832 de 2001 y C-428 de 2002

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-319 de 2007

¹¹ Ley 906 de 2004, artículo 114, numeral 1



Constitución y la Ley. En esa medida, la FGN atribuye responsabilidad penal a quienes cometen conductas que han sido catalogadas como delitos por el Legislador, lo que se traduce en que no cualquier conducta puede ser objeto de reproche criminal. Por tanto, la FGN solo puede atribuirle responsabilidad a una persona cuando ha constatado que esta ha cometido una conducta que “sea típica, antijurídica y culpable”¹².

Bajo ese entendido, la aplicación de la Ley penal en Colombia responde a diferentes principios, entre los que se destacan los siguientes:

- **Principio de legalidad.** En Colombia *“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante el juez o tribunal competente y con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”*.¹³
- **Principio de igualdad.** Asimismo, *“La ley penal se aplicará a las personas sin tener en cuenta consideraciones diferentes a las establecidas en ella”*.¹⁴
- **Principio de libertad.** El derecho fundamental a la libertad personal solo podrá limitarse por *“mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley”*.¹⁵

En el marco de estos principios, el procedimiento penal colombiano está estructurado dentro de fases consecutivas, cada una de las cuales responde a un estándar de conocimiento diferenciado, es decir, al estándar de conocimiento fijado por la Ley, así:

- **Indagación.** En esta fase, la FGN recaudará elementos materiales probatorios, evidencia física e información legalmente obtenida con el fin de verificar si existen motivos o no para (i) caracterizar las circunstancias fácticas del caso como un delito. (ii) para determinar su existencia y (iii) para identificar a los presuntos responsables.
- **Investigación.** En la segunda fase, la ley exige que la FGN cuente con elementos materiales probatorios, evidencia física e información legalmente obtenida que le permitan *“inferir*

¹² Ley 599 de 2000, artículo 9

¹³ Ibid., artículo 6

¹⁴ Ibid., artículo 7

¹⁵ Constitución Política de Colombia, artículo 26



razonablemente que el imputado es autor o participe del delito que se investiga".

- **Juicio.** Por Ultimo, la Ley exige que la FGN cuente con elementos materiales probatorios, evidencia física e información legalmente obtenida cuando *"pueda afirmar, con probabilidad de verdad, que la conducta delictiva existió y que el imputado es su autor o participe"*.

Dentro de cada una de las fases del procedimiento penal, corresponde a los jueces con función de control de garantías, de conocimiento y de ejecución de penas y medidas de seguridad, entre otros, *"Decidir la controversia suscitada durante las audiencias"* y *"Respetar, garantizar y velar por la salvaguarda de los derechos de quienes intervienen en el proceso"*.

Finalmente, es de mencionar que los jueces de conocimiento emiten sentencia condenatoria contra las personas acusadas cuando puedan inferir, más allá de toda duda razonable, la responsabilidad penal del acusado y su rol dentro de las circunstancias fácticas del caso.

En lo particular, para la temática de las protestas, la Fiscalía General de la Nación implementa una metodología para abordar la investigación de los delitos que acaecen en ese contexto, la cual tiene como elemento esencial la construcción probatoria del contexto que rodea los hechos investigados, de tal suerte que estos no se sometan a una verificación y valoración aislada, sino por el contrario, que incorporen el estudio de todos los elementos temporo-espaciales que definieron su ocurrencia, dentro de los que se destaca el escenario previo, concomitante y posterior al hecho, las condiciones del lugar, la naturaleza de las agresiones cometidas, la tensión generada en la población y, las características de la víctima y el victimario, entre otros.

Por consiguiente, dentro de la metodología prevista, las investigaciones por los hechos que conoce la Fiscalía -de oficio o a través de denuncia en los casos que proceda- ocurridos en el marco de las manifestaciones, acogen como primera hipótesis la vinculación del delito con esa situación, hipótesis que es confirmada o desvirtuada mediante el desarrollo de la investigación y la recopilación de los elementos cognoscitivos útiles, pertinentes y conducentes en cada caso que permitan determinar probatoriamente el contexto en que se configuró el hecho.



Adicionalmente, el ente acusador prioriza aquellas investigaciones en las que la víctima es una mujer, un niño, una niña o un adolescente. Dicha labor se adelanta con el apoyo del Grupo de trabajo nacional de violencia de género, el cual se creó mediante Resolución No. 00858 del 20 de mayo de 2021, para la atención de delitos que afectan a estos grupos poblacionales y con el objetivo de fortalecer la labor de indagación en estos casos con un enfoque diferencial, que contemple la situación de las mujeres y los menores en escenarios que incrementan su riesgo de victimización, como en aquellas relacionadas con la alteración del orden público.

Así entonces, el Grupo de trabajo nacional de violencia de género para la atención de delitos que afecten a mujeres, niños, niñas y adolescentes, ha adelantado labores de acompañamiento e implementado estrategias de esclarecimiento con el objetivo de que la totalidad de los hechos denunciados, en los que posiblemente exista violencia por razones de género, sean esclarecidos en virtud del principio de debida diligencia reforzada que rige la labor judicial para este segmento poblacional.

A su vez, con miras a dar cumplimiento al estándar de debida diligencia frente a los hechos acaecidos en el marco de la protesta social, la Fiscalía General de la Nación expidió la Directiva No. 0002 del 4 de junio de 2021. En este instrumento, el ente acusador entiende que la aplicación del *ius puniendi* en actos cometidos durante manifestaciones debe satisfacer un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática, lo cual incluye la protección de otros bienes jurídicos cuando se ven afectados: vida, integridad personal, salud, entre otros. Adicionalmente, se enfatiza en que no existen en el ordenamiento jurídico colombiano, tipos penales que sancionen actos propios de la protesta social pacífica, ni tampoco pretende la Fiscalía penalizarlos. Por tanto, a la luz de esta consideración preliminar, a continuación se describen brevemente los lineamientos básicos de investigación en esta materia, compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos.

En primer lugar, el fiscal del caso debe diferenciar entre las siguientes categorizaciones: i) actos propios de la protesta pacífica, ii) actos de presuntos excesos en el ejercicio del derecho a la protesta pacífica y iii) actos delictivos con relación meramente eventual frente a la situación de



protesta social. Los actos propios de la protesta pacífica no son objeto de sanción penal.

Los actos amparados dentro del derecho a la protesta pacífica son, entre otros: i) presencia y concentración pacíficas en espacios públicos, vías, plazas, entre otros, así como las molestias e incomodidades que estas causen, ii) acciones de mínima lesividad y iii) expresiones verbales.

Los actos de presuntos excesos en el ejercicio del derecho a la protesta pacífica son aquellos que incluyen conductas violentas y lesionen o pongan en peligro la integridad física de las personas o dañen gravemente los bienes públicos o privados necesarios para la supervivencia de un grupo poblacional o para el funcionamiento de las instituciones del Estado. En esta categoría podemos encontrar delitos como violencia contra servidor público, obstrucción de vías, perturbación en servicio público, daño en bien ajeno y asonada. Su adecuación típica y análisis de antijuridicidad requieren la explicación de las razones por las cuales estas conductas no se encuentran cobijadas bajo el derecho a la protesta pacífica.

Los actos delictivos con una relación meramente eventual frente a la situación de la protesta, son aquellos que no tienen relación funcional ni finalística con el desarrollo de la protesta y, por ello, requieren ser investigados y judicializados penalmente. En este ámbito podemos encontrar delitos como el homicidio y su tentativa, así como los delitos que ponen en riesgo la seguridad pública, la violencia sexual, la detención arbitraria y otras formas de abuso de autoridad, el hurto, el terrorismo, entre otros.

En segundo lugar, la judicialización de delitos cometidos en el marco de la protesta pacífica se analiza bajo el principio rector del derecho penal como *última ratio*, considerando que los medios de índole policivo pueden contemplar mecanismos más específicos para sancionar y prevenir actos de violencia o uso de medios ilícitos.

En tercer lugar, la investigación de conductas en el marco de eventos de protesta social debe darse conforme con el estándar transversal de debida diligencia mencionado en el acápite *supra*, la cual es reforzada en casos de violencia de género y aquella perpetrada en contra de NNA.



En cuarto lugar, las investigaciones deben efectuarse, como ya fue señalado, en contexto, con asociación de casos y teniendo en cuenta la caracterización del territorio en el que se cometió el hecho delictivo.

En quinto lugar, la competencia de la justicia penal militar es excepcional y, por lo tanto, la Fiscalía alega conflictos de jurisdicción para que los casos de afectaciones a los derechos humanos sean conocidos por la jurisdicción ordinaria.

En desarrollo de la estrategia promovida, se delimitaron doce (12) líneas de investigación, dentro de las que se destacan las siguientes: (i) Esclarecimiento de homicidios relacionados con las manifestaciones violentas; (ii) Lesiones personales y/o abuso de la Fuerza Pública en contra de los ciudadanos; (iii) Activación del Mecanismo de Búsqueda Urgente para la ubicación de personas y, (iv) Agresión por parte de civiles en el marco de las manifestaciones violentas, entre otras.

En este sentido, por investigaciones del delito de homicidio con ocasión de las manifestaciones violentas en el año 2021 se tiene registro de 29 víctimas, de ellas, 25 civiles, 3 integrantes de la Policía Nacional y 1 miembro del Cuerpo Técnico de Investigación -CTI de la Fiscalía General de la Nación. De las 25 víctimas civiles, 2 casos con 7 víctimas asociadas se encuentran en etapa de juicio. Adicionalmente, se tiene un consolidado de (i) 65 casos con 70 noticias criminales relacionados con investigaciones por lesiones oculares; (ii) una investigación por desaparición forzada la cual ya se encuentra esclarecida y (iii) 627 reportes del Mecanismo de Búsqueda Urgente que se activaron con ocasión de la protesta social del año 2021, de los cuales, 299 fueron localizados, 132 correspondieron a duplicados, 192 fueron inadmitidos y 4 inactivados. Además, a la fecha, de dichos reportes no hay ninguno activo.

Por otro parte, frente al delito de terrorismo, la Directiva 002 de 2021, contempla que la protesta social no puede ser utilizada como escenario para la comisión de hechos terroristas, los cuales no solo deslegitiman la protesta social pacífica, sino que además ponen en peligro la vida e integridad de los manifestantes y de los demás ciudadanos. En ese orden, es de mencionar que la finalidad de la administración de justicia es garantizar el goce de los derechos fundamentales y, por lo tanto, debe velar por proteger la protesta pacífica, que es afectada por estos hechos. De conformidad con el precedente de la Sala de Casación Penal de la Corte



Suprema de Justicia, los verbos rectores del tipo penal de terrorismo son provocar o mantener en zozobra o terror a la población y para que se configure esta conducta punible, es necesario acreditar la configuración de tres factores¹⁶, a saber:

- i) El primer elemento es la realización de conductas que "pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices". Se debe prestar especial atención a los daños que recaigan en bienes dedicados a garantizar otros derechos fundamentales, como los bienes necesarios para el funcionamiento de la administración de justicia, las clínicas y los hospitales.
- ii) El segundo elemento es que estas conductas deben realizarse por "medios capaces de causar estragos". Esto implica que los medios empleados para poner en peligro los bienes jurídicos o la infraestructura descrita deben tener la potencialidad de causar daños de magnitudes importantes.
- iii) El tercer elemento es que la conducta debe causar zozobra o terror en la población o parte de ella. Este último elemento hace que la Corte Suprema de Justicia haya sostenido que este es un tipo penal de resultado, ya que requiere "amedrentar o poner en estado de pánico e incertidumbre"¹⁷ a la comunidad. En relación con este requisito, la Fiscalía caracteriza los territorios en que se cometen los hechos y presta especial atención a todas aquellas situaciones que, investigadas en su debido contexto, evidencien que los integrantes de una población, ya sea que se trate de una ciudad, municipio, zona o barrio, están en medio de la comisión de diferentes actos de violencia o amenaza que les generan angustia, incertidumbre y miedo.

Es de precisar que la tipificación de este delito está acorde con la Declaración Universal de Derechos Humanos (10-12-48), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre (04-48), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16-12-66) adoptado mediante

¹⁶ La conducta investigada no debe haber sido realizada "con ocasión y en desarrollo del conflicto armado interno", ya que ese tipo de conductas quedarían enmarcadas en el tipo penal previsto en el artículo 144 de la Ley 599 de 2000, el cual tipifica los actos de terrorismo.

¹⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, radicado 40401 (SP 13290-2014). Sentencia de Casación del 1 de octubre de 2014. MP María Del Rosario González Muñoz.



la Ley 74 de 1968¹⁸, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador" adoptado en Colombia mediante la Ley 319 de 1996.

Bajo ese Contexto, la protesta social pacífica, consagrada en el artículo 37 de la Constitución Política de Colombia, implica que: *"Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho"*, y el Estado como garante de este derecho, debe tener una respuesta oportuna *"en materia preventiva, disciplinaria o de intervención judicial, si las circunstancias de los hechos así lo demandaren"*, por tanto, involucra que se dé una *"investigación y judicialización de los delitos que la afectan y que deslegitiman su ejercicio"*.

De esta manera, aquellas acciones que vulneran derechos a la vida o a la integridad física son generadoras de un *"efecto atemorizador que resulta ser especialmente grave por el impacto que tiene sobre el ejercicio de los derechos de reunión, de libertad de expresión, y a la libre asociación"*.

Es así como, de acuerdo con lo documentado probatoriamente, la Fiscalía en desarrollo de sus facultades constitucionales y legales, identificó algunas personas que, aprovechando el contexto, realizaron un despliegue de acciones criminales que afectaron la legitimidad de la manifestación social y que, tanto directa como indirectamente, afectaron a los ciudadanos que de manera libre estaban en ejercicio de su derecho, así como de aquellos que no eran partícipes.

Para finalizar, la Fiscalía General de la Nación se permite reiterar que Colombia es un Estado social de derecho que vela por la separación de poderes y la salvaguarda de las libertades individuales y los derechos humanos, todo ello, en observancia con las normas nacionales y los Tratados que ha suscrito Colombia en diferentes materias. Asimismo, se recaba que, independientemente de la temática, los fiscales de conocimiento ciñen sus actuaciones de conformidad con el ordenamiento jurídico, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal vigente y

¹⁸ Por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966".



presentan los elementos materiales probatorios y evidencia física ante la autoridad judicial competente, siendo un Juez de la República, quien decide, entre otros, para el caso de audiencias preliminares, la procedencia o no de las medidas de aseguramiento y órdenes de captura, y autoriza y/o imparte legalidad a algunos de los actos investigativos adelantados por el ente acusador.

Adicionalmente, para el conocimiento específico del proceso y la situación jurídica de las personas vinculadas, es el Juez de conocimiento quien posterior a conocer las pruebas presentadas tanto por la Fiscalía como por la defensa, y con base en los preceptos legales que rigen el procedimiento penal, decide, al final del proceso, la culpabilidad o no de la persona vinculada, siempre bajo los preceptos constitucionales de autonomía e independencia en las decisiones.