



Bogotá D.C., 23 de junio de 2017

Honorable Magistrado  
**ALBERTO ROJAS RÍOS**  
**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

E. S. D.

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

**Expediente:** RDL-031

**JOMARY ORTEGÓN OSORIO**, Presidenta de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" y **SEBASTIÁN ESCOBAR URIBE** abogado de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo"; **CLAUDIA LILIANA ERAZO MALDONADO**, Directora de la Corporación Jurídica Yira Castro y **HAROLD VARGAS HORTUA** abogado de la Corporación Jurídica Yira Castro; **ALEXANDRA GONZÁLEZ ZAPATA**, Secretaría Técnica del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado MOVICE, **ALBERTO FRANCO GIRALDO** y **MANUEL ALEJANDRO GARZÓN CORREA**, Director y abogado de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, colombianos y

colombianas mayores de edad, vecinos de Bogotá, identificados como aparece al pie de nuestras respectivas firmas, de conformidad con lo prescrito en el Acto Legislativo 01 de 2016 que establece el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y el Decreto 121 de 2017, presentamos ante la Honorable Corte Constitucional **intervención ciudadana** sobre el **Decreto Ley 898 del 29 de mayo de 2017**, "*Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones*"

Teniendo en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo transitorio 2 de la Constitución sobre Facultades Presidenciales para la Paz, incorporado mediante el Acto Legislativo 1 de 2016, "*por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*", la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre el control de constitucionalidad del Decreto Ley 898 de 2017.

En la presente intervención le solicitaremos a la Honorable Corte, que en el marco de sus facultades constitucionales declare la exequibilidad de los artículos 1 al 24 del Título I, 61 y 66, y la exequibilidad parcial del artículo 25 del Decreto 898 de 2017 sometido a examen, al tiempo que establezca condiciones de interpretación de los artículos 2, 4, 5, 7, 10, 16 y 21 de la misma normativa. También solicitamos a la H. Corte como pretensión principal, declarar la inexecutable de los artículos 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, y 67, y en su defecto, declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 25, 37, 39 y 41.

**Contenido**

I. INTRODUCCIÓN	4
II. RESUMEN	8
III. SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO 898 DE 2017	11
A. Verificación del cumplimiento de los requisitos de validez	11
1. Verificación del cumplimiento de los requisitos formales del Decreto	13
2. Verificación del cumplimiento de los requisitos materiales del Decreto	14
a) El Decreto 898 de 2017 satisface el criterio de necesidad estricta	14
b) Conexidad objetiva:	17
i) Análisis del Título I y artículos 25, 61 y 66	18
ii) Análisis de los Títulos II, III y IV	19
c) Conexidad estricta:	20
i) Análisis del Título I y artículos 25, 61 y 66.	21
ii) Análisis de los Títulos II, III y IV	24
d) Conexidad suficiente:	33
B. Conclusión	35
IV. AUTONOMÍA DE LA UNIDAD ESPECIAL DE INVESTIGACIÓN	36
A. Normativa bajo análisis	36
B. El principio de autonomía e independencia judicial	38
C. Análisis de la normativa	45
D. Conclusión	48
V. ROL DE LAS DIRECCIONES ESPECIALIZADAS DENTRO DE LA DELEGADA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA.	49
A. Normativa bajo análisis	49
B. Intervención	52
C. Conclusión	56
VI. PETICIONES	56

## I. INTRODUCCIÓN

El fenómeno del paramilitarismo en Colombia no es reciente. La estrategia estatal de formar, entrenar y armar civiles contra aquellos que considera sus enemigos se advierte tempranamente desde las décadas de los cuarenta y cincuenta cuando grupos privados, los denominados *pájaros*, operaron con el apoyo y la complicidad de las autoridades<sup>1</sup>. En la década de los sesenta al amparo de la Doctrina de Seguridad Nacional fue expedido el decreto 3398 de 1965, el cual fue convertido posteriormente en legislación permanente a través de la ley 48 de 1968, por medio de los cuales se dio el fundamento legal para la organización de la “defensa nacional”, la “defensa civil” y la promoción en la organización de las “autodefensas”.

En 1962, el General Alberto Ruiz Novoa, entonces Ministro de Defensa adoptó el *Plan Lazo* en el que se enfatiza la importancia de la población en la lucha contrainsurgente, contemplando por un lado acciones cívico militares para “ganar los corazones” de los civiles”, y por el otro, fomentando la creación de grupos civiles armados denominados de “autodefensa”, “defensa civil” u “operaciones de organización popular”<sup>2</sup>. A esta normativa, siguieron directrices de las Fuerzas Armadas en las cuales se impartían orientaciones para promover la conformación de grupos de civiles armados<sup>3</sup>.

Funcionarios de la fuerza pública entrenaron, dotaron de armamento y adoctrinaron a civiles agrupados bajo diversos nombres como Muerte a Secuestradores (MAS), el Escuadrón de la Muerte, Muerte a Abigeos (MAOS), Castigo a Firmantes o Intermediarios Estafadores (CAFIES), el Embrión, Alfa 83, Prolimpieza del Valle del Magdalena, Tiznados, Movimiento Anticomunista Colombiano, los Grillos, el Escuadrón Machete,

---

<sup>1</sup> Daniel García Peña. El paramilitarismo. Bogotá: El Espectador, marzo 22 de 2007, pp. 54-55.

<sup>2</sup> Véase: Human Rights Watch. Las redes de asesinos en Colombia: la asociación militar, paramilitar y Estados Unidos, noviembre de 1996, capítulo 2 y Guido Piccoli, el Sistema de Pájaro Colombia, paramilitarismo y conflicto social, 2005, pp. 60-64.

<sup>3</sup> Por ejemplo los manuales contrainsurgentes: manual de contraguerrillas de 1979; Manual de Combate contra bandoleros o guerrilleros - resolución 0014 de 25 de junio de 1982, EJC-3-101782; Reglamento de Combate de Contraguerrillas - EJC-3-10/87. Citado en: PCS, CCAJAR, CIJP y FCSPP. El desmantelamiento del paramilitarismo: aprendizajes y recomendaciones desde las víctimas. Bogotá: diciembre de 2014, p. 18

Falange, Muerte a Invasores, Colaboradores y Patrocinadores (MAICOPA), los Comandos Verdes, Terminador, Menudos, Justiciero Implacable, Mano Negra y Plan Fantasma, los Grises, Rambo, Toticol, los Criollos y Black Flag, entre otros<sup>4</sup>, quienes bajo el supuesto de una “estrategia contrainsurgente” cometieron masacres, desapariciones forzadas y asesinatos selectivos en contra de integrantes de la población civil a quienes consideraban colaboradores de las guerrillas y en consecuencia, parte del “enemigo interno” a eliminar.

Desde el año 1983, el entonces Procurador General de la Nación señaló la participación de personal de las Fuerzas Militares en la conformación de estos grupos y durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) fueron identificadas cerca de 200 organizaciones paramilitares. En 1988, con posterioridad a la Masacre de la Rochela perpetrada contra una comisión judicial que investigaba 25 crímenes cometidos por los “masetos” en Santander, el gobierno de Barco declaró ilegales a las autodefensas y estableció la tipificación de la conformación de éstas como conducta punible, mediante los decretos 813, 814 y 815<sup>5</sup>. Asimismo el 15 de mayo de 1989, la Corte Suprema de justicia declaró inconstitucional la base legal del paramilitarismo porque estaba en contradicción con el principio constitucional de “monopolio de las armas en cabeza del Estado” y señaló que el uso de este articulado para la creación de grupos civiles armados “se ubica al margen de la Constitución y de las leyes”.

La Corte IDH ha considerado en numerosas ocasiones la responsabilidad internacional del Estado colombiano en la génesis del paramilitarismo en Colombia al expedir esta normativa<sup>6</sup>.

Bajo el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) se dio inicio a la creación de Asociaciones de Seguridad Rural o Convivir y durante la presidencia de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) el paramilitarismo volvió a tener una base legal. Por medio de su ministro de defensa, Fernando Botero Zea, se impulsaron las Asociaciones Comunitarias de Vigilancia Rural, “Convivir”, con respaldo legal en los Decretos 2535 de 1993 y 356 de

---

<sup>4</sup> Edgar de Jesús Velásquez Rivera. Historia del paramilitarismo en Colombia. História (São Paulo), vol. 26, núm. 1, 2007, pp. 134-153 Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho São Paulo, Brasil

<sup>5</sup> Daniel García Peña. El paramilitarismo. Bogotá: El Espectador, marzo 22 de 2007, p. 54

<sup>6</sup> Corte IDH. Masacre de Mapiripán, Masacre de la Rochela, Desaparición de 19 Comerciantes, Masacre de Pueblo Bello, Masacres de Ituango.

1994 con la función de contribuir con labores de inteligencia para las fuerzas armadas<sup>7</sup>. Debido a la presión de organizaciones de derechos humanos, la reglamentación de las Convivir llevó a la disolución legal de una tercera parte de estas entidades. A pesar de que en 1999, el sustento legal de estos grupos fue declarado inconstitucional, mediante sentencia C-572/97, ello no significó el desmonte de las estructuras armadas, ni la recuperación de las armas por parte del Estado.

Entre 1997 y 1999, los grupos paramilitares se agremiaron bajo la estructura Autodefensas Unidas de Colombia AUC. En el informe de la CIDH de 2004, sobre el proceso de desmovilización, se resumen varios de los patrones de comportamiento violatorios de los derechos humanos que se relacionan con el paramilitarismo<sup>8</sup>:

*"(i) despliegue de violencia concentrada en ciertas áreas del país que parecía responder a objetivos estratégicos de dominación militar y económica; (ii) presencia en corregimientos o municipios que se traducía en constantes actos de violencia o castigo contra miembros de la comunidad percibidos como simpatizantes de grupos adversarios simplemente por no haberles hecho resistencia en el pasado; (iii) imposición de formas de comportamiento a nivel comunitario y actos de limpieza social; (iv) la continuidad de actos de violencia perpetrados contra la población civil a pesar de la presencia de la Fuerza Pública, notando que vínculos o grados de cooperación entre los paramilitares y la Fuerza Pública conlleva a responsabilidad estatal; (v) violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario perpetradas en zonas rurales orientadas a causar terror y desplazamiento y apropiación indebida de bienes y tierras."*

En 2009 se calculaba que durante los últimos 50 años el Estado colombiano había cometido más de 24.000 violaciones a derechos humanos por acción, o indirectamente por omisión, aquiescencia o colaboración con la estrategia paramilitar<sup>9</sup>, entre ellos

---

<sup>7</sup> Cfr. Edgar de Jesús Velásquez Rivera. Historia del paramilitarismo en Colombia. História (São Paulo), vol. 26, núm. 1, 2007, pp. 134-153 Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho São Paulo, Brasil

<sup>8</sup> Citado en: PCS, CCAJAR, CIJP y FCSPP. El desmantelamiento del paramilitarismo: aprendizajes y recomendaciones desde las víctimas. Bogotá: diciembre de 2014. En referencia a OEA, CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia, 2014*.

<sup>9</sup> *Caracol*, 24 de abril 2009, "La Fiscalía tiene 50 mil denuncias de personas que habrían sido desaparecidas", consultado por PCS el 30 mayo 2009; *El Espectador*, 1 mayo 2009, "Población desplazada en Colombia alcanza los 4,3 millones de personas", consultado por PCS el 1 mayo 2009; *Caracol*, 13 julio 2009, "Cerca de 21 mil homicidios han confesado los paramilitares: Fiscalía", consultado por PCS el 20 agosto 2009; *Caracol*, 29 mayo 2009; "Doscientos once mil colombianos se han acreditado como víctimas de grupos armados ilegales ante la Fiscalía", consultado por PCS el 30 mayo 2009; *El Tiempo.com*, 7 julio 2009; "Hay

masacres, asesinatos, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados, ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, tortura, violencia sexual y persecución política. La casi totalidad de estos crímenes se encontraban en la impunidad. La primera cifra mencionada en el informe general del Grupo de Memoria Histórica, *¡Basta Ya! Colombia Memorias de Guerra y Dignidad*, publicado en 2013, es de 220.000 muertes entre 1958 y 2012, 81,5% de ellos de población civil<sup>10</sup>.

A pesar del llamado proceso de desmovilización paramilitar adelantado bajo el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), en el cual se desmovilizaron 30.000 integrantes de las AUC entre noviembre de 2003 y agosto de 2006<sup>11</sup>, organismos intergubernamentales y organizaciones de la sociedad civil han denunciado la persistencia de estructuras que cumplen con la definición básica de paramilitar, que mantienen una amplia presencia y dominio territorial, cuyo comportamiento es igual o parecido al de los grupos que se desmovilizaron y cuyas víctimas son similares<sup>12</sup>. Así, desde el séptimo informe de la Misión de Acompañamiento al proceso de paz en Colombia, de la Organización de Estado Americanos, (MAPP-OEA) este organismo detalló la presencia permanente de estructuras luego de las desmovilizaciones<sup>13</sup>. También se ha llamado la atención a la existencia de relaciones estrechas con la Fuerza Pública y a la persistencia de la impunidad frente sus crímenes.

Entre otras expresiones de denuncia recientes se destaca el informe del Banco de Datos

---

1.603 militares investigados por posibles falsos positivos desde el 2003 por la Procuraduría”, consultado por PCS el 2 septiembre 2009. Citado en: PCS, CCAJAR, CIJP y FCSP. El desmantelamiento del paramilitarismo: aprendizajes y recomendaciones desde las víctimas. Bogotá: diciembre de 2014

<sup>10</sup> Gobierno de Colombia, Centro Nacional de Memoria Histórica, *¡Basta Ya! Colombia Memorias de Guerra y Dignidad*, Bogotá: 2013, p32. Se puede acceder al informe completo en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/index.html>.

Citado en: PCS, CCAJAR, CIJP y FCSP. El desmantelamiento del paramilitarismo: aprendizajes y recomendaciones desde las víctimas. Bogotá: diciembre de 2014, p. 14

<sup>11</sup> Véase: MAPP-OEA, Octavo Informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al proceso de paz en Colombia. OEA/Ser.G/CP/doc. 4176/07, 14 de febrero de 1997

<sup>12</sup> PCS, CCAJAR, CIJP y FCSP. El desmantelamiento del paramilitarismo: aprendizajes y recomendaciones desde las víctimas. Bogotá: diciembre de 2014

<sup>13</sup> Al respecto, véase MAPP-OEA, “Séptimo Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz”, OEA/Ser.G CP/doc.4148/06,30 de agosto de 2006.

de Cinep-PPP, "El paramilitarismo sí existe: Informe de la situación de derechos humanos en Colombia durante 2016", en el que se atribuyeron 550 victimizaciones a grupos paramilitares y 833 a actores armados no identificados durante 2016, por lo que se puede afirmar que se trata de violencia política<sup>14</sup>. De acuerdo con el informe los departamentos más afectados durante 2016 por estos crímenes fueron Antioquia, Boyacá, Atlántico, Cauca, Norte de Santander, Santander y Chocó<sup>15</sup>.

En atención a la urgencia de desarticular el paramilitarismo como fenómeno complejo de creación estatal, responsable de multiplicidad de violaciones a derechos humanos cometidas de manera masiva y sistemática, las organizaciones firmantes reconocemos no solo la importancia, sino la necesidad de que las medidas que han sido adoptadas en el marco del *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante Acuerdo Final) suscrito entre el Gobierno Nacional y la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, con el propósito de identificar, desarticular, dismantelar y prevenir la repetición de los crímenes cometidos por el paramilitarismo en Colombia, sean pronta y efectivamente implementadas, para lo cual la expedición del Decreto Ley 898 del 29 de mayo de 2017, por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmonte de dichas estructuras constituye un importante paso en ese sentido. Por esta razón solicitamos que sea declarado constitucional en su Título I, y que la Corte pueda pronunciarse sobre algunos aspectos que requieren ajustes para que cumpla efectivamente el propósito que inspira su creación.

## **II. RESUMEN**

La presente intervención estará dirigida, en primer lugar, a analizar si el Decreto 898 de 2017 satisface los requisitos materiales y formales que deben surtir las normas expedidas bajo el procedimiento de vía rápida de implementación legislativa *Fast Track*, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2016 y las decisiones de la Corte

---

<sup>14</sup> Véase: Cinep. Comunicado de prensa, 3 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/item/415-el-paramilitarismo-si-existe-informe-de-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-2016.html>

<sup>15</sup> Cfr. Cinep-PPP. El paramilitarismo sí existe. Disponible en: [https://www.academia.edu/32810469/Informe\\_-\\_Situaci%C3%B3n\\_de\\_derechos\\_humanos\\_en\\_Colombia\\_2016\\_el\\_paramilitarismo\\_s%C3%AD\\_existe](https://www.academia.edu/32810469/Informe_-_Situaci%C3%B3n_de_derechos_humanos_en_Colombia_2016_el_paramilitarismo_s%C3%AD_existe)

Constitucional.

Al respecto, consideramos que el Decreto Ley 898 de 2017 tiene dos partes claramente diferenciadas por lo que su análisis debe hacerse por separado. Por un lado, el Título I crea 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 y 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 adelante “Unidad Especial de Investigación” o “La unidad”), y por el otro, los Títulos II, III y IV, que modifican la estructura de la Fiscalía General de la Nación.

Así, consideramos que el Título I del Decreto 898 de 2017 guarda **una conexión material con el Acuerdo final** en tanto crea la Unidad Especial de Investigación y al hacerlo desarrolla el Punto 3.4.4. del mismo. Igualmente, esta medida se articula con otras incluidas en el Acuerdo Final como la Comisión de Seguridad y Garantías, la creación de un cuerpo élite de la Policía Nacional, entre otras.

Este requisito por el contrario, no se satisface completamente en los Títulos II, III y IV de la normativa, en los que se aprovecha este instrumento para modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación en asuntos que no fueron convenidos por las partes, y que han sido fruto de la voluntad unilateral del Gobierno. Es claro que el Acuerdo Final indicó que se debía fortalecer la Fiscalía General de la Nación para el funcionamiento de la Unidad que se incorpora, no obstante, dicho fortalecimiento no implica *per se* la modificación general de su estructura, su reorganización y mucho menos la supresión de cargos.

Por tanto, no debería escapar al análisis de la Corte Constitucional que, bajo el argumento de *"robustecer y definir la capacidad estratégica y planeación de la Entidad, para adecuar su estructura a los cambios exigidos por el acuerdo"*, se utilice el procedimiento legislativo especial para asuntos que no son de su competencia. Así, al analizar el Decreto 898 de 2017, la Corte debería diferenciar entre aquellas normas necesarias para la creación y puesta en práctica de la Unidad investigativa (Título I, y artículos 25, numeral 1.12, 61 y 66), sobre las cuales es predicable la conexidad y aquellas en las que se modifica la estructura de la Fiscalía (Títulos II, III y IV) en la que el nexo con

el Acuerdo Final no es claro.

Igualmente, el Título I del Decreto 898 que crea la Unidad Especial de Investigación guarda **necesidad estricta** en tanto como lo refiere la parte considerativa de la norma, la situación por la que atraviesan defensores/as de derechos humanos y líderes/as sociales amerita la adopción de medidas inmediatas y urgentes, que tengan una naturaleza esencialmente preventiva, como sería en este caso, la acción de investigación, judicialización y sanción de los agresores, y la desarticulación de estos grupos.

Tal como lo refiere la sección motiva de la norma, el informe anual del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos refiere que esta situación es “motivo de preocupación” de Naciones Unidas y que tan solo en 2016, la OACNUDH registró la comisión de 59 homicidios, 44 ataques, 210 amenazas y 72 violaciones a los derechos de privacidad y propiedad, para un total de 389 ataques a esta población.

Por su parte, la Defensoría Nacional del Pueblo señaló recientemente que, entre el 1 de enero de 2016 y el 20 de febrero del presente año, se registraron al menos 120 homicidios, 33 atentados y 27 agresiones contra líderes y lideresas sociales<sup>16</sup>. Los registros de organizaciones de derechos humanos como el Programa Somos Defensores refieren que durante 2016, fueron asesinados 80 defensores y defensoras de derechos humanos y 43 fueron víctimas de ataques contra su vida<sup>17</sup>.

En síntesis, consideramos que el Título I del Decreto 898 de 2017 satisface los requisitos de necesidad estricta y conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final; no así los Títulos II, III y IV de la misma normativa, apartados en los que el Gobierno Nacional excedió los límites establecidos por la Constitución a su función legislativa extraordinaria, irrespetando los principios de autenticidad y bilateralidad del Acuerdo Final, al establecer modificaciones estructurales a la Fiscalía que no se relacionan directamente con la implementación del Acuerdo Final, razón por la cual se solicita a la Corte que declare la inexecutable de todos aquellos artículos del Decreto que no desarrollan estrictamente la creación y funcionamiento de la Unidad Especial de Investigación.

---

<sup>16</sup> Defensoría Nacional del Pueblo, Informe de Riesgo No. 010-17 A.I., 30 de marzo de 2017

<sup>17</sup> Programa Somos Defensores. Contra las cuerdas. Informe anual 2016 sobre la situación de defensores y defensoras en Colombia, febrero de 2017

En segundo lugar, solicitaremos a la Corte el análisis del articulado del Título I del Decreto Ley 898 de 2017, para que sea armonizado con los principio de independencia y autonomía de las que habla el numeral 3.4.4 del acuerdo final y que inspiraron la creación de la Unidad Especial de Investigación. Esto con el objeto de que se interprete dicho título garantizando que la autonomía de la labor de los funcionarios de la Unidad Especial en cabeza de su Director se respete, y puedan ejecutar de la mejor manera todas las tareas asignadas asegurando así una independencia en las decisiones, investigaciones, intervenciones o cualquier otra labor encargada a dicha Unidad. Por lo anterior se solicitará a la Honorable Corte Constitucional, una constitucionalidad condicionada tomando en cuenta los principios constitucionales que orientan la función judicial.

Por último, solicitaremos a la Honorable Corte, que analice subsidiariamente el término "contra la Criminalidad Organizada" incluido en el artículo 25 (numeral 2.1) y en los artículos 37, 39 y 41 del decreto ley 898 de 2017, frente a las implicaciones que esta incorporación pueda generar en lo relacionado al deber de investigar graves violaciones a Derechos Humanos cometidas por agentes estatales y el enfoque de sus investigaciones.

### III. SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO 898 DE 2017

#### A. Verificación del cumplimiento de los requisitos de validez

El Acto Legislativo 01 de 2016 establece facultades extraordinarias para que el Presidente de la República pueda expedir decretos con fuerza de ley cuyo contenido facilite la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final. Estos decretos tienen control material y formal por parte de la Corte Constitucional, bajo el entendido que los mismos no pueden sacrificar principios propios del Estado Social de Derecho, entre ellos, la separación de poderes y los derechos de las víctimas.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-699 de 2016 mediante la cual reconoció la competencia del Presidente de la República para legislar de manera extraordinaria, entendió que dicha competencia no era ilimitada, y que en el examen de constitucionalidad debía verificar que los decretos con fuerza de ley cumplan con la finalidad "**para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final; que tengan entonces una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo; que se den en circunstancias**

**excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias (...)**". Los decretos expedidos en uso de estas facultades son una herramienta "para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera". Su finalidad última es lograr la paz dentro del marco constitucional, luego es indispensable establecer un control sobre el abuso de poder.

Respecto a los controles formales, los decretos con fuerza de ley deben i) ser expedidos por el Presidente de la República atendiendo a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución; ii) los mismos deben ser expedidos dentro de los siguientes 180 días a la entrada en vigencia del Acto legislativo 01 de 2016; y iii) el decreto debe tener "**una motivación suficiente, la cual demuestre su condición de instrumento para la implementación del Acuerdo Final**".<sup>18</sup> Por otro lado, el control material de los decretos implica que los mismos deben atender a los criterios de i) necesidad estricta y ii) conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final.

Sobre el primer elemento, esto es, necesidad estricta, el mismo se deriva del principio de separación de poderes. Así, la tensión que genera expedir decretos con fuerza de ley por medio de la facultad excepcionalidad que se le confiere al Presidente y que originalmente reside en el legislativo, se compensa con la urgencia e imperiosa necesidad de que su expedición no sea objetivamente posible tramitar por los canales ordinarios y especiales del Congreso de la República, precisó la Corte:

*"Esta exigencia de estricta necesidad se justifica porque toda habilitación extraordinaria para legislar supone un sacrificio para el principio democrático. Mientras el Congreso de la República representa al pueblo, tiene una configuración pluralista y garantías de multiculturalidad, y sus procedimientos son deliberativos y mayoritarios, el Presidente de la República no encarna simultáneamente todos estos valores. Por lo mismo, ese sacrificio debe estar debidamente justificado. Tradicionalmente, la atribución de facultades extraordinarias se legitima por la conveniencia de contar con legislación oportuna o tecnificada. Pero en el contexto del Acto Legislativo 1 de 2016 no es suficiente con apelar en abstracto a estos dos objetivos. Es posible que las medidas del decreto ley se requieran con inmediatez, pero el procedimiento legislativo especial garantiza una legislación expedita. Es también factible que las normas del decreto ley exijan desarrollo técnico, pero las reglas especiales del proceso legislativo propician la*

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia C-160 de 2017, MP Gloria Stella Ortiz Delgado

*tecnificación de la legislación.*<sup>19</sup>

El segundo elemento del control material, es decir la conexidad, exige que esta sea estricta, objetiva y suficiente. Sobre la conexidad objetiva, ha señalado la Corte que el Gobierno debe demostrar un vínculo *cierto y verificable* entre el contenido del decreto sometido a examen y el Acuerdo Final, es decir, el contenido del decreto no puede regular aspectos distintos o que excedan el propósito de la implementación del contenido del Acuerdo Final. Por su parte, la conexidad estricta exige que, además de la demostración del vínculo cierto y verificable, el Gobierno demuestre ese aspecto concreto y definido del Acuerdo que pretende regular. Esta conexidad estricta es necesaria para que el Ejecutivo, bajo el argumento de regular las materias que engloban los seis puntos del Acuerdo Final, no se exceda en las facultades extraordinarias al punto de generar una afectación irremediable sobre alguno de los principios de la Constitución, como la separación de poderes<sup>20</sup>.

### **1. Verificación del cumplimiento de los requisitos formales del Decreto**

Según los criterios exigidos por la Corte respecto al control de forma, el Decreto 898 de 2017 cumple con esas condiciones, a saber: i) atendiendo a lo dispuesto por el artículo 151 Superior, el Decreto está suscrito por el Ministro de Justicia y del Derecho, Enrique Gil Botero, así como del Viceministro técnico del Ministerio de Hacienda y crédito público, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y crédito público, Andrés Escobar Arango, quienes tienen relación directa con las materias que se pretenden regular en el Decreto objeto de examen; ii) adicionalmente, el Decreto especifica en su título el contenido del mismo al señalar *"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*

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia C-174 de 2017, MP María Victoria Calle Correa

<sup>20</sup> *Ibíd*

*la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones"*, suficiente para cumplir con lo exigido por el artículo 169 de la Constitución; iii) el Decreto explícitamente expone que la promulgación del mismo responde al ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente que le confirió el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016; y finalmente, iv) el Decreto 898 de 2017 presenta una exposición de motivos por parte del Presidente de la República que basta para cumplir con el requisito de forma exigido por la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

## **2. Verificación del cumplimiento de los requisitos materiales del Decreto**

A continuación argumentaremos que, si bien el Decreto 898 de 2017 cumple los requisitos formales, no soporta en su totalidad el control constitucional en sus requisitos materiales. Se evidenciará que si bien el Título I respeta los estándares constitucionales, no ocurre lo mismo con los Títulos II, III y IV que exceden las facultades gubernamentales, haciendo la importante salvedad de que dentro de dichos apartes, el artículo 25, el artículo 61 y el artículo 66 superan parcialmente los requisitos materiales, puesto que van dirigidos a la implementación normativa del Acuerdo, en tanto facilitan la creación y vinculación en estricto sentido de la Unidad dentro de la estructura de la Fiscalía General de la Nación, crean los cargos para su funcionamiento, y establecen con cargo al presupuesto de la Fiscalía General de la Nación, los gastos que demande la puesta en marcha de la Unidad Especial de investigación.

### **a) El Decreto 898 de 2017 satisface el criterio de necesidad estricta**

La Corte Constitucional ha establecido que la necesidad estricta *"exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, [...] En otras palabras, lo que le corresponde al Ejecutivo es establecer, dentro de los considerandos de los decretos extraordinarios, cómo el uso de la habilitación legislativa especial es imperioso para regular la materia específica de que trata el decreto respectivo"*.

En este sentido, nos proponemos ofrecer a la Corte dos argumentos, contenidos en la motivación del decreto bajo examen, bajo los cuales la creación de la Unidad Especial de Investigación cumple con el criterio material de necesidad estricta a partir de: i) el escenario actual de posconflicto ha significado un aumento de la presencia de grupos

paramilitares en ciertas regiones del país, manifestado en el crecimiento de agresiones a defensores y defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales y políticos; y ii) Los mecanismos ordinarios existentes dentro de la Fiscalía General de la Nación no han dado los resultados esperados de investigación y sanción por esta situación, por lo que, no es imperioso someter a los procesos deliberativos ordinarios, como el Congreso de la República, mecanismos inmediatos de protección, investigación y acusación.

Sobre el primer elemento, el informe de riesgo de la Defensoría Nacional del Pueblo señala que desde finales de 2015 se incrementaron las agresiones a líderes sociales, pero destaca que a partir del 26 de agosto de 2016, cuando se dio a conocer el Acuerdo Final, *"en distintas regiones del territorio nacional arreciaron las amenazas y atentados en contra de líderes sociales y comunitarios, especialmente aquellos que desarrollan actividades asociadas a la defensa de sus territorios, de oposición a proyectos extractivos y particularmente, en relación con aquellos dedicados a hacer pedagogía para la paz y a apostar por la construcción de la paz territorial"*.

*Además, indica que también existe riesgo por el ingreso de nuevos actores armados a las regiones que históricamente controlaron las Farc, quienes se disputan el control territorial y las economías ilegales. Al respecto, señala que esas circunstancias están "impactando principalmente sobre personas y organizaciones que abanderan la defensa del territorio, los recursos naturales, los derechos de las víctimas, la restitución de tierras, quienes propenden por el fortalecimiento de las agendas comunitarias y la implementación de los acuerdos de paz en el nivel territorial"*.

*Asimismo, plantea como otro factor de vulnerabilidad, "los intereses de élites y grupos de poder regionales que han manifestado su oposición a los acuerdos de paz y a las reformas y cambios que estos conllevan, especialmente en lo atinente a medidas de retorno, restitución y reparación en materia agraria. Algunos de estos actores al parecer asociados a grupos armados ilegales, estarían promoviendo amenazas, hostigamientos y atentados en contra de defensores de derechos humanos, líderes de organizaciones de víctimas, organizaciones y movimientos políticos de oposición, expresados en situaciones de estigmatización, panfletos amenazantes, homicidios y desapariciones forzadas"*.

*Está relación entre procesos de transición hacia la paz con el recrudecimiento de la violencia organizada, se ejemplifica en la motivación del Decreto 898 de 2017 a partir de los procesos de transición de Bosnia y Herzegovina, Suráfrica y los procesos latinoamericanos. Para el*

*caso colombiano señala que "estudios especializados han identificado que la criminalidad organizada, especialmente, la derivada de bandas criminales no sólo participa en el narcotráfico, sino también en la minería ilegal, el contrabando, el tráfico de armas, el sicariato, el microtráfico, y el control social mediante actos de violencia contra líderes sociales y grupos vulnerables, intimidación de la población y alianzas con sectores políticos y judiciales, fenómenos cuya investigación y judicialización requieren de fiscales especializados tanto en la seguridad ciudadana, como en otros tipos de criminalidad. Igualmente, se ha documentado que la acción y áreas de influencia de estas organizaciones crece durante los procesos de transición a la paz, por lo cual se requiere de una adecuación del ente investigador para reaccionar rápidamente ante estos fenómenos" (énfasis nuestro)*

Sobre el segundo elemento, en distintos escenarios internacionales la Fiscalía General de la Nación ha reconocido los pocos avances en la investigación y sanción de agresiones contra defensores y defensoras de derechos humanos, por lo que ha modificado anualmente sus metodologías de investigación sin avanzar en los resultados esperados. De este modo, el pasado 21 de marzo de la anualidad, en el marco de las audiencias públicas del 161º Periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Fiscalía General de la Nación expuso una nueva metodología para una adecuada investigación de las diferentes agresiones hacia defensores de derechos humanos y así garantizar su protección. Según lo expuesto por la Fiscalía General de la Nación, se establecieron 8 líneas concretas para actuar frente a las agresiones hacia defensores de Derechos Humanos, sin embargo, los resultados de la aplicación de dicha ruta sigue siendo cuestionable.

En este sentido, de los 59 homicidios, 44 ataques, 210 amenazas y 72 violaciones a los derechos de privacidad y propiedad, para un total de 389 ataques, la Fiscalía informaba de apenas cuatro condenas y ninguna por amenazas. En este contexto es preciso señalar la calificación del Departamento de Estado de los Estados Unidos con respecto al esclarecimiento de los hechos. En su informe anual del 2016 advirtió, de nuevo, que Colombia posee "un sistema judicial ineficaz": Muchas personas acusadas de abusos de derechos humanos como "agentes estatales de alto nivel y ex miembros de grupos paramilitares" no son procesadas adecuadamente por sus delitos.

La jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha definido impunidad como "la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos

protegidos por la Convención Americana ” y ha subrayado que “el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares ” (énfasis nuestro)

La creación de la Unidad Especial de Investigación, bajo los parámetros establecidos en el Acuerdo Final y desarrollados en el contenido normativo del decreto bajo examen, supera las deficiencias de la Fiscalía General de la Nación para dar resultados contra la impunidad y garantizar la seguridad en los territorios que son escenarios de transición. Asimismo, su funcionamiento se relaciona directamente con el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado (como investigación y sanción), las garantías de no repetición contenidas en el Acuerdo Final y el deber del desmantelamiento de las estructuras paramilitares, por lo que tiene un carácter urgente de implementación que no requiere someterse a los procesos deliberativos ordinarios del Congreso de la República, ni tiene reserva de ley.

**b) Conexidad objetiva:**

Como se precisó anteriormente, de acuerdo con la Corte Constitucional, para establecer que efectivamente existe conexidad, es necesario demostrar que el Decreto Ley en cuestión trata una materia que es conexa con el Acuerdo Final<sup>21</sup>. No obstante, esta Corte ha sido enfática al señalar que la relación o vínculo que presupone la conexidad no es simple, al contrario, debe ser: objetivo, estricto y suficiente.

Respecto de la conexidad objetiva, ésta se refiere a ***“la necesidad de que el Gobierno demuestre un vínculo cierto y verificable entre un contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo. La regla fijada en el Acto Legislativo determina que dichos decretos deben servir para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo. Ello quiere decir que son desarrollos del mismo, lo que implica que no puedan regular aspectos diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación. Sobre este último aspecto, se desconocerá la conexidad objetiva cuando la materia regulada, aunque en un primer momento se advierta que está vinculada con el Acuerdo Final, termina por regular asuntos que exceden los propósitos de su***

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 699 de 2016, párr. 65 y 66.

*implementación”.*<sup>22</sup>

Bajo ese entendido, es necesario señalar que el Acuerdo Final establece expresamente la creación de la Unidad Especial de Investigación, atendiendo a la necesidad urgente de asegurar la efectividad de la lucha contra las organizaciones criminales y sus redes de apoyo como fue establecido en el numeral 3.4.4 de dicho instrumento, en armonía con el numeral 74 del punto 5.1.2. del mismo, relativo al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición. En este punto, nos parece relevante distinguir entre el Título I del Decreto referido a dicha Unidad y los Títulos II, III y IV que se refieren a la reestructuración de la Fiscalía General de la Nación.

#### **i) Análisis del Título I y artículos 25, 61 y 66**

El Título I se encuentra conformado por IV capítulos (24 artículos) relativos a (i) el objeto y creación de la Unidad Especial de Investigación, (ii) su conformación, (iii) la priorización y criterios para la focalización de recursos al interior de la misma, y (iv) otras disposiciones. A lo largo de este Título, se expresa la creación de la Unidad Especial de Investigación adscrita directamente al despacho del Fiscal General de la Nación, con la misión la investigación, persecución y acusación, ante la jurisdicción ordinaria o ante la de Justicia y Paz, de organizaciones criminales responsables de homicidios, masacres, y violencia sistemática en particular contra las mujeres, 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.

De otra parte, este Título I establece los principios que deben orientar el actuar de la Unidad, destacando el respeto, garantía, promoción y protección de los derechos humanos, entre otros; las funciones que le serán endilgadas, su estructura y forma de funcionar, y el presupuesto que le será asignado, de acuerdo con los estándares de eficiencia que se desea obtener en sus actuaciones.

Es posible entonces afirmar, que efectivamente el Título I del Decreto Ley bajo examen como se señala en su parte motiva, (i) tiene un vínculo cierto y verificable entre su materia y articulado (artículos 1 al 24) y el contenido del Acuerdo Final; y (ii) sirve para

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 160 de 2017, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, párr. 89

facilitar o asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo de conformidad con lo estipulado en Sentencia C-174/17.

La creación de la Unidad Especializada de Investigación se encuentra efectivamente relacionada con el punto 3.4.3. relativo a la “Comisión Nacional de Garantías de Seguridad” y el punto 3.4.7. sobre el Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la Política en tanto ésta favorecerá el surgimiento de mecanismos más efectivos para reprimir el actuar de organizaciones criminales, y a su vez perseguir conductas que atenten contra movimientos sociales o políticos, de acuerdo a lo pactado.

En ese mismo sentido, los artículo 25 numeral 1.12., 61 y 66 guardan conexidad objetiva con el Acuerdo, en tanto el primero incorpora la Unidad Especializada de Investigación a la estructura de la Fiscalía General de la Nación; el segundo, crea los cargos que se requieren para su funcionamiento y operatividad; y el tercero, en armonía con el artículo 24, establece que los gastos que demande el decreto bajo examen, es decir la creación e incorporación de la Unidad serán cubiertos con cargo al presupuesto de la Fiscalía General de la Nación.

De acuerdo a lo anterior, se observa que al tenor del artículo 1 del Decreto Ley bajo examen, efectivamente se produce una **modificación parcial** de la estructura de la Fiscalía General de la Nación, incluyendo la supresión de cargos (arts. 57 y 58) y empleos (artículo 59). No obstante, dicha modificación -de acuerdo a los criterios de conexidad en sus diferentes dimensiones-, debería limitarse a aquellos cambios relacionados con la entrada en funcionamiento de la Unidad Especial de Investigación.

## **ii) Análisis de los Títulos II, III y IV**

Como se ha señalado, el requisito material de conexidad objetiva, exige la verificación de que la norma bajo examen tenga un vínculo cierto y verificable con el Acuerdo Final, asegurándose de que efectivamente sirva para facilitar o asegurar la implementación y el desarrollo normativo del mismo.

Mediante los Títulos II, III y IV del Decreto Ley 898 de 2017, denominados “Reorganización Administrativa”, “Nomenclatura y cargos de la Fiscalía General de la

Nación” y “Planta de cargos de la Fiscalía General de la Nación”, se pretende de acuerdo a la parte motiva, fortalecer de manera inmediata la estructura de la Fiscalía, en aras de responder a la brevedad con la cual debe implementarse el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y demás institucionalidad necesaria para el cumplimiento del acuerdo. Se pone de manifiesto que *“si no se fortalece de manera inmediata la estructura de la Fiscalía, en los términos expuestos en esta regulación, la investigación y juzgamiento de las conductas delictivas que atentan contra la implementación del Acuerdo, tales como las que lesionan el ejercicio de la actividad política o las que desarrollan el narcotráfico o el actuar de grupos emergentes y sucesores del paramilitarismo, no podrán ser adelantadas de forma eficiente y eficaz por el ente acusador.”*

La parte motiva señala, que de acuerdo con el punto 5.1.2. existen obligaciones en cabeza de la Fiscalía General de la Nación en relación con el componente de justicia, aspecto que si bien es cierto entendiendo que ésta debe presentar los reportes e informes dirigidos a la Jurisdicción Especial para la Paz, no justifica de modo suficiente la reorganización total de la Entidad.

Consideramos como se ha anunciado, que los Títulos II, III y IV - **a excepción del artículo 25. Numeral 1.12., artículo 61 y 66 del Decreto Ley 898 de 2017**, al modificar la estructura orgánica de la Fiscalía General de la Nación en asuntos que no fueron objeto de acuerdo entre las FARC -EP y el Gobierno, y que no están estrictamente relacionados con la creación y entrada en funcionamiento de la Unidad Especializada de Investigación excede el ámbito de los asuntos que debían ser tramitados por vía del Fast Track. En este sentido, el decreto debió limitarse a incluir aquellas normas necesarias para la creación y entrada en funcionamiento de la Unidad Especial de Investigación.

#### **c) Conexidad estricta:**

Mediante sentencia C-699 de 2016, la Corte Constitucional dejó en claro que las facultades otorgadas al Presidente y al Congreso de la República para legislar vía fast track se conferían con el fin de **“facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final”** y en consecuencia, tal desarrollo debía conservar una **“conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo.”** Evidentemente, las competencias otorgadas al Presidente y al Congreso de la República no son ilimitadas. Las facultades extraordinarias

están concebidas con el único objetivo de “*facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final*”, de acuerdo a algunos criterios constatables. En la sentencia en comento, consideró la Corte que “*el procedimiento solo puede usarse para desarrollar el acuerdo final, y no para introducir reformas desprovistas de conexidad con este último*”.

Sobre el criterio de Conexidad, estableció la Corte que:

*“la norma demandada se limita a habilitar al Presidente de la República para ejercer facultades extraordinarias para “facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo” del acuerdo final. Por tanto, **no puede invocarse la habilitación para expedir decretos con fuerza de ley si estos no tienen una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el acuerdo final**. Aún más, dentro de ese ámbito, el Presidente de la República no puede emitir cualquier clase de legislación extraordinaria”.*

#### **i) Análisis del Título I y artículos 25, 61 y 66.**

Con relación a la conexidad estricta, se tiene que el Título I del Decreto Ley 898 de 2017, y los artículos 25, 61 y 66 del mismo, guardan conexidad estricta con el Acuerdo, máxime si se tiene en cuenta que desarrollan de forma concreta los puntos 3.4.4 y 5.1.2. del mismo que consagran la creación y puesta en marcha, en el marco de la jurisdicción ordinaria, de una Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo.

El Acuerdo es claro al señalar que el mandato de dicha Unidad será la investigación, persecución y acusación de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios, masacres, violencia sistemática en particular contra las mujeres, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, lo cual es respetado y plasmado en el artículo 3 del Decreto bajo examen.

Una revisión material de los artículos que componen el Título I del Decreto 898 de 2017 y de los enunciados artículos 25, 61 y 66, permite evidenciar que no existe una extralimitación por parte del Presidente de la República ya que, como se ha afirmado, las materias que regula son armónicas con establecido por el Acuerdo Final y además, no

existen disposiciones normativas ajenas o que pretendan regular otros aspectos que desborden la facultad excepcional por la que se expidió dicho Decreto.

Así, es a través del numeral 1.12 del artículo 25 que se incorpora la Unidad Especializada de Investigación a la estructura de la Fiscalía General de la Nación, modificando el artículo 2 del Decreto Ley 016 de 2014, siendo realmente necesario para la implementación del Acuerdo, en tanto ajusta el sistema normativo existente, y lo adecua de acuerdo a lo pactado, de manera que sin esta inclusión, no podría operativizarse su funcionamiento. Como argumentaremos más adelante, no sucede lo mismo con los demás numerales y acápite del artículo 25 en la medida que con su introducción se estarían excediendo los precisos contenidos del Acuerdo.

Por su parte, el artículo 61 del Decreto 898 de 2017 consagra:

*“Artículo 61. Creación de cargos para la Unidad Especial de Investigación. Crear siguientes cargos en la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, así:*

1	DENOMINACIÓN DEL CARGO
1	Director nacional II
5	Profesional expert
5	Profesional especializado II
5	Profesional de gestión III
2	Profesional de gestión I
3	Fiscal delegado ante Tribunal de Distrito
4	Fiscal delegado ante Jueces Penales de Circuito Especializado

4	Fiscal delegado ante Jueces de Circuito
5	Fiscal delegado ante Jueces Municipales y Promiscuos
5	Asistente de fiscal I
4	Asistente de fiscal II
4	Asistente de fiscal III
3	Asistente de fiscal IV
5	Secretario ejecutivo
2	Asistentes I
1	Profesional investigador II
12	Técnico investigador I
13	Técnico investigador II
3	Conductor II

*Parágrafo. Los empleos creados en el presente artículo, son de dedicación exclusiva para cumplir las funciones de la Unidad Especial de Investigación y, en consecuencia, en estos cargos no procederá la incorporación de servidores cuyos empleos sean efectivamente suprimidos en el presente Decreto Ley.”*

El contenido del presente artículo resulta de gran importancia para lograr la materialización y ejecución de lo planteado en el Acuerdo de Paz (punto 3.4.4). Se encuentra que en efecto guarda relación estrecha con el mencionado, sin que constituya

el asunto una extralimitación a las facultades dadas al Gobierno para la implementación legislativa del Acuerdo. Es claro que no basta con la simple creación de la Unidad Especial y su introducción a la estructura institucional de la Fiscalía General de la Nación, sino que también requiere de un capital humano que permita su funcionamiento dentro de los parámetros establecidos en el Acuerdo.

En la misma línea argumentativa, el artículo 66 es necesario para la implementación del acuerdo y supera los requisitos de validez material, en tanto establece que *"para efectos fiscales, los gastos que demande el presente Decreto Ley serán cubiertos con cargo al presupuesto de la Fiscalía General de la Nación, en el marco de lo previsto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, por lo tanto, su costo es neutro"*. Este artículo debe ser leído en armonía con el artículo 24 del Decreto, en tanto el funcionamiento de la Unidad Especializada de Investigación requiere la destinación de recursos incluidos en el presupuesto anual de la Fiscalía General de la Nación.

## **ii) Análisis de los Títulos II, III y IV**

En la citada sentencia C-160 de 2017, en lo referido al principio de conexidad estricta, la Corte lo desarrolló ampliamente en los siguientes términos: La valoración de la conexidad estricta supone una labor en dos niveles; Primero, el Gobierno deberá identificar cuál es el **contenido preciso** del Acuerdo que es objeto de implementación y segundo, demostrar que la medida respectiva está vinculada con dicho contenido. Por ende, se incumplirá esta condición cuando (i) la referencia que haga el Gobierno al Acuerdo no tenga un nivel de precisión, al reseñar a materias genéricas de este; o (ii) no exista un vínculo verificable entre esa materia precisa y los contenidos del decreto respectivo, de manera que la norma extraordinaria termine regulando asuntos diferentes a los del Acuerdo Final, los cuales deben ser en toda circunstancia tramitados a través del procedimiento legislativo ordinario:

*90. La conexidad estricta, que también puede denominarse como un juicio de finalidad, refiere a la carga argumentativa para el Gobierno, consistente en demostrar que el desarrollo normativo contenido en el decreto responde de manera precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo.*

*A juicio de la Sala, esta limitación resulta crucial en términos de preservación del principio de separación de poderes. Como es bien sabido, las materias sobre las*

*cuales versa el Acuerdo Final están vinculadas a diferentes aspectos relativos a (i) el desarrollo agrario integral; (ii) la participación en política, en particular de los integrantes de los grupos armados en armas; (iii) fin del conflicto armado; (iv) el problema de las drogas ilícitas; (v) los derechos de las víctimas; y (vi) la implementación, verificación y refrendación de los acuerdos. Por ende, en virtud de la amplitud de esas materias, una concepción genérica de la habilitación legislativa extraordinaria conllevaría irremediablemente a desconocer la naturaleza estrictamente limitada de la competencia gubernamental de producción legislativa. Asimismo, esta visión amplia significaría un desequilibrio de los poderes públicos a favor del Ejecutivo, quien quedaría investido de una facultad omnímoda para regular los más diversos aspectos de la vida social, en grave perjuicio del principio democrático y la separación de poderes.*

*Así, la valoración de la conexidad estricta supone una labor en dos niveles: primero, el Gobierno deberá identificar cuál es el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y segundo, demostrar que la medida respectiva está vinculada con dicho contenido. Por ende, **se incumplirá esta condición cuando (i) la referencia que haga el Gobierno al Acuerdo no tenga un nivel de precisión, al reseñar a materias genéricas de este; o (ii) no exista un vínculo verificable entre esa materia precisa y los contenidos del decreto respectivo, de manera que la norma extraordinaria termine regulando asuntos diferentes a los del Acuerdo Final, los cuales deben ser en toda circunstancia tramitados a través del procedimiento legislativo ordinario.***

En el caso concreto, se encuentra la adecuación de la segunda hipótesis reseñada por la Corte Constitucional en la sentencia referenciada, de modo que en la exposición de motivos sobre la restructuración de la Fiscalía, se advierten argumentos que desbordan lo contemplado en el Acuerdo de Paz.

Dentro de la motivación, el Gobierno referencia los puntos del Acuerdo Final 1.1.1, 2.1.2, 2.3.3, 3.4.4, 4.3.1, 4.3.2, los cuales respectivamente tratan temas de extinción de dominio, persecución de conductas que atentan contra quienes ejercen política y de delitos que afectan el sistema electoral, persecución de organizaciones criminales que atenten contra la implementación del Acuerdo e investigación y judicialización de conductas de narcotráfico, lavado de activos y corrupción. Igualmente, frente al punto 2.3.3, referente a la promoción de transparencia en el punto de participación política,

plantea: *“Fortalecer la capacidad de investigación y sanción de los delitos, las faltas electorales y la infiltración criminal en la actividad política”*.

Respecto al punto 1.1.1 debe decirse que, si bien hace referencia a la expropiación, no puede ser este el argumento del Gobierno para entrar a hacer una reforma estructural de la institución, en la medida en que con la actual estructura de la Fiscalía se cuenta con una Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción de Derecho de Dominio, por lo que no asiste razón al invocar este punto del Acuerdo. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en el punto tampoco se contempla una modificación estructural para lo referente a la extinción del derecho de dominio o para las tareas necesarias para el funcionamiento del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.

Aunado a lo anterior, respecto del punto 2.1.2 se tiene que estableció claramente dentro del literal a de adecuación normativa e institucional, lo siguiente:

*“Fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización para procesar a quienes atenten contra quienes ejercen la política. Se adelantará un proceso de especialización en la etapa de investigación y acusación para elevar las capacidades institucionales para combatir la impunidad.”* (subrayado fuera del texto)

El Gobierno Nacional, asoció el fortalecimiento de capacidades a una reestructuración de toda la institución, remedio que no responde necesariamente al problema que se enfrenta. Una reestructuración no desemboca necesariamente en un fortalecimiento de capacidades específicas en una institución, como lo han demostrado las múltiples reformas a la estructura interna de la Fiscalía que han transcurrido entre creación de unidades, cambios de nombres, creación de grupos, aún sin resultados concretos en la prevención de agresiones contra defensores/as. Por el contrario, otras experiencias que han dependido de la voluntad política y fortalecimiento de capacidades de quienes lideran y operan la institución han conllevado a mejores resultados.

En el caso concreto dentro de la motivación expuesta por el Gobierno Nacional en el Decreto 898 de 2017, no se explica de manera detallada como esa reestructuración que se pretende cumplirá con el fortalecimiento de capacidades investigativas. Por el contrario el Gobierno se limitó a afirmar: *“Que las obligaciones que debe cumplir la Fiscalía General de la Nación de conformidad con el Acuerdo Final suponen modificaciones en cada una de las materias señaladas en el considerando que antecede, por lo que, de acuerdo con el compromiso asumido, resulta prioritario hacer las modificaciones normativas exigidas*

*para ajustar la estructura de la Entidad a dichos pactos”.*

La argumentación del Gobierno frente a la reestructuración de la Fiscalía es limitada en la medida en que no trasciende de indicar que por lo estipulado en el Acuerdo se requieren modificaciones estructurales para cumplir con el mencionado, obviando explicar de qué manera esos cambios son necesarios para la implementación del Acuerdo.

En cuanto al punto 3.4.4, se tiene que contempla la creación de 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. Como ya fue mencionado en la presente intervención, respecto a la creación de la mencionada Unidad no existe objeción alguna, pues el Acuerdo es claro en preceptuar la creación de la mencionada y en establecer cuáles serían los fines, labores y competencias de la misma.

El Acuerdo establece claramente que la Unidad *“Se creará por fuera de la Jurisdicción Especial para la Paz. Será parte de la jurisdicción ordinaria y de la Fiscalía General de la Nación.”*, por lo que sólo en éste caso sería válida la modificación en la estructura de la Fiscalía a tenor del artículo 1 del Decreto bajo examen el cual indica que *“...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”*. Así pues, era suficiente con la inclusión de la Unidad Especial de Investigación en la Fiscalía, y los elementos materiales para su funcionamiento.

En la motivación del Gobierno Nacional se referencian los puntos 4.3.1 y 4.3.2, que desarrollan lo atinente a la solución al problema de las drogas ilícitas, respectivamente lo relacionado con la judicialización efectiva y la estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos, estableciendo que:

*“Como parte del compromiso de intensificación de la lucha contra el crimen organizado y sus redes de apoyo (subpunto 3.4 del Acuerdo General) en el marco del fin del conflicto y con el objetivo de proteger tanto a las comunidades y el buen desarrollo del PNIS, como la implementación de los acuerdos en el territorio de la amenaza del crimen organizado, y en general de desarticular las redes de estas organizaciones, el Gobierno Nacional pondrá en marcha una estrategia de política*

*criminal, en forma paralela a la implementación de una estrategia integral de lucha contra la corrupción, que fortalezca y cualifique la presencia y efectividad institucional y concentre sus capacidades en la investigación, judicialización y sanción de los delitos asociados a cualquier organización o agrupación criminal relacionados con la producción y comercialización de drogas ilícitas, siempre considerando el tratamiento diferenciado que se debe dar a los campesinos y campesinas y pobladores rurales vinculados a la explotación de los cultivos de uso ilícito.”* (subrayado fuera del texto)

*“Estrategia para la implementación efectiva de la extinción de dominio: el Gobierno Nacional, pondrá en marcha una nueva estrategia para garantizar la aplicación efectiva de la extinción de dominio, que incluya los recursos y los ajustes normativos e institucionales necesarios para cualificar y fortalecer las capacidades de las entidades del Estado competentes en materia de identificación de activos, investigación y judicialización, que estará acompañada de la implementación de una estrategia integral de lucha contra la corrupción.”* (subrayado fuera del texto)

**Es de resaltar que dentro de la motivación del Gobierno no se encuentran las razones por las cuales la estructura actual de la Fiscalía no es la adecuada para llevar a cabo la implementación del Acuerdo de Paz.**

Ahora, teniendo en cuenta que la reestructuración total de la Fiscalía General de la Nación pretendida dentro del Decreto es una cuestión que no estaba prevista dentro del Acuerdo de Paz, se configura una trasgresión al principio de conexidad estricta. La cuestión anterior, lleva necesariamente a que los demás articulados del decreto que regularon cuestiones como funciones de las dependencias resultantes de la nueva reestructuración y la fijación de nomenclaturas y cargos consagrados en los Títulos II, III y IV del referido decreto, deban declararse inexecutable en la medida que regulan cuestiones que no están estrechamente relacionada con la implementación legislativa del Acuerdo de Paz. **Lo anterior, con la salvedad de los artículos 25 numeral 1.12, 61 y 66, toda vez que estos prevén la inserción de la mencionada Unidad al Despacho del Fiscal General de la Nación y crean los cargos para la Unidad Especial de Investigación, respectivamente, por lo cual deberán mantenerse, lográndose así darle vida jurídica a la implementación del punto 3.4.4 del Acuerdo de Paz.**

Ahora, en procura de mostrar los cambios estructurales que se pretenden realizar a la Fiscalía a través del Decreto (artículo 25), se expondrá a continuación un cuadro

comparativo donde se muestra la actual organización de la Fiscalía consagrada en el artículo 2 del Decreto Ley 016 de 2014 y a su vez se ponen de presentes las estipulaciones del artículo 25 del Decreto Ley 898 de 2016. Con esto se pretende dejando así en evidencia que en efecto se realizaron modificaciones sustanciales a la organización de la Fiscalía General de la Nación en materias que no cumplen con el requisito de conexidad estricta, como se dejó expuesto en la argumentación precedente.

Este cuadro evidencia que el Decreto bajo estudio realizó una serie de modificaciones a la estructura de la Fiscalía General de la Nación, que implican cambios estructurales en materias ajenas a la implementación del Acuerdo Final. Dentro de las modificaciones contempladas por el Decreto en lo referente al Despacho del Fiscal General de la Nación se tiene: i) la creación de la Dirección de políticas y estrategia, ii) modificación de la Subdirección de políticas públicas a Subdirección de políticas públicas y estrategia institucional, iii) supresión de la Subdirección de planeación y creación de la Dirección de planeación y desarrollo, iv) creación de la Subdirección de política criminal y articulación, v) supresión de la Dirección nacional de estrategia en asuntos constitucionales, vi) modificación de la Dirección nacional de comunicaciones, prensa y protocolo por la dirección de comunicaciones, vii) modificación de la Dirección jurídica por la dirección de asuntos jurídicos, viii) modificación de la Dirección de gestión internacional por la Dirección de asuntos internacionales, ix) creación de la Dirección del Cuerpo Técnico Investigativo (CTI), Dirección de protección y asistencia, Dirección de altos estudios y Unidad Especial de Investigación.

Decreto 016 de 2014	Decreto 898 de 2017
<p>ESTRUCTURA. Para el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales, la Fiscalía General de la Nación tiene la siguiente estructura:</p> <p>1. Despacho del Fiscal General de la Nación.</p> <p>1.1. Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>1.2.1. Subdirección de Políticas Públicas</p> <p>1.2.2. Subdirección de Planeación</p> <p>1.3. Dirección Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales.</p>	<p>ESTRUCTURA. Para el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales, la Fiscalía General de la Nación tiene la siguiente estructura:</p> <p>1. Despacho del Fiscal General de la Nación</p> <p>1.1. Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia</p> <p>1.2. Dirección de Políticas y Estrategia</p> <p>1.2.1. Subdirección de Políticas Públicas y Estrategia Institucional</p> <p>1.2.2. Subdirección de Política Criminal y</p>

<p>1.4. Dirección Nacional de Comunicaciones, Prensa y Protocolo.</p> <p>1.5. Dirección Jurídica.</p> <p>1.6. Dirección de Gestión Internacional.</p> <p>1.7. Dirección de Control Interno.</p> <p>1.8. Dirección de Control Disciplinario.</p> <p>2. Despacho del Vicefiscal General de la Nación.</p> <p>2.1. Dirección Nacional de Análisis y Contextos.</p> <p>2.2. Dirección de Fiscalías Nacionales.</p> <p>2.3. Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas.</p> <p>2.3.1. Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>2.3.2. Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Contra el Crimen Organizado.</p> <p>2.3.3. Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Contra el Terrorismo</p> <p>2.3.4. Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Contra la Corrupción.</p> <p>2.3.5. Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional.</p> <p>2.3.6. Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Antinarcóticos y Lavado de Activos.</p> <p>2.3.7. Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio.</p>	<p>Articulación</p> <p>1.3. Dirección de Planeación y Desarrollo</p> <p>1.4. Dirección de Asuntos Jurídicos</p> <p>1.5. Dirección de Comunicaciones</p> <p>1.6. Dirección de Asuntos Internacionales</p> <p>1.7. Dirección de Control Interno</p> <p>1.8. Dirección de Control Disciplinario</p> <p>1.9. Dirección del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI)</p> <p>1.10. Dirección de Protección y Asistencia</p> <p>1.11. Dirección de Altos Estudios</p> <p>1.12. 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</p> <p>2. Despacho del Vicefiscal General de la Nación</p> <p>2.1. Delegada contra la Criminalidad Organizada</p> <p>2.1.1. Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada</p> <p>2.1.2. Dirección Especializada contra las Organizaciones Criminales</p> <p>2.1.3. Dirección Especializada contra la Corrupción</p>
---	--

<p>2.4. Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI).</p> <p>2.5. Dirección Nacional de Articulación de Policías Judiciales Especializadas.</p> <p>2.5.1. Dirección Especializada de Policía Judicial Económico Financiera.</p> <p>2.5.2. Dirección Especializada de Policía Judicial de Extinción del Derecho de Dominio.</p> <p>2.5.3. Dirección Especializada de Policía Judicial de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>2.5.4. Dirección Especializada de Policía Judicial de Crimen Organizado.</p> <p>2.5.5. Dirección Especializada de Policía Judicial de Aforados Constitucionales.</p> <p>2.6. Dirección Nacional del Sistema Penal Acusatorio y de la Articulación Interinstitucional en Materia Penal.</p> <p>2.6.1. Subdirección de Articulación externa de Policías Judiciales. 2.6.2. Subdirección de Articulación Interinstitucional.</p> <p>2.7. Dirección Nacional de Protección y Asistencia</p> <p>2.8. Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana.</p> <p>2.8.1. Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios.</p> <p>2.8.2. Direcciones Seccionales.</p> <p>2.8.2.1. Subdirección Seccional de Fiscalías y de Seguridad Ciudadana.</p> <p>2.8.2.2. Subdirección Seccional de Policía Judicial (CTI).</p>	<p>2.1.4. Dirección Especializada contra el Narcotráfico</p> <p>2.1.5. Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos</p> <p>2.1.6. Dirección de Justicia Transicional</p> <p>2.2. Delegada para las Finanzas Criminales</p> <p>2.2.1. Dirección Especializada contra el Lavado de Activos</p> <p>2.2.2. Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio</p> <p>2.2.3. Dirección Especializada de Investigaciones Financieras</p> <p>2.3. Delegada para la Seguridad Ciudadana</p> <p>2.3.1. Dirección de Atención al Usuario, Intervención Temprana y Asignaciones</p> <p>2.3.2. Direcciones Seccionales</p> <p>2.3.2.1. Sección de Fiscalías y de Seguridad Ciudadana</p> <p>2.3.2.2. Sección de Policía Judicial</p> <p>2.3.2.3. Sección de Atención al Usuario</p> <p>2.3.3. Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis para la Seguridad Ciudadana</p> <p>3. Dirección Ejecutiva</p> <p>3.1. Subdirección de Talento Humano</p> <p>3.2. Subdirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</p> <p>3.3. Subdirección de Gestión Contractual</p> <p>3.4. Subdirección Financiera</p>
---	--

<p>2.8.2.3. Subdirección Seccional de Atención a Víctimas y Usuarios.</p> <p>2.8.2.4. Subdirección Seccional de Apoyo a la Gestión.</p> <p>3. Dirección Nacional de Apoyo a la Gestión.</p> <p>3.1. Subdirección de Talento Humano.</p> <p>3.2. Subdirección de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.</p> <p>3.3. Subdirección de Gestión Contractual.</p> <p>3.4. Subdirección Financiera.</p> <p>3.5. Subdirección de Bienes.</p> <p>3.6. Subdirección de Gestión Documental.</p> <p>3.7. Subdirección de Apoyo a la Comisión de la Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación.</p> <p>4. Órganos y Comités de Asesoría y Coordinación</p> <p>5. Entidades Adscritas.</p> <p>5.1. Establecimiento Público - Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.</p> <p>5.2. Establecimiento Público de Educación Superior.”.</p>	<p>3.5. Subdirección de Bienes</p> <p>3.6. Subdirección de Gestión Documental</p> <p>3.7. Subdirección de Apoyo a la Comisión de Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación</p> <p>3.8. Subdirecciones Regionales de Apoyo</p> <p>4. Órganos y Comités de Asesoría y Coordinación</p> <p>5. Entidades Adscritas</p> <p>5.1. Establecimiento Público -Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses</p> <p>PARÁGRAFO. El Fiscal General de la Nación podrá organizar, de acuerdo con las necesidades del servicio, el funcionamiento de las Direcciones Seccionales y determinar las Secciones de Fiscalías y Seguridad Ciudadana, Secciones de Policía Judicial y Secciones de Atención al Usuario, que se requieran para fortalecer la gestión investigativa y mejorar la prestación del servicio.</p> <p>El Fiscal General de la Nación, mediante resolución, determinará el número de Subdirecciones Regionales de Apoyo, su ubicación, sede y jurisdicción, en concordancia con las necesidades e intereses de la Entidad.”</p>
---	--

En el Decreto 898 de 2017, además de las modificaciones ya reseñadas, con respecto al Despacho del Vicefiscal General de la Nación se generó una total reestructuración pasando de contar con la Dirección Nacional de Análisis y Contextos, Dirección de Fiscalías Nacionales, Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas, Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), Dirección Nacional de Articulación de Policías Judiciales Especializadas, Dirección Nacional del Sistema Penal

Acusatorio y de la Articulación Interinstitucional en Materia Penal, Dirección Nacional de Protección y Asistencia y la Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana a contar según el nuevo decreto con tres delegadas, la Delegada contra la Criminalidad Organizada, la Delegada para las Finanzas Criminales y la Delegada para la Seguridad Ciudadana.

Si se tienen en cuenta las temáticas de las tres nuevas delegadas del Despacho del Vicefiscal y se realiza una revisión de las actuales direcciones del mismo Despacho, se constata la existencia de la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Contra el Crimen Organizado, la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Contra la Corrupción y la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Antinarcoóticos y Lavado de Activos; direcciones estas que estarían en capacidad de asumir el conocimiento de los casos de cada una de sus especialidades, quizás requiriendo alguna perfilación o adición en algunas de sus funciones, pero no implicando un cambio total en la estructura de la Fiscalía General de la Nación.

En suma, de los cambios identificados, se tiene que sólo la creación de la Unidad Especial de Investigación fue prevista en el Acuerdo Final y cumple con los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente; en los casos restantes, falta el requisito de conexidad estricta necesario para este trámite legislativo especial.

En vista de que se encuentra el incumplimiento de requisitos para el trámite de la reestructuración de la Fiscalía General de la Nación por vía de Fast Track y que ello resulta inconstitucional, se solicita por las razones expuestas hasta el momento, que se declare la inexecuibilidad de los numerales 1.1. al 1.11 y 2.1. al 5.1 del artículo 25 del Decreto Ley 898 de 2017.

#### **d) Conexidad suficiente:**

La conexidad suficiente, en armonía con la conexidad objetiva y estricta, exige una carga demostrativa para el Ejecutivo que debe incluirse en la motivación del decreto sometido a control, en el que debe, por una parte, existir congruencia entre las motivaciones y las disposiciones del decreto con fuerza de ley<sup>23</sup> y justificar por qué las normas contenidas en

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia C-174 de 2017, MP María Victoria Calle

el mismo son desarrollos propios del Acuerdo Final, por lo cual, no es suficiente una relación genérica respecto a algún elemento contenido en el Acuerdo Final.

En este sentido, la motivación del Decreto 898 de 2017 se compone de 3 argumentos: i) Relaciona los puntos del Acuerdo Final con los que aparentemente se relaciona la estructura normativa que pretende el decreto bajo examen, incluyendo la creación de la Unidad Especial de Investigación; ii) establece argumentos por los cuales el decreto examinado cumple con los criterios de conexidad objetividad, estricta y suficiente; y iii) establece razones de urgencia y necesidad sobre la implementación de la Unidad Especial de Investigación al interior de la Fiscalía General de la Nación, en nuestra consideración, correspondientes al criterio de estricta necesidad exigido por la Corte Constitucional en su jurisprudencia.

Sobre el primer punto, la motivación del Decreto 898 de 2017 establece la necesidad de reestructurar la composición orgánica de la Fiscalía General de la Nación (entre ellas la creación de la Unidad Especial de Investigación) para responder a los desafíos que establece el Acuerdo Final en escenarios de posconflicto. Estos desafíos implican un fortalecimiento institucional que deberá verse reflejado en un aumento de la capacidad investigativa, de acusación y presentación de informes, así como el desmantelamiento de organizaciones responsables de ataques a defensores de derechos humanos, movimientos sociales o políticos, incluidas las sucesoras del paramilitarismo. En este sentido, invoca los puntos 1.1.1, 2.1.2.1, 2.1.2.2, 3.4.3, 3.4.4, 3.4.7, 5.1.2, 5.1.3.7 y 6 del Acuerdo Final para sustentar la creación de la Unidad Especial de Investigación y la reforma a toda la estructura orgánica, entre las que señala la creación de tres entidades adscritas al despacho de la Vicefiscal General de la Nación con distintas funciones.

Sin embargo, los puntos señalados en la motivación del decreto examinado sólo guardan estrecha proximidad con la creación y puesta en marcha de la Unidad Especial de Investigación como se estableció en el Acuerdo Final y la regulación contenida en las disposiciones normativas del Título I. Por el contrario, la modificación orgánica de la Fiscalía General de la Nación contenida en los títulos II, III y IV se funda en consideraciones generales y amplias sin brindar argumentos adicionales que la justifiquen.

La motivación que se presenta en el Decreto bajo examen es coherente respecto de la creación y objeto de la Unidad Especializada de Investigación, pues tal y como se ha

indicado, responde de forma auténtica a lo pactado por las partes en el Acuerdo Final contenido explícitamente en el punto 3.4.4 y establece un desarrollo normativo al margen de este punto. No obstante, los argumentos bajo los cuales se pretende la modificación orgánica de la Fiscalía General de la Nación se relaciona de forma genérica a los puntos uno, tres y cinco, sin señalar su estrecha proximidad con la reestructuración.

Si bien una adecuación del papel de la Fiscalía General de la Nación en escenarios de posconflicto e implementación del Acuerdo Final puede ser un argumento válido, la motivación del decreto examinado no brinda argumentos adicionales a los puntos del Acuerdo anteriormente citados, por lo que es insuficiente que dicha estructuración se haga mediante el uso de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente. Si bien los procesos sobre extinción de dominio (1.1.1), el fortalecimiento de la seguridad en el ejercicio de la política (2.1.2.1) y la articulación con el SIVJNR (5.1.2 y 5.1.3.7) son puntos que vinculan a la Fiscalía General de la Nación, no existe dentro del Acuerdo Final, ni en la motivación del decreto, elementos que permitan afirmar que fue decisión de las partes que el desarrollo de dichos puntos exija una modificación total de la Fiscalía. Por lo tanto, consideramos que se cumple el criterio de conexidad suficiente respecto a la creación de la Unidad Especial de Investigación, mientras existe una deficiencia argumentativa sobre la imperiosa necesidad de una reestructuración total de la Fiscalía General de la Nación que hace inconstitucional estos apartes

## **B. Conclusión**

En virtud de los argumentos de hecho y jurídicos expresados, mediante los cuales se demostró que únicamente el Título I y los artículos 25 numeral 1.12, 61 y 66 satisfacen a cabalidad los requisitos de validez establecidos de acuerdo al estándar constitucional, y atendiendo a la importancia que reviste el análisis automático de constitucionalidad que haga la Corte sobre las disposiciones contenidas en el Decreto bajo examen, solicitamos al Honorable Magistrado que:

1. Declare la inconstitucionalidad de los artículos 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, y 67 del Decreto Ley 898 de 2017 bajo el entendido de que no cumplen con los requisitos materiales de constitucionalidad bajo el estándar ya referido, en tanto carecen de conexidad objetiva, estricta y suficiente con el

Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP.

2. Se declare la inexecutable de los numerales 1.1. al 1.11 y 2.1. al 5.1 del artículo 25 del Decreto Ley 898 de 2017, toda vez que estos no guardan estricta relación con lo Pactado en el Acuerdo de Paz, sino que materializan la reorganización de la totalidad de la estructura de la Fiscalía General de la Nación sin que se demuestre que esto guarda una estricta relación con la creación de la Unidad Especializada de Investigación. Al contrario, dentro del mismo artículo encontramos que el numeral 1.12 es acorde a la constitución, pues este es necesario para la creación y entrada en funcionamiento de la Unidad al interior de la Fiscalía General de la Nación.

#### IV. AUTONOMÍA DE LA UNIDAD ESPECIAL DE INVESTIGACIÓN

##### A. Normativa bajo análisis

Con relación al articulado del Título I del Decreto Ley 898 de 2017 que crea la Unidad Especial de Investigación solicitamos a la Honorable Corte que, i) condicione su interpretación a la luz de los principios de autonomía e independencia judicial reconocidos en tratados internacionales de derechos humanos, así como en la normativa y jurisprudencia constitucionales. En nuestro criterio estas disposiciones contienen expresiones que son susceptibles de diferentes interpretaciones, algunas de las cuales, vulnerarían los principios de independencia y autonomía de los funcionarios encargados de administrar justicia. A continuación señalamos las normas sobre las cuales consideramos debe existir un pronunciamiento constitucional:

**"ARTÍCULO 2.** *Creación de la Unidad Especial de Investigación al interior de la Fiscalía General de la Nación. Créase al Interior de la Fiscalía General de la Nación, adscrita al Despacho del Fiscal General de la Nación, la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales, responsables de homicidios y masacres, o 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.*

La Unidad formará parte de la Fiscalía General de la Nación y asumirá la investigación, persecución y acusación de las conductas mencionadas en este artículo, para garantizar el fin de la impunidad."

**"ARTÍCULO 4.** Principios Orientadores. Además de los principios generales y garantías procesales propias del sistema jurídico colombiano, con el fin de llevar a cabo las funciones que se le asignen, la Unidad Especial deberá tener en cuenta los siguientes principios orientadores:

(...)

3. Enfoque territorial. Para cumplir con su mandato, la Unidad Especial de Investigación debe reconocer la existencia de una amplia heterogeneidad del territorio nacional en su geografía, desarrollo, diferentes amenazas, particularidades de la criminalidad, condiciones culturales y sociales y necesidades de justicia, que necesariamente deben tenerse en cuenta para la investigación criminal, especialmente las comunidades en los territorios que hayan sido afectadas por el conflicto. Este enfoque debe privilegiar la presencia territorial de la Unidad Especial de Investigación en articulación y apoyo a las Direcciones Seccionales de la Fiscalía General de la Nación.

(...)

6. Coordinación. Como parte de la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Especial de Investigación ejercerá sus competencias en estrecha coordinación con las demás dependencias de la Fiscalía."

**"ARTÍCULO 5.** Funciones. Sin perjuicio de las atribuciones y funciones de la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Especial de Investigación cumplirá las siguientes funciones generales:

(...)

15. Las demás que le sean asignadas conforme a su mandato por el Fiscal General de la Nación."

**"ARTÍCULO 7.** La Unidad Especial de Investigación estará conformada por: (...)

Parágrafo 1. La Unidad Especial de Investigación contará con policía judicial, conformada por miembros del CTI y de la Policía Nacional con dedicación exclusiva, permanente y con competencia en todo el territorio nacional.

Los servidores públicos de la Unidad serán nombrados por el Fiscal General de la Nación de

*conformidad con la Constitución y la ley. El director de la Unidad escogerá servidores públicos para ser nombrados en la Unidad de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo Final, observando altos estándares de transparencia y efectividad en el ejercicio de la función pública, sin perjuicio de la observancia del régimen constitucional sobre servidores públicos y el régimen legal de incompatibilidades e inhabilidades”.*

**"ARTÍCULO 10.** *Funciones del Director. Las siguientes serán las funciones generales del(a) Director(a):*

*(...)*

*12. Las demás que le sean asignadas por el Fiscal General de la Nación, de acuerdo con su competencia.”*

**ARTÍCULO 16.** *Priorización. La Unidad Especial de Investigación propondrá al Fiscal General de la Nación un Plan de Priorización Anual para aplicar criterios objetivos en la focalización de sus recursos.*

**ARTÍCULO 21.** *Tipo de Conducta y sujeto pasivo. La Unidad Especial de Investigación adelantará y/o apoyará las investigaciones que correspondan a violaciones a los derechos humanos, especialmente homicidios y amenazas cometidas contra defensores(as) de derechos humanos, miembros de organizaciones sociales o políticas, hechos o conductas que afectan la implementación de los acuerdos de paz, sin perjuicio de que intervenga en la investigación de otro tipo de delitos cuando estos se relacionen de manera determinante con aquellas agresiones. Para estos efectos, la Unidad Especial de Investigación podrá tener en cuenta los informes o denuncias de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el sistema de alertas tempranas y las reportadas por las organizaciones de derechos humanos.*

## **B. El principio de autonomía e independencia judicial**

A nivel general, la independencia y autonomía judicial son elementos principales dentro del modelo de separación de poderes, que brinda soberanía a las decisiones judiciales y seguridad a los usuarios de la administración de justicia. La autonomía e independencia judicial son principios rectores del ejercicio de la administración de justicia, por lo tanto al ser la Fiscalía General de la Nación un ente autónomo adscrito a la Rama Judicial, se hace necesario la aplicación adecuada y determinante de dichos principios, los cuales ocupan un papel muy importante dentro del núcleo fundamental de la administración de justicia.

Los llamados principios constitucionales de la función judicial han sido desarrollados ampliamente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como también por pronunciamientos internacionales. Dentro de dichos preceptos podemos ver la autonomía, como la potestad otorgada a los funcionarios judiciales, para actuar según un criterio personal, sin subordinación, ni intromisión pero conforme al imperio de la ley.

Por otra parte la independencia hace especial énfasis, a la capacidad de que las decisiones, se tomen sin la intromisión, el consentimiento ni el sometimiento del funcionario a uno de mayor rango judicial, social o político.

Tanto a nivel nacional, como internacional se reconoce la autonomía e independencia de la función judicial como pilar del sistema de derecho, principio de actuación del poder público y derecho humano de carácter fundamental. Todos los instrumentos internacionales que reconocen el derecho al debido proceso y garantías judiciales, incluyen la consagración del derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial. El principio de independencia, se encuentra reconocido tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 10)<sup>24</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14.1)<sup>25</sup>, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo 26) y la Convención Americana sobre derechos Humanos (artículo 8)<sup>26</sup>, entre otros instrumentos de protección de los derechos humanos ratificados por Colombia. A nivel de *soft law* se destacan los "*Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*" en los que se reconoce: "*La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura*".

---

<sup>24</sup> "Artículo 10º: Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal."

<sup>25</sup> "Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil."

<sup>26</sup> "1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido en diferentes ocasiones a la independencia y autonomía con la que deben contar los jueces. Así, en el caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela* destacó la importancia de las garantías reforzadas con las que cuentan tanto jueces como fiscales, debido a la autonomía que los reviste y la independencia para tomar decisiones propias<sup>27</sup>.

Sobre la garantía para la independencia de las y los operadores judiciales también se ha pronunciado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En el informe "*Garantías para la Independencia de las y los Operadores Judiciales, hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado De Derecho En Las Américas*" la comisión se pronuncia sobre la preocupación por la labor de los operadores judiciales, destacando que si bien son *actores esenciales para garantizar el acceso a la justicia y el debido proceso, en varios Estados de la región desempeñan sus labores en ausencia de garantías que aseguren una actuación independiente, tanto en un nivel individual como de las instituciones en las que trabajan*". Por lo tanto, destaca la CIDH, es una necesidad que los Estados garanticen la independencia, imparcialidad y autonomía, especialmente de aquellos órganos cuya función principal consista en la investigación o el juzgamiento de violaciones a los Derechos Humanos.

El logro de este objetivo, destaca la Comisión, se encuentra asociado con los órganos judiciales deben ejercer sus funciones al amparo de los principios de autonomía e independencia<sup>28</sup>. Asimismo, señaló la CIDH que los Estados deben garantizar ciertos estándares para satisfacer el principio: en primer lugar, el deber de adoptar un mecanismo de asignación de casos que proteja de la injerencia interna dentro de la propia entidad de justicia, ya que la asignación de múltiples fiscales provisionales diferentes en un mismo caso conlleva efectos negativos en el impulso de las investigaciones. Una situación como la descrita, según la CIDH produce consecuencias negativas frente a los derechos de las víctimas en el marco de procesos penales relacionados con violaciones a derechos humanos<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Corte IDH. Caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Sentencia del 30 de junio de 2009, párr. 67.

<sup>28</sup> Cfr. CIDH, *Garantías para la Independencia de las y los Operadores Judiciales, hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013 Original: Español, párr. 37.

<sup>29</sup> CIDH. Informe No. 171/11 Caso 12.724 *Allan R. Brewer Carías (Venezuela)*, 3 de noviembre de 2011, párr. 130.

También se refirió al ascenso, la selección y el nombramiento inicial de los fiscales, destacando que debe ceñirse a *“procedimientos públicos, justos e imparciales previamente establecidos que contengan salvaguardas contra cualquier enfoque que favorezca los intereses de grupos específicos, y con exclusión de cualquier discriminación. Asimismo, debe basarse en los méritos, teniendo en cuenta las calificaciones, la integridad, la capacidad y la eficiencia”*<sup>30</sup>.

En consonancia con los estándares internacionales, el ordenamiento jurídico colombiano reconoce expresamente los principios de autonomía e independencia de la función judicial en la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional. Así por ejemplo, en el diseño institucional de la rama judicial consagrado en la Constitución Política en el título viii dispone en el artículo 228 *que “[l]a Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.”*

El citado artículo garantiza que las funciones ejercidas por los integrantes de la rama judicial se encuentran cobijadas por los principios de independencia, desconcentración y autonomía. Mediante el reconocimiento de estos principios el constituyente primario procuraba la efectiva administración de justicia delegada a los funcionarios judiciales.

Por su parte, el artículo 230 de la Constitución establece que *“[l]os jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley”*. Este artículo que también reconoce el ámbito de la autonomía de los jueces al momento de adoptar sus decisiones, parámetro que en virtud de pronunciamientos de la Corte Constitucional fue ampliado a los funcionarios que también ejercen funciones judiciales como delegados del Fiscal General de la Nación .

Con un mayor nivel de precisión, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia desarrolla dichos principios. Así, en su artículo 5º sobre la Autonomía e independencia judicial señala que

---

<sup>30</sup> CIDH. *Garantías para la Independencia de las y los Operadores Judiciales, hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013 Original: Español, párr. 122.

*"[!]la Rama Judicial es independiente y autónoma en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia.*

*Ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponer las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias."*

Como puede apreciarse, dicho artículo consagra los principios de independencia y autonomía, asegurando de esta manera que los operadores judiciales al momento de adoptar las decisiones en ejercicio de sus funciones no podrán, bajo ningún concepto, ser inducidas o sugeridas por un superior jerárquico o de otra rama del poder público.

Además de su reconocimiento constitucional y legal, los mencionados principios han sido ampliamente desarrollados en la jurisprudencia constitucional. Para la cuestión que nos ocupa se destaca la sentencia C-558 de 1994, en la que la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad del Decreto 1888 de 1989, y concluyó que los principios de independencia y autonomía consagrados en los artículos 228 y 230 de la carta constitucional, también eran aplicables a los funcionarios de la Fiscalía toda vez que la propia norma fundamental les asigna a estos servidores públicos la función de administrar justicia, al respecto señaló que

*"(...) es pertinente anotar que la Fiscalía General de la Nación goza de autonomía orgánica o funcional frente a los demás entes estatales, pues es ella la única que puede ejercer la acción penal, adelantando la investigación y acusando a los presuntos responsables de los delitos. Recuérdese, como lo ha reiterado esta Corporación, que el sistema acusatorio en Colombia es mixto, correspondiéndole a la Fiscalía la investigación y acusación de los infractores de la ley penal, y a los jueces el juzgamiento de los mismos".*

Por otra parte, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de independencia constituye un ámbito de protección de los funcionarios encargados de administrar justicia frente a terceros que, por efecto de sus funciones de nominación o nombramiento, realizan presiones con el fin de interferir en sus decisiones. Al respecto la sentencia C-037 de 1996 con ponencia del entonces Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, establece los alcances del principio de independencia judicial de la siguiente manera:

*"La independencia, como su nombre lo indica, hace alusión a que los funcionarios*

*encargados de administrar justicia **no se vean sometidos a presiones o, como lo indica la norma bajo estudio, a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales. En este punto resulta de importancia anotar que el hecho de que alguna otra rama del poder público participe en la designación de algunos funcionarios judiciales -como es el caso del Senado y del presidente de la República en la elección de los magistrados de la Corte Constitucional- o que colabore en el buen funcionamiento de la administración de justicia -mediante el concurso económico, logístico o material- no significa, ni puede significar, que se le otorgue facultad para someter la voluntad y la libre autonomía del juez para adoptar sus decisiones. En igual sentido, debe decirse que la independencia se predica también, como lo reconoce la disposición que se estudia, respecto de los superiores jerárquicos dentro de la rama judicial. La autonomía del juez es, entonces, absoluta. Por ello la Carta Política dispone en el artículo 228 que las decisiones de la administración de justicia "son independientes", principio que se reitera en el artículo 230 superior cuando se establece que "Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley", donde el término "ley", al entenderse en su sentido general, comprende en primer lugar a la Constitución Política"** (negrillas fuera del original).*

Adicionalmente, la sentencia C-836 de 2001 con ponencia de Rodrigo Escobar Gil abordó nuevamente el análisis del principio de autonomía judicial, destacando que el concepto de sometimiento de los jueces a la ley debe interpretarse conforme al principio de razón suficiente, el cual supone una debida motivación de las decisiones judiciales. Al respecto, la Corte destacó que

*"[p]ara interpretar correctamente el concepto de sometimiento de los jueces a la ley y establecer el nivel de autonomía que tienen para interpretar el ordenamiento, el juez constitucional debe partir de la premisa de que las potestades y prerrogativas otorgadas a las autoridades estatales en la parte orgánica de la Constitución **están sometidas a un principio de razón suficiente**. En esa medida, la autonomía e independencia son garantías institucionales del poder judicial, que se legitiman constitucionalmente en tanto que son necesarias para realizar los fines que la Carta les asigna" (negrillas fuera del original).*

En decisiones de tutela la Corte Constitucional también ha reconocido los principios de autonomía e independencia judicial. Así, a través de la sentencia T-238 de 2011 con ponencia de Nilson Pinilla Pinilla reiteró el estándar sobre la importancia que tienen estos principios para la función judicial denominándolos *elementos esenciales* de la justicia en tanto finalidad del Estado. Al respecto, señaló la Corte que

*"la autonomía e independencia de la Rama Judicial respecto de las otras ramas, así como la de cada uno de los funcionarios que la conforman, es condición esencial y necesaria para el correcto cumplimiento de su misión. Estas elementales consideraciones se encuentran presentes en la Constitución de 1991, desde su preámbulo y sus primeros artículos, en los que repetidamente se invoca la justicia como una de las finalidades del Estado y se alude a la intención de alcanzar y asegurar la vigencia de un orden social justo. Para ello, más adelante, el Título VIII de la carta política determina entonces el diseño institucional de la Rama Judicial y establece las funciones de los distintos órganos que la integran".*

Por último en la sentencia C-232 de 2016 con ponencia de Alejandro Linares Cantillo, al realizar el análisis de constitucionalidad de la norma que establece la obligatoriedad de los comités técnico-científicos al interior de la Fiscalía General de la Nación se concluyó que en los asuntos de naturaleza jurisdiccional debe prevalecer la independencia de los funcionarios respecto del principio de unidad de gestión y jerarquía. Sobre este particular la Corte llegó a la siguiente conclusión:

***" Esto quiere decir que la organización, funcionamiento y prevalencia de decisión de los comités técnico-jurídicos no se predica del ejercicio de las funciones jurisdiccionales de los fiscales delegados las que, hoy en día excepcionales, subsisten y su ejercicio se rige por los principios de autonomía e independencia de quienes ejercen funciones jurisdiccionales"*** (negrillas fuera del original).

En conclusión, de este recuento jurisprudencial se pueden establecer las sub-reglas que servirán de parámetro de constitucionalidad a la hora de fijar el alcance de la autonomía e independencia de la Unidad Especial prevista el Acuerdo Final e incorporada a la estructura de la Fiscalía General de la Nación mediante el Decreto ley 898 de 2017. Dichas subreglas son i) la autonomía e independencia son criterios esenciales para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia y el logro de los fines constitucionales; ii) el superior no está autorizado por las disposiciones sobre

competencia funcional para impartir órdenes a su inferior respecto al sentido de las decisiones; **iii)** el único límite constitucionalmente válido a los principios de independencia y autonomía judicial es el de razón suficiente que implica el deber de motivar las decisiones adoptadas en ejercicio de la función judicial; **iv)** participar en la nominación, nombramiento o designación del funcionario judicial no significa, ni puede significar, que se le otorgue facultad para someter la voluntad y la libre autonomía del funcionario para adoptar sus decisiones; y finalmente, **v)** la autonomía e independencia de la función judicial prevalece frente al principio de unidad de gestión.

### **C. Análisis de la normativa**

El Acuerdo Final contempla en su numeral 3.4.4 la creación de la Unidad Especial de Investigación para confrontar aquellas agrupaciones “que representan la mayor amenaza a la implementación de los acuerdos y construcción de paz” y le asigna entre otras las siguientes características: i) será parte de la jurisdicción ordinaria y de la Fiscalía General de la Nación; ii) la Unidad decidirá lo necesario para su funcionamiento y la conformación de grupos de trabajo e investigación; iii) la Unidad promoverá en estos espacios la participación activa de las mujeres; iv) El Director/a será el responsable de la toma de decisiones respecto de cualquier función o competencia de la Unidad; v) la Unidad realizará sus funciones sin sustituir las ordinarias de la Fiscalía General de la Nación; vi) Funcionará en estrecha coordinación y articulación con las demás unidades de la fiscalía y el Fiscal General siempre conservando sus competencias, entre otras en las que se especifica que cuenta con altos niveles de autonomía, aunque en coordinación con el Fiscal General de la Nación.

Esta autonomía se refleja en otros aspectos administrativos y operativos contemplados en el Acuerdo Final como: la Unidad contará con su propia Unidad Especial de Policía Judicial y jerarquía sobre funcionarios del CTI adscritos a la misma, podrá desplegar acciones a nivel territorial, el Director/a podrá elegir a los servidores públicos que la integren, podrá administrar su presupuesto conforme al Plan que establezca su Director/a, podrá celebrar directamente acuerdos o convenios de cooperación internacional para fortalecer su mandato, tendrá acceso a toda la información judicial que requiera para desarrollar su mandato y podrá adoptar medidas de protección en favor de víctimas y testigos que así lo requieran.

A continuación indicaremos las razones por las cuales se hace necesario condicionar las posibles interpretaciones constitucionales de los apartes señalados de los artículos 2, 4, 5, 7, 10, 16 y 21 del Título I del *Decreto Ley 898 de 2017*, que contravengan los estándares internacionales y sub-reglas jurisprudenciales sobre los principios de independencia y autonomía, y en consecuencia puedan limitar las funciones y el objeto de la nueva Unidad Especial.

Las expresiones identificadas se refieren a i) la relación de articulación, coordinación y apoyo que debe tener la nueva Unidad Especial con las demás dependencias de la Fiscalía General de la Nación<sup>31</sup>; ii) la dependencia funcional de la Unidad Especial directamente al despacho del Fiscal General<sup>32</sup>; iii) la posibilidad de que el Fiscal General asigne funciones, adicionales a las expresamente señaladas en el Decreto, a la Unidad Especial<sup>33</sup> y a su director<sup>34</sup>; iv) el nombramiento por parte del Fiscal General de los servidores públicos que integrarán la Unidad Especial<sup>35</sup>.

Naturalmente, al estar encargada del ejercicio ordinario de la acción penal la nueva Unidad Especial debe ser parte de la estructura de la Fiscalía General de la Nación, entidad encargada de esta función por expreso mandato constitucional<sup>36</sup>. Sin embargo, las partes acordaron que la nueva dependencia debía poseer, como mínimo, un margen de independencia y autonomía que le permitiera ejercer las funciones que le fueron asignadas en el punto 3.4.4 del Acuerdo Final.

La Unidad Especial de la que habla el Acuerdo Final responde a la necesidad de crear un órgano específico para el desmantelamiento de las organizaciones criminales denominadas como sucesoras de los grupos paramilitares, y prevenir e investigar los delitos asociados a este tipo de criminalidad en especial cuando signifiquen atentados contra los actores que participan de manera activa en la implementación del acuerdo final, integrantes de movimientos sociales, líderes y lideresas políticos, defensores de derechos humanos, entre otros.

---

<sup>31</sup> Artículo 4 numerales 3 y 6, y los artículos 16, 21 del Decreto 898 de 2017.

<sup>32</sup> Artículo 2 del Decreto 898 de 2017.

<sup>33</sup> Artículo 5 numeral 15 del Decreto 898 de 2017.

<sup>34</sup> Artículo 10 numeral 12 del Decreto 898 de 2017.

<sup>35</sup> Artículo 7 párrafo 1 del Decreto 898 de 2017.

<sup>36</sup> Artículo 250 de la Constitución Política.

Para desarrollar su objeto y cumplir el mandato que le fue asignado, la Unidad Especial debe contar con la autonomía, la independencia y la imparcialidad respecto de la propia entidad a la que pertenece y de otras ramas del poder público.

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha planteado en amplias ocasiones, que los operadores judiciales deben ser "autónomos e independientes" principios que sin lugar a dudas garantizan una imparcialidad en las investigaciones o las decisiones tomadas, conforme a esto, la Unidad Especial es un componente autónomo dentro del organigrama de la Fiscalía que tiene una función especial por eso la articulación y el apoyo, no pueden ser labores propias de ésta Unidad, sino contrario sensu, el apoyo de las labores investigativas de las otras Unidades de la Fiscalía deben centrarse en las líneas de investigación enfocadas por el Director de la Unidad que puedan complementar las Investigaciones ya existentes o en curso. Lo anterior entendiendo que la Unidad Especial responde a la necesidad de crear un órgano especializado en ciertas conductas, y no puede convertirse en un organismo de apoyo y articulación, sino que sus actuaciones deben ser autónomas e independientes.

Por ello, es importante que el alcance de las funciones que desarrolle el Director de la Unidad sean autónomas, con respecto a las decisiones tomadas por parte del Fiscal, haciendo especial referencia a la asignación de funciones adicionales, ya que en caso de darle la potestad absoluta al Fiscal General de la Nación de agregar nuevas funciones sin respetar el principio de autonomía del Director de la Unidad frente a las líneas investigativas, el desarrollo de la investigación y la independencia para intervenir en los casos, en que se crea conveniente, podría limitar las actuaciones y la naturaleza de la Unidad o en su defecto extralimitar las funciones para las que fue creada dicho órgano.

Ahora bien es importante tener en cuenta, que debe existir una prioridad por parte de la Fiscalía, en los recursos humanos y en las partidas otorgadas por el gobierno nacional, para el cumplimiento eficaz de las labores realizadas a ésta Unidad Especial. Incluso con respecto a los recursos económicos de los que habla el artículo 24 de esta normatividad, es claro que la unidad puede de forma propia y autónoma solicitar recursos extraordinarios al Estado o buscar recursos en cooperación internacional. Conforme a lo anterior, se requiere que lo que hace referencia a la priorización de los recursos, sea definido conjuntamente, respetando el principio de autonomía en las decisiones tomadas por parte del directo de la unidad.

Por último se deben interpretar los artículos 16 y 17, por unidad de materia conforme a lo planteado en el artículo 24 frente a los parámetros y direccionamientos en materia de autonomía de los que habla dicho artículo, que establece lo referente a la autonomía presupuestal y las solicitudes a organismos o entidades internacionales de manera independiente por parte de la Unidad.

#### **D. Conclusión**

Como resultado del análisis de éste capítulo, es posible concluir i) que la creación de la Unidad responde a una necesidad frente a la invención de un órgano especializado que tenga como enfoque la investigación y desestructuración de grupos armados que pongan en riesgo a defensores y defensoras de derechos humanos, líderes/sociales y oposición política, y la construcción de paz; ii) las partes negociadoras, FARC y el Gobierno Nacional, se comprometieron a estructurar ésta Unidad, con un enfoque específico de independencia y autonomía, incluso frente al Fiscal General de la Nación; iii) se deben aplicar de manera estricta los principios constitucionales de la función judicial, frente a la labor que va a realizar dicha Unidad Especial, asegurando de ésta manera que las decisiones y actuaciones sean autónomas, independientes e imparciales, siempre enmarcadas en el principio de legalidad, iv) conforme a lo referente a la autonomía presupuestal y de las decisiones frente a entes internacionales y solicitudes al Gobierno Nacional, se puede concluir que la Unidad Especial, como ente autónomo, está revestida para tomar cualquier tipo de decisión adicional, que pueda contribuir a adquirir recursos sean económicos, en materia de personal o cualquier otro que se requiera, que contribuyan a desarrollar la finalidad para la que fue creada, v) el apoyo que se prestará a otras Unidades de la Fiscalía se llevará a cabo siempre y cuando en este no se extralimite las funciones de ésta Unidad y no se desborden sus líneas investigativas, vi) cualquier tipo de actuación del director de la Unidad está revestida frente al principio de autonomía.

Por tal razón se solicita a la Honorable Corte Constitucional que declare constitucionales los artículos 2, 4, 5, 7, 10, 16 y 21 condicionados a una interpretación que favorezca la autonomía de la Unidad Especial de Investigación de conformidad con el espíritu del Acuerdo Final y las especificidades plasmadas en él.

## V. ROL DE LAS DIRECCIONES ESPECIALIZADAS DENTRO DE LA DELEGADA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA.

### A. Normativa bajo análisis

A continuación se presenta una petición subsidiaria de constitucionalidad condicionada de la expresión "*contra la criminalidad organizada*" contenida en los artículos artículo 25 (numeral 2.1) y en los artículos 37, 39 y 41 del decreto ley 898 de 2017, en caso de que la Corte considere ajustados los requisitos de validez de los Títulos II, III, IV. A continuación se transcriben:

**Artículo 25.** *Modificar el artículo 2° del Decreto Ley 016 de 2014, el cual quedará así:*

*"ARTÍCULO 2. ESTRUCTURA. Para el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales, la Fiscalía General de la Nación tiene la siguiente estructura:*

*1. Despacho del Fiscal General de la Nación*

*1.1. Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia*

*1.2. Dirección de Políticas y Estrategia*

*1.2.1. Subdirección de Políticas Públicas y Estrategia Institucional*

*1.2.2. Subdirección de Política Criminal y Articulación*

*1.3. Dirección de Planeación y Desarrollo*

*1.4. Dirección de Asuntos Jurídicos*

*1.5. Dirección de Comunicaciones*

*1.6. Dirección de Asuntos Internacionales*

*1.7. Dirección de Control Interno*

*1.8. Dirección de Control Disciplinario*

1.9. Dirección del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI)

1.10. Dirección de Protección y Asistencia

1.11. Dirección de Altos Estudios

1.12. 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

2. Despacho del Vicefiscal General de la Nación

2.1. Delegada contra la Criminalidad Organizada

2.1.1. Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada

2.1.2. Dirección Especializada contra las Organizaciones Criminales

2.1.3. Dirección Especializada contra la Corrupción

2.1.4. Dirección Especializada contra el Narcotráfico

2.1.5. Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos

2.1.6. Dirección de Justicia Transicional

(...)”

**“Artículo 37.** La Dirección de Fiscalías Nacionales se denominará Delegada contra la Criminalidad Organizada y cumplirá las funciones del artículo 17 del Decreto Ley 016 de 2014”.

**"Artículo 39.** Adicionar el artículo 17A al Decreto Ley 016 de 2014, el cual quedará así:

**"ARTÍCULO 17A. DIRECCIÓN DE APOYO A LA INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA.** Son funciones de la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada:

1. Asesorar, acompañar y apoyar casos o situaciones de competencia de la Delegada, con el fin de consolidar una estrategia jurídica e investigativa integral.
2. Realizar barras académicas con el fin de discutir problemas jurídicos doctrinales, jurisprudenciales y de casos, relevantes para el adecuado cumplimiento de las funciones de la Delegada.
3. Realizar investigaciones analíticas y en contexto y excepcionalmente ejercer la acción penal sobre casos o situaciones priorizados por el Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Casos o asignados por el Fiscal General de la Nación.
4. Elaborar e implementar los planes de acción en el ámbito de su competencia, de acuerdo con la metodología diseñada para el efecto.
5. Aplicar las directrices y lineamientos del Sistema de Gestión Integral de la Fiscalía General de la Nación.
6. Las demás que le sean asignadas por la ley, por la Delegada contra la Criminalidad Organizada o por el Fiscal General de la Nación o el Vicefiscal General de la Nación."

**Artículo 41.** Modificar el artículo 19 del Decreto Ley 016 de 2014, el cual quedará así:

**"ARTÍCULO 19. DIRECCIONES ESPECIALIZADAS.** La Delegada contra la Criminalidad Organizada y la Delegada para las Finanzas Criminales tendrán las siguientes Direcciones Especializadas:

A. Delegada contra la Criminalidad Organizada:

1. Dirección Especializada contra las Organizaciones Criminales

- 2. Dirección Especializada contra la Corrupción*
  - 3. Dirección Especializada contra el Narcotráfico*
  - 4. Dirección de Justicia Transicional*
  - 5. Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos.*
- (...)”.*

## **B. Intervención**

Mediante los artículos citados se creó la Unidad Delegada Contra La Criminalidad Organizada adscrita a la oficina del Vicefiscal y tiene bajo su dirección la i) Dirección Especializada contra las Organizaciones Criminales ii) Dirección Especializada contra la Corrupción iii) Dirección Especializada contra el Narcotráfico iv) Dirección de Justicia Transicional v) Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos. Así mismo, tendrá por expresa designación la función principal de *“Dirigir, coordinar y controlar la investigación y judicialización de las diversas formas de delincuencia, bien sea a nivel local, regional, nacional o transnacional incluidas las nuevas formas de criminalidad emergentes en el posconflicto”.*

Como puede apreciarse, esta nueva Unidad Delegada tiene a su cargo importantes Direcciones de fiscalías como la Dirección de Derechos Humanos y la Dirección de Justicia Transicional que hasta hoy hacían parte de la Unidad de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas. Aun cuando parece ser un asunto nominal, también existe una interpretación sobre el cambio de la estructura y la variación de la Dirección Nacional de Fiscalías por la nueva Delegada contra la Criminalidad Organizada, según la cual se estaría ante un cambio de enfoque que limitaría sus funciones y así las de aquellas Direcciones que la componen, las cuales se encargarían de la investigación de las conductas punibles cometidas por organizaciones criminales, dejando por fuera los crímenes cometidos por agentes estatales, con su apoyo o aquiescencia. Esta interpretación supondría una violación al derecho al acceso a la administración de justicia y a la obligación de investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes estatales, pues según se explicó, para el caso del paramilitarismo, los agentes estatales han sido un actor principal en su configuración, soporte, fortalecimiento, facilitamiento y comisión de graves violaciones a los derechos humanos.

La obligación de investigar graves violaciones a los derechos humanos ha sido reconocida por la CIDH y la Corte IDH como un deber esencial del Estado para garantizar la protección de los derechos fundamentales. De tal manera que la investigación judicial permite esclarecer las circunstancias en las que ocurrieron los hechos violatorios de los derechos humanos, constituyendo así un paso necesario para el conocimiento de la verdad por parte de los familiares de las víctimas y la sociedad, así como el castigo de los responsables y el establecimiento de medidas que prevengan la repetición de estas violaciones<sup>37</sup>.

Pues bien, la mencionada obligación de investigar se encuentra contenida dentro del deber de garantizar<sup>38</sup>, siendo este uno de los deberes adquiridos por el Estado Colombiano al reconocer la Convención Americana y la Declaración Americana de Derechos Humanos, junto a los deberes de respetar<sup>39</sup> y proteger<sup>40</sup>. Frente a la obligación de investigar, es pertinente agregar que se encuentra reconocida en los instrumentos de derechos humanos mencionados, y ampliamente desarrollada en la jurisprudencia de la Corte IDH, señalando incluso que dependiendo de la gravedad de los delitos esta obligación puede ser considerada como una norma de *ius cogens*<sup>41</sup>.

En ese sentido, la Corte IDH ha reiterado que tratándose de ***“graves violaciones a los derechos humanos,(...) la realización de una investigación ex officio, sin dilación, seria, imparcial y efectiva, es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos afectados por esas situaciones, como la libertad personal, la integridad personal y la vida”***. También ha considerado que el imperativo de erradicar la

---

<sup>37</sup> Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 153; Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 134, y Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92, párr.s. 99 a 101 y 109.

<sup>38</sup> Entendiéndose como las distintas acciones a las que puede acudir el ciudadano para que no se le vulneren sus derechos.

<sup>39</sup> Para un Estado implica que éste o sus representantes (funcionarios), respeten los derechos de las personas y no vulneren derechos humanos.

<sup>40</sup> el mismo Estado toma medidas, desarrolla el deber de protección de salvaguardar los derechos y evitar que terceros vulneren derechos humanos.

<sup>41</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, No. 194, párr. 298.

impunidad requiere *"la determinación de las responsabilidades generales –del Estado- e individuales –penales y de otra índole de sus agentes o de particulares-, complementarias entre sí"* y precisó que en *"un contexto de violación sistemática de derechos humanos, los Estados se hallan obligados a realizar una investigación con las características señaladas, de acuerdo con los requerimientos del debido proceso"* pues su incumplimiento genera (...) *responsabilidad internacional del Estado*"<sup>42</sup> (negritas fuera del original).

Igualmente, la Corte IDH tiene una jurisprudencia consolidada en el sentido de afirmar que:

"son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos"<sup>43</sup>.

Los órganos judiciales nacionales han hecho propia esta obligación. Por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia ha señalado sobre el deber de investigación que este le corresponde al Estado en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, a quien *"corresponde (...) formular la acusación cuando estima que posee los elementos suasorios suficientes para demostrar en juicio la responsabilidad de los procesados, siendo de su incumbencia la tarea de derruir la presunción de inocencia que gravita en favor de éstos."*<sup>44</sup>

Pues bien, ante cualquier delito que suponga una grave violación a los derechos humanos corresponde a la Fiscalía adelantar una investigación ex officio, sin dilación, seria, imparcial y efectiva. En contextos de graves violaciones a los derechos humanos el cumplimiento de esta obligación es imprescindible, lo cual implica la determinación de las responsabilidades generales e individuales, tanto de los agentes estatales como de particulares.

---

<sup>42</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, No. 194, párr. 298.

<sup>43</sup> Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 41

<sup>44</sup> CSJ SP, 27 mar.2009, Rad. 31103

Justamente, el cambio de estructura y especialmente la nueva denominación de la Delegada contra la Criminalidad Organizada genera preocupaciones sobre una variación en el enfoque de investigación de las graves violaciones a los derechos humanos. Este nuevo enfoque se centraría exclusivamente en la determinación de las responsabilidades de agentes particulares vinculados al crimen organizado que en el contexto colombiano se asocia con bandas emergentes o vinculadas al narcotráfico, pasando por alto las formas de criminalidad en las que agentes estatales o particulares con su aquiescencia o de manera directa son los responsables.

La propia motivación del decreto señala que la causa principal de la criminalidad organizada es *"la derivada de bandas criminales"* a quienes se atribuyen conductas tales como *"el narcotráfico, (...) la minería ilegal, el contrabando, el tráfico de armas, el sicariato, el microtráfico, y el control social mediante actos de violencia contra líderes sociales y grupos vulnerables, intimidación de la población y alianzas con sectores políticos y judiciales"*, al tiempo que establece que uno de sus orígenes es el *"recrudescimiento de la criminalidad organizada en algunas de las zonas abandonadas por las FARC-EP"*.

Como puede apreciarse en la motivación del Decreto, las funciones de esta nueva Delegada contra la Criminalidad Organizada están dirigidas a fenómenos de violencia propios de las bandas delincuenciales. A pesar de la importancia de investigar adecuadamente las conductas delictivas asociadas a estos fenómenos, el enfoque exclusivo en éstas implicaría socavar la obligación de investigar y perseguir los delitos cometidos por agentes estatales que, prevalidos de sus funciones, fueron perpetradores de graves violaciones a los derechos humanos.

A este respecto vale la pena recordar que, desde su creación, la Dirección Nacional Especializada de Derechos Humanos<sup>45</sup> ha asumido las investigaciones por graves violaciones a los derechos humanos cometidas tanto por grupos armados rebeldes, como por agentes estatales y particulares que actuaron con su aquiescencia. Por su parte, a la Dirección Nacional de Justicia Transicional le ha correspondido adelantar las investigaciones en contra de los desmovilizados individuales y colectivos en el marco de la aplicación de la ley 975 de 2005. Respecto de esta última, sin embargo, se prevé que sea la encargada de elaborar los informes que se presentarán a la Jurisdicción Especial

---

<sup>45</sup> La Unidad Nacional de Derechos Humanos fue creada mediante la resolución No 0-2725 de 1994 como respuesta a la ausencia de sanción judicial de las graves violaciones de derechos humanos perpetradas en el país, causa principal de la crisis humanitaria y del incremento de crímenes de lesa humanidad en el país.

para la Paz de conformidad con el numeral 48 (literal b) del Acuerdo Final<sup>46</sup>, los cuales deben abordar no sólo las conductas cuyo sujeto activo sean integrantes de las guerrillas sino también agentes estatales.

### C. Conclusión

Por las razones anteriormente expuestas, en el evento en que no acceda a las pretensiones principales formuladas en este mismo escrito, subsidiariamente le solicitamos a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad condicionada de la expresión "*contra la Criminalidad Organizada*" de los artículos previamente señalados y se entienda que, bajo ninguna circunstancia puede implicar la renuncia al deber de investigar las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes estatales, o bien, que se entienda que el fenómeno descrito en la parte motiva del decreto como "*criminalidad organizada*" abarca las conductas delictivas por agentes estatales que constituyen graves violaciones a los derechos humanos.

## VI. PETICIONES

De acuerdo con los argumentos de hecho y de derecho presentados, solicitamos respetuosamente que:

**6.1.** Se declare la exequibilidad del Título I del Decreto 898 de 2017, y de los artículos 25 (numeral 1.12), 61 y 66, atendiendo a que cumplen los criterios de validez de acuerdo al estándar constitucional como ya se ha expuesto. No obstante, respecto de los artículos 2, 4, 5, 7, 10, 16 y 21, solicitamos a Usted que se declare la exequibilidad condicionada, atendiendo a una interpretación que

---

<sup>46</sup> La resolución 0574 del 2 de abril de 2014 señala en su artículo 1º, numeral 4º, que serán de conocimiento de esta Dirección, entre otras, las investigaciones que se deriven de los marcos normativos de Justicia Transicional.

favorezca la autonomía de la Unidad Especial de Investigación en armonía con el espíritu del Acuerdo Final.

**6.2.** Se declare la inexecutable de los numerales 1.1. al 1.11 y 2.1. al 5.1 del artículo 25 del Decreto Ley 898 de 2017, toda vez que estos no guardan estricta relación con lo Pactado en el Acuerdo de Paz.

**6.3.** Se declare la inexecutable de los artículos 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, y 67 del Decreto Ley 898 de 2017 bajo el entendido que no cumplen con los requisitos materiales de constitucionalidad bajo el estándar ya referido, en tanto carecen de conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP.

**6.4.** De manera subsidiaria, solicitamos a la Corte Constitucional declarar la executable condicionada de la expresión "*contra la Criminalidad Organizada*" contenida en el artículo 25 (numeral 2.1) y en los artículos 37, 39 y 41 del Decreto Ley 898 de 2017, en virtud de lo planteado en el capítulo V " Rol de las direcciones especializadas dentro de la delegada contra la criminalidad organizada" de la presente intervención.