

¿Qué está haciendo la Unidad Especial de Investigación (UEI)?

Balance y perspectivas



El Acuerdo Final de Paz parte del reconocimiento de la reconfiguración del conflicto armado, para lo cual establece una serie de instituciones, programas y medidas para garantizar la seguridad territorial de la población y en especial de las personas dedicadas a la construcción de la paz, la defensa de los derechos humanos y de quienes ejercen su derecho a la participación y oposición política. (Foto: Semana).

Dentro de ello, se consideró necesario que la Fiscalía General de la Nación (FGN) incluyera en su estructura un equipo especializado para la investigación y sanción de las agresiones a estas personas, pues la impunidad, como ha sido dicho por la Comisión In-

teramericana de Derechos Humanos (CIDH) propicia la repetición crónica de las violaciones a derechos humanos y específicamente ha advertido que la falta de una investigación y sanción idónea es una de las causas que favorece e incrementa la situación de indefensión y desprotección de las personas defensoras de derechos humanos¹. Con esa lógica fue creada la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la FGN.

Tras 5 años de creada la institución que fue reglamentada por Decreto 898 de 2017 es necesario preguntarse por su funcionamiento y efectividad: ¿el trabajo de la Unidad esta realmente afectando las estructuras armadas que agreden al liderazgo social y las personas firmantes del Acuerdo?

¹ CIDH, Directrices básicas para la investigación de violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 211, de 31 de diciembre de 2017, párr. 29.

1

¿Qué fue lo que se firmó? cómo se planteaba la UEI en el Acuerdo vs la UEI que dejó Néstor Humberto Martínez



La Unidad Especial fue reglamentada, como se dijo, mediante Decreto 898 de 2017, sin embargo, pese a que el mismo debía desarrollar lo dicho en el Acuerdo, su creación fue aprovechada para reformar completamente la estructura general de la Fiscalía y con ello adicionalmente transformar el espíritu de la Unidad, como se contemplaba inicialmente, a través de restarle funciones y quitándole importantes herramientas para su desarrollo:

1 Al transformar la Fiscalía, crea tres delegadas que la despojan de sus funciones

Según el Acuerdo, el objetivo de la Unidad Especial de Investigación es no sólo la investigación de los homicidios de las personas defensoras de derechos humanos y personas firmantes, sino el desmantelamiento de la estructura criminal responsable de ello.

Esto implica que debe investigar todo su accionar y así lo dice el Acuerdo: financiación, relacionamiento con agentes de Estado y relacionamiento con terceros civiles, pues se reconoce que el fenómeno de los grupos armados, especialmente el paramilitarismo, es complejo y su existencia tiene como condiciones el apoyo político, militar, social y económico de distintos actores.

Lo que se hizo con el Decreto fue crear tres delegadas: 1. delegada contra la Criminalidad Organizada, 2. delegada para las Finanzas Criminales y 3. delegada para la seguridad ciudadana, que por Decreto 219 de 2022 paso a llamarse delegada para la Seguridad Territorial.

Cada uno toma parte del fenómeno criminal dividiéndolo: la delegada de la criminalidad organizada trata el narcotráfico, las violaciones a derechos humanos y la corrupción, entre otros. Todo ello accionar de las organizaciones armadas.

La delegada de finanzas criminales toma lo referido a financiación de las organizaciones armadas y la delegada de seguridad territorial coordina la función de investigación y judicialización en estos casos. Es decir, toman las funciones de la UEI y las reparten en delegadas separadas.

2

Le quitó la autonomía y le bajó el nivel

Según el Acuerdo, la Unidad Especial tiene autonomía para decidir sus líneas de investigación, llevarlas a la práctica y para emprender actuaciones ante cualquier jurisdicción.

El apoyo no podía entonces ser una labor propia de la Unidad, sino que, por el contrario, ésta debería dirigir directamente las investigaciones por crímenes contra estos grupos poblacionales, al tiempo que las labores investigativas de las otras delegadas de la Fiscalía deberían centrarse en las líneas de investigación establecidas por la UEI para complementar las investigaciones ya existentes o en curso

La Unidad depende ahora directamente de la oficina del Fiscal General y no desarrolla líneas de investigación propias, sino que trabaja como apoyo a la delegada de la Seguridad Territorial, puesto que la UEI no tiene presencia territorial y la otra delegada, sí.

La UEI no tiene la capacidad de dirigir directamente y sola la investigación de estos, sino que su función es la de apoyar a nivel técnico el trabajo que adelantan las otras tres delegadas de la Fiscalía, especialmente la de seguridad ciudadana, con lo cual se le subordina a las mismas.

Este cambio en su diseño institucional, aún más allá de contradecir el espíritu del Acuerdo, ha tenido efectos concretos en el trabajo de la Unidad cuyos resultados parecieran no ser tan alentadores como se muestran mediáticamente.

2

El esclarecimiento de los homicidios de líderes y lideresas sociales: ¿si dan las cifras?



Francisco Barbosa, Fiscal General de la Nación y quien sucedió a Néstor Humberto, aseguró en enero de este año que había logrado un resultado de 68.35% de avance de esclarecimiento frente a los homicidios cometidos contra personas defensoras de derechos humanos.

Al respecto hay que hacer varias preguntas que la Fiscalía no suele igualmente publicitar: ¿qué entiende por esclarecimiento o avance de esclarecimiento? ¿cómo mide ese avance? ¿si hay tanto esclarecimiento, por qué pareciera que las investigaciones no tienen ningún impacto en la protección de las personas líderes sociales?



Lo primero que hay analizar es el universo de víctimas que toma la FGN. Del 2016 al 2020 la institución basaba sus análisis en los casos reportados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Al respecto valga recordar la **práctica de manipulación de cifras de Barbosa** cuando fue Consejero Presidencial de Derechos Humanos: para mostrar resultados del fallido Plan de Acción Oportuna para la protección del liderazgo social (la estrategia de Iván Duque que desconoce el Acuerdo de Paz) aseguró que el homicidio de esta población había disminuido en un 47%. El problema fue que pudo asegurar esto porque sólo tomó en cuenta los casos ya documentados, **olvidando los que aun se encontraban en procesos de documentación**². (Foto: Agencia EFE)

² DEJUSTICIA. Las cifras falseadas de Barbosa. En: <https://www.dejusticia.org/column/las-cifras-falseadas-de-barbosa/>

Cuando esto no le funcionó a Barbosa como Consejero Presidencial, su respuesta ya en el papel de Fiscal General fue la **propuesta de “unificación de cifras”**. Bajo esta estrategia, los distintos ejercicios de registro de homicidios se subordinarían únicamente al accionar de la Fiscalía teniendo en cuenta las investigaciones adelantadas. El problema de esta propuesta es que justamente **el registro de la FGN es el que menos cantidad de información ostenta**³.

Ante el rechazo de esta propuesta por la sociedad civil, la Fiscalía optó por tomar los datos de la Defensoría del Pueblo, que aunque tienen mayor cantidad de información y análisis, algunas veces **no se tienen en cuenta los registros de la sociedad civil**, dejando muchos casos documentados por las organizaciones por fuera.

Lo segundo es que nadie sabe cómo miden el esclarecimiento: la falta de concepto y de variables en su medición ha permitido en la práctica que se asuma como “avance de esclarecimiento” los casos en los cuales se pasa de la etapa de acusación o se tiene sentencia.

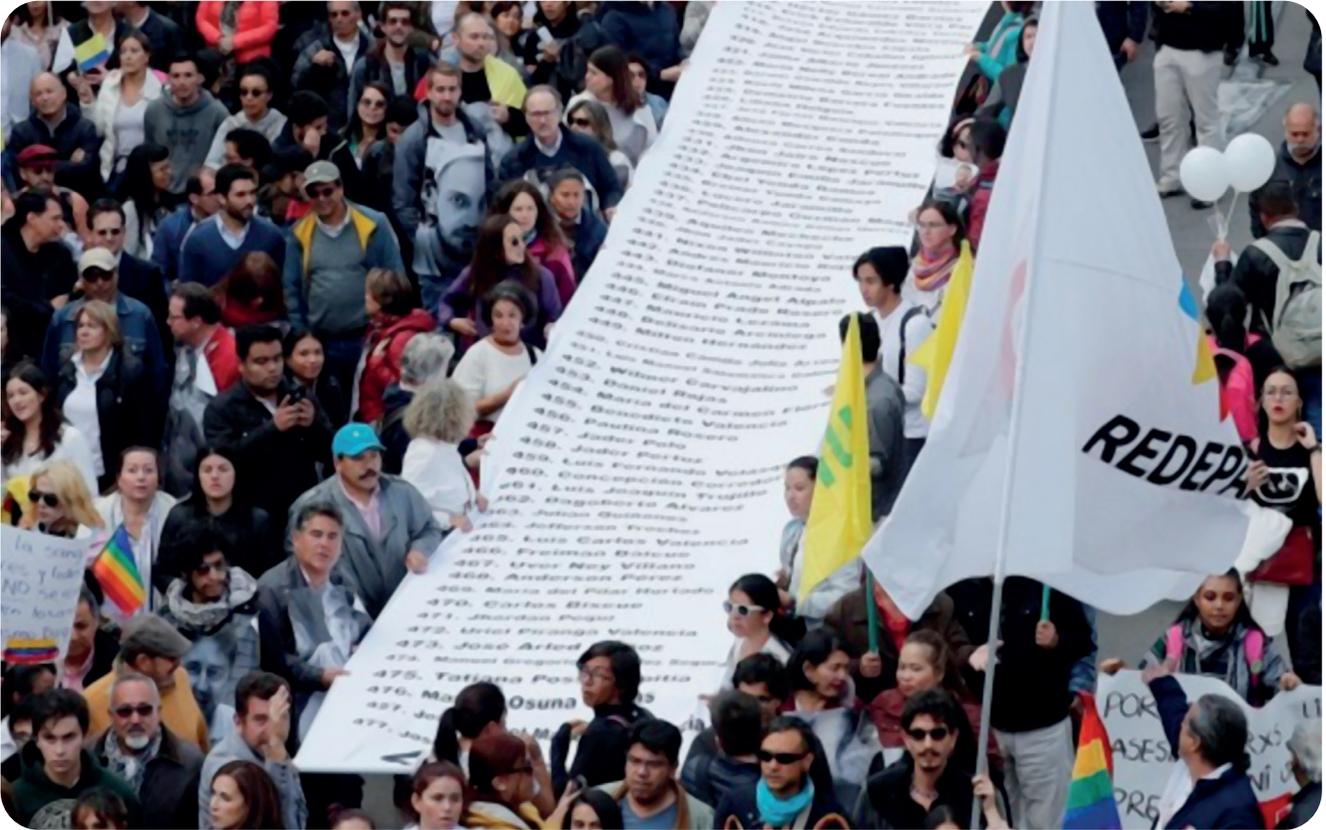
Lo anterior se infiere de las cifras que presenta la Fiscalía. Según el ente investigador los 286 casos que está investigando por hechos entre 2016 y 2020 se encuentran en el siguiente estado procesal⁴:

	No. de casos	Estado procesal	Porcentaje ⁵
1	15	Preclusión por muerte del procesado	5.2%
2	30	Imputación de cargos	10.4%
3	43	Indagación con orden de captura	14.9%
4	89	Sentencia	31%
5	110	Juicio	38.3%
Total	287		

3 COORDINACIÓN COLOMBIA EUROPA ESTADOS UNIDOS. Rechazo a la unificación de cifras sobre homicidios de líderes sociales. En: <https://coeuropa.org.co/rechazo-unificacion-cifras-lideres-fiscalia/>

4 Respuesta a Derecho de Petición. Radicado No. 20222000000801 Oficio No. DVG-2000- 07/03/2022

5 Aquí se genera el porcentaje con base en los 287 casos que suman los números reportados por la Fiscalía, pese a que en primer lugar diga que son 286.



Con los anteriores porcentajes pareciera que el avance de esclarecimiento es la suma de los casos con sentencia y los casos en juicio. ¿Sin embargo, puede considerarse esto como suficiente? ¿En qué momento del proceso penal se considerará que se ha esclarecido? ¿Cuándo todas las investigaciones lleguen a sentencia o a juicio?

El estar en etapa de juicio no puede considerarse como esclarecimiento, en el mejor de los casos podrían considerarse esclarecidos los casos con sentencia (31%), pero ni con ellos podríamos afirmar que se llega a la meta, pues **considerar esclarecido un caso no es sólo materia de cifras**, es también materia de si se esta llegando a la verdad, a los determinadores del hecho y si se logra desestructurar la estructura criminal responsable de ello, el papel que justamente se le da a la Unidad Especial de Investigación. (Foto: El Colombiano)

La calidad de las sentencias y la forma de autoría es una información que no se encuentra disponible públicamente. No obstante, la Fiscalía refiere que, de los casos señalados anteriormente, el 69.93% son atribuibles a organizaciones criminales, y si bien este trabajo de identificación de la presunta autoría o participación de tales organizaciones armadas es importante, no se conoce si tal identificación conllevó a la desestructuración de éstas, aún más cuando las sentencias suelen concentrarse en el autor inmediato de los hechos, es decir, quien ejecutó el homicidio, pero no quien o quienes lo ordenaron. En ese sentido, la cifra que muestra la Fiscalía no es más que la suma de casos, pero no un ejercicio que considere la calidad de las investigaciones, el descubrimiento de la verdad y de todos los responsables.

3

¿Entonces cómo va la Unidad Especial de Investigación con el desmantelamiento de las organizaciones criminales?



La Unidad Especial de Investigación ha asumido la labor de desestructuración a través de 13 “proyectos de investigación” en distintos territorios con los cuales estima que ha logrado contribuir al desmantelamiento a través de la asociación de casos. Para definir su avance en este trabajo, la Fiscalía usa igualmente un porcentaje de avance de esclarecimiento⁶:

Porcentaje de esclarecimiento	Porcentaje de esclarecimiento
Antioquia (Ituango, Peque, Belmira, Entrerriós, San Pedro, Dabeiba, Campamento)	93.51%
Bajo Cauca – Sur de Córdoba (Cáceres, Tarazá, Caucasia, San José de Uré)	91.3%
Cauca (Corinto, Miranda, Caloto, Toribio, Páez, Inzá, Argelia, Buenos aires, Santander Quilichao, Jamundí, Caldoño, Tambo, Cajibío, Patía, Timbío)	94.81%

⁶ Respuesta a Derecho de Petición. Radicado No. 20222000000801 Oficio No. DVG-2000- 07/03/2022

Porcentaje de esclarecimiento	Porcentaje de esclarecimiento
Norte de Santander (Tibú, El Tarra)	100%
Putumayo (Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, Puerto Asís, San José Fragua, Curillo, Puerto Leguizamo, Piamonte, Hormiga, San Miguel, Valle del Gaumez)	94.15%
Riosucio (Chocó)	89.47%
Huila (Algeciras, Campoalegre)	100%
Tumaco (Nariño)	100%
Arauca (Saravena, Arauca, Arauquita, Tame, Fortul)	100%
Caquetá (Cartagena del Chairá, Montañita, San Vicente del Caguán)	100%
Sur de Bolívar (Montecristo, San Pablo, Santa Rosa Sur, Simití)	83.78%
Casanare (Yopal, Villanueva, Maní, Monterrey)	83.87%
Meta (La Macarena, La Uribe)	100%

Sobre estos porcentajes surgen aún más inquietudes que de los anteriores: ¿qué esta entiendo la Fiscalía como desmantelamiento? ¿Cómo esta midiendo su contribución? ¿Si hay un 100% de avance significa que la estructura esta desmantelada?

Al respecto, es necesario decir que no hay variables públicas que permitan a la opinión pública conocer a que se refieren con esos porcentajes o qué le permite a la Fiscalía afirmar que ya lleva un determinado desmantelamiento. Esto es aún más cuestionable cuando todos los proyectos se encuentran en un nivel mayor al 80% y casi la mitad (6 proyectos) registran tener

un avance del 100% que no se refleja en la realidad territorial de tales municipios, pues algunos de ellos han sido objeto de alertas tempranas recientes (Putumayo y Caquetá) o han tenido situaciones graves de orden público producto del accionar de las organizaciones armadas presentes (Tumaco, Arauca y Norte de Santander). Cabría preguntarse, si se encuentran en un 100% de avance de desmantelamiento, ¿cómo es que aún tienen una influencia tan fuerte?

Acertadamente la Fiscalía ha dicho que no es la única entidad responsable en el desmantelamiento de las organizaciones criminales pues existen otras con tal



Violencia en Arauca: 23 muertos deja guerra entre Eln y disidentes

Tumaco, Nariño: una década entre los 100 municipios más violentos de Colombia

Disidentes de las extintas Farc iban a atacar en Tibú (Norte de Santander) con un vehículo que le robaron a la Fiscalía

El Pacífico./ Desde 2010, este municipio figura en la lista de municipios más violentos de Colombia. Según la última encuesta de la Defensoría del Pueblo, 40 mil personas en la zona rural se encuentran en peligro

Los criminales pretendían instalar explosivos en el vehículo para perpetrar un ataque contra la población

obligación. Pero entonces **¿cuáles han sido sus acciones de articulación con ellas, especialmente con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)** que también, como la Unidad, se desprende del Acuerdo y tiene el objeto de crear la política pública de desmantelamiento?

Recientemente la Fiscalía creó el Comité de Impulso de las Investigaciones que se encontraba igualmente previsto en el Acuerdo de Paz como un mecanismo de evaluación y seguimiento a la labor de la FGN. En la Resolución 1017 del 06 de abril de 2022, la Fiscalía le dio vida, tras seis años sin que se hubiera implementado, para impulsar las investigaciones de homicidios y amenazas contra personas defensoras de derechos humanos y excombatientes que cumplieran tres criterios:

1. Que el caso no tenga avances en el esclarecimiento en los 6 meses siguientes a su recepción
2. Que se identifique la responsabilidad de organizaciones criminales
3. Que el caso sea adelantado por una dirección seccional que requiera apoyo en sus labores investigativas



El Comité pareciera ser la única forma de articulación con la CNGS, pues esta puede enviarle casos y deberá mantenerla informada de sus actividades. Sin embargo el Comité apenas está entrando en funcionamiento y más allá de ello, pareciera que no hubiera interlocución entre ambas entidades aunque comparten objetivo. Así, los proyectos investigativos que tiene la FGN se han desarrollado sin tener en cuenta a la CNGS, aun cuando justamente sus estrategias, contextos, identificación de patrones y demás deberían obedecer a una política pública articulada para realmente afectar las estructuras.

4

¿Qué debería hacer entonces un próximo Gobierno Nacional?

El balance no es tan positivo como muestra la Fiscalía General de la Nación. La obstaculización a la que fue sometida la UEI desde su misma creación ha tenido efectos concretos en que no se superen los errores históricos en la investigación de estos crímenes: no observar los contextos y patrones de macro-criminalidad y concentrarse en la judicialización de los autores mediatos de los hechos, sin afectar integralmente la estructura. En ese sentido, el entrante Gobierno Nacional y en lo sucesivo la Fiscalía General de la Nación debería concentrarse en:

1

Recuperar y dotar de verdadera autonomía a la UEI: Esto más allá de lo normativo, pasa por brindar herramientas para el desarrollo de su trabajo: presupuesto necesario para su ampliación y funcionamiento territorial,

la capacidad para desarrollar sus propias líneas de investigación a las que se articulen las actividades de las demás delegadas y un mayor relacionamiento con la sociedad civil y la comunidad internacional.

2

Establecer una real articulación con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad: Más allá de la eventual remisión de casos por parte de la CNGS, la Unidad Especial y la Comisión deberían estar trabajando de manera conjunta. Las líneas de investigación y estrategias deben estar subordinadas y articuladas a la política pública de desmantelamiento que se establezca y al plan de acción de la Comisión.

El deber de investigar exige desentrañar las estructuras de poder detrás de las agresiones y aún más en los casos de personas defensoras de derechos humanos, cuando se ven involucrados actores que buscan su eliminación en tanto su ejercicio de liderazgo afecta intereses sociales, políticos y económicos.

3

Es necesario hacer público y verificable el concepto de esclarecimiento:

La Fiscalía General de la Nación no puede seguir produciendo cifras cuyo contenido real es desconocido. Por el contrario, sus porcentajes de esclarecimiento y desmantelamiento deben partir de variables concretas y que puedan ser contrastadas y que por tanto, permitan conocer el verdadero alcance de las investigaciones.

4

El concepto de esclarecimiento debe partir de los estándares normativos nacionales e internacionales en la materia:

Siguiendo los parámetros normativos ni aún con una sentencia condenatoria se consideraría esclarecido de manera completa un caso. De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos en reiterada jurisprudencia “la obligación de investigar conlleva el deber de dirigir los esfuerzos del aparato estatal para desentrañar las estructuras que permitieron esas violaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias, y no sólo descubrir, enjuiciar y en su caso sancionar a los perpetradores inmediatos”⁷.

Realizado por



Con el apoyo de



7 CORTE IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010, párr. 117.