

Sentencia C-555/17

INSTRUMENTOS PARA FACILITAR Y ASEGURAR LA IMPLEMENTACION Y DESARROLLO NORMATIVO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Procedimiento legislativo especial para la paz (fast track) y facultades presidenciales para la paz/**INSTRUMENTOS PARA FACILITAR Y ASEGURAR LA IMPLEMENTACION Y DESARROLLO NORMATIVO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-**Decreto Ley mediante el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política/**DECRETO LEY MEDIANTE EL CUAL SE CREA EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLITICA-**Declaratoria de exequibilidad y exequibilidad condicionada

Correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional establecer si el Decreto Ley 895 de 2017, “por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”, expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias consagradas en el Acto Legislativo 01 de 2016, cumple con los parámetros formales y materiales establecidos en la Constitución Política. De esta manera, la Corte entró a decidir acerca de la exequibilidad del decreto objeto de análisis, para lo cual se adoptó la siguiente metodología de decisión: i) la relación entre desarme, desmovilización y reintegración en el marco de la justicia transicional; ii) el principio de seguridad en el orden constitucional; iii) los derechos de las víctimas, v) los defensores y organizaciones de derechos humanos, vi) el control procedimental y competencial; y vii) el examen de validez constitucional del Decreto Ley 895 de 2017. De esta evaluación, la Corporación decidió declarar la exequibilidad del articulado estudiado con excepción del artículo 6, el cual se declaró exequible en el entendido que la expresión “participación permanente” contenida en el numeral 9 no implica la calidad de integrante de la instancia allí regulada.

JUSTICIA TRANSICIONAL-Emplea múltiples mecanismos destinados a la solución de problemas que son consecuencia de un pasado de abusos a gran escala/**JUSTICIA TRANSICIONAL-**Mecanismos

La justicia transicional se encuentra constituida por un conjunto de procesos de transformación social y política que utiliza gran variedad de mecanismos para resolver problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de lograr que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación; mecanismos que pueden ser judiciales o extrajudiciales, y comprenden “el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la

investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos”.

JUSTICIA TRANSICIONAL-Concepto y alcance

La jurisprudencia constitucional ha entendido la justicia transicional como “una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes”. De esta forma, ha aceptado que se pretende solucionar las tensiones entre la paz y la resolución del conflicto armado, en relación con las garantías fundamentales de las víctimas, que implica “un delicado balance entre ponerle fin a las hostilidades, prevenir la vuelta a la violencia (paz negativa) y consolidar la paz mediante reformas estructurales y políticas incluyentes (paz positiva)”.

JUSTICIA TRANSICIONAL-Finalidad/JUSTICIA TRANSICIONAL-Características

Este Tribunal ha referido a la evolución histórica de las medidas y mecanismos excepcionales que se han adoptado para alcanzar la paz, señalando las características y finalidades de la justicia transicional, que puede sintetizarse en las siguientes reglas: “(i) Reconoce la búsqueda de la paz, de la reconciliación, de la confianza pública, el fortalecimiento de la democracia dentro del contexto del Estado social de derecho como finalidades y objetivos esenciales de orden constitucional y del Derecho Internacional que constituyen la base justificatoria de los regímenes de justicia transicional de conformidad con la Constitución de 1991 y el Derecho Internacional. (ii) Igualmente admite la reincorporación a la vida civil de los actores armados miembros de grupos al margen de la ley como objetivo constitucional de la justicia transicional. (iii) Establece los límites a la justicia transicional especialmente centrados en la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación, y las garantías de no repetición, con fundamento en la Constitución de 1991 y el Derecho Internacional. (iv) Analiza la constitucionalidad de los mecanismos, estrategias o instrumentos de carácter especial, flexible y transitorio, particularmente de carácter penal, aplicados aún a casos de graves violaciones de Derechos Humanos, como los principios de voluntariedad, alternatividad, oportunidad, selectividad, entre otros, siempre y cuando no se desconozcan, abolan o no se afecten de manera desproporcionada los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación, y las garantías de no repetición. (v) Establece los límites de la aplicación de las disposiciones de carácter transicional para graves violaciones de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. (vi) Reconoce la necesidad de aplicar el método de

ponderación entre los valores, principios y derechos a la paz, y los derechos de las víctimas en procesos de justicia transicional”.

JUSTICIA TRANSICIONAL-Encuentra límite en el reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas

Para lo que comprende el presente examen de constitucionalidad se debe poner de relieve que la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido el reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas denotando que constituyen claros límites a la implementación de la justicia transicional y que como parte esencial del proceso se debe lograr el restablecimiento de sus derechos

JUSTICIA TRANSICIONAL-Aplicación conjunta con medidas que garanticen derechos de víctimas

La justicia transicional implementa mecanismos que deben aplicarse conjuntamente con medidas que garanticen los derechos de las víctimas y la no repetición de las conductas violatorias de los derechos humanos; lineamientos que se encuentran consagrados en el “Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad” proclamados por la ONU en 1998.

PROCESO DE TRANSICION HACIA LA PAZ-Propósito

Ha denotado esta Corporación que el proceso de transición sirve al propósito de “reconstrucción política pero también a la reparación de los lazos sociales que se han visto rotos por el conflicto y las consecuentes violaciones de derechos humanos. El reconstruir la sociedad lleva consigo que se reconozca que aunque los actos violentos del pasado no pueden ser olvidados y por lo tanto deben ser conocidos, sancionados y sus víctimas reparadas, también es cierto que, en el marco de un conflicto interno, las posiciones enfrentadas deben incorporarse a la sociedad que toma las decisiones políticas, para de este modo vincularla al proceso democrático de decisión y, en consecuencia, disminuir las posibilidades de que dichos actores, o miembros disidentes de ellos, continúen o posteriormente retomen la confrontación violenta como respuesta a la falta de canales democráticos de expresión para sus ideas.

SEGURIDAD-Principio, valor, finalidad del estado y derecho colectivo e individual

Esta Corporación ha señalado que la seguridad como principio rector se origina de una interpretación sistemática y teleológica de la Constitución, y de los diferentes instrumentos internacionales. En la Carta Política la garantía a la seguridad tiene múltiples manifestaciones en lo relativo a la finalidad con que fueron instituidas las autoridades y en lo concerniente a la protección de los derechos fundamentales, así como en la proscripción de ciertos riesgos inaceptables. La Corte en la sentencia T-719 de 2003 ha observado que la seguridad fue visualizada en la Constitución bajo tres

manifestaciones: (i) como un valor y una finalidad del Estado que permean la totalidad del texto constitucional, (ii) como un derecho colectivo y (iii) como un derecho individual, derivado -entre otras- de las garantías previstas en la Carta contra los riesgos extraordinarios a los que se pueden ver sujetas.

DERECHO A LA SEGURIDAD-Como valor y fin del Estado

La seguridad es un valor genérico que permea la Carta Política (preámbulo, Constitución), entendida como la garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, constituyendo uno de los elementos cardinales del orden público. En esa medida, la seguridad constituye una de las metas que invitó al Constituyente a expedir el texto fundamental. Asimismo, la salvaguardia de la seguridad general constituye una de las razones que justifica la existencia misma del Estado (art. 2 superior), según el cual las autoridades estatales están instituidas para proteger a todas las personas residentes en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. En ese sentido, la noción de seguridad como valor jurídico y fin del estado que subyace a las instituciones y garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales, excluye el desconocimiento de las garantías esenciales del ser humano como la seguridad establecida como instrumento para materializar los derechos superiores. En el sistema constitucional las instituciones que velan por crear condiciones de seguridad tienen como objetivo proteger las libertades ciudadanas.

DERECHO A LA SEGURIDAD-Como derecho colectivo

Aparece en nuestra Constitución bajo la forma de un derecho colectivo, es decir, que asiste en forma general a los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (art. 88 superior). El Constituyente hizo referencia específica a ciertos riesgos para la colectividad que deben ser evitados a toda costa (arts. 26, 78, 80, 81, 223 superiores).

DERECHO A LA SEGURIDAD-Como derecho individual

El derecho a la seguridad es aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de soportar por rebasar los niveles tolerables de peligro implícitos de la vida en sociedad. El derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades básicas asignadas a las autoridades por el Constituyente, “garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad”. Adicionalmente, el artículo 86 de la Constitución dispone que toda persona podrá reclamar la tutela de sus derechos constitucionales fundamentales,

cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

PAZ-Valor superior, derecho subjetivo - colectivo y deber

La paz en el orden interno es un valor superior, un derecho (subjetivo - colectivo) y un deber jurídico que compromete a todos los Colombianos.

CONCEPTO DE VICTIMA EN EL CONFLICTO ARMADO-
Evolución

El legislador ha definido la noción de víctima, así desde la expedición del Decreto 444 de 1993, “por el cual se dictan medidas de apoyo a las víctimas de atentados terroristas” (art 1), donde reconoció la calidad de víctima a aquellas personas que hubieran sufrido perjuicios indirectos como consecuencia de atentados terroristas que afectan a la población civil. Posteriormente, se amplió el concepto incluyendo a la población afectada como consecuencia de tomas guerrilleras, a las que sufrieran por combates y masacres por motivos ideológicos o políticos, y con el artículo 15 de la Ley 418 de 1997 se incluyó a la población civil que soportara perjuicios en su vida, integridad personal o bienes como consecuencia de actos relacionados con el conflicto armado interno.

DERECHO A LA JUSTICIA-Derecho de las víctimas a un recurso judicial efectivo/**DERECHO A LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION**-Reconocimiento de víctimas como titulares de violaciones graves de derechos humanos/**VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO**-Protección internacional

Los derechos de las víctimas, particularmente de graves violaciones a los derechos humanos, tienen una clara relevancia constitucional atendiendo el artículo 93 de la Constitución, toda vez que los tratados ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción prevalecen en el orden interno, y los derechos y deberes constitucionales se interpretarán atendiendo los convenios sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Ha de señalarse que tales convenios internacionales se enfocan principalmente en reconocer que exista un recurso efectivo, los Estados garanticen el acceso a la justicia, investiguen las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, cooperen en la prevención y sanción de los delitos internacionales y las graves violaciones de derechos humanos, y se prohíban los desplazamientos forzados. Por consiguiente, son los tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las declaraciones internacionales y los órganos administrativos quienes han referido de manera concreta al reconocimiento de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS-Importancia

Dentro de este contexto resulta de especial interés la labor desplegada por los defensores y defensoras de derechos humanos, que contribuyen a la vigencia y consolidación del Estado de derecho y el principio de dignidad humana, porque “si el Estado cumpliera a cabalidad su deber de prevenir, investigar y castigar las violaciones a los derechos humanos, no surgiría la necesidad de que los particulares se convirtieran en defensores de aquellos derechos.” Por tal razón, la Corte ha destacado el papel fundamental que tienen los individuos y organizaciones defensoras de derechos humanos, “en la construcción y mantenimiento de los estados democráticos, y particularmente en aquellos Estados en donde la violencia generalizada, el conflicto armado y la aspiración por la convivencia plural resaltan la importancia de la contribución ciudadana a la efectiva eliminación de todas las formas de vulneración de los derechos humanos, a la realización de las libertades fundamentales de los ciudadanos y a la creación de espacios para el diálogo y la construcción del debate democrático, alrededor de respuestas que ofrezcan soluciones a las problemáticas sociales que aquejan al país”.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL DE DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Protección

SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL-Defensores de derechos humanos

En la sentencia T-1191 de 2004 se consideró que los especiales riesgos extraordinarios a los que están expuestos los defensores de derechos humanos les confiere el estatus de sujetos de especial protección constitucional, lo cual “implica la prohibición de que la administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente amparo a los afectados.” De esta manera, consideró que “el Estado está obligado a otorgar y desplegar acciones positivas para asegurar esta protección especial, más aún está obligado a evitar cualquier tipo de actividad que pueda ampliar el grado de exposición a riesgos extraordinarios de estas personas.”

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETOS LEY DICTADOS EN EJERCICIO DE FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Carácter jurisdiccional, automático, participativo y posterior

Sobre el alcance del control [constitucional realizado a decretos expedidos en virtud de las facultades presidenciales para la paz] se han identificado las siguientes características: (i) es jurisdiccional, por lo cual el examen se limita a la confrontación con el orden constitucional; (ii) es automático, toda vez que no requiere una acción de inconstitucionalidad; (iii) es participativo, ya que cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso; y (iv) es posterior, dado que la revisión por la Corte se da una vez ha entrado en vigor.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Límites procedimentales

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Competencia gubernamental

[Los decretos expedidos en virtud de las facultades presidenciales para la paz] deben ser proferidos por el Presidente de la República, el Ministro del ramo correspondiente o el director del departamento administrativo. Sobre el particular, se resalta que la competencia adscrita es de carácter gubernamental, de modo que los decretos extraordinarios deben observar lo previsto en el inciso tercero del artículo 115 de la Constitución.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Temporalidad

[El decreto expedido en virtud de las facultades presidenciales para la paz] debe haber sido expedido dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016. Aunque se trate de un aspecto formal es importante resaltar que refiere a un elemento ligado a la competencia. Por esta razón, la sentencia C-699 de 2016 al referirse a la facultad legislativa del Presidente de la República precisó que: “la habilitación legislativa es entonces temporal pues solo puede ejercerse dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016”. Por su parte, en la sentencia C-174 de 2017 también se acogió el respeto al límite temporal.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Motivación

[El decreto expedido en virtud de las facultades presidenciales para la paz] debe tener una motivación suficiente que demuestre su condición de instrumento para la implementación del Acuerdo Final.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad objetiva

La conexidad objetiva hace referencia a la necesidad de que el Gobierno nacional demuestre de manera genérica un vínculo cierto, verificable entre el contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto ley respectivo. La regla fijada en el Acto Legislativo 01 de 2016 determina que dichos decretos deben servir para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final. Ello quiere decir que no puedan regular materias diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos necesarios para su puesta en marcha.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad

La conexidad estricta busca demostrar que el desarrollo normativo del decreto ley implementa un aspecto definido del Acuerdo Final. En efecto, se trata de una relación directa entre la regulación expedida y el Acuerdo Final, lo que descarta vínculos accidentales o accesorios como justificaciones del ejercicio de las facultades presidenciales para la paz.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Valoración de la conexidad estricta

La valoración de la conexidad estricta supone una labor en dos niveles: externo e interno. En el primero, el Gobierno nacional deberá identificar cuál es el contenido preciso del Acuerdo Final que es objeto de implementación. De tal forma, se vería incumplido el requisito: (i) si el Gobierno no identifica de manera exacta el contenido del Acuerdo Final que pretende desarrollar, o (ii) si no existe un vínculo verificable entre esa materia precisa y los contenidos del decreto ley respectivo, de manera que la norma extraordinaria regule asuntos diferentes a los del Acuerdo Final, los cuales deben tramitarse a través del procedimiento legislativo ordinario. En el segundo, el Gobierno debe mostrar el vínculo entre las motivaciones del uso de las facultades presidenciales para la paz y la regulación efectivamente expedida. Por ende, se incumple esta condición cuando las motivaciones expuestas por el Gobierno nacional no guarden coherencia con lo efectivamente regulado o decretado.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad suficiente

La conexidad suficiente está relacionada con el grado de estrecha y específica proximidad entre la regulación prevista en el decreto ley respectivo y el contenido preciso del Acuerdo Final que se pretende implementar. En efecto, bajo el presupuesto de conexidad suficiente, la proximidad entre la regulación y el aspecto concreto del Acuerdo Final por sí solo demuestra el vínculo. En consecuencia, los argumentos del Gobierno que fueren genéricos y las relaciones incidentales o indirectas entre el decreto correspondiente y el contenido preciso del Acuerdo Final, desconocen la conexidad suficiente e implican un ejercicio excesivo de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016, pues no mostrarían un vínculo indiscutible entre la legislación extraordinaria y la materia específica del Acuerdo Final que se supone que el Gobierno pretende implementar o desarrollar.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de necesidad estricta

El criterio de necesidad estricta, cuyo carácter limitado de habilitación extraordinaria se explica en el origen derivado que tienen las facultades de producción normativa del Presidente de la República. Esta naturaleza se fundamenta, a su vez, en el déficit de deliberación y de representatividad de las minorías políticas que es connatural a la adopción de los decretos con fuerza de ley, pero que se compensa en el debate del Congreso al conceder la autorización legislativa al Presidente de la República. Esta condición de excepcionalidad exige al Gobierno nacional hacer una demostración en dos niveles: (i) que el trámite legislativo ordinario no es idóneo para regular la materia objeto del decreto, y (ii) que el procedimiento legislativo especial para la paz (art. 1, Acto Legislativo 01 de 2016) tampoco cumple con tal

idoneidad. El requisito de necesidad estricta exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, de manera que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sean ordinarios o especiales. Este requerimiento se vería incumplido si existe evidencia de que cualquiera de los dos procedimientos legislativos –el ordinario o el especial para implementar el Acuerdo Final- puede generar resultados parecidos en tiempos similares.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Asuntos expresamente excluidos

El último grupo de limitaciones versa sobre los asuntos expresamente excluidos de la regulación mediante la habilitación legislativa extraordinaria. El artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 determina que dichas facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que requieren mayorías calificada o absoluta para la aprobación, ni para decretar impuestos. Por ende, se tiene que el Congreso en ejercicio del poder de reforma constitucional expuso inequívocamente que determinados asuntos -en razón a su relevancia, jerarquía normativa o estar sujetos a requisitos constitucionales agravados para su aprobación- debían estar excluidos de la habilitación legislativa extraordinaria. De esta forma, se está ante una premisa similar a la expuesta para el caso del requisito de necesidad estricta, consistente en que la definición de determinados asuntos que, por su importancia y pretensión de permanencia en el orden jurídico, requieren estar revestidos de la mayor deliberación democrática posible, no pueden ser sometido a la regulación por decretos extraordinarios.

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLITICA-Constitución

Encuentra la Corte que establecer un Sistema Integral de Seguridad constituido por (i) un conjunto de normas; (ii) programas, proyectos y comités; y (iii) unas entidades públicas del orden nacional y territorial encargadas de formular y ejecutar unos planes específicos para garantía de la seguridad de un grupo alzado en armas que ha suscrito un Acuerdo Final para la paz, atiende los principios de la justicia transicional en orden a prevenir el regreso a la violencia, a través de las garantías de seguridad necesarias para el ejercicio cabal de la política.

DESMOVILIZACION DE GRUPOS ARMADOS QUE SE ACOGEN A PROCESOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL-Desarme, desmovilización y reintegración

Desde el punto de vista del DIDH y DIH la desmovilización de grupos armados que se acogen a procesos de justicia transicional parte de tres fases: (i) el desarme; (ii) la desmovilización y (iii) la reintegración. En ese sentido, en los Estándares Integrados de Naciones Unidas para el Desarme, la

Desmovilización y la Reintegración de 2004, se estableció que la reintegración se entiende como “el proceso mediante el cual se pretende el reintegro a la vida civil de los miembros de las organizaciones armadas irregulares que han abandonado dichas organizaciones. La reincorporación está relacionada con las medidas de orden legal, democrático, social y económico que se requieren para la reincorporación de dichas personas al seno de la sociedad”.

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLITICA-Admisibilidad constitucional

Resulta acorde a la Constitución que se consagre un Sistema Integral de Seguridad en donde se conjuguen los aspectos normativos, planeación y proyección, en conjunción con las instancias del orden nacional y territorial que tienen como labor la ejecución y el diseño de tales planes. Con ello se garantizan los objetivos de la justicia transicional a la vez que se hace énfasis en la seguridad colectiva e individual, bajo un sistema coordinado y proyectado que permita proteger los derechos en el tránsito hacia la paz.

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLITICA-Necesidad

En una sociedad de postconflicto en la cual pueden existir grupos o personas que atenten contra grupos insurgentes desmovilizados, líderes comunitarios, partidos políticos o víctimas que quieran ejercer sus derechos políticos individuales o colectivos, el establecimiento del Sistema Integral de Seguridad resulta indispensable, atendiendo las experiencias históricas de asesinatos selectivos y genocidios políticos, que como el de la Unión Patriótica (UP), el de líderes desmovilizados del M-19, así como de defensores de derechos humanos y líderes sociales, requieren de una atención oportuna, efectiva y especial del Estado, que prevenga y responda por atentados contra la vida, la integridad y la seguridad personal, que se encuentran en una situación de riesgo excepcional y de vulnerabilidad manifiesta.

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLITICA-Constitucionalidad de su objeto

Considera la Sala que la idea de que el Sistema Integral de Seguridad tenga como objetivo “garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política”, atiende los principios constitucionales que establecen no solo los derechos políticos consagrados en el artículo 40 superior, sino también la forma organizativa del Estado social de derecho consagrado en el artículo 1 de la Constitución, que instituye que Colombia está fundada en la dignidad de la persona humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general.

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLITICA-Enfoques

El inciso tercero del artículo 2 del Decreto ley 895 de 2017 establece los distintos enfoques que se tendrán en cuenta en el Sistema Integral de Seguridad, disponiendo especialmente: (i) el territorial; (ii) el de género y (iii) el étnico. Con relación a este último se indica que el Gobierno nacional reglamentaría la materia con el fin de dar cumplimiento a la implementación del enfoque étnico en el Sistema y que para ello “consultará la reglamentación correspondiente con los grupos étnicos por medio de los procedimientos existentes”. Sobre este inciso considera la Sala que es exequible porque el enfoque territorial, de género y étnico se corresponde con los principios de autonomía de los entes territoriales, del principio de diversidad étnica y cultural de la Nación (art. 7 superior) y del deber de las autoridades de garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración (inc. final, art. 40 superior), como un grupo especialmente vulnerable que requiere de políticas de prevención, promoción y protección para el ejercicio de la política en condiciones de seguridad.

MEDIDAS DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y SEGURIDAD-
Debe incluir a las víctimas que participen en política y se encuentren en riesgo en relación con el ejercicio de sus derechos

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA-Elementos

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA-Adecuación normativa e institucional

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA-Prevención

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA-Protección como elemento del Sistema

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA-Evaluación y seguimiento como elemento del Sistema

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA-Instancias

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA-Conformación de la instancia de alto nivel

INSTANCIA DE ALTO NIVEL EN SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA-Expresión participación permanente no implica la calidad de integrante de la instancia

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLITICA-Funciones de la instancia de alto nivel

INSTANCIA DE ALTO NIVEL EN SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLITICA-Secretaría técnica

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLITICA-Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLITICA-Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política y aquellos que atenten especialmente contra quienes se declaren en oposición, y defensores de derechos humanos

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLITICA-Programa de Protección Integral

El Programa de Protección Integral creado por el artículo 12 del decreto ley [895 de 2017] que se examina se enmarca dentro de los objetivos especiales de la justicia transicional, entre los cuales, como lo ha explicado la Corte, se cuentan: (i) el reconocimiento de las víctimas; (ii) el restablecimiento de la confianza pública mediante la reafirmación de la relevancia de las normas que los perpetradores desconocieron; (iii) la reconciliación, que implica la superación de las fuertes divisiones sociales; y (iv) el fortalecimiento de la democracia, que conlleva a la promoción de la participación de todos en las instituciones políticas. Dentro de este marco el Programa servirá para coordinar con las entidades del Estado las políticas, programas, acciones y medidas destinadas a la protección integral de los integrantes del nuevo partido o movimiento político, el cual servirá de conducto para la solución de las divisiones sociales como también para el fortalecimiento de la democracia.

INTEGRANTES DEL NUEVO MOVIMIENTO POLITICO QUE SURJA DEL TRANSITO DE LAS FARC A LA ACTIVIDAD POLITICA LEGAL-Presunción de riesgo extraordinario

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLITICA-Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLITICA-Programa de Promotores (as) Comunitarios de Paz y Convivencia

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLITICA-Sistema de prevención y alerta

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLITICA-Evaluación de riesgo

Referencia: Expediente RDL-028

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 895 del 29 de mayo de 2017, *“por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”*.

Magistrado ponente (e.):
IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Iván Humberto Escrucería Mayolo (e.), Cristina Pardo Schlesinger, Alberto Rojas Ríos y Diana Fajardo Rivera, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el numeral 8 del artículo 241 de la Constitución, y cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto ley 2067 de 1991 profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión constitucional del Decreto ley 895 del 29 de mayo de 2017, *“por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”*.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, el Presidente de la República expidió el Decreto ley 895 del 29 de mayo de 2017, *“por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”*.

Mediante oficio del 30 de mayo de 2017 la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Secretaría General de la Corte copia auténtica del Decreto ley 895 de 2017.

Mediante el Auto del 5 de junio de 2017, el Magistrado Sustanciador asumió el conocimiento del asunto decretando la práctica de algunas pruebas. Se cumplió el traslado al Procurador General de la Nación que se surtió simultáneamente con la fijación en lista para la intervención ciudadana, así como la comunicación de la iniciación a la Presidencia de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Ministro de Defensa, al Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, al Comandante de las Fuerzas Militares, al Director de la Unidad Nacional de Protección -UNP-, al Alto Consejero para el Postconflicto, al Alto Comisionado de Paz, a la Defensoría del Pueblo, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Registrador Nacional del Estado Civil, al Consejo Nacional Electoral, a la Fiscalía General de la Nación y al Centro de Memoria Histórica para que, si lo consideraban conveniente, intervinieran en el presente asunto.

También se ordenó invitar para rindieran concepto a los Delegados del Gobierno Nacional y de las FARC-EP; a la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas; a la Fundación Víctimas Visibles; a la Corporación Sisma Mujer; al Proceso de Comunidades Negras (PCN); a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); al Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla; al Institute for Intergrated transitions, Humans Rights Watch; a Amnistía Internacional (Amnesty International); a la Fundación Ideas para la Paz; al Centro Internacional para la Justicia Internacional (ICTJ); a la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz; a la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), a la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos (MAPP-OEA); a la ONG Dejusticia; a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; a la Comisión Colombiana de Juristas; a la Academia (ACCOLDI); al Centro de Estudios Políticos y Económicos Carlos Lleras Restrepo; al Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP); al Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga; al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; a la Asociación Colombiana de Oficiales Retirados de las Fuerzas Militares (ACORE); a la Misión de Observación Electoral (MOE); y al Movimiento Voces de Paz.

De igual manera, se invitó a las universidades Javeriana (Facultad de derecho e Instituto Pensar); Externado (Departamento de Derecho Constitucional y Centro de Investigación en Filosofía y Derecho); Nacional de Bogotá; Rosario; Sergio Arboleda; Andes (Grupo de Estudios en Derecho Penal y Justicia Transicional); Antioquia; e Cartagena; ICESI de Cali; EAFIT de Medellín; Libre de Bogotá; Norte de Barranquilla, Surcolombiana de Neiva; Sabana; Santo Tomas; y Caldas.

II. TEXTO DEL DECRETO LEY OBJETO DE REVISIÓN

El siguiente es el texto del decreto ley a examinar:

“DECRETO LEY 895 DE 2017

(mayo 29)

Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo número 01 de 2016, y

CONSIDERANDO:

1. CONSIDERACIONES GENERALES.

Que con el fin de cumplir el mandato constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Política, el cual señala que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, el 24 de noviembre de 2016 el Gobierno Nacional suscribió con el grupo armado FARC-EP el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en adelante el Acuerdo Final;

Que la suscripción del Acuerdo Final dio apertura a un proceso amplio e inclusivo de justicia transicional en Colombia, enfocado principalmente en los derechos de las víctimas del conflicto armado, y que, como parte esencial de ese proceso, el Gobierno Nacional está en la obligación de implementar los puntos del Acuerdo Final, entre otras medidas, mediante la expedición de normas con fuerza de ley;

Que el Constituyente, mediante el Acto Legislativo número 01 de 2016, con el fin de facilitar y asegurar el cumplimiento del Acuerdo Final, confirió al Presidente de la República una habilitación legislativa extraordinaria y excepcional específicamente diseñada para este fin, en virtud de la cual se encuentra facultado para expedir decretos con fuerza material de ley;

Que la Corte Constitucional, mediante las Sentencias C- 699 de 2016, y C- 160 y C- 174 de 2017 definió los criterios de validez constitucional que deben cumplir los decretos con fuerza de ley, por lo que el Gobierno nacional es consciente de la obligatoriedad y trascendencia de estos criterios y su importancia en un Estado Social de Derecho;

Que el contenido del presente decreto-ley tiene una naturaleza instrumental, pues su objeto es facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo de los Puntos 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final. En consecuencia este decreto-ley cumple los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final, así como el requisito de estricta necesidad de su expedición, tal como se expondrá en la presente parte motiva.

2. REQUISITOS FORMALES DE VALIDEZ CONSTITUCIONAL.

Que el presente Decreto-ley se expidió dentro del término de los 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2016, que según el artículo 5 de ese mismo Acto Legislativo es a partir de la refrendación del 30 de noviembre de 2016;

Que el presente decreto-ley es suscrito, en cumplimiento del artículo 115 de la Constitución Política por el Presidente de la República y los Ministros de Interior, Hacienda y Crédito Público, que para este propósito constituyen Gobierno. Defensa Nacional y de Justicia y del Derecho;

Que en el presente decreto-ley, en cumplimiento con lo previsto en el artículo 169 de la Constitución Política tiene el título: por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política que corresponde precisamente a su contenido;

Que como parte de los requisitos formales trazados por la jurisprudencia constitucional, la presente normativa cuenta con una motivación adecuada y suficiente, en el siguiente sentido:

3. REQUISITOS MATERIALES DE VALIDEZ CONSTITUCIONAL.

3.1. Conexidad objetiva:

Que en cumplimiento del requisito de conexidad objetiva el presente decreto-ley (i) tiene un vínculo cierto y verificable entre su materia y articulado y el contenido del Acuerdo Final, (ii) sirve para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final y (iii) no regula aspectos diferentes, ni rebasa el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación del Acuerdo Final;

Que el Gobierno nacional, en cumplimiento y en los términos de lo acordado en el Punto 2 del Acuerdo Final Participación política: Apertura democrática para construir la paz, reafirma su compromiso con la implementación de medidas que conduzcan a una plena participación política y ciudadana de todos los sectores políticos y sociales, incluyendo medidas para garantizar la movilización y participación en los asuntos de interés público, así como para facilitar la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos con las debidas garantías de participación, en condiciones de seguridad;

Que el Punto 2.1.2 del Acuerdo Final Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política concibe la creación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, que contribuya a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad, que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas, de libre opinión o de oposición, de tal manera

que se prevé adoptar provisiones para impedir que se fomenten concepciones de seguridad que, bajo cualquier excusa, vayan en contra de los objetivos del sistema que son la protección de la vida de quienes ejercen la política y su no estigmatización por razón de sus ideas y actividades políticas;

Que la seguridad, en el ámbito de la participación política en el marco de lo establecido en el Punto 2 del Acuerdo, se define como una concepción moderna, cualitativamente nueva, de la seguridad que, en el marco del fin del conflicto, se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos, en particular en la protección de los derechos y libertades de quienes ejercen la política, especialmente de quienes luego de la terminación de la confrontación armada se transformen en opositoras y opositores políticos y que por tanto deben ser reconocidos y tratados como tales, el Gobierno nacional establecerá un nuevo Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política;

Que en el Punto 3.4 del Acuerdo Final, referente al acuerdo sobre garantías de seguridad, en el numeral 3.4.1 se establecieron algunos principios orientadores, invocándose la Coordinación y corresponsabilidad institucional entre todas las instituciones del Estado para garantizar la efectividad de las medidas adoptadas en materia de seguridad, para lo cual es necesario la debida articulación de las instituciones del orden nacional, departamental y municipal;

Que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el Punto 2.1.2.1 referente al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, en concordancia con el Punto 3.4.7, contempla como elemento del mismo la adecuación normativa e institucional que conlleva entre otras actividades, la creación de una Instancia de Alto Nivel que ponga en marcha el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, la cual contará, con una secretaría técnica a cargo de un delegado presidencial;

Que en el Punto 3.4.8 del Acuerdo Final se establece la creación del Programa Integral de Seguridad para las comunidades y organizaciones en los territorios, para lo cual el gobierno, según sus competencias reglamentará la materia, con la participación activa de las organizaciones sociales y comunidades en los territorios;

Que de acuerdo con lo anterior, existe un vínculo cierto y verificable entre el contenido del Acuerdo Final y la materia del presente decreto-ley, pues este se circunscribe a expedir las disposiciones necesarias e imprescindibles para la adecuada formulación e implementación, entre otros, de los Puntos 2.1.2., 2.1.2.1., 2.1.2.2 y 3.4.7 del Acuerdo Final.

3.2 Conexidad estricta:

Que en cumplimiento del requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad, el presente decreto-ley responde en forma precisa a aspectos definidos y concretos del Acuerdo Final. A continuación, se identifica el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y se demuestra que cada artículo de este decreto-ley está vinculado estrechamente con los Puntos 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final, y en especial los Puntos 2.1.2.1 ., 2.1.2.2 ., 3.4.7 .

En virtud de los artículos 1, 2 y 3 se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política como parte de una concepción moderna de seguridad que se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos particularmente en protección de los derechos y libertades de los que ejercen la política, el cual tiene por objeto contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución, así como sus fines, todo lo cual constituye un desarrollo preciso del Punto 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final.

El artículo 4 desarrolla lo referente a los elementos del Sistema, al identificar expresamente i) la adecuación normativa e institucional, ii) la prevención, iii) la protección y iv) la evaluación y seguimiento, aspectos que son precisamente acordados en los Puntos 2.1.2.1 , 2.1.2.2 y 3.4.7 del Acuerdo Final.

El artículo 5 organiza e identifica de manera concreta cuáles son las instancias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

Los artículos 6, 7, 8 y 9 básicamente desarrollan una de las instancias que conforman el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, como es la Instancia de Alto Nivel, la cual esta acordada de manera puntual en los Puntos 2.1.2.1 letra a), 3.4.7.2 y 3.4.7.3 del Acuerdo Final.

De igual manera los artículos 10 y 11 establecen el objeto que deberán tener otras instancias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política como son la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección y el Comité de Impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política, todo en consonancia con los Puntos 2.1.2.1 letras a) y d), 2.1.2.2 letra d) y 3.4.7.2 del Acuerdo Final.

De otra parte, los artículos 12 , 13 , 14 , 15 y 16 hacen referencia a los diferentes programas de protección y seguridad.

Finalmente los artículos 17 y 18 regulan uno de los elementos del Sistema, como es el de la Prevención, haciendo especial mención al Sistema de Alertas Tempranas, su coordinación y articulación.

Que en el Punto 6.1.10 del Acuerdo Final, se establece el calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final, conforme con lo establecido en el Acto Legislativo número 1 de 2016, donde se establece como una prioridad, la expedición de la ley y/o normas de desarrollo sobre Sistema Integral de Garantías de seguridad para la organización política que surja de los acuerdos de paz;

Que de conformidad con lo anterior, el presente decreto-ley no desconoce la conexidad estricta, pues no regula materias genéricas del Acuerdo Final, en tanto busca solo facilitar y asegurar la implementación de dos puntos específicos del mismo. En este sentido, es claro que existe un vínculo específico entre los contenidos de este decreto y los puntos antes señalados del Acuerdo Final.

3.3 Conexidad suficiente:

Que el presente decreto-ley tiene un grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y los Puntos 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final, de manera que las mismas son desarrollos propios del Acuerdo y existe una relación entre cada artículo y el Acuerdo que no es incidental ni indirecta;

Que en cumplimiento del requisito de conexidad suficiente el presente decreto-ley es instrumental a la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo Final como quiera que expresamente crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, como parte de una concepción moderna de seguridad que se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos particularmente en protección de los derechos y libertades de los que ejercen la política. Así mismo, establece e identifica los elementos del Sistema y sus diferentes instancias, así como también, determina la creación del programa de protección integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, todo lo cual fue objeto de acuerdo en los Puntos 2.1.2 y 3.4 , de tal manera que las normas contempladas en el presente decreto-ley constituye el marco legal que permiten facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final;

Que en este mismo orden, de acuerdo al compromiso adquirido en el Acuerdo Final, se fijó el objeto que ha de tener la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, con el fin de hacer seguimiento a los avances en el desmantelamiento de organizaciones criminales y de todas aquellas que amenacen el ejercicio de la política y el Comité de impulso a las

investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política y aquellos que atenten especialmente contra quienes se declaren en oposición, y defensores de derechos humanos, el cual tendrá en cuenta el enfoque de género;

Que el artículo 12 y 14 crean programas que se encargarán de coordinar con las demás entidades estatales la implementación de las políticas, programas, acciones y medidas que tiendan a la protección integral de los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP y para las comunidades y organizaciones en los territorios en ejercicio de la política;

Que el artículo 15, en concordancia con el Acuerdo Final crea un programa de Promotores (as) Comunitarios de Paz y Convivencia con el objetivo de impulsar mecanismos alternativos de resolución de conflictos en los territorios, promover la defensa de los derechos humanos y estimular la convivencia comunitaria.

4. NECESIDAD ESTRICTA.

Que el presente decreto-ley regula materias para las cuales ni el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial previsto en el artículo 1 del Acto Legislativo número 01 de 2016 son idóneos, pues la regulación que aquí se adopta tiene un carácter urgente e imperioso y, por tanto, no es objetivamente posible su tramitación a través de los canales deliberativos ordinario o del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz;

Que el Sistema Integral de Seguridad se concibe en un marco de garantías de los derechos y libertades y busca asegurar la promoción y protección de la persona, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión, para así fortalecer y profundizar la democracia;

Que se busca garantizar los derechos y libertades de quienes están ejerciendo la política en el marco de reglas democráticas, y ni el Procedimiento Legislativo Ordinario ni el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz permiten la atención inmediata en materia de seguridad. En este sentido, las medidas que adopta el presente decreto-ley pretenden disminuir el riesgo de afectación del derecho fundamental a la seguridad personal y consecuentemente a la vida en el marco del fin del conflicto, en especial quienes luego de la confrontación armada se transformen en opositoras y opositores políticos y que por tanto deben ser reconocidos y tratados como tales;

Que el Acuerdo Final prevé poner en marcha un Sistema Integral para el Ejercicio de la Política, entendiendo la seguridad como valor democrático y bajo la perspectiva del humanismo, que debe inspirar la actuación del Estado. En este sentido, el Sistema debe servir de garantía efectiva de los

derechos y libertades de quienes están ejerciendo la política en el marco de reglas democráticas;

Que todo lo anterior no puede tener inicio sin la puesta en marcha del Sistema Integral de Seguridad, por lo cual resultan urgentes e imperiosas las disposiciones contenidas en el presente decreto;

Que este hecho se evidencia, adicionalmente, en la situación actual que están viviendo en los territorios los líderes comunitarios, de comunidades rurales, de organizaciones sociales, de mujeres y defensoras de derechos humanos y de movimientos sociales;

Que el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política objeto de la presente regulación fue acordado en el Punto 2.1.2 , específicamente los numerales 2.1.2.1 y 2.1.2.2 y 3.4 del Acuerdo Final. Adicionalmente, se encuentra incluido en el Punto 6.1.10 , Calendario de Implementación Normativa en el literal g);

Que por todo lo anterior ni el Procedimiento Legislativo Especial Para la Paz ni el Procedimiento Legislativo Ordinario permiten atender la urgencia de establecer las normas que se requieren para formular y así poner en marcha el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la política, proceso que permitirá materializar el Acuerdo Final, en materia de seguridad y participación política;

Que las disposiciones contenidas en el presente decreto-ley y relacionadas con el Sistema no versan sobre materias sujetas a reserva estricta de ley, razón por la cual no resulta imperativo que se surtan deliberaciones sobre el particular en el trámite legislativo ordinario o especial;

Que la presente regulación no versa sobre asuntos expresamente excluidos por el Acto Legislativo, es decir, actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que requieren mayoría calificada o absoluta para su aprobación, decretar impuestos, o temas de reserva legal;

Que, por todo lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. CREACIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA.

Créase el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, como parte de una concepción moderna de seguridad que se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos particularmente en protección de los derechos y libertades de los que ejercen la política. Este Sistema, estará constituido por el conjunto de normas, programas, proyectos, planes, comités, las entidades públicas en los órdenes nacional y

territorial y las organizaciones e instancias encargadas de formular o ejecutar los planes, programas y acciones específicas, tendientes a garantizar la seguridad y protección de los sujetos individuales y colectivos beneficiarios de que trata el presente decreto.

ARTÍCULO 2. OBJETO.

El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política tiene por objeto contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución.

Para ello se hará el diseño, seguimiento, coordinación intersectorial y promoción a nivel nacional y territorial de medidas de prevención, protección y seguridad donde se desarrolle un nuevo modelo de garantías de derechos ciudadanos para quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.

Las medidas con ocasión de este decreto tendrán un enfoque territorial y de género. El Gobierno nacional reglamentará la materia con el fin de dar cumplimiento a la implementación del enfoque étnico en el sistema integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Para ello, consultará la reglamentación correspondiente con los grupos étnicos por medio de los procedimientos e instancias existentes.

ARTÍCULO 3. FINES DEL SISTEMA.

El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política busca cumplir con un marco de garantías de los derechos y libertades, fomentar la convivencia y la tolerancia, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión, para así fortalecer y profundizar la democracia, adoptando mecanismos para promover la permanencia de los líderes sociales en sus territorios y brindar garantías de no repetición.

ARTÍCULO 4. ELEMENTOS DEL SISTEMA.

Constituyen elementos del sistema, sin perjuicio de las funciones y competencias que constitucional, legal y reglamentariamente se encuentren asignadas a las diferentes autoridades públicas:

1. La adecuación normativa e institucional, que comprenderá: i) la creación de la Instancia de Alto Nivel, ii) la revisión del marco normativo para elevar el costo de los delitos contra quienes ejercen política y iii) el

fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización por dichas conductas.

2. La prevención que conlleva: i) fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas y los mecanismos preventivos de seguridad con enfoque territorial y de género y medidas de prevención contenidas en los programas integrales de seguridad.

3. La protección que comprende, entre otras las siguientes medidas: i) El Programa de Protección Integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, actividades y sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores a cargo de las entidades competentes, ii) una Mesa Técnica de Seguridad y Protección, iii) un Plan Estratégico de Seguridad y Protección, un Cuerpo de Seguridad y Protección, iv) Programa de Protección para organizaciones políticas declaradas en oposición, v) Programa de Protección Colectiva.

4. La evaluación y seguimiento a través de: i) un Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Interinstitucional y ii) una Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección.

ARTÍCULO 5. INSTANCIAS DEL SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA.

Las instancias que hacen parte del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, son las siguientes:

- 1. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.*
- 2. La Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.*
- 3. El Delegado presidencial.*
- 4. La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección.*
- 5. El Comité de Impulso a las Investigaciones.*
- 6. Los Programas de Protección contemplados en el presente decreto-ley.*
- 7. Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida.*

PARÁGRAFO 1. El Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización, se diseñará y ejecutará por el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

PARÁGRAFO 2. Las instituciones del Estado trabajarán de manera coordinada y promoverán la corresponsabilidad para garantizar la efectividad de las medidas adoptadas en el marco de este Sistema.

ARTÍCULO 6. INSTANCIA DE ALTO NIVEL DEL SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA.

Créase la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, cuyo objeto será la implementación del Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política, la cual estará integrada, así:

- 1. El Presidente de la República y/o su delegado.*
- 2. El Ministro del Interior.*
- 3. El Ministro de Defensa Nacional.*
- 4. El Ministro de Justicia y del Derecho*
- 5. El Comandante de las Fuerzas Militares.*
- 6. El Director de la Policía Nacional.*
- 7. El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos*
- 8. El Director de la Unidad Nacional de Protección (UNP).*
- 9. Participación permanente del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.*

PARÁGRAFO 1. Si el Presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales, decide asignar al Vicepresidente de la República la función de asistir como miembro de la Instancia de Alto Nivel, el Vicepresidente de la República presidirá la Instancia de Alto Nivel, en ausencia del Presidente de la República.

PARÁGRAFO 2. Se garantizará la participación de los partidos y movimientos políticos especialmente de aquellos que hayan sido afectados en su seguridad, de organizaciones de víctimas y de derechos humanos y de movimientos sociales, incluidos los de las mujeres.

PARÁGRAFO 3. Cuando se considere pertinente, podrán ser invitados a las sesiones de la instancia, un delegado de las organizaciones internacionales de derechos humanos con presencia en Colombia y otros delegados de entidades del Estado y órganos judiciales y de control, como el Director del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

ARTÍCULO 7. FUNCIONES DE LA INSTANCIA DE ALTO NIVEL DEL SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA.

La Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad tendrá a su cargo, sin perjuicio de las funciones y competencias que constitucional, legal y reglamentariamente se encuentren asignadas a las diferentes autoridades públicas, las siguientes funciones:

- 1. Garantizar la implementación, funcionamiento y articulación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.*
- 2. Establecer mecanismos de interlocución permanente con los partidos y movimientos políticos y movimientos sociales, especialmente los que*

ejerzan la oposición, y el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como las comunidades rurales en el territorio.

3. Servir de espacio de interlocución y seguimiento a las condiciones de seguridad y protección de los integrantes de los partidos y movimientos políticos y, especialmente los que ejerzan la oposición, defensores de derechos humanos y el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.

4. Promover, en coordinación con las entidades del Estado competentes, la adopción de las medidas que permitan la puesta en marcha de los Programas de Protección, entre ellos el Programa Integral de Protección para Comunidades Rurales, el Programa de Protección Integral para las FARC-EP o el nuevo partido o movimiento que surja de su tránsito a la actividad política legal y el Programa para organizaciones políticas declaradas en oposición y su debida implementación.

5. Proponer las directrices para la adopción de un sistema de información, planeación, monitoreo, seguimiento y evaluación del Sistema con carácter interinstitucional y representación de los partidos y movimientos políticos, que permita realizar una evaluación de desempeño y de resultados, y ajustar la estrategia y procedimientos para garantizar las condiciones de seguridad en el ejercicio de la política.

6. Proponer los lineamientos y directrices para el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema y del Comité de Impulso a las Investigaciones por los delitos contra quienes ejercen la política.

7. Servir como eje articulador con otras instituciones del Estado como la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación.

8. Formular recomendaciones para el fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización para procesar a quienes atenten contra quienes ejercen la política.

9. Sugerir acciones en materia de seguridad, prevención y protección para los sujetos o destinatarios de las medidas integrales previstas en este decreto.

10. Revisar el marco normativo para elevar los costos de los delitos contra quienes ejercen la política, y una vez realizado sugerir las normas y medidas necesarias para la adecuación normativa e institucional.

11. Coordinar con las autoridades departamentales y municipales, el seguimiento a manifestaciones criminales, incluyendo la recepción de reportes y denuncias, que contribuya a complementar el esfuerzo estatal.

12. Proponer mecanismos de articulación institucional por parte de las entidades que participen del Sistema Integral.

13. Presentar un informe periódico de rendición de cuentas que ilustre los logros y avances de las acciones desarrolladas.

14. Dictar su propio reglamento.

ARTÍCULO 8. SECRETARÍA TÉCNICA DE LA INSTANCIA DE ALTO NIVEL.

La Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel será ejercida por un Delegado Presidencial quien será un servidor público del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República.

ARTÍCULO 9. FUNCIONES DE LA SECRETARÍA TÉCNICA.

Corresponde a la Secretaría Técnica, ejercer las siguientes funciones:

- 1. Coordinar el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo de los mecanismos de interlocución permanente con los partidos y movimientos políticos, especialmente los que ejercen la oposición, y el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal que establezca la Instancia de Alto Nivel.*
- 2. Hacer seguimiento a las medidas de protección y seguridad que se adopten en el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.*
- 3. Mantener, bajo las orientaciones de la Instancia de Alto Nivel, una interlocución permanente con los integrantes de los partidos y movimientos políticos, defensores de derechos humanos, incluyendo el partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal y de los integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil.*
- 4. Hacer seguimiento a los Programas de Protección Integral.*
- 5. Las demás que le sean delegadas o sean inherentes a las actividades que desarrollará como Delegado Presidencial.*

ARTÍCULO 10. COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL SISTEMA INTEGRAL DE PROTECCIÓN.

El Gobierno nacional implementará y pondrá en marcha una Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, con el fin de hacer seguimiento a los avances en el desmantelamiento de organizaciones criminales y de todas aquellas que amenacen el ejercicio de la política. La Comisión contará con representación de partidos y movimientos políticos. Todo lo anterior, sin perjuicio de las funciones y competencias que constitucional, legal y reglamentariamente se encuentre asignadas a las diferentes autoridades públicas.

La comisión presentará un informe anual del seguimiento y la evaluación realizada, con recomendaciones para el ajuste del sistema.

Dicha comisión contará con un sistema de planeación, información y monitoreo con carácter interinstitucional y representación de los partidos y movimientos políticos, que permita realizar una evaluación de desempeño y de resultados, y a la vez ajustar la estrategia de procedimientos para garantizar las condiciones de seguridad en el ejercicio de la política.

Este sistema incluirá información específica sobre los riesgos y amenazas contra la participación y representación política, social y comunitaria de las mujeres. Dicho sistema tendrá acompañamiento permanente de organizaciones humanitarias de tipo internacional que se acuerden con los partidos y movimientos políticos.

ARTÍCULO 11. COMITÉ DE IMPULSO A LAS INVESTIGACIONES POR DELITOS CONTRA QUIENES EJERCEN LA POLÍTICA.

Se creará un Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política y aquellos que atenten especialmente contra quienes se declaren en oposición, y defensores de derechos humanos, el cual tendrá en cuenta el enfoque de género. Todo lo anterior, sin perjuicio de las funciones y competencias que constitucional, legal y reglamentariamente se encuentren asignadas a las diferentes autoridades públicas.

ARTÍCULO 12. PROGRAMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL PARA LAS Y LOS INTEGRANTES DEL NUEVO MOVIMIENTO O PARTIDO POLÍTICO QUE SURJA DEL TRÁNSITO DE LAS FARC-EP A LA ACTIVIDAD POLÍTICA LEGAL.

Créase el Programa de Protección Integral, el cual se encargará de coordinar con las demás entidades estatales pertinentes, la implementación de las políticas, programas, acciones y medidas que tiendan a la protección integral de los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sedes y actividades, así como a los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores, de acuerdo con el nivel de riesgo. El Gobierno nacional reglamentará el Programa.

El Programa de Protección Integral será coordinado por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

ARTÍCULO 13. PRESUNCIÓN DE RIESGO EXTRAORDINARIO.

Las y los integrantes del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, tendrán presunción de riesgo extraordinario de acuerdo a criterios razonables presentados por sus representantes ante la Mesa Técnica. El nuevo movimiento político tendrá presunción de riesgo extraordinario.

ARTÍCULO 14. PROGRAMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA LAS COMUNIDADES Y ORGANIZACIONES EN LOS TERRITORIOS.

Se creará el Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género a

cargo del Ministerio del Interior en los territorios, incluyendo las garantías de seguridad para defensores y defensoras de derechos humanos. Para su adecuada implementación, concurrirán la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional, de conformidad con las obligaciones que legal y constitucionalmente les han sido atribuidas. El Programa de Protección será reglamentado por el Gobierno nacional.

ARTÍCULO 15. PROGRAMA DE PROMOTORES(AS) COMUNITARIOS DE PAZ Y CONVIVENCIA.

Se creará a instancias del Ministerio del Interior, y en coordinación con el Ministerio de Justicia, el Programa de Promotores(as) Comunitarios de Paz y Convivencia, el cual tendrá como propósito el impulsar mecanismos alternativos de resolución de conflictos en los territorios, promover la defensa de los derechos humanos y estimular la convivencia comunitaria. El Programa de Promotores será reglamentado por el Gobierno nacional.

ARTÍCULO 16. SEGURIDAD PARA LOS MIEMBROS DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS QUE SE DECLAREN EN OPOSICIÓN.

En concordancia con lo establecido en el Estatuto de la Oposición, la Unidad Nacional de Protección articulará programas de protección y seguridad para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición

ARTÍCULO 17. SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS.

El Gobierno nacional, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, reglamentará el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, así como cualquier hecho o conducta criminal en contra de quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, organizaciones de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil. El Sistema emitirá alertas de forma autónoma. La respuesta rápida del Estado y las acciones del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política deberán articularse con los mecanismos preventivos y de protección, descritos en este decreto.

ARTÍCULO 18. EVALUACIÓN DE RIESGO.

La evaluación de riesgo de los sujetos de protección del presente decreto, deberá tener en cuenta los informes o insumos del sistema de prevención y

alerta a cargo de la Defensoría del Pueblo, y los resultados de la reacción rápida que realice el Gobierno; la participación de los sujetos beneficiarios durante el proceso de evaluación y los demás informes de organizaciones en el terreno pertinentes para cada caso. Sus resultados deberán ser debidamente motivados informando los elementos tomados en consideración para fundar la decisión y ser puestos en conocimiento del solicitante o colectivo.

Cada programa contará con una instancia de evaluación del riesgo, definirá los tiempos máximos de evaluación y desarrollará los procedimientos con presteza.

ARTÍCULO 19. VIGENCIA.

El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 29 de mayo de 2017.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

*El Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior,
encargado del Empleo de Ministro del Interior,*

GUILLERMO ABEL RIVERA FLÓREZ.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

ENRIQUE GIL BOTERO.

El Ministro de Defensa Nacional,

LUIS CARLOS VILLEGAS ECHEVERRI”.

III. LAS PRUEBAS RECAUDADAS

El Despacho del Magistrado Sustanciador, por auto de fecha 5 de junio de 2017, decretó la práctica de pruebas solicitando a los Ministros del Interior, Justicia y del Derecho y Defensa Nacional, resolver por separado el siguiente cuestionario:

1. Según las previsiones del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera¹, el Sistema integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política tendría cuatro (4) elementos: (i) adecuación normativa e institucional; (ii) prevención; (iii) protección; y (iv) evaluación y seguimiento. ¿De qué manera se desarrollan estos cuatro (4) elementos en el texto del Decreto Ley 895 de 2017?

2. El segundo elemento trata de la prevención, en él se prevé un Sistema de Alertas tempranas que deberá tener enfoque territorial, diferencial y de

¹ Numeral 2.1.2.1. del Acuerdo Final “Garantías de Seguridad para el ejercicio de la política”.

género. ¿De qué manera se desarrollan los enfoques territorial, diferencial y de género en el texto del Decreto Ley 895 de 2017?

3. Según las previsiones del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera², el Sistema integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política comprendería las garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos y tendría cuatro (4) elementos: (i) adecuación normativa e institucional; (ii) prevención; (iii) protección; y (iv) evaluación y seguimiento. ¿De qué manera se desarrollan estos cuatro (4) elementos en el texto del Decreto Ley 895 de 2017?

4. Según las previsiones del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera³, el Sistema integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política contaría entre sus componentes con un Comité de Impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política teniendo en cuenta a las mujeres y la población LGTBI. ¿En qué forma se regula este componente en el Decreto Ley 895 de 2017?

5. Según las previsiones del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera⁴, el Sistema integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política garantizará la participación en la Alta Instancia de los partidos y movimientos políticos, especialmente los de organizaciones de víctimas y de derechos humanos y de movimientos sociales, incluidos los de mujeres. ¿De qué manera se desarrolla esta garantía en el Decreto Ley 895 de 2017?

6. ¿Cómo el Decreto Ley 895 de 2017 hace efectivo el principio de seguridad respecto de un grupo en vía de desmovilización, para garantizarle a sus miembros tanto el respeto por su integridad personal, como también su inserción y permanencia en el sistema político y electoral?

Más adelante, en junio 9, se remitieron sendos oficios suscritos por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, el Ministro de Justicia y del Derecho y el Director de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa, mediante los cuales respondieron a los cuestionamientos formulados en el auto de decreto de pruebas. A continuación, se resumen las respuestas remitidas al despacho sustanciador:

1. Ministerio del Interior. Expuso que los componentes del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política no sólo están consagrados en el

² Numeral 2.1.2.2. del Acuerdo Final “Garantías de Seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales defensores y defensoras de derechos humanos”.

³ Numeral 3.4.7.1.1. del Acuerdo Final “Instancia de Alto Nivel del Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política”.

⁴ Numeral 3.4.7.1.1. del Acuerdo Final.

artículo 4 del Decreto ley 895 de 2017, sino que tienen un desarrollo integral en todo el cuerpo normativo como puede desprenderse de los artículos 6 a 9 con la *“Instancia de Alto Nivel”*⁵ que prevé los mecanismos necesarios para la adecuación normativa e institucional; el 17 con el *“Sistema de Alertas Tempranas”* que contiene el componente de *prevención*; el 7 (núm. 4) y el 12 regulando principalmente el programa de Protección Integral para las FARC-EP o el nuevo partido o movimiento que surja de su tránsito a la actividad política legal; el 14 que establece *“el Programa Integral de Seguridad para las comunidades y organizaciones en los territorios”* desarrollando así el componente de *protección*; y los artículos 7 (núm. 5), 9 (núm. 1) y 10 que establecen *“el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo es parte de las funciones de la instancia de Alto Nivel”* como desarrollo del componente de *evaluación y seguimiento* del Sistema.

Explicó que el enfoque territorial, diferencial y de género se encuentra consagrado en los artículos 1 y 2 inciso 3 siendo transversal a todo el cuerpo del Decreto ley 895 de 2017, anotando que otras normas que regulan las garantías de seguridad son los artículos 5 (núm. 1) *“Comisión Nacional de Garantías de Seguridad”*; 14 con el *“Programa Integral de Seguridad para las comunidades y organizaciones en los territorios”*; 15 concerniente al *“Programa de Promotores (as) Comunitarios de Paz y Convivencia”*; y 16 relativo a la *“Seguridad para los miembros de las organizaciones políticas que se declaren en oposición”*. Destacó también que las garantías de seguridad son transversales al decreto ley que va dirigido a los actores políticos y sociales, y dentro de ellos a *“líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos”*, aun las que surjan con posterioridad a la implementación del Acuerdo Final.

Refirió que en el artículo 11 del decreto ley se dispone que *“se creará un Comité de impulso a las investigaciones”*, que tendrá en cuenta el enfoque de género, donde se comprende a las mujeres y población LGTBI, como está consagrado en los puntos 2.1.2.1 literales a) y d), 2.1.2.2 literal d) y 3.4.7.2 del Acuerdo Final. Resaltó que el decreto en comento instituye el Comité como una instancia de coordinación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (art. 5 núm. 5), pues expresamente deja a salvo *“las funciones y competencias que constitucional, legal y reglamentariamente se encuentren asignadas a las diferentes autoridades públicas”*, como la Rama Judicial del poder público, en virtud del principio de separación funcional y colaboración armónica previsto en el artículo 113 superior.

Informó que la seguridad de los combatientes que se reincorporen⁶ a la vida civil es un objetivo transversal porque el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política propende por el respeto a la vida de quienes optan por

⁵ Señaló que el artículo 6 (parágrafo 2) del decreto ley desarrolla el punto 3.4.7.1.1 del Acuerdo Final, al establecer que en la instancia del Alto Nivel el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política *“se garantizará la participación de los partidos y movimientos políticos especialmente de aquellos que hayan sido afectados en su seguridad, de organizaciones de víctimas y de derechos humanos y de movimientos sociales, incluidos los de las mujeres”*.

⁶ Precisa una cuestión terminológica consistente en que el Acuerdo Final *“no está en clave de desmovilización, sino de reincorporación de las FARC-EP a la vida civil”*.

una posición política determinada a fin de que *“lo ocurrido con la Unión Patriótica no se repita jamás”*⁷. A modo de ejemplo señaló que en el artículo 2 del Decreto Ley 895 se adoptaran *“medidas de prevención, protección y seguridad donde se desarrolle un nuevo modelo de garantías”*.

Finalmente, adujo que propender por la seguridad y protección de *“integrantes de los partidos y movimientos políticos y, especialmente los que ejerzan la oposición, defensores de derechos humanos y el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil”*, es una de las funciones de la Instancia de Alto Nivel y de la Secretaría Técnica, como está previsto en los artículos 7 y 9 (núm. 3), respectivamente. Así mismo, el Sistema de Alertas Tempranas (art. 17) regula la prevención y alerta frente a *“hechos y conductas criminales que pongan en riesgo la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz”*. Por tal razón, consideró que el principio de seguridad de quienes se reincorporen a la vida civil es un aspecto fundamental del decreto ley y la transversalidad se evidencia en varias de las normas.

2. Ministerio de Justicia y del Derecho. Manifestó que el artículo 4 del decreto ley desarrolla los cuatro elementos del Sistema Integral de Seguridad, consagrándolos a nivel de principios rectores en el cuerpo normativo:

<i>Elemento o principio rector del sistema</i>	<i>Artículos del Decreto Ley 895 que lo desarrolla</i>
Adecuación normativa e institucional	La Instancia de Alto Nivel regulada en los artículos 6 a 9 a la cual corresponde garantizar la implementación, funcionamiento y articulación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, previendo los mecanismos necesarios para la adecuación normativa e institucional
Prevención	El Sistema de Alertas Tempranas regulado en el artículo 17.
Protección	Programa de Protección Integral para las y los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, (arts. 5 parágrafo 1,7 numeral 4 y 12. Presunción de riesgo extraordinario del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal (art. 13). Programa Integral de

⁷ Acuerdo Final, punto 5.1.4. pág. 187.

	Seguridad para las comunidades y organizaciones en los territorios (art. 14). Programa de Promotores(as) Comunitario de Paz y Convivencia (art. 15). Evaluación del riesgo que trata el artículo 18.
La evaluación y seguimiento	El Sistema de Planeación, Información y Monitoreo hace parte de las funciones de la Instancia de Alto Nivel (arts.7 numeral 5, 9 numeral 1 y 10.

Indicó que desde que se promovió el Método Alternativo para la Solución de Conflictos, el principio de protección se ve reflejado en la creación del Programa de Promotores (as) Comunitarios de Paz y Convivencia que tiene un efecto preventivo de los derechos humanos. En relación con el componente de seguimiento y evaluación resaltó que varias normas garantizan la efectividad de ese principio rector (arts. 9 núm. 4 y 18 decreto ley) y en cuanto a la adecuación normativa e institucional señala que se ejerce la potestad reglamentaria por el Presidente de la República y los Ministros del Interior, y de Justicia y del Derecho al disponer que *“el Programa de Promotores será reglamentado por el Gobierno nacional”*.

Aseguró que en el Acuerdo Final se pactó en el numeral 2.1.2 que el Gobierno nacional deberá fortalecer y desplegar toda la capacidad institucional para prevenir cualquier fuente de violencia contra quienes ejercen la política. El enfoque territorial, diferencial y de género es transversal a todo el cuerpo del Decreto ley 895 de 2017 y así está consagrado en los artículos 1 y 2 inciso 3. De igual forma, refiere que el decreto ley en su artículo 17 estableció el Sistema de Alertas Tempranas.

Advirtió que las Garantías de Seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales, y defensores de derechos humanos son desarrollados a través de los cuatro elementos enunciados en los artículos 14, 15 y 16 del Decreto ley 895 de 2017, en el cual se destaca el enfoque diferencial para sujetos de especial protección constitucional, las medidas que están consagradas en la preceptiva que son integrales y genéricas para garantizar los derechos y libertades de todos los actores políticos y sociales, inclusive los que surjan con posterioridad a la suscripción del Acuerdo Final. En ese sentido, la concreción y desarrollo de los elementos de adecuación normativa e institucional, la prevención, protección y evaluación y seguimiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio Integral de la Política son transversales a los sujetos destinatarios de la normatividad.

En estricta consonancia con los puntos 2.1.2.1 literales a) y d), 2.1.2.2 literal d) y 3.4.7.2 del Acuerdo Final, destacó que el decreto ley en el artículo 11 determina la necesidad de poner en marcha el Comité de Impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política y aquellos que atenten contra los que se declaren en oposición y, además, a favor de los

defensores de derechos humanos, para lo cual se tendrá en cuenta el enfoque de género. Aseveró que dicho Comité permitirá una mayor coordinación entre las instituciones competentes en materia de investigación y judicialización. En virtud del principio de seguimiento resaltó las funciones que corresponden a la Instancia de Alto Nivel de Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

Afirmó que en conexidad estricta con el punto 2.1.2.1 literales a) y d) y 3.4.7.2 del Acuerdo Final, el parágrafo 2 del artículo 6 del Decreto ley 895 de 2017 establece que en la Instancia de Alto Nivel “*se garantizará la participación de partidos y movimientos políticos especialmente de aquellos que hayan sido afectados en su seguridad, de organizaciones de víctimas y derechos humanos y de movimientos sociales, incluidos los de las mujeres*”.

Por último, sostuvo que el Acuerdo Final persigue la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, objetivo que es transversal en el decreto ley y, por ello, está consagrado como objeto del Sistema Integral (art. 2), al tiempo que es una de las funciones de la Instancia de Alto Nivel y de su Secretaría Técnica (núm. 3 arts. 7 y 9) y del Sistema de Alertas Tempranas (art. 17). Reafirmó que la conjugación de los elementos del sistema previstos en el artículo 4 garantiza al nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil, el respeto por la integridad personal como también la inserción y permanencia en el sistema político y electoral.

3. Ministerio de Defensa Nacional

En cuanto a la *adecuación normativa e institucional* señaló que el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política constituye una adecuada normativa e institucional para garantizar los derechos y libertades de quienes ejercen la política, materializando el primer elemento del sistema, además de los contenidos programáticos que busca articular para promover las garantías de los actores políticos y sociales.

Respecto a la *prevención* manifestó que el decreto ley adopta disposiciones que fortalecen el Sistema de Alertas Tempranas, empoderando a la Defensoría del Pueblo como entidad responsable en coordinación con el Gobierno nacional, de adoptar medidas que conlleve a prevenir y mitigar los riesgos de afectación a los derechos y libertades de los nuevos actores políticos y sociales, con el fin proceder a reaccionar de manera diligente en la protección del libre ejercicio de la política. Anotó que se consagra la necesidad de crear el Programa Integral para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, y el Programa de Promotores y Promotoras Comunitarios de Paz y Convivencia con el objeto de garantizar la seguridad y protección de los líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, defensores y defensoras de derechos humanos en el territorio y a instancia del Ministerio del Interior.

Sobre el elemento de *protección* observó que se crea el Programa de Protección Integral, cuyo seguimiento estará en cabeza de la Secretaría Técnica del Sistema Integral; el cual se encargará de articular e implementar las políticas, planes, directrices, programas, acciones y medidas de las instituciones estatales que tiendan a la protección integral y el ejercicio de los derechos y libertades de los nuevos actores políticos. Afirmó que se establece la necesidad de implementar y poner en marcha la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección, que hará seguimiento a los avances en el desmantelamiento de las organizaciones criminales.

Respecto a la *evaluación y seguimiento* adujo que uno de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final fue la competencia de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, en materia de avances en el desmantelamiento de organizaciones criminales y de aquellas que amenacen el ejercicio de la política, así como el Comité de Impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política y aquellos que atenten especialmente contra los que se declaren en oposición, además de los defensores de derechos humanos, lo cual tendrá en cuenta el enfoque de género.

Refirió que el artículo 15, en concordancia con el Acuerdo Final, establece a cargo del Ministerio del Interior en coordinación con el de Justicia y del Derecho la puesta en marcha del Programa de Promotores (as) Comunitarios de Paz y Convivencia con la finalidad de impulsar mecanismos alternativos de resolución de conflictos, promover la defensa de los derechos humanos y estimular la convivencia comunitaria.

Además se adoptan disposiciones que fortalecen el Sistema de Alertas Tempranas, empoderando a la Defensoría del Pueblo como entidad responsable de adoptar medidas para prevenir y mitigar los riesgos de afectación a los derechos y libertades de los nuevos actores políticos y sociales⁸, otorgándoles la obligación de evaluar los riesgos de afectación (art. 18) y consagrando la necesidad de poner en marcha el Programa Integral para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, así como el Programa de Promotores y Promotoras Comunitarios de Paz y Convivencia, para garantizar la seguridad y protección de líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, étnicas, de mujeres y de género, defensores y defensoras de derechos humanos, lo anterior a instancia del Ministerio del Interior (arts. 14 y 15).

Del mismo modo, informó que el artículo 11 de la normativa revisada crea el Comité de Impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política, el cual tendrá un enfoque de género; fortaleciendo la administración de justicia; garantizando el acceso de grupos diferenciales y sujetos de especial protección constitucional a una justicia independiente, oportuna, efectiva y transparente en condiciones de igualdad; respetando y promoviendo

⁸ Medidas que afirma deben estar articuladas con el Gobierno nacional.

los mecanismos alternativos de solución de conflictos en los territorios, de manera que se garanticen los derechos fundamentales, la imparcialidad y se impida cualquier forma de justicia privada.

Adujo que la implementación que surja para facilitar la puesta en marcha de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (art. 6, parág. 2) debe establecer el procedimiento de participación de tales grupos en virtud del principio democrático, con respeto y sujeción a los derechos de participación y deliberación de las minorías.

Explicó que el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política se concibe en un marco de garantías que busca asegurar la promoción y protección de la persona, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión, para así fortalecer y profundizar la democracia y garantizar los derechos y libertades de quienes están ejerciendo la política en el marco de las reglas democráticas que permitan la atención inmediata en materia de seguridad.

Concluyó que la solución para hacer efectivo el principio de seguridad respecto de un grupo en vía de desmovilización, para garantizarles a sus miembros tanto el respeto por su integridad personal como su inserción y permanencia en el sistema político y electoral, constituye la materialización de los elementos paradigmáticos consagrados en el Decreto ley 895 de 2017 de (i) adecuación normativa e institucional; (ii) prevención; (iii) protección; y (iv) evaluación y seguimiento.

IV. INTERVENCIONES

ENTIDADES PÚBLICAS

1. Presidencia de la República. Solicitó declarar *exequible* el decreto ley bajo control. En primer lugar, refiere la trascendencia de la preceptiva examinada para señalar que fue diseñada como un mecanismo de prevención para quienes decidan participar en la esfera pública luego del Acuerdo Final, así como de protección para quienes decidan participar activamente en la política.

En cuanto a los límites formales expuso (i) que la normativa bajo control fue expedida el 29 de mayo de 2017, encontrándose dentro del término de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016; (ii) que en cumplimiento del artículo 115 inciso 3 de la Constitución, el decreto ley fue suscrito por el Presidente de la República, el Viceministro de Relaciones Políticas encargado de las funciones de Ministro del Interior, el Ministro de Justicia y del Derecho y el Ministro de Defensa Nacional, que corresponden a las carteras pertinentes; (iii) que en cumplimiento del artículo 169 superior, el decreto ley tiene un título que corresponde a su contenido: “*por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*”; y (iv) que tiene una motivación amplia y suficiente cuyos considerandos aluden, entre otras, a la conexidad que guarda la regulación

expedida con el Acuerdo Final, y a la necesidad estricta que motivó su adopción.

Precisó, además, que el contenido de la preceptiva examinada reviste naturaleza instrumental, al tener por objeto facilitar o asegurar la implementación y materialización de disposiciones del Acuerdo Final, a través de la identificación de las diferentes instancias que hacen parte del Sistema Integral de Seguridad, el establecimiento o determinación de los programas que habrán de constituir y la definición de otros asuntos.

Respecto a la *conexidad* planteó que en cumplimiento del requisito el Decreto 895 de 2017: (i) tiene un vínculo cierto y verificable entre la materia y el articulado respecto del contenido del Acuerdo Final; (ii) sirve para facilitar o asegurar la implementación del Acuerdo Final; y (iii) no regula aspectos diferentes, ni rebasa el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación del mismo.

Explicó la *conexidad objetiva*, estricta y suficiente entre las disposiciones del decreto ley que crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y el Acuerdo Final para la paz, determinando un vínculo cierto y verificable entre el articulado y el contenido del acuerdo de paz. Así mismo, señala que es un medio necesario para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo y precisa además los principales compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional que requieren una acción preventiva en la provisión de seguridad para quienes ejerzan la política o participen en lo público como líderes, defensores, activistas o candidatos.

En cuanto a la *conexidad estricta* y suficiente comentó que cada artículo del decreto ley responde en su contenido normativo a los compromisos derivados del Acuerdo Final que requieren implementarse por el Estado, guardando un vínculo claro y preciso de conexidad que es cercano y suficiente, sin resultar incidental ni indirecto, sino íntimo y próximo, puesto que en varios puntos de la regulación normativa constituye de hecho una *precondición* para el logro de la materialización de los acuerdos de paz mediante el establecimiento de un adecuado marco legal.

Sobre el requisito de *estricta necesidad* relató que el decreto ley cumple a cabalidad este presupuesto en razón a: (i) la urgencia de adoptar medidas para garantizar la seguridad personal, vida e integridad de quienes serán beneficiarios del Sistema Integral en forma inmediata; (ii) la adopción de esta norma está prevista dentro de las prioridades para la implementación normativa establecidas en el punto 6 del Acuerdo Final, específicamente en el punto 6.1.10; y (iii) las disposiciones contenidas en el decreto ley y relacionadas con el Sistema Integral no versan sobre materias sujetas a reserva de ley en sentido formal, razón por la cual no resulta imperativo que se surtan amplias deliberaciones democráticas sobre el particular en el trámite legislativo ordinario o especial.

Por último, manifestó la coherencia del decreto ley con múltiples disposiciones constitucionales, puntualizando que: (i) El Sistema Integral de Seguridad es la manera en la que el Gobierno nacional busca dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales e internacionales, en consonancia con los compromisos que se adquirieron en el Acuerdo Final; (ii) se pretende proveer seguridad a quienes tienen la condición de sujetos de especial protección constitucional, como son los defensores de derechos humanos y los líderes sociales o políticos dada situación de riesgo por las actividades; y (iii) no se está modificando la estructura de la administración pública, ya que no se crean nuevas entidades públicas ni se está alterando la composición o el funcionamiento de las existentes.

2. Ministerio del Interior. Solicitó la declaratoria de *exequibilidad* del decreto ley en estudio. El interviniente puso de presente que cumple los criterios de control formal y material sobre las normas que expida el Presidente de la República en el marco de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto legislativo 01 de 2016, artículo 2. En cuanto a la *conexidad* encuentra irrefutable la coincidencia con lo establecido en el Acuerdo Final, ya que uno de los ejes principales es la apertura democrática para construir la paz y garantizar la seguridad para el ejercicio de la política.

3. Ministerio de Defensa Nacional. Pide la *constitucionalidad* de la preceptiva en mención para lo cual determinó el cumplimiento de los requisitos formales y materiales afirmando que las medidas adoptadas resultan integrales y genéricas para garantizar los derechos de los actores políticos y sociales, inclusive los que surjan con posterioridad a la suscripción del Acuerdo Final. En ese sentido, indicó que la concreción y desarrollo de los elementos de adecuación normativa e institucional, prevención, protección y evaluación, y seguimiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio Integral de la Política son transversales a los sujetos destinatarios del decreto ley, incluyendo líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales, y defensores de derechos humanos.

4. Defensoría del Pueblo. Pidió que se declare la *exequibilidad condicionada* del decreto en revisión, en el entendido que “*el Gobierno nacional al momento de reglamentar el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida a la presencia de operaciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, tenga en cuenta los mínimos de autonomía, garantía presupuestal y enfoque territorial señalados por la Corte*”.

Afirmó que su expedición resulta necesaria para la correcta implementación de lo pactado, “*bajo el entendido que el Gobierno Nacional adquirió la obligación específica de adelantar los ajustes a los que hubiera lugar para poder garantizar la existencia del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y así brindar garantías en la participación política de los partidos políticos y movimientos sociales que se creen como resultado del tránsito de las FARC EP a la actividad política legal*”, lo cual se encuentra

enmarcado dentro de las competencias conferidas al Presidente de la República a través del Acto Legislativo 01 de 2016.

Destacó el rol de garante y los deberes de protección y prevención que recaen en el Estado así como la obligación de las autoridades públicas de salvaguardar los derechos de los pobladores de ataques que pongan en peligro los bienes jurídicamente tutelados por el ordenamiento jurídico. Hizo alusión a las obligaciones internacionales de prevención de los Estados de acuerdo con el Comité de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, además de relacionar jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁹, resaltar que las normas de la Convención Interamericana de Derechos Humanos constituyen “*fundamento de la responsabilidad internacional del Estado*”¹⁰, entre otras, para colegir que en materia de prevención al Estado le asisten diferentes obligaciones según el rol de las instituciones, resultando determinante el papel de los órganos de control como el que ejerce la Defensoría del Pueblo desde el año 2001 a través del Sistema de Alertas Tempranas SAT a su cargo.

Señaló que el artículo 17 del decreto en estudio determinó la facultad del Gobierno nacional para que, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, expida la reglamentación del Sistema de Prevención y Alertas para la reacción inmediata, que se emitirán de forma autónoma y que la respuesta del Estado y las acciones del Sistema Integral deberán articularse con los mecanismos preventivos y de protección previstos.

En ese sentido, refirió que con el Acuerdo Final el Gobierno nacional adquirió unas obligaciones concretas para la promoción de medidas y mecanismos que garanticen el ejercicio de la política desde el ámbito preventivo respecto de determinados sujetos de protección. Para tales efectos, relacionó los puntos 3.4.9, 2.1.2.1 y 2.1.2.2 que dispusieron la implementación del Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida en la Defensoría del Pueblo, con el fin de prevenir situaciones de riesgo, especialmente en aquellas zonas en las que las y los ex integrantes de las FARC-EP se encuentran en proceso de tránsito y reincorporación hacia la vida civil.

5. Unidad Nacional de Protección -UNP-. Defiende la *constitucionalidad* del decreto en cuestión al estimar que interpreta adecuadamente las directrices de la Corte en el sentido que el Estado debe otorgar una respuesta de tipo integral a las necesidades de protección individuales y colectivas que tienen los ciudadanos. Resalta que la implementación de medidas materiales de protección, en especial las contenidas en el Decreto Reglamentario 299 de 2017¹¹, permite al Estado dar una respuesta efectiva para la protección de los integrantes del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.

⁹ Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Masacre de Mapiripán vs. Colombia (2005), Masacre de Bello vs. Colombia (2007), entre otras.

¹⁰ Caso Masacre de Mapiripán vs. Colombia (2005).

¹¹ “Por el cual se adicional el Capítulo 4 al Título 1, de la parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección”.

6. Registraduría Nacional del Estado Civil¹². Consideró *exequible* lo sujeto a revisión, pues se expidió dentro del término legal de habilitación al Gobierno nacional, además que satisfizo los requisitos materiales de necesidad estricta, así como de conexidad objetiva, estricta y suficiente entre el decreto y el Acuerdo Final.

7. Consejo Nacional Electoral. Llamó la atención sobre la “*ausencia del Consejo Nacional Electoral o del organismo que lo suceda*” en las distintas instancias de formulación, diseño, implementación y seguimiento del sistema que se propone, lo cual estima contrario a la concepción que la Constitución tiene acerca de la organización o estructura del Estado.

Relata algunos antecedentes históricos en materia del ejercicio de la política en Colombia como una actividad riesgosa, además de encontrar conveniente el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política que debe proteger no solo a los antiguos combatientes que inicien desarmados actividades proselitistas, sino al conjunto de líderes políticos de los sectores que puedan resultar amenazados en el ejercicio de esta actividad, ante la persistencia de disidencias, guerrillas y bandas criminales en mantener sus actividades ilícitas.

INTERVENCIONES DE ORGANIZACIONES Y UNIVERSIDADES

1. Mesa de Conversaciones en La Habana, Cuba. Solicitaron la declaratoria de *exequibilidad* del Decreto ley 895 de 2017, anotando que cada uno de los artículos que lo componen guarda una estrecha relación, lo cual hace posible la integralidad del Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política. En opinión de los intervinientes resulta fundamental reconocer la importancia del articulado para una implementación viable y exitosa del sistema previsto en el Acuerdo Final, que consideran busca superar concepciones limitadas de la seguridad para construir un nuevo tipo más democrático, participativo y atendiendo las particularidades territoriales y de género.

Adujeron que en repetidas ocasiones han manifestado su preocupación sobre las garantías de seguridad para con los integrantes de las FARC-EP en tránsito a la legalidad y sus familias, pues no desean repetir experiencias como la del extinto partido político Unión Patriótica. Explicaron que el Acuerdo Final que le da cierre al conflicto armado se fundamenta en varias premisas, dentro de las cuales está el respeto a la vida, el pensamiento crítico y la no mezcla entre armas y política, compromiso reiterado por aquellos que “*decidimos iniciar la lucha armada en algún momento en el pasado*”. Enfatizaron que en la mayoría de los casos recurren a la utilización de las armas como mecanismo para preservar sus vidas y en esta oportunidad producto del acuerdo de paz encomiendan y confían que esta tarea será cumplida por las ramas del Estado incluida la Corte Constitucional.

¹² Carlos A. Coronel Hernández, Registrador Delegado en lo Electoral. Folio 134 a 135 del expediente.

Resaltaron la importancia y necesidad de la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política en un momento tan complejo como el que vive Colombia, en el que la labor de líderes sociales, comunitarios y defensores de derechos humanos viene siendo objeto de persecución por grupos criminales. Mencionaron que *“según el Informe de Riesgo N.º 010-17 A.I de la Defensoría del Pueblo, entre el 1 de enero de 2016 y el 5 de marzo de 2017 se registraron 156 asesinatos, 439 amenazas individuales, 61 amenazas colectivas, 33 atentados y 5 casos de desaparición forzada de líderes sociales, comunitarios y defensores de derechos”*.

En ese sentido, afirmaron que aunque el Acuerdo de Cese al Fuego y de Hostilidades bilateral y definitivo, firmado el 23 de junio del 2016, disminuyó considerablemente *“los impactos del conflicto armado sobre las vidas de las comunidades, la magnitud de las cifras mencionadas, aproximadamente 1 asesinato cada 3 días, demuestran que estamos ante una ola de asesinatos y amenazas selectivas de líderes y lideresas sociales, políticos y comunitarios cuya labor está asociada en varios de los casos a la defensa del territorio y a cuestiones relacionadas con la implementación de los acuerdos de paz. Preocupa además, que las violaciones e infracciones en contra de líderes sociales, comunitarios y defensores de derechos humanos se distribuyen en los 30 de los 33 departamentos del país, lo cual demuestra que estamos ante una práctica generalizada”*.

Así mismo, señalaron que *“la salida de las FARC-EP de algunos territorios puede convertirse en un problema de seguridad para los líderes sociales, comunitarios y los defensores de derechos humanos. En especial preocupan las posibles disputas que se pueden generar entre grupos armados por el control territorial de las zonas con alto valor estratégico que antes eran controladas por las FARC y cuyas poblaciones han sido históricamente señaladas y estigmatizadas como afines a la guerrilla”*, situaciones que según advierte la Defensoría del Pueblo, han llevado a *“desestimar la legitimidad de sus demandas, así como a promover acciones de violencia contra sus líderes y organizaciones representativas”*.

En ese sentido, hicieron referencia a la investigación publicada por el Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH-¹³ en la que se señala que en el *“periodo comprendido entre 1980 y 2015”* del total de víctimas de violencia letal ejercida por paramilitares y grupos armados pos desmovilización de las AUC, según su perfil de vulnerabilidad *“el 73.86% eran miembros de organizaciones sociales, y aunque posterior al proceso de desmovilización de esta organización armada hubo una disminución significativa de este porcentaje, esta población seguía siendo la más afectada por este tipo de violencia (57.83% para el periodo 2011-2015)”*; cifras que sumadas a las registradas por la Defensoría del Pueblo sobre violaciones e infracciones en contra de defensores de derechos humanos, permiten concluir que *“una tarea de suma urgencia para el Estado colombiano en el camino de construcción de una paz estable y duradera es la puesta en marcha en el corto plazo de*

¹³ Grupos Armados Posdesmovilización (2006-2015).

estrategias de prevención y protección de la vida, la integridad y la labor que realizan líderes y lideresas sociales y comunitarias en el territorio”.

De igual forma, hicieron mención a la nota de prensa publicada el 25 de mayo de 2017 por la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género en la que se informa que durante ese año se han presentado “105 casos de violencia sexual relacionada con el conflicto armado en contra de mujeres”, situaciones que consideran merecen especial atención.

Relacionaron también el Cuarto Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia, donde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó al Estado colombiano, a propósito de la situación de los y las defensores de derechos humanos, que “*continúe desarrollando políticas públicas integrales y efectivas para la protección de defensoras y defensores en situaciones de riesgo, con especial atención a aquellos grupos de defensoras y defensores que pueden encontrarse en especiales condiciones de vulnerabilidad*”. En ese mismo sentido, en el Informe Anual del año 2016 sobre la situación de derechos humanos en Colombia, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomendó que “*el Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, la Unidad Nacional de Protección y las autoridades regionales y locales cumplan de manera articulada, con los compromisos políticos y técnicos acordados con los defensores de derechos humanos relacionados con prevención, protección e investigación. A nivel político, se debe poner fin a la cultura de estigmatización contra los defensores de derechos humanos que persiste en algunos sectores. A nivel técnico, se deben realizar análisis conjuntos de situación que permitan identificar e investigar a los perpetradores de los ataques*”.

Dentro del escrito relacionaron cifras que muestran violaciones e infracciones contra defensores de derechos humanos y permiten concluir la urgencia de poner en marcha a corto plazo “*estrategias de prevención y protección de la vida, la integridad y la labor que realizan líderes y lideresas sociales y comunitarias en el territorio*”. Asimismo anexan un reporte estadístico sobre “*Defensores/as DDHH asesinados 2017 – Base de datos Marcha Patriótica*”, donde se relacionan 63 asesinatos en diferentes municipios y de “*Integrantes FARC y familiares asesinados 2017– Base de datos Marcha Patriótica*” con 13 homicidios también en distintas zonas del país.

2. Cumbre Nacional de Mujeres y Paz¹⁴. Pidieron la *exequibilidad* desarrollando la argumentación en dos acápite: *i)* relacionadas con los aspectos procedimentales y *ii)* con los aspectos de fondo que la sustentan.

¹⁴ Las Organizaciones que conforman la Cumbre: Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz – IMP-, Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia –ANMUCIC-; Casa de la Mujer; Colectivo de Pensamiento y Acción “Mujeres, Paz y Seguridad”, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas C.N.C.A; Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad – LIMPAL-; Mujeres por la Paz; y, Ruta Pacifica de las Mujeres.

En cuanto a la *conexidad estricta y suficiente* señalaron que la expedición del decreto ley corresponde a una materialización de lo expuesto y motivado en el Acuerdo Final, además que el articulado dignifica y protege el ejercicio político, estableciendo medidas para evitar estigmatizaciones y persecuciones a causa de la participación, protegiendo libertades y opiniones de quienes contribuyen en dicha acción y salvaguardando en especial el derecho a la vida. Asimismo, consideraron que genera dentro de los partidos, movimientos y escenarios políticos la promoción de una cultura de respeto a fin de evitar la violencia o intimidación de quienes ejercen la política.

Afirmaron que la normativa estudiada guarda armonía con los puntos 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final, configurándose una puesta en escena efectiva y garantista de quienes ejercen la política, teniendo como eje principal y marco de referencia el principio de género y reconocimiento de las mujeres.

Respecto al requisito de *estricta necesidad* encontraron que el decreto ley recoge una visión con enfoque de género, que obliga a una especial observancia y cuidado a la participación de la mujer y de liderazgo de derechos humanos en el desarrollo social. Expusieron como uno de los propósitos de la preceptiva que quienes participen en el ejercicio político cuenten con todas las garantías para desarrollar el derecho a la libertad de opinión, y que no se vean obligados a desertar ni a abandonar el escenario público.

Adicionalmente, resaltaron que la implementación del decreto ley disminuirá la situación actual de riesgo y peligro que se está viviendo en los territorios, donde lideresas y líderes comunitarios, rurales, de organizaciones y de derechos humanos están siendo masacrados por lo que resulta urgente adoptar las medidas descritas en el articulado y así propiciar escenarios de reconciliación y respeto, para garantizar los derechos y libertades de quienes ejercen la política.

3. Comunidades Afrocolombianas. En un escrito extenso solicitaron declarar la *inexequibilidad* de la preceptiva examinada o paralizar “*el trámite de expedición del Decreto ley 895 de 2017, hasta que se garantice el derecho fundamental a la consulta previa a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras*”.

Iniciaron su exposición refiriendo a los cambios trascendentales e históricos que se han presentado en materia de participación y de reconocimiento de los grupos tradicionalmente excluidos. Posteriormente, relacionaron hechos que en opinión corroboran la falta de consulta previa del Decreto Ley 895 de 2017, precisando las actuaciones desplegadas por el Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras- dirigidas a desconocer el derecho a la consulta previa en el desarrollo de las facultades conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016. Reiteraron la sentencia T-576 de 2014 que amparó los derechos fundamentales de participación, igualdad y consulta previa de las comunidades negras y afrodescendientes, señalando que el Presidente de la República antes de haber expedido el Decreto Ley debió

surtir el proceso de consulta previa en el marco de procedimientos apropiados y la instancia representativa de las comunidades que es el Espacio Nacional de Consulta Previa.

4. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-CODHES-. Requieren que se declare la *inconstitucionalidad parcial* del decreto en revisión, por omitir la inclusión de las víctimas dentro del sistema de seguridad en la participación política o en su defecto la *constitucionalidad en el entendido* que se incorporen aquellos contenidos del Acuerdo Final para la paz que no fueron recogidos íntegramente tratándose de las víctimas además de lo establecido en el punto 5, a pesar que refleja en un porcentaje significativo lo establecido en el subpunto 2.1.2. del acuerdo de paz.

Señalaron que siendo la participación política un aspecto tan sensible por tratarse de un objetivo conjunto entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, echan de menos que no se haya incluido en el proceso de expedición del decreto ley ni dentro de los contenidos la participación efectiva de las víctimas a pesar que es un asunto transversal a la implementación del Acuerdo Final en su conjunto.

En ese sentido plantearon que un acuerdo de paz exige el fortalecimiento de la participación de las víctimas más allá de las normas vigentes y aunque *“sus derechos estén relacionados con la mayoría de los puntos o capítulos del pacto, debería asegurarse su intervención en todos los asuntos que en el marco de implementación de dicho Acuerdo las afectan de una u otra manera”*.

Argumentaron que la normativa materializa lo dispuesto en el subpunto 2.1.2 del Acuerdo Final. Sin embargo, indicaron que en el artículo 2, al definir el objeto se establecen las medidas de prevención, protección y seguridad, y las garantías asociadas a los derechos ciudadanos, dirigidas a beneficiar a quienes hayan sido elegidos popularmente, a los que se declaren en oposición, a líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político al que habrán de transitar las FARC-EP; con lo cual se deja por fuera a los líderes y lideresas de organizaciones de víctimas y a víctimas que se encuentran en riesgo por su liderazgo político o la reclamación de sus derechos como la indemnización, la justicia o la búsqueda de la verdad, y que emplean espacios democráticos de participación para fortalecer sus reivindicaciones tanto jurídicas como sociales dentro de la contienda política o de participación comunitaria, a nivel local, regional o nacional.

Razón por la que sostuvieron que esta protección debería ser especialmente dirigida a los reclamantes de tierras que sufrieron el despojo de sus predios, quienes actualmente se encuentran expuestos a procesos graves de revictimización por motivaciones políticas.

En ese contexto exponen un monitoreo (2016-2017) que vislumbra por lo menos 80 líderes y lideresas que han resultado agredidas, precisando que el incremento del número promedio de líderes (as) agredidas se da a partir del año 2014, situación que estimaron genera obligaciones por parte del Estado con el objetivo de prevenir las violaciones a derechos humanos asociadas a los liderazgos ejercidos por las víctimas, lo cual los sitúa como actores políticos en riesgo de ser victimizados, circunstancia que debió reconocer expresamente el Decreto Ley 895 de 2017 desde la perspectiva de la estricta conexidad del mismo con el Acuerdo Final.

Plantearon que el reconocimiento de la centralidad de las víctimas lleva a configurar una obligación de hacer que el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 contempló a cargo del Presidente de la República. Observaron que de la parte motiva del Decreto Ley 895 de 2017 se desprende que no ha mediado motivo razonable para que el Ejecutivo se abstuviera de cumplir dicha obligación, incurriendo así en una violación a la Constitución.

En términos concretos señalaron que los vacíos normativos contribuyen al incumplimiento de los deberes de protección reforzada que el Estado tiene para con las víctimas en términos de prevención y garantías de no repetición y, por ende, coadyuvan a poner en riesgo la vida y la seguridad personal de las víctimas, particularmente de sus líderes y lideresas.

En este orden de ideas, advirtieron que tal omisión desconoce que el Acuerdo Final establece que los derechos de las víctimas constituyen una de las columnas que sostiene el andamiaje de lo pactado, faltando incluir en el decreto ley a las organizaciones de víctimas, a las víctimas no organizadas y a aquellas que ejercen liderazgos en ámbitos de reivindicación como acaece en la reclamación de tierras, por cuanto son quienes han padecido la exposición a amenazas y agresiones.

5. Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla. Encontró *inconstitucional* el decreto ley por no atender a criterios objetivos y reales de seguridad, además de discriminar a las víctimas. Adujo la importancia de que se atiendan criterios de igualdad en el sentido de cobijar a las víctimas especialmente a los miembros de organizaciones defensoras de los derechos humanos.

En el mismo sentido, solicitó la aclaración de algunos términos como “*estigmatización*”, “*persecución*” y “*amenacen* (arts. 2 y 10, decreto ley) para evitar que tras su redacción se proscriban derechos fundamentales de las víctimas de las FARC. Reprochó respecto a “*la presunción de riesgo extraordinario*”, que dicha calificación sea perdurable en el tiempo, sin ningún proceso de calificación y evaluación periódica, lo que consideró es una “*discriminación que en este sentido se hace en favor de las Farc, abandonando a las víctimas y a sus organizaciones o representantes*”, por lo cual plantea que la Corte “*equilibre las garantías entre victimarios y víctimas y se incluya a las víctimas de las Farc y sus familias, sus organizaciones y representantes o voceros, también objeto de los mecanismos de garantía de seguridad*”.

Expuso que han padecido el asesinato de varios miembros de la organización y en su caso *“como presidente del Comité”* manifestó haber sufrido el *“exterminio de la familia, la pérdida de propiedades y atentados a bala contra su vida y sus hijos”*. De la misma manera, respecto a la participación de las FARC-EP en la Instancia de Alto Nivel hizo referencia al carácter de *“miembro permanente”* en el Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política, frente a lo cual consideró que se vulnera el principio de igualdad con las organizaciones de víctimas al no permitirles un cupo permanente.

6. Corporación Viva la Ciudadanía. Pidió que se declare la *exequibilidad condicionada* del Decreto ley 895 de 2017, por no exponerse una definición precisa de los beneficiarios del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, que podría afectar el derecho a la igualdad, por lo que reclama la inclusión de los siguientes grupos: *“i) integrantes de partidos y movimientos políticos y en especial los que se declaren en oposición; ii) integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil; iii) integrantes de comunidades rurales; iv) integrantes de organizaciones sociales, organizaciones de mujeres; y v) Organizaciones defensoras de derechos humanos y de organizaciones de víctimas”*.

7. Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC-. Reclamó la *exequibilidad condicionada* del decreto ley al considerar que se presenta una omisión legislativa relativa por la *“no consulta, ni desarrollo e inclusión del enfoque diferencial étnico, que refleje los derechos y particularidades de los pueblos étnicos”*. Por tanto, pidió ordenar *“al Gobierno nacional, la consulta y expedición de decretos específicos para pueblos indígenas, que regulen lo concerniente al Sistema Integral de Garantías de Seguridad para pueblos indígenas”* y exhortar *“al Gobierno nacional para que dé cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de proteger y garantizar los derechos de los pueblos étnicos, y lo establecido en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*.

En este sentido desarrolló asuntos como el impacto desproporcionado del conflicto armado y sus factores subyacentes y vinculados sobre los pueblos indígenas; el derecho fundamental a la consulta previa; y la omisión legislativa relativa en relación con los derechos de los pueblos indígenas, además del capítulo étnico del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Aseveró que la puesta en marcha del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política es una garantía fundamental para la labor de las y los defensores de derechos humanos, líderes y lideresas, movimientos, organizaciones y partidos políticos en los territorios. Expuso el apoyo al proceso de paz y reafirmó que la implementación no puede significar la renuncia a los derechos.

8. Corporación Colectivo José Alvear Restrepo y otras organizaciones Defensoras de Derechos Humanos¹⁵. Solicitaron la *exequibilidad* de los artículos 2, 13, 14 y 17 *en el entendido* que las medidas de prevención, protección y seguridad, así como las garantías asociadas a los derechos ciudadanos incluyen a las y los reclamantes de tierras y, en general, a las víctimas del conflicto armado cuyas vidas se encuentran en riesgo por el ejercicio de sus derechos.

Expresaron el apoyo como organizaciones defensoras de derechos humanos a la expedición del decreto ley. La consideraron una medida necesaria y fundamental para hacer frente a un problema histórico en Colombia con base en la cantidad de asesinatos y agresiones “*a manos de grupos paramilitares o agentes de Estado*” de quienes han expresado su oposición al Gobierno nacional, promueven la defensa de los derechos humanos o han decidido hacer el tránsito a la acción política por la vía civil. Resaltaron que pese al avance del proceso de paz se ha incrementado el riesgo de defensores/as de derechos humanos y líderes/as sociales, ante la persistencia de grupos paramilitares o armados que quieren disputar el control de los territorios y encuentran en ciertas expresiones ciudadanas un riesgo para sus intereses políticos y económicos.

Realizan un análisis jurídico general en torno a la constitucionalidad del decreto ley anotando que cumple con los criterios de validez formal y material.

En relación con el criterio de *conexidad objetiva* hallaron la demostración de un vínculo cierto y verificable entre el Acuerdo Final y la materia del decreto ley que desarrolla objetivamente el punto 2 de participación política, para generar la ampliación y cualificación de la democracia como condición para lograr la paz. Específicamente, los puntos 2.1 y 3.4 establecen la creación del Sistema Integral en consideración del deber de garantía efectiva de los derechos y libertades de quienes están ejerciendo (o ejercerán eventualmente) la política en el marco de las reglas democráticas.

Respecto a la *conexidad estricta* refirieron que se cumple toda vez que el vínculo con el Acuerdo Final tiene un gran nivel de precisión, de manera que los artículos 1, 2 y 3 del decreto ley establecen la creación, objetivos y fines del SISEP en desarrollo estricto de los subpuntos concretos como son el 2.1.2.1, 2.1.2.2., 3.4.1 y 3.4.7. También hay una *conexidad suficiente*, porque de la exposición de motivos se logra evidenciar un nexo estricto además de la congruencia entre las normas como desarrollo del Acuerdo Final.

¹⁵ Corporación Jurídica Yira Castro; CODHES; Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado MOVICE; Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos; Corporación Reiniciar; Humanidad Vigente Corporación Jurídica; Organizaciones Movimiento Social y Político Colombiano Marcha Patriótica; hijos e hijas por la memoria y contra la impunidad; Corporación CREDHOS.

Sobre el requisito de *necesidad estricta* agregaron dos planteamientos: i) que la implementación de medidas de garantías de seguridad es una obligación del Estado por lo que no es posible acudir a los canales deliberativos ordinarios para el cumplimiento; y ii) que el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política es necesario para la articulación con otras medidas contempladas en el Acuerdo Final, de las que el Ejecutivo ha expedido la reglamentación, por lo que la puesta en marcha del Sistema Integral toma urgencia para la adecuada coordinación y relación con la nueva institucionalidad, que exige el cumplimiento del Acuerdo Final.

No obstante, si bien estimaron que el decreto ley materializa en términos legales lo dispuesto en el Acuerdo Final, afirmaron que los artículos 2, 13, 14 y 17 que definen el objeto y sujetos de protección especial dejan por fuera a las y los líderes de organizaciones de víctimas y a víctimas que se encuentran en riesgo en relación con la reclamación de sus derechos, desconociendo la centralidad de los derechos y riesgo inminente a las vidas dentro de la implementación del Acuerdo Final.

9. Misión de Observación Electoral -MOE-. Propuso la *exequibilidad* en razón a que se presenta la *conexidad objetiva, estricta y suficiente* entre el decreto ley y el Acuerdo Final, así como el criterio de *necesidad estricta*. No obstante, hizo énfasis en la presunción de riesgo extraordinario (art. 13) y los sujetos de protección, articulación y participación del sistema de seguridad (arts. 7, 9 y 10).

En este sentido, pidió que se profiera una sentencia modulada en el sentido de que las medidas contempladas en los artículos 7 numeral 2, 9 numeral 1 y 10 estén dirigidas a todos los actores enunciados en el artículo 2 del decreto ley, esto es, *“quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil”*.

Para tales efectos, expuso cifras de violencia política aportando estadísticas¹⁶ que muestran la violencia que golpea a todo el espectro político sin que se encuentre una relación clara con la filiación política de las víctimas, que le permite concluir, *“la participación política está altamente marcada por la violencia que se puede llegar a generar a los líderes sociales y políticos que deseen inscribirse a través de las Circunscripciones Especiales Transitorias para la Paz CETP”*.

Por otra parte, refiere al seguimiento efectuado por el Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE a las amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos cometidos en contra de candidatos a

¹⁶ Tablas de víctimas de la violencia política antes de las elecciones legislativas (2013-2014) y locales (2014-2015). Observatorio de Violencia Política y Social MOE.

cargos de elección popular, funcionarios públicos de elección popular, altos funcionarios de las administraciones nacional, departamental y municipal, líderes políticos y dirigentes de partidos, así como desde 2016 contra líderes sociales y miembros de Juntas de Acción Comunal JAC de cada municipio del país.

A su vez, describe que durante el 2016, se registraron 382 víctimas de violencia política y social, divididos de la siguiente manera: • 176 (el 46%) funcionarios y políticos (violencia política). • 151 (el 39%) líderes sociales. • 55 (el 15%) miembros de Juntas de Acción Comunal –JAC-. De igual modo, en 2017 durante los primeros cinco meses del año (1 enero a 31 mayo) registró 102 víctimas. Éstas equivalen al 27% de las víctimas registradas durante todo 2016. • 38 (37%) líderes sociales. • 25 (25%) miembros de JAC. • 39 (38%) funcionarios y líderes políticos. De lo anterior concluye que el primer trimestre de 2017 *“se caracteriza por ser particularmente violento para los líderes de organizaciones sociales, si se contrasta con la naturaleza de la violencia a lo largo de todo 2016”*.

Finalmente, señaló que resulta necesaria la participación de las organizaciones sociales, víctimas, mujeres, defensores de derechos humanos y demás incluidos en el artículo 2 para poder realizar un ejercicio completo de valoración y ajuste del Sistema Integral, dado que se demuestra que la situación de este tipo de agrupaciones en materia de seguridad en el ejercicio de la política es riesgosa.

10. Organizaciones Defensoras de Derechos Humanos, Víctimas, Movimientos Políticos y Sociales, Partidos Políticos, Organizaciones Agrarias, Campesinas, Étnicas y otros¹⁷. Participaron de la declaratoria de *constitucionalidad*, pues se cumplen los parámetros constitucionales (procedimentales y competenciales), resaltando la importancia de que la política pública sea construida, consultada y concertada con los actores que involucra todo el sistema, en especial las organizaciones y dirigentes que en los territorios viven la violencia cotidiana. En ese sentido, advirtieron que el decreto ley no contempla dentro de los destinatarios a las y los líderes de víctimas y reclamantes de tierras, quienes *“han protagonizado luchas reivindicatorias con un claro contenido político, exponiendo sus vidas y viéndose sometidos a circunstancias de riesgo de revictimización por la defensa de sus derechos”*.

11. Universidad del Rosario. Participó de la *exequibilidad* del decreto en cuestión. Explicó que el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política no versa sobre materias sujetas a reserva de ley, además tiene por objeto crear y garantizar una cultura de la convivencia, tolerancia y solidaridad para el ejercicio de la política, mediante la coordinación de normas, programas, proyectos, planes de las entidades públicas en los órdenes nacional y territorial, lo cual *“resulta fundamental para garantizar el punto*

¹⁷ Suscriben 70 personas de diferentes Organizaciones y 18 personas peticionarias.

2.1.2 del Acuerdo Final sobre garantías de seguridad para el ejercicio de la política” y el punto 3.4.1 que desarrolla los principios que la guían.

12. Universidad de La Sabana. Después de hacer un recuento histórico afirmó que el decreto ley “*es congruente con una situación de anormalidad, para evitar purgas selectivas como la que acabó en su momento con la Unión Patriótica*” y planteó que es necesario que se configure con el Sistema Integral de Seguridad una verdadera protección y respeto por la vida, la libertad de opinión y pensamiento, y la igualdad democrática, así como para el fortalecimiento de la democracia para la consolidación de una paz estable y duradera.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante el concepto 006349 fechado el 4 de julio de 2017 solicitó que la Corte declare la *exequibilidad* así como el *condicionamiento* de algunas disposiciones. Consideró que cumple con los requisitos de forma relativos a la firma por quienes conforman el Gobierno nacional. En relación con la existencia de una motivación conexa evidenció el cumplimiento de tal requisito, ya que en el decreto ley se consignan las razones que llevan al Gobierno a reglamentar el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

Frente a la titulación del decreto halló que se describe sin lugar a equívocos la temática desarrollada, “*por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*”, se anuncian las facultades extraordinarias de las cuales se hace uso (art. 2, Acto Legislativo 01 de 2016) y, con ello, se informa claramente la jerarquía normativa del mismo, como también se anuncia en el encabezado del decreto. Respecto del límite temporal de las facultades conceptuó que teniendo en cuenta que el proceso de refrendación culminó el 29 de mayo de 2017, dentro del lapso de 180 días que deben contarse a partir del 1 de diciembre de 2016, el decreto fue expedido en término.

A continuación, examinó lo que denomina la *dimensión positiva de la competencia*. En cuanto a la conexidad teleológica estimó que se encuentra satisfecho en razón a que crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política contemplado en el punto 2.1.2 del Acuerdo Final. Asimismo, encontró que desarrolla el punto 3.4, *ibídem*, en el que se alude a las “*garantías de seguridad y lucha contra 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*”, para lo cual se aplica la coordinación y corresponsabilidad institucional entre los organismos del Estado para garantizar la efectividad de las medidas que se adopten. Además, indicó que el punto 6.1.10 del Acuerdo Final establece como una prioridad la expedición de

normas para la implementación del Sistema Integral que surja de los acuerdos de paz.

En torno a lo que denomina *dimensión negativa de la competencia* consideró que el decreto ley no sobrepasa ninguna de las barreras explícitas e implícitas del Acto Legislativo 01 de 2016 a los que alude la sentencia C-699 de 2016. En consecuencia, no invade ninguna de las categorías legales especiales excluidas de las facultades presidenciales para la paz, toda vez que tiene una naturaleza instrumental al crear, organizar, desarrollar y reglamentar el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

Agregó que la forma de interpretar el criterio de *estricta necesidad* pasa por superar la mera conveniencia de una regulación oportuna, acelerada o tecnificada, además que implica una ponderación entre cuatro elementos: (i) la urgencia, (ii) el nivel de deliberación política; (iii) la importancia de los intereses constitucionales salvaguardados; y (iv) la buena fe en la implementación de los acuerdos; parámetros que se encuentran aplicados y satisfechos en la normatividad objeto de estudio.

Realizó un examen material del articulado sin que en términos generales planteara alguna objeción. Sin embargo, encontró que el numeral 9 del artículo 6 tiene una indeterminación respecto a la participación de los miembros de las FARC-EP que transiten a la vida política legal, lo cual consideró resulta inconstitucional por omisión legislativa relativa, al transgredir los principios de certeza del derecho y de seguridad jurídica, así como el debido proceso administrativo y el principio de igualdad, de acuerdo con los cuales es necesario establecer las condiciones mínimas que permitan delimitar numérica y temporalmente la participación de los miembros que concurren a la Instancia de Alto Nivel del SISEP.

Planteó declarar una sentencia *aditiva*, según el cual, el nuevo actor político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal es solo uno adicional a quien le interesa el resultado y buen funcionamiento de la Instancia de Alto Nivel, motivo que le habilita para tener un asiento en la referida instancia. De igual manera, señaló que la expresión “*participación permanente*”, debería declararse *exequible en el entendido* que el referido partido político conserve la existencia jurídica de acuerdo a las normas legales que le resulten aplicables. Lo anterior, por cuanto entregar participación permanente sin el respeto a las disposiciones que regulan la conservación de la personería jurídica para los partidos políticos, entregaría a dicha organización una ventaja injustificada como es la posibilidad de conservar un asiento en un órgano público, sin tener que cumplir los requisitos mínimos de existencia.

Advirtió que podría presentarse una *inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa*, ya que al permitir única y exclusivamente la conformación del movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, se estaría excluyendo de la conformación de la Instancia de Alto Nivel a los demás partidos políticos. Por tanto, sugirió prever un *condicionamiento* de carácter aditivo, según el cual en virtud del

principio de igualdad así como del pluralismo y de la interlocución permanente con los partidos y movimientos políticos previsto en el punto 2.1.2.1 literal a) del Acuerdo Final, también se debe garantizar la participación a cada uno de los partidos políticos, otorgándoseles un escaño en la conformación de los miembros de la Instancia de Alto Nivel.

Por último, frente a los anteriores planteamientos solicitó se declare la constitucionalidad del decreto bajo examen a excepción del numeral 9 del artículo 6 respecto del cual solicita la *exequibilidad en el entendido* que el movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal tendrá un representante en la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, siempre que tenga personería jurídica como partido político. Asimismo, la *exequibilidad condicionada* del artículo sexto, en el entendido que se le adicione un numeral 10 en los siguientes términos: “*un (1) representante por cada uno de los partidos políticos legalmente constituidos*”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Conforme al artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, la Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 895 de 2017. Ello atendiendo que se trata de una norma expedida en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República para promulgar disposiciones tendientes a facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Competencia que debe observarse a la luz de las atribuciones conferidas a la Corte Constitucional por el artículo 241 superior.

2. Problema jurídico y metodología de decisión

El Presidente de la República expidió el Decreto Ley 895 del 29 de mayo 2017, “*por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*”. En desarrollo del control automático y posterior de constitucionalidad, el Magistrado Sustanciador planteó algunos interrogantes a los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, y de Defensa Nacional con el objeto de disponer de mayores elementos de juicio al resolver sobre la constitucionalidad del decreto, quienes solicitaron avalar la constitucionalidad.

Por su parte, los intervinientes y el Procurador General de la Nación coinciden en su mayoría en solicitar la exequibilidad, no obstante, algunos pidieron condicionar algunas de sus disposiciones o declarar inexecutable el decreto ley.

En consecuencia, corresponde a la Sala Plena establecer si el Decreto Ley 895 de 2017, “*por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*”, expedido por el Presidente de la República en uso

de las facultades extraordinarias consagradas en el Acto Legislativo 01 de 2016, cumple con los parámetros formales y materiales establecidos en la Constitución Política.

De esta manera, la Corte entra a decidir acerca de la exequibilidad del decreto objeto de análisis, para lo cual se adoptará la siguiente metodología de decisión: i) la relación entre desarme, desmovilización y reintegración en el marco de la justicia transicional; ii) el principio de seguridad en el orden constitucional; iii) los derechos de las víctimas, v) los defensores y organizaciones de derechos humanos, vi) el control procedimental y competencial; y vii) el examen de validez constitucional del Decreto Ley 895 de 2017.

3. Relación entre desarme, desmovilización y reintegración en el marco de la justicia transicional

3.1. La *justicia transicional* surge como una respuesta conceptual y práctica a la necesidad de resolver tensiones entre *“imperativos jurídicos de satisfacción de los derechos de las víctimas y las necesidades que se derivan del contexto político de otorgar un tratamiento benévolo a los victimarios para lograr el cese de hostilidades”*¹⁸. En este sentido, podría decirse que no se trata de una justicia especial *“sino de una justicia adaptada a sociedades que se transforman a sí mismas después de un período de violación generalizada de los derechos humanos”*¹⁹.

En efecto, ha sostenido la Corte que la justicia transicional se encuentra constituida por un conjunto de procesos de transformación social y política que utiliza gran variedad de mecanismos para resolver problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de lograr que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación; mecanismos que pueden ser judiciales o extrajudiciales, y comprenden *“el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos”*²⁰.

La jurisprudencia constitucional ha entendido la justicia transicional como *“una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes”*²¹. De esta forma, ha aceptado que se pretende solucionar las tensiones entre la paz y la resolución del conflicto armado, en relación con

¹⁸ Saffon, María Paula: Enfrentando los horrores del pasado, estudios conceptuales y comparados sobre justicia transicional. 2011.

¹⁹ ¿Qué es la Justicia Transicional?, ICTJ, 2004.

²⁰ Sentencia C-771 de 2011.

²¹ Sentencias C-771 de 2011 y C-052 de 2012, reiteradas en la sentencia C-579 de 2013.

las garantías fundamentales de las víctimas, que implica “*un delicado balance entre ponerle fin a las hostilidades, prevenir la vuelta a la violencia (paz negativa) y consolidar la paz mediante reformas estructurales y políticas incluyentes (paz positiva)*”²².

Ante la necesidad de alcanzar una transformación social y política bajo una convivencia pacífica, se han previsto regímenes especiales de justicia transicional con el fin de solucionar el conflicto armado que ha victimizado gran parte de la población, encaminado a la reconciliación y la paz, sin sacrificar la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición, especialmente frente a graves violaciones a los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

3.2. Este Tribunal²³ se ha referido a la evolución histórica de las medidas y mecanismos excepcionales que se han adoptado para alcanzar la paz²⁴, señalando las características y finalidades de la justicia transicional, que puede sintetizarse en las siguientes reglas:

“(i) Reconoce la búsqueda de la paz, de la reconciliación, de la confianza pública, el fortalecimiento de la democracia dentro del contexto del Estado social de derecho como finalidades y objetivos esenciales de orden constitucional y del Derecho Internacional que constituyen la base justificatoria de los regímenes de justicia transicional de conformidad con la Constitución de 1991 y el Derecho Internacional.

(ii) Igualmente admite la reincorporación a la vida civil de los actores armados miembros de grupos al margen de la ley como objetivo constitucional de la justicia transicional.

(iii) Establece los límites a la justicia transicional especialmente centrados en la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación, y las garantías de no repetición, con fundamento en la Constitución de 1991 y el Derecho Internacional.

(iv) Analiza la constitucionalidad de los mecanismos, estrategias o instrumentos de carácter especial, flexible y transitorio, particularmente de carácter penal, aplicados aún a casos de graves violaciones de Derechos Humanos, como los principios de voluntariedad, alternatividad, oportunidad, selectividad, entre otros, siempre y cuando no se desconozcan, abolan o no se afecten de manera desproporcionada los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación, y las garantías de no repetición.

(v) Establece los límites de la aplicación de las disposiciones de carácter transicional para graves violaciones de Derechos Humanos, Derecho

²² Sentencias C-319, C-370, C-531 y C-575 de 2006; C-936 de 2010 y C-579 de 2013.

²³ Sentencias, C-532 de 2013, C-827 de 2013, C-752 de 2013, C-911 de 2013, C-015 de 2014 y C-180 de 2014.

²⁴ Sentencia C-579 de 2013.

Internacional Humanitario, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

*(vi) Reconoce la necesidad de aplicar el método de ponderación entre los valores, principios y derechos a la paz, y los derechos de las víctimas en procesos de justicia transicional”.*²⁵

Para lo que comprende el presente examen de constitucionalidad se debe poner de relieve que la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido el reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas denotando que constituyen claros límites a la implementación de la justicia transicional y que como parte esencial del proceso se debe lograr el restablecimiento de sus derechos²⁶.

En este orden se observa que la justicia transicional implementa mecanismos que deben aplicarse conjuntamente con medidas que garanticen los derechos de las víctimas²⁷ y la no repetición de las conductas violatorias de los derechos humanos; lineamientos que se encuentran consagrados en el “*Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*” proclamados por la ONU en 1998²⁸, donde se incorporan como garantía de no repetición “*tres medidas para evitar que las víctimas no sean de nuevo confrontadas a violaciones que puedan atentar contra su dignidad*”, así:

“a) Disolución de los grupos armados paramilitares: se trata de una de las medidas más difíciles de aplicar porque, si no va acompañada de medidas de reinserción, el remedio puede ser peor que la enfermedad;

“b) Derogación de todas las leyes y jurisdicciones de excepción y reconocimiento del carácter intangible y no derogable del recurso de habeas corpus; y

“c) Destitución de los altos funcionarios implicados en las violaciones graves que han sido cometidas. Se debe tratar de medidas administrativas y no represivas con carácter preventivo y los funcionarios pueden beneficiarse de garantías.” (Resaltado por fuera del texto).

Ante la garantía de no repetición la Corte ha destacado la importancia de la reincorporación a la vida civil de los grupos alzados en armas²⁹, precedida de un proceso de desarme, desmovilización y reinserción que contribuya realmente a la estabilización y consolidación de la paz.

²⁵ Sentencias C-370 de 2006 y C-579 de 2013.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Sentencia C-579 de 2013.

²⁸ “Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, proclamados por la ONU en 1998. Encuentra su principal antecedente histórico en el “*Informe Final del Relator Especial sobre la impunidad y conjunto de principios para la protección de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*”. Este documento, que data de 1992, fue la respuesta al encargo hecho a Louis Joinet en 1991 por la Subcomisión de prevención de discriminaciones y protección de las minorías de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (hoy Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos), de sistematizar los principios básicos del Derecho Internacional en materia de derechos de las víctimas consideradas como sujetos de derecho.

²⁹ Sentencia C-370 de 2006.

3.3 En ese sentido, el *“Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los derechos humanos y la justicia de transición”*³⁰, resaltó la importancia de los procesos de justicia transicional y las iniciativas de desarme, desmovilización y reintegración que surgen posteriores a un conflicto y contribuyen a impedir la repetición de violaciones y fomentan la reconciliación³¹.

A partir de ello, la *reincorporación* a la vida civil en el sistema de justicia transicional ha implicado la expedición de una normatividad³² que busca respuestas oportunas y eficaces a la situación de los miembros de las organizaciones armadas desmovilizadas, partiendo principalmente de la reconciliación, el sometimiento a la democracia y la protección de los derechos de las víctimas, dentro de un marco constitucional propio del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Así este Tribunal ha referido que cuando se ha optado por la vía democrática abandonando los medios violentos de lucha, se debe contar con el apoyo institucional necesario para el ejercicio de los derechos de participación política, así como la garantía de seguridad y de sus miembros, y el acceso a los mecanismos indispensables para desarrollar su acción política³³.

3.4. Por último, la Corte ha destacado que *“los procesos de diálogo con grupos alzados en armas y los programas de reinserción carecerían de sentido y estarían llamados al fracaso si no existiera la posibilidad institucional de una reincorporación integral a la vida civil, con todas las prerrogativas de acceso al ejercicio y control del poder político para quienes, dejando la actividad subversiva, acogen los procedimientos democráticos con miras a la canalización de sus inquietudes e ideales”*³⁴.

Así mismo, ha denotado esta Corporación³⁵ que el proceso de transición sirve al propósito de *“reconstrucción política pero también a la reparación de los lazos sociales que se han visto rotos por el conflicto y las consecuentes violaciones de derechos humanos. El reconstruir la sociedad lleva consigo que se reconozca que aunque los actos violentos del pasado no pueden ser olvidados y por lo tanto deben ser conocidos, sancionados y sus víctimas reparadas, también es cierto que, en el marco de un conflicto interno, las posiciones enfrentadas deben incorporarse a la sociedad que toma las decisiones políticas, para de este modo vincularla al proceso democrático de*

³⁰ Consejo de Derechos Humanos. 18º período de sesiones. Temas 2 y 3 de la agenda. Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo (4 de julio de 2011).

³¹ *“En los casos en que se prevea expresamente el establecimiento tanto de procesos de justicia de transición como de programas de desarme, desmovilización y reintegración en un acuerdo de paz, habría que tener en cuenta la posibilidad de crear vinculaciones institucionales entre ambos procesos a fin de proporcionar un marco de coordinación efectiva en el periodo posterior al conflicto”*.

³² Ley 418 de 1997 y modificaciones, así como la Ley 975 de 2005 y modificaciones, particularmente la Ley 1448 de 2011.

³³ Sentencia T-719 de 2003.

³⁴ Sentencia C-194 de 1995. Cfr. sentencia C-577 de 2014.

³⁵ Sentencia C-379 de 2016, que a su vez cita la C-577 de 2014.

decisión y, en consecuencia, disminuir las posibilidades de que dichos actores, o miembros disidentes de ellos, continúen o posteriormente retomem la confrontación violenta como respuesta a la falta de canales democráticos de expresión para sus ideas³⁶”.

4. Principio de seguridad en el orden constitucional

4.1. Esta Corporación ha señalado que la seguridad como principio rector se origina de una interpretación sistemática y teleológica de la Constitución³⁷, y de los diferentes instrumentos internacionales. En la Carta Política la garantía a la seguridad tiene múltiples manifestaciones en lo relativo a la finalidad con que fueron instituidas las autoridades y en lo concerniente a la protección de los derechos fundamentales, así como en la proscripción de ciertos riesgos inaceptables³⁸. La Corte en la sentencia T-719 de 2003 ha observado que la seguridad fue visualizada en la Constitución bajo tres manifestaciones: (i) como un valor y una finalidad del Estado que permean la totalidad del texto constitucional, (ii) como un derecho colectivo y (iii) como un derecho individual, derivado -entre otras- de las garantías previstas en la Carta contra los riesgos extraordinarios a los que se pueden ver sujetas. A continuación se recogerán los aspectos principales de dicha decisión al ilustrar el asunto en revisión:

(i) *La seguridad como valor y fin del Estado.* En primer lugar, la seguridad es un valor genérico que permea la Carta Política (preámbulo, Constitución), entendida como la garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, constituyendo uno de los elementos cardinales del orden público. En esa medida, la seguridad constituye una de las metas que invitó al Constituyente a expedir el texto fundamental. Asimismo, la salvaguardia de la seguridad general constituye una de las razones que justifica la existencia misma del Estado (art. 2 superior), según el cual las autoridades estatales están instituidas para proteger a todas las personas residentes en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

En ese sentido, la noción de seguridad como valor jurídico y fin del Estado que subyace a las instituciones y garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales, excluye el desconocimiento de las garantías esenciales del ser humano como la seguridad establecida como instrumento para materializar los derechos superiores. En el sistema constitucional las instituciones que velan

³⁶ MINOW, Martha / CROCKER, David / MANI, Rama: Justicia Transicional, Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes; Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Bogotá, 2011, 187.

³⁷ Preámbulo y artículos 2, 12, 17, 18, 28, 34 44, 46 y 73.

³⁸ La Constitución explícitamente prohíbe la sujeción de las personas a ciertos riesgos como el de ser sometidas a tortura, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 12), la prohibición de la esclavitud, servidumbre o trata (art. 17.), el ser molestadas por sus convicciones o creencias (art. 18), el ser molestada directamente en su persona o en su familia (art. 28), el ser objeto de persecución de forma tal que deba buscar asilo (art. 34), los riesgos a que están expuestos los menores, a saber “*toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos*” (art. 44), la afectación de los derechos de las personas de la tercera edad (art. 46) o los riesgos a los que están sometidos quienes desarrollan actividades periódicas (art. 73).

por crear condiciones de seguridad tienen como objetivo proteger las libertades ciudadanas³⁹.

(ii) *La seguridad como derecho colectivo*. Aparece en nuestra Constitución bajo la forma de un derecho colectivo, es decir, que asiste en forma general a los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (art. 88 superior). El Constituyente hizo referencia específica a ciertos riesgos para la colectividad que deben ser evitados a toda costa (arts. 26, 78, 80, 81, 223 superiores).

(iii) *La seguridad como derecho individual*. Este forma parte del ordenamiento constitucional. El derecho a la seguridad es aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de soportar por rebasar los niveles tolerables de peligro implícitos de la vida en sociedad. El derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades básicas asignadas a las autoridades por el Constituyente, “*garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad*”⁴⁰. Adicionalmente, el artículo 86 de la Constitución dispone que toda persona podrá reclamar la tutela de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

Por lo tanto, la seguridad debe ser entendida como valor constitucional, derecho colectivo y fundamental, además de constituirse en una garantía que debe ser preservada por el Estado, que no se ciñe solamente cuando está comprometida la libertad individual -protección de las personas privadas de la libertad-, sino también a los demás bienes jurídicos que requieren la adopción de medidas de protección a fin de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física⁴¹, entre otros.

En suma, esta Corte ha desarrollado una sólida jurisprudencia⁴² relativa al alcance específico del deber de las autoridades de proveer condiciones mínimas de seguridad a las personas para proteger la vida, integridad y demás derechos, en orden a precaver -entre otros- los riesgos expresamente proscritos por la Carta.

³⁹ Cfr. sentencia C-251 de 2002.

⁴⁰ Sentencia T-719 de 2003.

⁴¹ Otros pronunciamientos sobre seguridad personal pueden encontrarse en las sentencias T-496 de 2008, T-585A de 2011, T-591 de 2013, T-224 de 2014 y T-460 de 2014.

⁴² Cfr. Sentencias T-728 de 2010, T-339 de 2010, T-134 de 2010, T-1037 de 2008, T-1254 de 2008, T-1101 de 2008, T-496 de 2008, T-1037 de 2006, T-686 de 2005, T-683 de 2005, T-634 de 2005, T-524 de 2005 y T-719 de 2003.

4.2. Según lo establece el artículo 93 de la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia constituyen pauta obligatoria para la interpretación de los derechos y deberes constitucionales, además que de conformidad con el artículo 94 superior, *“la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”*.

Así se expuso en la sentencia T-719 de 2003, al determinar los instrumentos internacionales vinculantes para Colombia que incluyen el derecho a la seguridad personal en el catálogo de garantías fundamentales: (i) la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, establece en el artículo 3 que *“todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”*; (ii) la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 16 de 1972, establece en el artículo 7: *“1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”*; y (iii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante Ley 74 de 1968, dispone en su artículo 9: *“1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”*.

Puede, entonces, observarse que la existencia de compromisos internacionales para el Estado en materia del derecho a la seguridad personal se desprende de la Constitución y del orden internacional de los derechos humanos, además de adquirir especial importancia en el caso de ciertos sujetos que dada su condición o el contexto merecen especial atención por la Carta y el derecho internacional vinculante.

Respecto a la seguridad de los sujetos expresamente protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, la sentencia mencionada recoge que el artículo 4 del Protocolo II a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, dispone que *“todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas. Serán tratadas con humanidad en toda circunstancias, sin ninguna distinción de carácter desfavorable”*. Por consiguiente, deduce la Corte que tales sujetos no pueden ser objeto de actos proscritos como los atentados contra la vida, la salud o la integridad física y mental.

Este grado de amparo que incluye la seguridad de grupos armados en proceso de reincorporación a la vida civil tiene una justificación histórica, como se expuso en la sentencia T-719 de 2003, consistente en que en Colombia como en el resto del mundo abundan los ejemplos de grupos que han sido exterminados⁴³, una vez dejan las armas e inician su reincorporación a la vida

⁴³ Se expuso que aunque no se trata del único caso de criminalidad masiva practicada en Colombia, es de recordar el paradigmático caso donde se llegó casi al exterminio de todos los militantes del movimiento

en sociedad. En relación con este punto, esta Corte afirmó que *“el surgimiento de grupos, movimientos y partidos políticos minoritarios a raíz de la desmovilización de antiguos integrantes de la guerrilla requiere de especial protección y apoyo por parte del Estado. La institucionalización del conflicto, la dejación de las armas y su sustitución por el ejercicio activo de la participación político - democrática y la renuncia de la violencia como método para alcanzar el cambio social, son alternativas que deben ser garantizadas por todas las autoridades para evitar que la llamada ‘guerra sucia’ acabe cerrando la posibilidad de llegar a un consenso que reúna a todos los sectores de la población y permita la convivencia pacífica.”*⁴⁴

5. Derechos de las víctimas

5.1. Marco normativo interno⁴⁵. La paz en el orden interno es un valor superior, un derecho (subjetivo - colectivo) y un deber jurídico que compromete a todos los Colombianos⁴⁶. La Corte ha consolidado la jurisprudencia y doctrina sobre los derechos de las víctimas de graves delitos a la verdad, justicia, reparación y no repetición, para lo cual se ha fundamentado en los artículos 1, 2, 15, 21, 29, 90, 93, 228, 229, 250 y artículo transitorios 66.

Esta Corporación ha establecido que el Estado tiene la obligación constitucional de proteger los derechos de las víctimas, en ejercicio de principios como el goce efectivo de los derechos (art. 2 superior), la dignidad humana (art. 1 superior) y el acceso a la administración de justicia (art. 229 superior). El legislador ha definido la noción de víctima, así desde la expedición del Decreto 444 de 1993, *“por el cual se dictan medidas de apoyo a las víctimas de atentados terroristas”* (art 1), donde reconoció la calidad de víctima a aquellas personas que hubieran sufrido perjuicios indirectos como consecuencia de atentados terroristas que afectan a la población civil. Posteriormente, se amplió el concepto incluyendo a la población afectada como consecuencia de tomas guerrilleras⁴⁷, a las que sufrieran por combates y masacres por motivos ideológicos o políticos⁴⁸, y con el artículo 15 de la Ley

político colombiano Unión Patriótica que había surgido en el contexto de las negociaciones Gobierno-Insurgencia, en razón de las convicciones ideológicas y la persecución de sus simpatizantes. Problemática que fue estudiada en el terreno internacional (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso 11.227. Informe de admisibilidad, 12 de marzo de 1997) donde se dijo que se *“han presentado hechos e información que tiende a caracterizar una pauta de persecución política contra la Unión Patriótica y su práctica, con el objetivo de exterminar el grupo y la tolerancia de esa práctica por parte del Estado de Colombia”* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia. Sentencia de 26 de mayo de 2010 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

⁴⁴ Sentencia T-439 de 1992.

⁴⁵ En este acápite se recogen principalmente los lineamientos de la sentencia C-795 de 2014, en la que se estudió el artículo 100, parcial, de la Ley 1448 de 2011.

⁴⁶ La Constitución Política lo garantiza: i) como valor superior en su Preámbulo: *“en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la paz”*, en el artículo 2º que se concreta como fin esencial del Estado en *“asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*; y ii) como derecho y deber en el artículo 22 al establecer que *“la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”*, y en el artículo 95 al enumerar los deberes de la persona y del ciudadano que incluye: *“6. Propender al logro y mantenimiento de la paz”*. Finalmente, las disposiciones constitucionales transitorias 66 y 67 (Acto Legislativo 01 de 2012), instituyen *“el logro de la paz estable y duradera”*.

⁴⁷ Artículo 18 de la Ley 104 de 1993.

⁴⁸ Artículo 10 de la ley 241 de 1995.

418 de 1997 se incluyó a la población civil que soportara perjuicios en su vida, integridad personal o bienes como consecuencia de actos relacionados con el conflicto armado interno.

A continuación, la Ley 975 de 2005⁴⁹, dio un paso con la creación de un *“marco legal para reincorporar a la vida civil a los miembros de grupos armados al margen de la ley y, al mismo tiempo, garantizar los derechos de las víctimas del conflicto a la verdad, justicia y reparación integral”*⁵⁰. Posteriormente, el Decreto 1290 de 2008⁵¹ dispuso la creación de un programa de reparación individual por vía administrativa de las víctimas de los grupos armados al margen de la ley, basándose en el denominado *principio de solidaridad*, resarcimiento entendido como una reparación anticipada del Estado por hechos punibles realizados por grupos al margen de la ley, *“sin perjuicio de la responsabilidad de los victimarios y de la responsabilidad subsidiaria o residual del Estado”*. Se definió como víctimas, aquellas personas a las que se refiere el artículo 15 de la Ley 418 de 1997.

De manera prevalente debe mencionarse la Ley 1448 de 2011⁵² así como los decretos con fuerza de ley que se expidieron para garantizar los derechos de los grupos étnicos. La Ley 1448, comúnmente reconocida como *“Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras”*, busca restablecer el proyecto de vida de cada víctima del conflicto armado interno, así como garantizar el goce efectivo de los derechos de manera sostenible y transformadora, lo cual se enmarca dentro del campo de la justicia transicional y tiene como propósito definir acciones concretas para garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

En relación con el concepto de víctima, el artículo 3 de dicha ley estableció que *“aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (...). La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima”*.

Por su parte, la Corte⁵³ ha definido a la luz de la Ley 1448 de 2011 que son *víctimas* todas las personas que de manera individual o colectiva, hayan sufrido un (i) daño real, específico y concreto, (ii) cualquiera que haya sido el delito que lo ocasionó, siempre y cuando se trate (iii) de hechos ocurridos a

⁴⁹ Reformada por la Ley 1592 de 2012, que introduce modificaciones a la Ley 975 de 2005 “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios” Publicada en el Diario Oficial 48.633 de 3 de diciembre de 2012.

⁵⁰ Sentencia T-054 de 2017.

⁵¹ “Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley”.

⁵² “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

⁵³ Sentencias C-253^a y C-781 de 2012 y C-280 de 2013.

partir del 1 de enero de 1985. Igualmente, estableció que el hecho que una persona no sea considerado víctima para los efectos de la aplicación de la mencionada ley, no implica que ésta no pueda acreditar tal condición en el marco de un proceso penal, pues la norma no niega la condición de víctima sino que crea especiales mecanismos de asistencia y reparación para las víctimas de grupos al margen de la ley.

De igual modo, a partir del Acuerdo Final se expidió el Acto legislativo 01 de 2017, por medio del cual se “*crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado, y la construcción de una paz estable y duradera*”. El artículo transitorio 1 hace referencia al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, disposición que parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos. Asimismo, el artículo transitorio 5 establece la “*Jurisdicción Especial para la Paz*”, manifestando como objetivo principal satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia integral.

Lo anterior guarda relación con lo establecido en el punto 5 del Acuerdo Final mediante el cual se acordó como eje central “*el resarcimiento de las víctimas*” contribuyendo a la lucha contra la impunidad y combinando mecanismos judiciales que permiten la investigación y sanción de las violaciones a los Derechos Humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

En suma, se aprecia que la legislación nacional ha consagrado diversos cuerpos normativos que permiten a las víctimas directas del conflicto armado obtener medidas de asistencia y reparación integral así como también alcanzar herramientas para reivindicar y exigir la protección a los derechos fundamentales.

5.2. En el orden internacional⁵⁴. El derecho internacional ha avanzado en el respeto y promoción de los derechos humanos como garantía de la convivencia pacífica de y entre los pueblos. La comunidad de naciones ha hecho énfasis sobre aquellos Estados que adelantan procesos de transición hacia la democracia o de restablecimiento de la paz interna y consolidación de los principios del Estado social de derecho. La necesidad de acuerdos políticos de reconciliación con grupos sociales exige cierta flexibilidad a la hora de aplicar los principios que gobiernan el ejercicio de la función judicial, admitiendo una forma especial de administración de justicia para situaciones de tránsito hacia la paz.

La Corte en la sentencia C-180 de 2014⁵⁵ concluyó que “*si bien en procesos de transición democrática hacia la convivencia pacífica es posible modular el deber estatal de juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones a los*

⁵⁴ En este acápite se recogen principalmente los lineamientos de la sentencia C-795 de 2014, en la que se estudió el artículo 100, parcial, de la Ley 1448 de 2011.

⁵⁵ Corte declaró inexecutable algunas expresiones de los incisos cuarto y quinto del artículo 23 y el inciso segundo del artículo 24 sobre la reparación integral de la Ley 1592 de 2012 por la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

derechos, esta flexibilización debe sujetarse a ciertos límites mínimos de protección de los derechos de las víctimas". El ejercicio de la ponderación para alcanzar la justicia en sociedades en transición, hace imperativo cumplir los estándares internacionales en materia de verdad, justicia, reparación y no repetición, derivados de tratados de derechos humanos, del derecho internacional humanitario, decisiones de tribunales internacionales, sistema interamericano de derechos humanos y comisión interamericana de derechos humanos, declaraciones internacionales y lineamientos sentados por otros organismos⁵⁶.

Los derechos de las víctimas, particularmente de graves violaciones a los derechos humanos, tienen una clara relevancia constitucional atendiendo el artículo 93 de la Constitución, toda vez que los tratados ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción prevalecen en el orden interno, y los derechos y deberes constitucionales se interpretarán atendiendo los convenios sobre derechos humanos ratificados por Colombia⁵⁷.

Ha de señalarse que tales convenios internacionales se enfocan principalmente en reconocer que exista un recurso efectivo, los Estados garanticen el acceso a la justicia, investiguen las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, cooperen en la prevención y sanción de los delitos internacionales y las graves violaciones de derechos humanos, y se prohíban los desplazamientos forzados. Por consiguiente, son los tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las declaraciones internacionales y los órganos administrativos quienes han referido de manera concreta al reconocimiento de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición. Entre los instrumentos más significativos pueden mencionarse⁵⁸:

(i) La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948, art. 8); (ii) la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948, art. XVIII); (iii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966, art. 2, num.3, lit. a) conforme a la Observación General 31 de 2004 del Comité de Derechos Humanos; (iv) la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969, arts. 1.1, 2, 8 y 25); (v) el Derecho Internacional Humanitario (Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales); (vi) la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984) y la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (1985); (vii) la Convención Interamericana sobre la desaparición forzada de personas (1994); (viii) la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio (1948); (ix) la Convención sobre el estatuto de

⁵⁶ Sentencias C-180 de 2014, C-579 de 2013, C-715 de 2012 y C-370 de 2006.

⁵⁷ Sobre el particular en las sentencias C-715 de 2012 y C-370 de 2006, este Tribunal Constitucional estableció que los instrumentos que se inscriban dentro de los supuestos indicados hacen parte del bloque de constitucionalidad *stricto sensu* y la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales cuya competencia hubiera sido aceptada por el Estado, constituye una pauta de interpretación relevante del alcance de tales tratados.

⁵⁸ Sentencias C-180 de 2014, C-579 de 2013, C-715 de 2012, C-370 de 2006 y C-228 de 2002.

los refugiados (1951) y su Protocolo adicional (1967); (x) el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1988).

Por otra parte, ha de señalarse que las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos humanos también tienen un papel preponderante por tratarse de la garantía de las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que constituyen la interpretación autorizada de los derechos consagrados por ésta, esencialmente respecto de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, los cuales en opinión de dicho Tribunal guardan una conexión intrínseca.

La Corte ha colegido que los Estados están obligados a investigar los graves atropellos en contra de los derechos humanos, sin dilación y en forma seria, imparcial y efectiva. Así mismo, que las obligaciones de reparación conllevan si es posible la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación, que de no ser factible pueda acudir a otra serie de medidas como la compensación. Por último, el que un Estado atraviese por circunstancias que dificulten la consecución de la paz, no lo liberan de los deberes en materia de verdad, justicia, reparación y no repetición, que emanan de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵⁹.

6. Defensores y organizaciones de derechos humanos

6.1. En relación con las condiciones de seguridad debidas por el Estado a los ciudadanos, en particular a ciertos grupos por los riesgos especiales a los que están sometidos, la particular situación de los defensores de derechos humanos obliga a esta Corte a hacer énfasis en los valores, principios, derechos y deberes que instituye la Constitución.

Este Tribunal ha protegido colectivos que se encuentran en especiales circunstancias de riesgo, tales como: (i) los miembros de partidos políticos que por su orientación han sido objeto de acciones violentas⁶⁰; (ii) los testigos de casos de homicidios relacionados con alteraciones del orden público⁶¹; (iii) los defensores de derechos humanos⁶²; (iv) los reinsertados de grupos al

⁵⁹ Sentencias C-715 de 2012 y C-370 de 2006.

⁶⁰ La sentencia T-439 de 1992 estudió el caso de un integrante del Partido Comunista y de la Unión Patriótica, quien fue víctima de ataques contra su vida por parte de organismos de seguridad del Estado. La Corte determinó la necesidad de proteger la seguridad de los grupos, partidos o movimientos minoritarios, “*en especial a aquellos que por su carácter contestatario pueden estar en la mira de otros grupos que, gozando de los beneficios institucionales y patrimoniales, pueden ver amenazadas sus prerrogativas*”.

⁶¹ Sentencia T-532 de 1995. En este asunto el actor, quien testificó en el caso del homicidio cometido contra una jueza, presentó acción de tutela contra la Fiscalía General por la vulneración de los derechos a la vida y a la integridad personal al no recibir la protección debida. La Corte señaló que los testigos, por su condición de informantes o declarantes, ponen en peligro la vida, la integridad personal y la de su familia, por lo que surge para el Estado la obligación de otorgar la protección que merece el colaborador ante el riesgo al que puede quedar expuesto como consecuencia de su testimonio.

⁶² La sentencia T-590 de 1998 analizó el caso de un defensor de derechos humanos que estaba recluso en la cárcel Modelo por presuntos nexos con el Ejército de Liberación Nacional -ELN-, y donde compartía su detención con miembros de los grupos paramilitares y narcotraficantes a quienes había denunciado por genocidio y otros delitos de lesa humanidad. Este Tribunal amparó los derechos incoados y ordenó al INPEC que procediera a trasladar al actor a una de las casas fiscales de la institución carcelaria. Igualmente, declaró que hay un estado de cosas inconstitucional en la falta de protección a los defensores de derechos humanos y,

margen de la ley⁶³; (v) las comunidades de paz⁶⁴; (vi) desplazados por la violencia⁶⁵; y (vii) los funcionarios públicos, como el caso de los jueces de la República⁶⁶, entre otros.

Dicha tarea de realización de los derechos humanos corresponde a las diferentes autoridades además del compromiso de la sociedad. Esta es la razón por la que uno de los deberes que recae sobre las personas y los ciudadanos está dada en defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica, a fin de propender al logro y mantenimiento de la paz (art. 95 superior).

De igual forma, la Declaración y Programa de Acción de Viena⁶⁷, ha considerado como una cuestión prioritaria para la comunidad internacional la promoción y protección de los derechos humanos, los cuales tienen su origen en la dignidad y el valor de la persona bajo la premisa de que *“es el sujeto central de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por lo que*

en consecuencia, hizo un llamado de atención a todas las autoridades para que cesara tal situación; además solicitó al Procurador General y al Defensor del Pueblo que, dentro de la obligación constitucional de guardar, proteger y promover los derechos humanos, le brindara una especial protección de la vida de los defensores de los derechos humanos.

⁶³ Sentencia T-719 de 2003. En este caso la accionante, una excompañera permanente de un reinsertado de la guerrilla de las FARC, asesinado después de haber abandonado voluntariamente el Frente 47 de dicho grupo armado y haber obtenido un indulto, solicitó amparo constitucional para que le fueran protegidos los derechos fundamentales y los de su hijo. La Corte sostuvo que al Estado le asiste el deber especial de proporcionar protección a estas personas, ya que *“el derecho a la seguridad personal de los individuos reinsertados no puede tomarse a la ligera por parte de las autoridades: dado su especial nivel de riesgo, consustancial a su condición en el marco del conflicto interno, son merecedores de una especial protección por parte del Estado, tendiente a garantizar las condiciones básicas de su seguridad personal.”*

⁶⁴ Sentencia T-327 de 2004. En este asunto el representante de algunos miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó interpuso acción de tutela contra la XVII Brigada del Ejército Nacional, con el fin de obtener la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal, a la libertad de locomoción, a la dignidad personal, a la privacidad del domicilio salvo orden judicial, y a la intimidad de sus integrantes, al considerar que estaban amenazados por la demandada, toda vez que presuntamente existía un plan de exterminio contra los miembros de dicha comunidad. Este Tribunal protegió los derechos incoados al considerar que los accionantes eran sujetos de especial protección en cuanto a su seguridad por parte del Estado y ordenó al Comandante de la Brigada que cumpliera con los requerimientos impuestos al Estado colombiano por la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre “Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de Colombia -Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó”.

⁶⁵ Sentencia T-025 de 2004. Correspondió estudiar la acción de tutela interpuesta por un grupo de personas desplazadas por la violencia, señalando que el derecho a la seguridad personal de quienes se encuentran afectados por el desplazamiento se encuentra en permanente amenaza, ya que dicho fenómeno *“conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados.”*

⁶⁶ Sentencia T-1619 de 2000. En este caso una ciudadana, quien fue amenazada en ejercicio de su cargo como juez de la República, solicitó la protección de los derechos a la vida y a la integridad de su familia. Con ocasión de dicha petición, el Estado la nombró en el servicio diplomático en el exterior, siendo desvinculada posteriormente. Por esto motivos interpuso acción de tutela contra el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores, con el objeto de obtener el amparo de los derechos en mención. La Corte denegó la protección solicitada, toda vez que *“[dependía] de la valoración fáctica que deben adelantar las autoridades de inteligencia y de seguridad, en orden a determinar si tales factores de riesgo, en el presente subsisten o no”*. Explicó que esta corporación *“ha descartado, asimismo, que la tutela pueda aducirse como mecanismo transitorio, ante la eventual probabilidad de sufrir vulneración a causa de hechos o amenazas futuras e inciertas. Situación ésta que no se presentaba”*. Sin embargo, previno al Ministro de Relaciones Exteriores y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, para que antes del regreso al país de la accionada y su familia, y según su situación, coordinaran con el DAS, el Director de la Policía Nacional y el Ministro de Defensa Nacional la adopción e implementación de las medidas encaminadas a la protección de los derechos en mención, y que estas fueran informadas suficientemente y con la debida antelación a la peticionaria.

⁶⁷ Aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 25 de junio de 1993.

debe ser la principal beneficiaria de esos derechos y libertades, y debe participar activamente en su realización.”

Dentro de este contexto resulta de especial interés la labor desplegada por los defensores y defensoras de derechos humanos, que contribuyen a la vigencia y consolidación del Estado de derecho y el principio de dignidad humana, porque *“si el Estado cumpliera a cabalidad su deber de prevenir, investigar y castigar las violaciones a los derechos humanos, no surgiría la necesidad de que los particulares se convirtieran en defensores de aquellos derechos.”*⁶⁸

Por tal razón, la Corte ha destacado el papel fundamental que tienen los individuos y organizaciones defensoras de derechos humanos, *“en la construcción y mantenimiento de los estados democráticos, y particularmente en aquellos Estados en donde la violencia generalizada, el conflicto armado y la aspiración por la convivencia plural resaltan la importancia de la contribución ciudadana a la efectiva eliminación de todas las formas de vulneración de los derechos humanos, a la realización de las libertades fundamentales de los ciudadanos y a la creación de espacios para el diálogo y la construcción del debate democrático, alrededor de respuestas que ofrezcan soluciones a las problemáticas sociales que aquejan al país”*⁶⁹.

Ha puesto de presente este Tribunal que se trata de una actividad que implica la asunción de importantes riesgos, más aún si se tiene en cuenta el contexto del conflicto armado que ha padecido el país, que los hace sujetos de vulnerabilidad, razón por la cual se incrementa el deber de protección *iusfundamental* que recae sobre el Estado⁷⁰.

Por ello en la sentencia T-590 de 1998, luego de poner en evidencia la sistemática violación de los derechos fundamentales de tales individuos u organizaciones, y dado *“el clima generalizado de intolerancia y violencia del que son objeto por dedicarse a la promoción de las garantías más básicas del ser humano”*⁷¹, además de la falta de respuesta institucional a pesar de la consciencia que ha existido sobre este asunto; declaró la Corte la existencia de un estado de cosas inconstitucional debido a la falta de protección de los defensores y defensoras de derechos humanos, disponiendo *“hacer un llamado a prevención a todas las autoridades de la República para que cese tal situación, y, solicitar al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo que dentro de la obligación constitucional de guardar, proteger y promover los derechos humanos se le dé un especial favorecimiento a la protección de la vida de los defensores de los derechos humanos. Y hacer un llamado a todas las personas que habitan en Colombia para que cumplan con el mandato del artículo 95 de la Constitución que los obliga a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica”*. En aquella oportunidad se sostuvo:

⁶⁸ Sentencia T-590 de 1998.

⁶⁹ Sentencia T-1191 de 2004.

⁷⁰ Sentencia T-719 de 2003.

⁷¹ Sentencia T-1191 de 2004.

“En este tema no se puede estar con ambigüedades. La comunidad internacional es particularmente sensible y esa sensibilidad se requiere indispensablemente en Colombia, debiéndose construir un avanzado sistema de protección jurídica y real para los defensores de los derechos humanos. Máxime cuando la actitud de los defensores de los derechos humanos es un componente básico de la vida política de una nación.

(...)

Pero la verdad es que, pese a las circulares presidenciales, el ataque a los defensores de derechos humanos ha continuado (...) y hay conductas omisivas del Estado en cuanto a su protección, máxime cuando se ha puesto en conocimiento de éste el clima de amenazas contra dichos activistas. Esta es una situación abiertamente inconstitucional, a la cual el juez constitucional no puede ser indiferente.”

En el mismo sentido, en la sentencia T-1191 de 2004 se consideró que los especiales riesgos extraordinarios a los que están expuestos los defensores de derechos humanos les confiere el estatus de sujetos de especial protección constitucional, lo cual *“implica la prohibición de que la administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente amparo a los afectados.”* De esta manera, consideró que *“el Estado está obligado a otorgar y desplegar acciones positivas para asegurar esta protección especial, más aún está obligado a evitar cualquier tipo de actividad que pueda ampliar el grado de exposición a riesgos extraordinarios de estas personas.”*

Finalmente, la Corte resaltó que además de que existe un compromiso por las autoridades públicas dirigido a promover y garantizar la labor que desarrollan los defensores de derechos humanos, se hace necesario los espacios de interlocución dentro de un proceso democrático abierto, *“en atención a la situación de conflicto en el país y al papel que juegan (...) en la formación de la opinión pública y en la promoción y denuncia de las violaciones a los mismos, y dada la incidencia de su labor como componente básico de la vida política de Colombia”*⁷².

6.2. De otra parte, la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, adoptada por Naciones Unidas⁷³, si bien no es un instrumento vinculante, ni en el sistema de fuentes formales del derecho internacional público⁷⁴, se

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Aprobada por la Asamblea General en el quincuagésimo tercer período de sesiones, que tuvo lugar el 8 de marzo de 1999. Resolución A/RES/53/144. Sobre el particular, cabe mencionar que si bien la Asamblea General de las Naciones Unidas dicta resoluciones con un contenido meramente recomendatorio, a veces por el proceso mismo de elaboración o utilidad en la práctica de los Estados adquieren una especial relevancia en el derecho internacional, de tal forma que en algunos casos reciben el nombre de “Declaración” o “Carta”, convirtiéndose con el tiempo en costumbre internacional y adquiriendo por ese derrotero un carácter vinculante.

⁷⁴ Según el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de La Haya (art. 38), las fuentes primarias son: (i) los tratados internacionales; (ii) la costumbre internacional; y (iii) los principios del derechos *“reconocidos por las naciones civilizadas”*; mientras que las fuentes secundarias son: (i) la jurisprudencia; (ii) la doctrina; y (iii) la equidad.

constituye en una pauta de interpretación relevante para la función de protección de los derechos fundamentales que recae sobre el juez constitucional. Dicho documento consagra a su favor los derechos a la protección; a la libertad de reunión, libertad de asociación, libertad de opinión y expresión, el derecho a la protesta, el derecho a acceder a los organismos internacionales, el derecho a un recurso eficaz, al derecho de acceso a la financiación y en sí a la defensa y promoción de los derechos humanos.

Justamente, en uno de los informes de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos⁷⁵, resaltó que *“a pesar de que ha transcurrido más de un decenio desde que la Asamblea General aprobó la Declaración, todavía no es un instrumento suficientemente conocido, tanto por los principales responsables de su aplicación -es decir, los gobiernos- como por las personas cuyos derechos protege, los defensores de derechos humanos”*.

Lo expuesto pone en evidencia la complejidad de la labor que desarrollan los defensores de derechos humanos, lo cual supone para los Estados la incorporación de obligaciones positivas y negativas. Las primeras deben estar encaminadas a que las autoridades competentes actúen con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar todo tipo de violación de los derechos, mientras que las segundas aluden a que las actuaciones estatales deben realizarse con la debida diligencia para evitar incurrir en una violación de los derechos humanos.

6.3. En el caso de movimientos sociales, líderes, lideresas, autoridades y representantes, entre otros, por la función que cumplen dentro de la sociedad, se encuentran en circunstancias de amenaza y violación constante de sus derechos y libertades. Por ende, tales sujetos gozan de una especial protección constitucional en cabeza del Estado que tiene la obligación de adoptar medidas oportunas y eficaces de salvaguarda para el ejercicio de sus actividades⁷⁶.

En el Informe de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se estableció que entre los grupos en especial situación de riesgo se encuentran: a) líderes sindicales; b) líderes campesinos y comunitarios; c) líderes indígenas y afrodescendientes; d) operadoras y operadores de justicia; e) mujeres defensoras de derechos humanos; f) defensoras y los defensores del derecho al medio ambiente sano; g) las y los defensores de las personas LGTBI (Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales e Intersexuales); y h) defensoras y defensoras de derechos de los trabajadores migratorios y sus familias⁷⁷.

Por las razones expuestas, las autoridades encargadas de implementar las

⁷⁵ Del Secretario General de Naciones Unidas a los miembros de la Asamblea General el 28 de julio de 2011. A/66/203.

⁷⁶ Sentencias T-719 de 2003 y T-924 de 2014. Cfr. Auto 200 de 2007.

⁷⁷ Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas (año 2011). Pág. 102.

medidas preventivas y de seguridad necesarias deberán tener en cuenta las condiciones específicas de quien ejerce la función, adoptando medidas de enfoque diferencial por la calidad de sujetos de especial protección constitucional.

7. Parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional sobre los decretos leyes expedidos en ejercicio de las facultades del Acto Legislativo 01 de 2016

7.1. En virtud del Acto Legislativo 01 de 2016⁷⁸ se otorga al Presidente de la República, de manera transitoria, facultades especiales para expedir decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Potestades que no podrán ser empleadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes con mayoría calificada o absoluta, ni para decretar impuestos, que tendrán por la Corte un control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia.

Sobre el alcance del control se han identificado las siguientes características⁷⁹: (i) es *jurisdiccional*, por lo cual el examen se limita a la confrontación con el orden constitucional; (ii) es *automático*, toda vez que no requiere una acción de inconstitucionalidad; (iii) es *participativo*, ya que cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso; y (iv) es *posterior*, dado que la revisión por la Corte se da una vez ha entrado en vigor.

7.2. La jurisprudencia constitucional⁸⁰ ha expuesto que la función de la Corte en cuanto a la revisión de constitucionalidad de los decretos dictados al amparo del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, atiende aspectos procedimentales y competenciales que implican el examen formal.

En voces de este Tribunal⁸¹ comprende no solo asuntos procedimentales sino también competenciales⁸². En ese sentido, en la sentencia C-160 de 2017 se

⁷⁸ 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.

⁷⁹ Sentencia C-174 de 2017, que examinó el Decreto ley 121 de 2017, “*por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991*”.

⁸⁰ Sentencias C-699 de 2016, C-160 de 2017, C-174 de 2017, C-224 de 2017, C-253 de 2017 y C-289 de 2017.

⁸¹ Cfr. sentencias C-551 de 2003 y C-174 de 2017.

⁸² En la sentencia C-174 de 2017 se expuso la siguiente cita: “*Por ejemplo, ver Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia del 30 de julio de 1981 (MP Luis Carlos Sáchica Aponte). Gaceta judicial Nro. 2405. P. 279. En esa ocasión, la Corte Suprema debía decidir si resultaba aplicable la cláusula de caducidad de la acción pública por ‘vicios de forma’, creada por el Acto Legislativo 1 de 1979. En ese caso se demandaba una ley aprobada con las mayorías exigidas en la Constitución, pero por una comisión cuya elección luego fue anulada por el Consejo de Estado. En la demanda se impugnaba entonces un acto pero no por su contenido material, sino por un aspecto de validez referido al órgano que participó en su trámite de expedición (competencia). La Corte Suprema de Justicia sostuvo que, pese a referirse al proceso de formación de la ley, no era en sentido estricto un vicio de forma, y por lo tanto juzgó inaplicable la cláusula de caducidad. A esto se suma el hecho de que nuestras prácticas legislativas indican con claridad que la competencia es un asunto intrínsecamente vinculado al concepto de procedimiento. Es por esto que la competencia judicial, por ejemplo, no se encuentra en los códigos sustantivos sino en los de procedimiento. Es también por ese motivo que en materia arbitral, donde solo procede el recurso de anulación o su*

enunciaron las condiciones o requisitos que, a partir de las restricciones contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2016, la Corte debe atender al momento de realizar el juicio de constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley adoptados como resultado de una competencia excepcional para la paz, que se explica en la necesidad de expedir una medida para implementar el Acuerdo Final adoptado en el marco de la justicia transicional.

7.3. En esa medida, en cuanto a los *límites procedimentales* se deben cumplir los siguientes requisitos:

i) Deben ser proferidos por el Presidente de la República, el Ministro del ramo correspondiente o el director del departamento administrativo. Sobre el particular, se resalta que la competencia adscrita es de carácter gubernamental, de modo que los decretos extraordinarios deben observar lo previsto en el inciso tercero del artículo 115 de la Constitución.

ii) Debe haber sido expedido dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016. Aunque se trate de un aspecto formal es importante resaltar que refiere a un elemento ligado a la competencia. Por esta razón, la sentencia C-699 de 2016 al referirse a la facultad legislativa del Presidente de la República precisó que: “*la habilitación legislativa es entonces temporal pues solo puede ejercerse dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016*”. Por su parte, en la sentencia C-174 de 2017 también se acogió el respeto al límite temporal.

iii) Debe tener una motivación suficiente que demuestre su condición de instrumento para la implementación del Acuerdo Final.

7.4. Con todo, la evaluación sobre esa motivación corresponde a los *límites competenciales*, como se explicará a continuación. El contenido del decreto ley debe tener como objeto facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo del Acuerdo Final. Ello quiere decir que debe acreditarse el cumplimiento de los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente entre el decreto ley y el Acuerdo Final, así como el criterio de necesidad estricta⁸³, aspectos que implican una carga argumentativa para el Presidente de la República cuando adopta la normativa extraordinaria. Esta Corte en la sentencia C-160 de 2017 señaló el deber de analizar los siguientes presupuestos:

7.4.1. La *conexidad objetiva*⁸⁴ hace referencia a la necesidad de que el Gobierno nacional demuestre de manera genérica un vínculo cierto, verificable entre el contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto ley

homólogo por errores in procedendo, se asume sin discusión que es posible impugnar la competencia del Tribunal”.

⁸³ Los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente, y necesidad estricta se establecieron en la sentencia C-699 de 2016, de acuerdo con la competencia que el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 le otorgó al Presidente de la República.

⁸⁴ El requisito de conexidad objetiva se estableció inicialmente en la sentencia C-699 de 2016 y su alcance en la sentencia C-160 de 2017, el cual fue reiterado en la sentencia C-253 de 2017.

respectivo. La regla fijada en el Acto Legislativo 01 de 2016 determina que dichos decretos deben servir para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final. Ello quiere decir que no puedan regular materias diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos necesarios para su puesta en marcha.

7.4.2. La *conexidad estricta*⁸⁵ busca demostrar que el desarrollo normativo del decreto ley implementa un aspecto definido del Acuerdo Final. En efecto, se trata de una relación directa entre la regulación expedida y el Acuerdo Final, lo que descarta vínculos accidentales o accesorios como justificaciones del ejercicio de las facultades presidenciales para la paz.

La valoración de la conexidad estricta supone una labor en dos niveles: externo e interno⁸⁶. *En el primero*, el Gobierno nacional deberá identificar cuál es el contenido preciso del Acuerdo Final que es objeto de implementación. De tal forma, se vería incumplido el requisito: (i) si el Gobierno no identifica de manera exacta el contenido del Acuerdo Final que pretende desarrollar, o (ii) si no existe un vínculo verificable entre esa materia precisa y los contenidos del decreto ley respectivo, de manera que la norma extraordinaria regule asuntos diferentes a los del Acuerdo Final, los cuales deben tramitarse a través del procedimiento legislativo ordinario. *En el segundo*, el Gobierno debe mostrar el vínculo entre las motivaciones del uso de las facultades presidenciales para la paz y la regulación efectivamente expedida. Por ende, se incumple esta condición cuando las motivaciones expuestas por el Gobierno nacional no guarden coherencia con lo efectivamente regulado o decretado.

7.4.3. La *conexidad suficiente*⁸⁷ está relacionada con el grado de estrecha y específica proximidad entre la regulación prevista en el decreto ley respectivo y el contenido preciso del Acuerdo Final que se pretende implementar. En efecto, bajo el presupuesto de conexidad suficiente, la proximidad entre la regulación y el aspecto concreto del Acuerdo Final por sí solo demuestra el vínculo. En consecuencia, los argumentos del Gobierno que fueren genéricos y las relaciones incidentales o indirectas entre el decreto correspondiente y el contenido preciso del Acuerdo Final, desconocen la conexidad suficiente e implican un ejercicio excesivo de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016, pues no mostrarían un vínculo indiscutible entre la legislación extraordinaria y la materia específica del Acuerdo Final que se supone que el Gobierno pretende implementar o desarrollar.

⁸⁵ El requisito de conexidad estricta se previó inicialmente en la sentencia C-699 de 2016. Luego, en la sentencia C-160 de 2017 se estableció el alcance del presupuesto y se precisó que también corresponde a un juicio de finalidad en el que se adelanta un análisis de dos niveles: (i) la identificación del contenido preciso del Acuerdo Final y (ii) la verificación del vínculo entre la medida y el contenido del acuerdo en mención. La constatación de que el ejercicio de las facultades presidenciales para la paz busca facilitar o asegurar la implementación del Acuerdo Final también se adelantó en las sentencias C-174 de 2017 y C-224 de 2017 bajo el presupuesto de “*conexidad externa o teleológica*”. Asimismo, en la sentencia C-289 de 2017 se realizó un juicio de finalidad dirigido a determinar si el decreto ley se emitió con el fin de implementar o desarrollar el acuerdo de paz.

⁸⁶ La distinción entre conexidad externa e interna se introdujo en la sentencia C-174 de 2017 y se reiteró en las sentencias C-224 de 2017 y C-289 de 2017.

⁸⁷ El requisito de conexidad suficiente se estableció inicialmente en la sentencia C-699 de 2016 y su alcance se fijó en la sentencia C-160 de 2017, el cual fue reiterado en la sentencia C-253 de 2017.

7.4.4. Por último, se encuentra el *criterio de necesidad estricta*⁸⁸, cuyo carácter limitado de habilitación extraordinaria se explica en el origen derivado que tienen las facultades de producción normativa del Presidente de la República. Esta naturaleza se fundamenta, a su vez, en el déficit de deliberación y de representatividad de las minorías políticas que es connatural a la adopción de los decretos con fuerza de ley, pero que se compensa en el debate del Congreso al conceder la autorización legislativa al Presidente de la República.

Esta condición de excepcionalidad exige al Gobierno nacional hacer una demostración en dos niveles: (i) que el trámite legislativo ordinario no es idóneo para regular la materia objeto del decreto, y (ii) que el procedimiento legislativo especial para la paz (art. 1, Acto Legislativo 01 de 2016) tampoco cumple con tal idoneidad. El requisito de necesidad estricta exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter *urgente e imperioso*, de manera que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sean ordinarios o especiales. Este requerimiento se vería incumplido si existe evidencia de que cualquiera de los dos procedimientos legislativos —el ordinario o el especial para implementar el Acuerdo Final— puede generar resultados parecidos en tiempos similares.

El último grupo de limitaciones versa sobre los *asuntos expresamente excluidos*⁸⁹ de la regulación mediante la habilitación legislativa extraordinaria. El artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 determina que dichas facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que requieren mayorías calificada o absoluta para la aprobación, ni para decretar impuestos.

Por ende, se tiene que el Congreso en ejercicio del poder de reforma constitucional expuso inequívocamente que determinados asuntos -en razón a su relevancia, jerarquía normativa o estar sujetos a requisitos constitucionales agravados para su aprobación- debían estar excluidos de la habilitación legislativa extraordinaria. De esta forma, se está ante una premisa similar a la expuesta para el caso del requisito de necesidad estricta, consistente en que la definición de determinados asuntos que, por su importancia y pretensión de permanencia en el orden jurídico, requieren estar revestidos de la mayor deliberación democrática posible, no pueden ser sometido a la regulación por decretos extraordinarios.

⁸⁸ El requisito de necesidad estricta se estableció en la sentencia C-699 de 2016, en la que se indicó que el ejercicio de las facultades presidenciales para la paz se justifica “*solo en circunstancias extraordinarias, cuando resulte estrictamente necesario apelar a ellas en lugar de someter el asunto al procedimiento legislativo correspondiente*”. En las sentencias que han estudiado la constitucionalidad de los decretos ley expedidos con base en las facultades en mención (C-160 de 2017, C-174 de 2017, C-224 de 2017, C-253 de 2017 y C-289 de 2017) se ha analizado el criterio de necesidad estricta que justifica el ejercicio y que la regulación no se tramite mediante otros mecanismos de producción legislativa. En la sentencia C-224 de 2017 se adelantó un “*test estricto de necesidad*” dirigido a verificar el presupuesto en mención.

⁸⁹ Sentencia C-160 de 2007

No resulta válido, desde la perspectiva constitucional, la utilización de la habilitación legislativa extraordinaria para la regulación de asuntos que por la naturaleza requieren de la mayor discusión democrática posible y que están sometidos a reserva estricta de ley. Al respecto, debe resaltarse que en la sentencia C-699 de 2016 se definió que el establecimiento de las facultades extraordinarias por el Acto Legislativo 01 de 2016 no tenía un alcance de reformar el diseño constitucional de competencias para la producción normativa. Por esta razón, concurrían límites implícitos a dicha habilitación, vinculados con la reserva de ley.

De manera que el ámbito de validez de los decretos dictados conforme al artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 es servir de medio para la implementación del Acuerdo Final, respecto de aquellos asuntos eminentemente instrumentales que, por lo mismo, no están supeditados a la comprobación de un grado de deliberación democrática suficiente. Por el contrario, cuando se trate de materias propias del Acuerdo Final que han sido consideradas como de estricta reserva de ley y, por esa razón, requieren de dicho grado de deliberación entonces deberá hacerse uso del trámite legislativo, bien sea ordinario o especial.

De esta manera, concurre un propósito definido de delimitar de manera precisa la habilitación legislativa extraordinaria a favor del Ejecutivo, tanto desde una perspectiva material como temporal. Con este fin, además de cumplir con las condiciones formales previstas en el Acto Legislativo 01 de 2016, los decretos leyes adoptados con base en esa habilitación deben ser conexos los contenidos precisos del Acuerdo Final, no podrán versar sobre los asuntos excluidos en la enmienda constitucional y, de una manera más general, resultan excluidos aquellos temas que no deban ser imperiosamente regulados a través del mecanismo de los decretos leyes, al requerir estar precedidos de un debate democrático calificado.

Realizada la presentación general del contexto en el que esta Corte ejerce el control de constitucionalidad de los decretos adoptados con base en las facultades extraordinarias previstas en el artículo 2 Acto Legislativo 01 de 2016, procede la Sala a hacer el análisis de la normatividad en revisión.

8. Análisis de procedimiento del Decreto Ley 895 de 2017, “*por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*”

La Sala Plena evidencia que el Decreto Ley 895 de 2017 satisface los requisitos formales exigidos. En efecto:

8.1. *Título.* El Decreto Ley 895 de 2017 se titula “*por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*”. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1, el título otorgado es adecuado al resultar suficientemente claro y tener relación directa con el contenido de la preceptiva, ya que refiere a la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, establece el objeto y los fines, así como los

elementos, instancias, funciones, órganos, programas y evaluación (arts. 1, 2, 3, 4, 5 y ss.). Por tal razón, este requisito formal se encuentra cumplido.

8.2. *Autoridad que lo expide.* La normatividad fue suscrita por el Presidente de la República, el Viceministro del Interior, los Ministros de Defensa Nacional y de Justicia y del Derecho. Por ende, se conformó el Gobierno en los términos del artículo 115 de la Carta Política.

8.3. *Invocación expresa de la competencia ejercida.* En este caso dicho requisito ha sido satisfecho, porque la preceptiva precisa que ha sido expedida “*en el ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016*”.

8.4. *Existencia de una exposición de motivos.* El Decreto Ley fue motivado por el Gobierno nacional a través de cuatro considerandos, que serán objeto de referencia en el estudio material de la medida, concernientes a: 1) consideraciones generales; 2) requisitos formales de validez constitucional; 3) requisitos materiales de validez constitucional, (conexidad objetiva, conexidad estricta, conexidad suficiente); y 4) necesidad estricta.

Así mismo, el Decreto Ley consta de diecinueve (19) artículos⁹⁰ que precisan la previsión contenida en el título. De manera expresa refiere que dicha disposición se adopta para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo de que trata los puntos 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final, reafirmando el compromiso con la implementación de medidas que conduzcan a la plena participación política y ciudadana de todos los sectores políticos y sociales, incluyendo las necesarias para garantizar la movilización y participación en los asuntos de interés público, así como para facilitar la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos con las debidas garantías de participación, en condiciones de seguridad.

9. El examen de competencia (juicio de conexidad)

En lo concerniente a la competencia del Gobierno nacional para expedir el decreto ley objeto de revisión automática e integral, de acuerdo con las reglas jurisprudenciales fijadas en las sentencias C-160 y C-174 de 2017, la Sala Plena debe verificar los siguientes aspectos:

9.1. *Temporalidad.* El Decreto Ley 895 de 2017 fue adoptado dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, al haberse proferido por el Presidente de la República el día 29 de mayo de 2017, contabilizados a partir de la refrendación que se llevó a cabo por el

⁹⁰ Artículo 1. Creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; Artículo 2. Objeto; Artículo 3. Fines del Sistema; Artículo 4. Elementos del Sistema; Artículo 5. Instancias del Sistema; Artículo 6. Instancias de Alto Nivel; Artículo 7. Funciones de la Instancia; Artículo 8. Secretaría Técnica; Artículo 9. Funciones de la Secretaría Técnica; Artículo 10. Comisión de Seguimiento y evaluación; Artículo 11. Comité de Impulso; Artículo 12. Programa de Protección; Artículo 13. Presunción de Riesgo Extraordinario; Artículo 14. Programa Integral de seguridad; Artículo 15. Programa de Promotoras (as) Comunitarios de Paz; Artículo 16. Seguridad para los miembros de organizaciones políticas que se declaren en oposición; Artículo 17. Sistema de Alertas Tempranas; Artículo 18. Evaluación de Riesgo; Artículo 19. Vigencia.

Congreso el 30 de noviembre de 2016. Según la sentencia C-160 de 2017 el proceso de refrendación del Acuerdo Final concluyó con las proposiciones aprobatorias en ambas cámaras legislativas en las sesiones plenarias celebradas los días 29 y 30 de noviembre de 2016.

9.2. *Jerarquía normativa.* Al realizar una lectura del contenido material se corrobora que el decreto ley fue dictado conforme al artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, cuyo objetivo es servir para la implementación y desarrollo del Acuerdo Final, por lo cual tiene un carácter eminentemente instrumental y, por lo mismo, no está supeditado a la comprobación de un grado de deliberación democrática suficiente.

9.3. *Juicio de conexidad.* El Decreto ley 895 de 2017 cumple con los límites materiales de este tipo de normas: conexidad objetiva, estricta y suficiente, así como el criterio de necesidad estricta.

9.3.1. *Conexidad objetiva.* Para juzgar el cumplimiento de este requisito es necesario tener en cuenta que el Acuerdo Final se encuentra construido a partir de seis pilares: (i) el desarrollo agrario integral; (ii) *la participación política*; (iii) *el 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.

El decreto ley bajo examen “*por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*”, consta de diecinueve (19) artículos que precisan el contenido del título y desarrollan lo acordado en el punto 2 del Acuerdo Final sobre “*participación política: apertura democrática para construir la paz*”, así como el punto 3 sobre el *fin del conflicto*, además de reafirmar el compromiso con la implementación y el desarrollo.

De igual forma, como se expuso en el decreto ley en su parte motiva (punto 3.1.) se define la seguridad en el ámbito de la participación política como una concepción moderna, cualitativamente nueva, que en el marco del fin del conflicto se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos, y en la defensa de los valores democráticos, en particular en la protección de los derechos y libertades de quienes ejercen la política, esto es, quienes luego de la terminación de la confrontación armada se transformen en opositoras y opositores.

De manera expresa la parte considerativa refiere que dicha disposición se adopta para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo de que trata el punto 2.1.2⁹¹ del Acuerdo Final y concibe la creación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política que contribuya a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad, que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de las

⁹¹ “*Garantías de seguridad para el ejercicio de la política*”

actividades políticas, de la libre opinión o de la oposición. De este modo, se contempla adoptar previsiones para impedir que se fomenten concepciones de seguridad que, bajo cualquier excusa, estén en contravía de los objetivos del Sistema Integral de Seguridad que son la protección de la vida de quienes ejercen la política y la no estigmatización por razón de las ideas y actividades políticas.

En relación con el punto 3.4.⁹² del Acuerdo Final referente a las garantías de seguridad⁹³ se establecieron principios orientadores invocándose la coordinación y corresponsabilidad institucional entre los establecimientos del Estado para garantizar la efectividad de las medidas adoptadas en materia de seguridad, siendo necesario la debida articulación de las instituciones del orden nacional, departamental y municipal.

En concordancia con los puntos 2.1.2.1.⁹⁴ y el 3.4.7.⁹⁵ se establece la adecuación normativa e institucional que conlleva, entre otras actividades, la creación de una Instancia de Alto Nivel que ponga en marcha el “*Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, la cual contará, con una secretaría técnica a cargo de un delegado presidencial*”, al igual que en el punto 2.1.2.1 literales b), c) y d) relacionados con la prevención, protección, evaluación y seguimiento. Asimismo, desarrolla el punto 3.4.8.⁹⁶ del Acuerdo Final al crear el “*Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios*”.

Como se expuso en el mismo decreto ley (punto 3.4) es evidente que existe un vínculo cierto, verificable y específico entre la preceptiva y el Acuerdo Final, pues esta se “*circunscribe a expedir las disposiciones necesarias e imprescindibles para la adecuada formulación e implementación*”, con lo que se cumple la conexidad objetiva, toda vez que se limita a expedir las normas indispensables y necesarias para la idónea formulación e implementación, principalmente de los puntos 2.1.2., 2.1.2.1., 2.1.2.2. y 3.4.7. del Acuerdo Final.

9.3.2. Conexidad estricta. Como se anotó la verificación de este requisito puede hacerse desde un punto de vista externo e interno.

9.3.2.1. *La conexidad estricta a nivel externo.* La consideración número 3.2. del Decreto ley 895 de 2017 refiere que el objeto es facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo de los puntos 2.1.2. y 3.4., lo cual responde en forma precisa aspectos definidos y concretos del Acuerdo Final y demuestra que cada artículo está vinculado estrechamente con dichos puntos del Acuerdo Final y, en especial, los puntos 2.1.2.1., 2.1.2.2., 3.4.7. En este

⁹² “Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz”.

⁹³ Punto 3.4.1. “Principios orientadores”.

⁹⁴ “Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”

⁹⁵ “Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”

⁹⁶ “Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios”.

sentido, se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (art. 1) en concordancia con los puntos 2.1.2. y 2.1.2.1., desarrollando también el punto 3.4.7. de los compromisos que constan en materia de garantías de seguridad para el ejercicio de la política.

Por su parte, en el artículo 2 se refleja el contenido de los puntos 2.1.2. y 2.1.2.1. respecto al objeto de contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución, así como sus fines (art. 3), objetivos planteados en el punto 2.1.2.2. del Acuerdo Final.

En efecto, los puntos 2.1.2.1. y 2.1.2.2. del Acuerdo Final se componen de cuatro elementos: *i)* adecuación normativa e institucional; *ii)* prevención; *iii)* protección; *iv)* evaluación y seguimiento. El punto 3.4.7. establece que el Sistema Integral de Seguridad desarrollará un nuevo modelo de garantías y derechos ciudadanos y protección para los movimientos y partidos políticos *“incluyendo el movimiento que surja del tránsito de las FARC EP a la actividad política legal, las comunidades rurales y organizaciones sociales, de mujeres y defensoras de derechos humanos”*, compromisos que se desarrollan en el artículo 4 referente a los elementos del Sistema Integral.

Los puntos 2.1.2.1. literal a), 3.4.7.2. y 3.4.7.3. del Acuerdo Final se refieren al compromiso del Gobierno nacional de crear las instancias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (art. 5), específicamente desarrollando la Instancia de Alto Nivel que compone el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (arts. 6, 7, 8 y 9 del decreto ley).

En consonancia con los puntos 2.1.2.1. literales a) y d), 2.1.2.2. letra d) y 3.4.7.2 del Acuerdo Final se establecen otras instancias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política como son la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección y el Comité de Impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política, todo (arts. 10 y 11 del decreto ley). Así como también se hace referencia a los diferentes programas de protección y seguridad (12 , 13 , 14 , 15 y 16 del decreto ley).

El punto 3.4.8 del Acuerdo Final prevé la creación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios. Dispone que este programa fomentará los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, promoverá la defensa de los derechos humanos y estimulará la convivencia comunitaria, como se refleja en el texto del artículo 15 del decreto ley. Se regulan uno de los elementos del Sistema Integral de Seguridad como es la prevención, haciendo especial mención en el Sistema de Alertas Tempranas, la coordinación y articulación (arts. 17 y 18 del decreto ley), desarrollando el punto 2.1.2.1. (b) y el punto 2.1.2.2. (b), en consonancia con el punto 3.4.9. del Acuerdo Final.

Es claro para la Corte que existe un vínculo específico entre los contenidos del decreto ley y los puntos del Acuerdo Final, en razón al compromiso del Gobierno nacional de brindar medidas de protección para los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida civil, a través del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

Para la Corte se encuentra cumplido el requisito de conexidad estricta a nivel externo, toda vez que es evidente que la implementación del Acuerdo Final requiere que el Gobierno nacional ponga en marcha el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, “*entendiendo la seguridad como valor democrático y bajo la perspectiva del humanismo*”⁹⁷, tal como se expone en la parte motiva del decreto ley (punto 3.2).

9.3.2.2. *La conexidad estricta a nivel interno.* En este caso los elementos de análisis de la conexidad a nivel externo y a nivel interno coinciden, pues ambos se ubican en la motivación del decreto ley. Sin embargo, en este nivel el vínculo debe acreditarse entre los “considerandos” y el articulado del decreto ley.

Como se sostuvo la motivación del decreto ley indica que los puntos 2.1.2.⁹⁸ y 3.4.7.⁹⁹ del Acuerdo Final, ubicados dentro de la “*participación política: apertura democrática para construir la paz*”¹⁰⁰ y sobre “*el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*” en el marco del fin del conflicto, se refieren al establecimiento de las máximas garantías posibles para el ejercicio de la política, asegurando la promoción y protección de la persona, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión.

En la motivación del decreto ley¹⁰¹ se señala que: “*expresamente crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, como parte de una concepción moderna de seguridad que se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos particularmente en protección de los derechos y libertades de los que ejercen la política*”. De igual manera¹⁰², se establece que tiene como objetivo contribuir a crear y garantizar la protección de la vida de quienes ejercen la política y evitar la estigmatización por razón de sus pensamientos y actividades políticas.

Todo lo anterior encuentra conexión con el articulado del decreto ley que concreta su parte motiva. En ese sentido, se constata que la preceptiva no invade ninguna de las categorías especiales, toda vez que tiene una naturaleza instrumental al crear, organizar, desarrollar y reglamentar el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, en orden a lo expuesto en la parte considerativa.

⁹⁷ Punto 2.1.2.1. relativo al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

⁹⁸ “*Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política*”.

⁹⁹ “*Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*”

¹⁰⁰ Punto 2 del Acuerdo Final.

¹⁰¹ Consideraciones generales, punto 1.

¹⁰² Considerando 3 del Decreto Ley 895 de 2017.

Para la Corte el decreto ley bajo control es una medida que muestra el vínculo entre el empleo de las facultades presidenciales y la regulación expedida, la cual se concibe en un marco de garantías de derechos y libertades de quienes ejercen la política, estableciendo e identificando los elementos del Sistema Integral y sus diferentes instancias, así como determina la creación del programa de protección integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, en procura de la implementación de puntos específicos del Acuerdo Final.

Por tanto, entre la parte motiva y la parte resolutive puede observarse que existe coherencia, en la medida que la normativa desarrolla la finalidad específica que la motivó y se encuentra vinculada con el contenido del Acuerdo Final.

9.3.3. Conexidad suficiente. En este punto no existe discusión alguna toda vez que cuando se determina el vínculo y se constata la conexidad estricta es factible desprender la relación entre la normativa expedida por el Presidente de la República y el Acuerdo Final (puntos 2.1.2. y 3.4.).

En relación con este requisito en los considerandos¹⁰³ del Decreto ley 895 de 2017 se señaló: *“es instrumental a la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo Final”*, lo cual fue objeto de lo concertado en los puntos 2.1.2. y 3.4., de tal manera que las normas contempladas en el decreto ley constituyen el marco legal que permiten facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.

En ese orden de ideas, conforme a la consideración 3.3 del decreto ley, la normativa tiene naturaleza instrumental frente al cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final, cuyo fundamento se encuentra en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos, particularmente en la protección de los derechos y libertades de los que ejercen la política.

Dentro de los acuerdos de paz el tema de seguridad acoge especial relevancia, dado que quienes deciden dejar las armas para reintegrarse a la sociedad civil y a la vida institucional, manifiestan con su actuar el compromiso con la resolución pacífica de los conflictos. Por ello, al manifestar la voluntad de abandonar la violencia, contribuyen así a la construcción de una paz estable y duradera haciendo explícito el propósito de la paz.

El derecho a la seguridad personal de grupos desmovilizados no puede tomarse a la ligera atendiendo las especiales circunstancias de riesgo en que se encuentran, lo cual hace que las ex integrantes sean merecedoras de una protección especial por el Estado. Esta garantía de seguridad personal, dado el

¹⁰³ Considerando 1, párrafo 4.

mandato consagrado en el artículo 42 de la Carta, debe hacerse extensiva a quienes conformen el núcleo familiar.

9.3.4. Criterio de necesidad estricta. El Decreto ley 895 de 2017 cumple plenamente con el requisito de estricta necesidad, teniendo en cuenta la urgencia e imperiosidad de adoptar medidas para garantizar la seguridad personal, vida e integridad de quienes serán beneficiarios del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, en razón a las circunstancias de riesgo en que se encuentran quienes se disponen a ejercer la actividad política.

Ni el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial previsto en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 son idóneos, dado que la regulación tiene un carácter inmediato y necesario, no siendo factible la tramitación a través de los canales deliberativos previstos.

Según lo dispuesto en la parte considerativa del decreto ley (punto 4), el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política se crea como instrumento indispensable de protección y prevención, necesario para el fortalecimiento de *“una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución”*, en pro de garantizar los derechos para quienes hayan sido elegidos popularmente, conformen oposición, o se trate de líderes comunitarios, de zonas rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil”.

En este sentido, las medidas adoptadas en el decreto ley pretenden prevenir y disminuir el riesgo de afectación de los derechos fundamentales como la seguridad personal, la vida e integridad física y mental en el marco de la justicia transicional.

Los compromisos derivados del Acuerdo Final exigen un marco jurídico de respuesta oportuna y eficaz que brinde el soporte indispensable de seguridad y estabilidad, aplicables por igual a los líderes sociales, defensores de derechos humanos, miembros de organizaciones políticas, entre otros.

La adopción del Sistema Integral de Seguridad está prevista dentro de las prioridades para la implementación normativa establecida en el punto 6¹⁰⁴ del Acuerdo Final, que en el punto 6.1.10¹⁰⁵ incluye en el literal g) la expedición de las normas de desarrollo sobre el Sistema Integral de Garantías de Seguridad para la organización política que surja de los acuerdos de paz, así como en el literal f) las normas de desarrollo para la reforma del Sistema de Alertas Tempranas.

¹⁰⁴ “Implementación, verificación y refrendación”.

¹⁰⁵ “Calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final, conforme a lo establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016”.

9.3.5. Verificación si la normativa regula alguno de los asuntos expresamente excluidos por el Acto Legislativo 1 de 2016. El Decreto ley 895 de 2017, *“por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”*, no trata sobre materias sujetas a reserva estricta de ley, que exijan una regulación ordinaria o especial. Por tanto, no se está frente a la expedición de actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que exigen mayorías calificada o absoluta para su aprobación, o el decreto de impuestos.

10. El examen de validez del articulado del Decreto Ley 895 de 2017

En este apartado se revisarán las disposiciones que conforman el decreto ley bajo revisión. Para ello se transcribirá el precepto respectivo y se efectuará el examen constitucional, en el que de ser necesario se referirán las intervenciones y el concepto del Procurador General.

10.1. Artículo 1.

“CREACIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA.

Créase el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, como parte de una concepción moderna de seguridad que se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos particularmente en protección de los derechos y libertades de los que ejercen la política. Este Sistema, estará constituido por el conjunto de normas, programas, proyectos, planes, comités, las entidades públicas en los órdenes nacional y territorial y las organizaciones e instancias encargadas de formular o ejecutar los planes, programas y acciones específicas, tendientes a garantizar la seguridad y protección de los sujetos individuales y colectivos beneficiarios de que trata el presente decreto.”

10.1.1. Examen de constitucionalidad

10.1.1.1. Como se establece en la motivación del Decreto ley 895 de 2017, la creación del Sistema Integral de Seguridad se fundamenta en el punto 2 del Acuerdo Final referido a la participación política, en el cual las partes se comprometen a implementar una serie de medidas que permitan la participación política de los sectores de la población como los sociales y políticos, incluyendo, *“las medidas para garantizar la movilización y participación en los asuntos de interés público, así como la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos con las debidas garantías de participación en condiciones de seguridad”*.

Hace énfasis en que el Sistema Integral de Seguridad implementa el punto 2.1.2 del Acuerdo Final para afirmar que su creación contribuirá *“a crear y garantizar una cultura de la convivencia, tolerancia y solidaridad y que*

dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas, de libre opinión o de oposición, de tal manera que se prevé adoptar provisiones para impedir que se fomenten concepciones de seguridad que, bajo cualquier excusa, vayan en contra de los objetivos del sistema que son la protección de la vida de quienes ejercen la política y su no estigmatización por razón de sus ideas y actividades políticas”.

También se expone en los considerandos que la concepción moderna de seguridad se debe fundar en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos, y en la defensa de los valores democráticos, en particular de los derechos y libertades de quienes ejercen la política, esto es, de aquellos que luego de la terminación de la confrontación armada se transformen en opositores políticos y, por tanto, deban ser reconocidos y tratados como tales.

Adicionalmente, explica que se implementa el punto 3.4 del Acuerdo Final sobre las garantías de seguridad, específicamente el numeral 3.4.1 que establece unos principios orientadores, invocándose la coordinación y corresponsabilidad institucional entre las entidades del Estado para garantizar la efectividad de las medidas, siendo necesario la debida articulación entre las instituciones del orden nacional, departamental y municipal. Además en el punto 3.4.7 se contempla *“la adecuación normativa e institucional que conlleva entre otras actividades, a la creación de una Instancia de Alto Nivel que ponga en marcha el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, la cual contará, con una secretaria técnica a cargo de un delegado presidencial”.*

10.1.1.2. Ahora bien, el artículo 1 del Decreto Ley 895 de 2017 establece dos supuestos normativos: el primero que define el Sistema Integral de Seguridad y el segundo su integración.

Sobre la primera parte considera la Corte que la creación de un moderno concepto de seguridad para el ejercicio de la política es exequible porque tiene como base (i) la dignidad de la persona humana, la promoción y respeto de los derechos humanos y, de otra parte, (ii) la defensa de los valores democráticos, particularmente la protección de los derechos y libertades de los que ejercen la política.

Esta nueva concepción de la seguridad armoniza con el artículo 40 superior que instituye que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Así mismo, con el artículo 1 que organiza al Estado como social de derecho y fundado en el respeto de la dignidad humana y la solidaridad¹⁰⁶. Además de cumplir los

¹⁰⁶ Esta Corporación ha manifestado que existen tres dimensiones del derecho a la dignidad de la persona a saber: (i) la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (*vivir como quiera*); (ii) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (*vivir bien*); y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (*vivir sin humillaciones*). Ver, sentencia T-1096 de 2004.

estándares internacionales como los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos políticos.

En relación con la segunda parte del artículo 1 también resulta acorde con la Constitución. La justicia transicional se compone de diversos mecanismos encaminados a la reconciliación y la paz, lo cual debe atender la reincorporación de los desmovilizados para el fortalecimiento de la democracia, por lo cual deben estar presentes una serie de etapas y procedimientos coordinados que brinden las garantías de seguridad indispensables en el tránsito propio de un proceso de paz .

Encuentra la Corte que establecer un Sistema Integral de Seguridad constituido por (i) un conjunto de normas; (ii) programas, proyectos y comités; y (iii) unas entidades públicas del orden nacional y territorial encargadas de formular y ejecutar unos planes específicos para garantía de la seguridad de un grupo alzado en armas que ha suscrito un Acuerdo Final para la paz, atiende los principios de la justicia transicional en orden a prevenir el regreso a la violencia, a través de las garantías de seguridad necesarias para el ejercicio cabal de la política.

10.1.1.3. En ese orden, los procesos de reincorporación producto de acuerdos de paz deben contener condiciones indispensables de seguridad para los desmovilizados, que permiten un tránsito seguro hacia la vida civil y la legalidad. La seguridad tiene múltiples manifestaciones en lo relativo a los fines esenciales que deben atender las autoridades así como la efectividad de los derechos, en orden a proscribir riesgos inaceptables contra la vida y la integridad personal, entre otros.

Según se ha explicado, la seguridad es un derecho colectivo que le asiste en forma general a los miembros de la sociedad que resulten afectados por circunstancias que pongan en peligros los bienes jurídicos protegidos, así como un derecho individual que faculta a las personas para recibir una protección adecuada por las autoridades cuando estén expuestas a riesgos excepcionales al rebasar los niveles soportables de peligros implícitos de la vida en sociedad.

La Corte ha establecido que se deben dar las “*condiciones óptimas y necesarias para la reincorporación*”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución, sobre la buena fe y la confianza legítima que se adquiere tras la desmovilización y el desarme de un grupo armado.

Además, se debe considerar que desde el punto de vista del DIDH y DIH la desmovilización de grupos armados que se acogen a procesos de justicia transicional parte de tres fases: (i) el desarme; (ii) la desmovilización y (iii) la reintegración. En ese sentido, en los Estándares Integrados de Naciones Unidas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración de 2004, se estableció que la reintegración se entiende como “*el proceso mediante el cual se pretende el reintegro a la vida civil de los miembros de las organizaciones*

*armadas irregulares que han abandonado dichas organizaciones. La reincorporación está relacionada con las medidas de orden legal, democrático, social y económico que se requieren para la reincorporación de dichas personas al seno de la sociedad*¹⁰⁷.

10.1.1.4. Conforme a lo expuesto, resulta acorde a la Constitución que se consagre un Sistema Integral de Seguridad en donde se conjuguen los aspectos normativos, planeación y proyección, en conjunción con las instancias del orden nacional y territorial que tienen como labor la ejecución y el diseño de tales planes. Con ello se garantizan los objetivos de la justicia transicional a la vez que se hace énfasis en la seguridad colectiva e individual, bajo un sistema coordinado y proyectado que permita proteger los derechos en el tránsito hacia la paz.

En una sociedad de postconflicto en la cual pueden existir grupos o personas que atenten contra grupos insurgentes desmovilizados, líderes comunitarios, partidos políticos o víctimas que quieran ejercer sus derechos políticos individuales o colectivos, el establecimiento del Sistema Integral de Seguridad resulta indispensable, atendiendo las experiencias históricas de asesinatos selectivos y genocidios políticos, que como el de la Unión Patriótica (UP), el de líderes desmovilizados del M-19, así como de defensores de derechos humanos y líderes sociales, requieren de una atención oportuna, efectiva y especial del Estado, que prevenga y responda por atentados contra la vida, la integridad y la seguridad personal, que se encuentran en una situación de riesgo excepcional y de vulnerabilidad manifiesta.

Lo anterior está íntimamente ligado con la naturaleza democrática, participativa y pluralista del Estado colombiano (arts. 1 y 7 superiores). En efecto, la Carta no sólo reconoce los derechos constitucionales para asegurar condiciones de dignidad humana, sino también protege la estructura y continuidad del proceso democrático y participativo político.

Se ha señalado que *“el pluralismo es connatural a la democracia”*¹⁰⁸, pues representa una de las condiciones de existencia del Estado, en tanto no es posible imaginar y justificar un sistema que no respete la diversidad de opiniones y la exposición de pensamientos. La jurisprudencia también ha resaltado el vínculo estrecho que existe entre el pluralismo, el derecho al disenso y el ejercicio de la oposición en una democracia participativa (art 1 superior), que no se circunscribe a los partidos y movimientos políticos *“sino que se extiende a toda la sociedad civil”*¹⁰⁹.

Conforme a lo cual, el Estado democrático pluralista niega que la política se movilece en *“una incesante dialéctica amigo enemigo, de tal suerte que quien no comparta una determinada estrategia política, económica o de seguridad definida por los órganos políticos pueda ser calificado como un enemigo de*

¹⁰⁷ Secretario General de la ONU (mayo/2005). Estándares Integrados de DDR (IDDRS). Nota a la Asamblea General, A/C.5/59/31. ONU.

¹⁰⁸ Sentencia C-089 de 1994. Fundamento 2.2.5.

¹⁰⁹ *Ibidem*, Fundamento 7.2.

la Nación que debe ser perseguido”¹¹⁰. Por tanto, la Constitución opta por un régimen jurídico de tolerancia, que admite el disenso, pues la controversia y la deliberación son consustanciales a la democracia.

10.2. Artículo 2.

“OBJETO.

El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política tiene por objeto contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución.

Para ello se hará el diseño, seguimiento, coordinación intersectorial y promoción a nivel nacional y territorial de medidas de prevención, protección y seguridad donde se desarrolle un nuevo modelo de garantías de derechos ciudadanos para quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.

Las medidas con ocasión de este decreto tendrán un enfoque territorial y de género. El Gobierno nacional reglamentará la materia con el fin de dar cumplimiento a la implementación del enfoque étnico en el sistema integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Para ello, consultará la reglamentación correspondiente con los grupos étnicos por medio de los procedimientos e instancias existentes”.

10.2.1. Examen de constitucionalidad

10.2.1.1. El artículo 2 del Decreto ley 895 de 2017 establece tres componentes. En primer lugar (i) el objeto o finalidad del Sistema Integral de Seguridad; en segundo lugar (ii) los sujetos individuales o colectivos a que va dirigido el Sistema; y en tercer término (iii) los enfoques diferenciales que se tienen en cuenta. Sobre el primer tópico se establece que el objeto del Sistema no es otro que el de *“crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución”*.

Como se dijo en la parte dogmática y en el análisis de constitucionalidad del artículo anterior, el ejercicio de los derechos políticos, particularmente el ejercicio del voto, el derecho a elegir y ser elegido, la conformación de partidos y movimientos políticos, así como el ejercicio de los demás derechos

¹¹⁰ Sentencia C-251 de 2002.

políticos consagrados en el artículo 40 de la C. Pol., tienen como finalidad, en un proceso de justicia transicional, garantizar la reintegración a la vida política de los excombatientes y de esta manera reincorporarlos a la sociedad.

Considera la Sala que la idea de que el Sistema Integral de Seguridad tenga como objetivo “*garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política*”, atiende los principios constitucionales que establecen no solo los derechos políticos consagrados en el artículo 40 superior, sino también la forma organizativa del Estado social de derecho consagrado en el artículo 1 de la Constitución, que instituye que Colombia está fundada en la dignidad de la persona humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general.

Esta serie de principios están en consonancia con los fines esenciales del Estado consagrados en el artículo 2 de la Constitución, que establece el “*servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*”. Así mismo, con el postulado contenido en el mismo artículo que establece que “*las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*”.

Considera la Sala que el primer objetivo del Sistema de “*contribuir o crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política*” es exequible porque está en consonancia, entre otros, con los principios constitucionales referidos, particularmente con los objetivos propios de la justicia transicional, que comprende deberes constitucionales como el propender al logro y mantenimiento de la paz (art. 95.6 superior).

Respecto al último apartado del inciso primero que se refiere a que el Sistema Integral de Seguridad debe brindar garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y de persecución, también considera la Sala que se encuentra ajustado a la Constitución como medida protectora en el tránsito hacia la paz de un grupo desmovilizado.

El concepto de “*estigmatización*” es determinable jurídicamente al generar un señalamiento de carácter colectivo o individual que ponga en situación de vulnerabilidad a un grupo o individuo, dado que esta señal o marca de carácter social lo que trata es de devaluar y en los casos más graves a deshumanizar o de producir la aversión del otro despersonalizándolo o generando un estereotipo de carácter negativo¹¹¹. De otro lado, el concepto de

¹¹¹ El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE) define “estigmatizar” como: “(...) 3. Afrentar, infamar”. Desde el punto de vista sociológico fue el norteamericano Erving Goffman que en su libro

“*persecución*” puede ser definido como una forma de acoso continuado u hostigamiento a una persona o grupo de personas, que en el contexto propio del artículo en estudio sería una forma de acoso constante a los individuos o grupos que puede llevar a que se generen obstáculos o riesgos para la vida e integridad de estos sujetos y para impedirles ejercer sus derechos políticos plenamente¹¹².

Teniendo en cuenta lo anterior encuentra la Sala que estos términos son exequibles, siendo determinables jurídicamente a partir del contexto social y político en que se insertan, máxime cuando lo que se busca con los términos empleados es evitar que se utilicen los llamados discursos de odio por situaciones ideológicas o políticas, y que pueda generar graves riesgos a la vida, integridad, así como para el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

En conclusión, encuentra la Corte que el primer inciso del artículo 2 es exequible, toda vez que propende por una cultura de la convivencia, la tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política, y al mismo tiempo prevenga cualquier forma de estigmatización y persecución de los individuos o colectivos por su forma de pensamiento. Particularmente, en materia de reincorporación de miembros de grupos armados desmovilizados se pretende el retorno a la sociedad en condiciones básicas de seguridad.

10.2.1.2. Con relación al inciso segundo del artículo 2 en donde se establece que hará el “*diseño, seguimiento, coordinación intersectorial y promoción a nivel nacional y territorial de medidas de prevención, protección y seguridad donde se desarrolle un nuevo modelo de garantías de derechos ciudadanos*” no encuentra la Corte que desconozca disposición alguna de la Constitución, porque el objetivo del Sistema Integral de Seguridad consiste en establecer y articular las medidas indispensables de garantía para el ejercicio de los derechos políticos de forma individual o colectiva.

Luego se establece que dichas garantías de prevención, protección y seguridad estarán enfocadas en: (i) quienes hayan sido elegidos popularmente, (ii) quienes se declaren en oposición; (iii) líderes comunitarios; (iv) comunidades rurales; (v) organizaciones sociales de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros; (vi) líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica; (vii) movimientos sociales; y (viii) el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad político legal; así como de los integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.

Ello en armonía con lo señalado en los puntos 2.1.2.1. literales a) y d) y 3.4.7.2 del Acuerdo Final, además del parágrafo 2 del artículo 6 del Decreto ley 895 de 2017 que garantiza “*la participación de partidos y movimientos*”

“Estigma” de 1963, empieza a emplear esta palabra. Ver, GOFFMAN, Erwin, Stigma: Notes on the management of spoiled identity, New York, Simon & Schuster, 1963.

¹¹² El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE) define “persecuir” como: “(...) 2. seguir o buscar a alguien en todas partes con frecuencia e importunidad. 3. Molestar, conseguir que alguien sufra o padezca procurando hacerle el mayor daño posible”.

políticos especialmente de aquellos que hayan sido afectados en su seguridad, de organizaciones de víctimas y derechos humanos y de movimientos sociales, incluidos los de las mujeres”.

Cabe resaltar las disposiciones generales sobre el marco y principios en los que se desenvuelven los derechos de las víctimas, así como la necesidad de adaptar las medidas y programas integrales de protección, y los mecanismos de participación en la ley de víctimas (1448 de 2011), que implican para el Estado la adopción de medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo, priorizando los sujetos de especial protección e implementando un Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas -SAT-, cuyas recomendaciones deben ser atendidas de manera oportuna y adecuada¹¹³.

La Ley 1448 de 2011 incorpora medidas particulares de protección a las víctimas¹¹⁴, así como criterios y elementos para la revisión e implementación de los programas de protección integral¹¹⁵, la articulación entre los ámbitos local y nacional de estrategias de seguridad pública, particularmente que lleven a cabo procesos de reparación, y una atención prioritaria en lugares en los que se realizan procesos de restitución de tierras¹¹⁶.

Sobre las medidas de protección el Decreto 4800 de 2011 establece que se debe atender un enfoque diferencial, además de articularse con los programas de atención y producir informes semestrales de las actividades. Para garantizar la seguridad en los retornos y reubicaciones se instituye el acompañamiento de la Fuerza Pública, que parte de la capacitación respectiva, además, de establecer medidas de protección colectiva para mitigar el riesgo de comunidades indígenas y afrocolombianas, organizaciones de víctimas y de mujeres.

De esta manera, entre los decretos más relevantes que han desarrollado la ley de víctimas pueden mencionarse:

Decreto 4800 de 2011	Contempla i) medidas de asistencia y atención, entre ellas, ayuda humanitaria, asistencia en salud y educación y asistencia funeraria; ii) medidas de estabilización socioeconómica, entre las que se hayan medidas de empleo urbano y rural, así como retornos y reubicaciones para las víctimas de desplazamiento forzado; iii) medidas de reparación integral, entre ellas, restitución de tierras, restitución de vivienda,
-----------------------------	---

¹¹³ Decreto 4800 de 2011, crea el Sistema de Información de Alertas Tempranas (SISAT) a cargo de la Defensoría del Pueblo; Decreto 4912 de 2011, organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades, del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección; Decreto 2890 de 2013, crea y reglamenta la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT), modificando la conformación de la ahora llamada Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas CIAT; y el Decreto 025 de 2014, que modifica la estructura orgánica y establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.

¹¹⁴ Artículo 31.

¹¹⁵ Artículo 32.

¹¹⁶ Artículos 4, 31, 60, 165 y 172.

	flexibilización de pasivos, acceso a créditos, indemnización por vía administrativa, medidas de rehabilitación, medidas de satisfacción, medidas de prevención y protección y garantías de no repetición.
Decreto 4829 de 2011	Suministra los parámetros del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y el procedimiento de la acción de restitución de tierras, desarrolla las medidas de compensaciones y alivio de pasivos establecidas en la ley, y la organización del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
Decreto 4633 de 2011	Establece medidas específicas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales para las comunidades y grupos indígenas.
Decreto 4634 de 2011	Expide medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a pueblos Rom o Gitanos.
Decreto 4635 de 2011	Desarrolla medidas específicas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
Decreto 0599 de 2012	Establece la instancia de coordinación local para la micro focalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

Como se observa, el sistema jurídico se ocupa de la protección integral de las víctimas y sus familias a partir de diversos enfoques. El artículo 2 que se examina refiere a la protección de distintos sectores sociales, a saber: líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos, sin que pueda entenderse como una disminución respecto de la protección brindada por el Estado a las víctimas.

No obstante, en el asunto bajo revisión algunas organizaciones de derechos humanos¹¹⁷ en su intervención ciudadana establecen que se presenta una omisión legislativa relativa porque en el listado no se incluyen a las víctimas del conflicto armado, especialmente a los reclamantes de tierras, líderes y lideresas sociales que han sufrido atentados, o que incluso han perdido la vida.

En la parte dogmática de esta providencia se indicó que la seguridad asiste a los miembros de la sociedad, por lo que se deben adoptar medidas de prevención y protección respecto a los sujetos o grupos especialmente vulnerables. Es pertinente recordar la importancia de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición, que han de ser realizados dentro de los cauces del derecho constitucional e internacional de los derechos humanos y humanitarios¹¹⁸.

¹¹⁷ CODHES y el Comité de Víctimas de la Guerrilla.

¹¹⁸ Sentencia C-282 de 2012.

Esta Corporación ha determinado el alcance de los derechos de las víctimas, en especial la garantía de no repetición, la cual comprende la adopción de medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que evitan la reiteración de conductas violatorias de los derechos humanos. Entre los mecanismos a tener en cuenta para la eficaz garantía del derecho de no repetición se incluye la disolución de los grupos armados, a lo cual se agregan instrumentos de reincorporación a la vida civil de sus integrantes¹¹⁹.

En armonía con lo anterior, las medidas administrativas que se adopten para la reincorporación de miembros de los grupos armados al margen de la ley, además de servir para garantizar el derecho de no repetición, hacen parte de las etapas del trámite de reincorporación entendido como un proceso colectivo encaminado a que los miembros de los grupos armados se reintegren a la sociedad civil.

La reincorporación está condicionada al desarme, a la desmovilización previa y a la reinserción. A través del desarme se reconoce al Estado como titular legítimo del monopolio de la fuerza, mientras al desmovilizarse aceptan voluntariamente los patrones de comportamiento dispuestos por la comunidad en el sistema normativo, al paso que la reinserción les procura los beneficios ofrecidos por el Estado.

La eficacia de la reinserción depende en buena medida del cumplimiento de los deberes a cargo del Estado, en particular el de asegurar condiciones óptimas y necesarias para los que buscan reintegrarse, ello dentro del marco del principio de la buena fe (art. 83 superior), y atendiendo a la confianza legítima como elemento inherente de la desmovilización y el desarme. Como lo ha señalado esta Corporación¹²⁰, quien opta por la reinserción atendiendo el ofrecimiento del Gobierno nacional renuncia a la confrontación armada y adquiere el derecho a reclamar los beneficios prometidos.

El objeto de los mecanismos que identifican la justicia transicional es el de buscar soluciones a los conflictos que se dan entre la paz y la justicia, es decir, entre el deber de satisfacer el derecho de las víctimas y el imperativo de obtener el cese de hostilidades.

En un contexto de transición de un conflicto armado hacia una paz “*estable y duradera*”, en el que comúnmente existen riesgos para el ejercicio de la política, se presentan circunstancias dentro de las cuales determinados grupos considerados vulnerables se ven abocados a riesgos de mayor intensidad asociados a las actividades propias del debate político e ideológico. Las víctimas del conflicto que se dedican a la política lo hacen en condiciones especiales de debilidad respecto de los demás movimientos y partidos políticos, por lo cual el Estado dada su obligación de garantizar la seguridad y de promover la participación tiene el deber de brindarles especial protección.

¹¹⁹ Sentencia C-370 de 2006.

¹²⁰ Sentencia T-719 de 2003.

En consecuencia, los beneficios de reincorporación que se otorgan a los grupos desmovilizados como los previstos en materia de seguridad, deben comprender particularmente a las víctimas para que también ejerzan sus derechos políticos, dado que están expuestas cotidianamente a mayores riesgos o circunstancias de revictimización por el ejercicio de la política. Por tanto, si la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario establecen una protección reforzada a las víctimas, como lo recoge el Acto Legislativo 01 de 2017 y lo reconoce el Acuerdo Final para la paz (considerando dos, Decreto ley 895 de 2017) al señalar que constituyen el núcleo de la actividad estatal en procesos de justicia transicional, es necesario reconocer los mismos beneficios a las víctimas que quieran ejercer sus derechos políticos individual o de forma colectiva¹²¹.

10.2.1.3. Finalmente, el inciso tercero del artículo 2 del Decreto ley 895 de 2017 establece los distintos enfoques que se tendrán en cuenta en el Sistema Integral de Seguridad, disponiendo especialmente: (i) el territorial; (ii) el de género y (iii) el étnico. Con relación a este último se indica que el Gobierno nacional reglamentaría la materia con el fin de dar cumplimiento a la implementación del enfoque étnico en el Sistema y que para ello “*consultará la reglamentación correspondiente con los grupos étnicos por medio de los procedimientos existentes*”.

Sobre este inciso considera la Sala que es exequible porque el enfoque territorial, de género y étnico se corresponde con los principios de autonomía de los entes territoriales, del principio de diversidad étnica y cultural de la Nación (art. 7 superior) y del deber de las autoridades de garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración (inc. final, art. 40 superior), como un grupo especialmente vulnerable que requiere de políticas de prevención, promoción y protección para el ejercicio de la política en condiciones de seguridad.

El artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1996) establece que las partes están en el deber de “*adoptar por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia*”, además de encontrarse obligadas según el literal b) de este artículo a “*actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujeres*”.

Del mismo modo, este enfoque de género debe tener en cuenta el principio de distinción y el de humanidad dirigido especialmente a las mujeres como un colectivo vulnerable y discriminado. En el Auto 092 de 2008 que hizo seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 sobre personas en situación de desplazamiento, advirtió la Corte que las mujeres están expuestas a riesgos y afectaciones específicas dentro del conflicto armado interno, por lo que se

¹²¹ El párrafo 2 del artículo 6 del Decreto ley 895 de 2017 garantiza la participación de aquellos que hayan sido afectados en su seguridad, “*de organizaciones de víctimas*” y de derechos humanos y de movimientos sociales, incluidos los de las mujeres.

deben establecer políticas diferenciadas y especiales que prevengan y protejan a este colectivo.

En cuanto al enfoque étnico la ONIC manifestó que la norma deviene inconstitucional por omisión de la consulta previa de acuerdo a los lineamientos del Convenio 169 de la OIT. Al respecto, estima la Sala que el legislador especial en materia de paz ha establecido que la consulta con los grupos étnicos debe hacerse sobre la “*reglamentación correspondiente*”, es decir, que cuando se busque proveer la reglamentación del enfoque étnico en materia del Sistema Integral de Seguridad se debe previamente consultar a los pueblos étnicos, para establecer un sistema de protección y seguridad para el ejercicio de la política que se adecue a las particularidades y costumbres de tales comunidades.

Entonces, para la garantía del enfoque étnico en el decreto ley, al buscar proveer la implementación o desarrollo normativo se debe cumplir previamente la consulta previa a conforme a los estándares del Convenio 169 de la OIT y lo estatuido por la jurisprudencia constitucional.

En conclusión, atendiendo a las consideraciones expuestas, en particular a las que demuestran el deber de protección especial a las víctimas dentro del marco de la justicia transicional, el artículo 2 del Decreto ley 895 de 2017 será declarado exequible. No obstante, es de recalcar el deber de garantizar que las medidas de prevención, protección y seguridad incluya a las *víctimas* que participen en política y se encuentran en riesgo en relación con el ejercicio de sus derechos.

10.3. Artículo 3.

“FINES DEL SISTEMA.

El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política busca cumplir con un marco de garantías de los derechos y libertades, fomentar la convivencia y la tolerancia, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión, para así fortalecer y profundizar la democracia, adoptando mecanismos para promover la permanencia de los líderes sociales en sus territorios y brindar garantías de no repetición.”

10.3.1. Examen de constitucionalidad

El artículo 3 del decreto ley establece que los fines del Sistema Integral de Seguridad son los de (i) establecer un marco de garantías de los derechos y libertades, (ii) fomentar la convivencia y la tolerancia, (iii) el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión con la finalidad de fortalecer y profundizar la democracia, adoptando mecanismos para promover la permanencia de los líderes sociales en sus territorios y brindar garantías de no repetición.

Considera la Sala que este artículo es exequible dado que se aviene a la Constitución, los tratados internacionales y la jurisprudencia de esta Corte, que como se ha venido diciendo establece que el derecho a la seguridad para el ejercicio de la política lo que tiende es a proteger individual y colectivamente a las personas más vulnerables para el ejercicio de sus derechos políticos, así como la vida, la integridad personal, la libertad de opinión y pensamiento, expresión y libertad ideológica y política, pluralismo, democracia, entre otros.

De lo que se trata es de dotar de mecanismos para la prevención y promoción de la protección de personas o colectivos que pueden tener riesgos en el ejercicio de sus derechos, especialmente en un contexto de transición de un conflicto armado hacia una paz “*estable y duradera*”, en donde se busca fortalecer institucionalmente el sistema democrático para que las reivindicaciones políticas y sociales no se hagan con el uso de las armas y la violencia.

Igualmente, al establecer la norma que la finalidad del Sistema es la protección de los líderes sociales en sus territorios y brindar garantías de no repetición, no quiere decir que no se protejan individual o colectivamente a otros grupos de personas vulnerables o en riesgo para el ejercicio de sus derechos políticos, como las víctimas del conflicto armado interno, los indígenas, las mujeres y otros colectivos que son sujetos de especial protección constitucional en materia del derecho a la seguridad personal y colectiva en el ejercicio de los derechos políticos.

Resalta la Corte que se haya establecido como uno de las finalidades del Sistema la garantía de la no repetición, que es uno de los cuatro derechos de las víctimas que han sido consagrados en los tratados de derechos humanos, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹²² y en la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional¹²³, que ha sido definida como aquellas acciones que tienen como finalidad, por una parte, impedir que se vuelvan a realizar las conductas que afectaron los derechos de las víctimas, las cuales se deben adecuar a la magnitud y naturaleza de la ofensa y, por otra, la obligación del Estado de prevenir las graves violaciones de los DDHH a través de medidas jurídicas, políticas, administrativas y culturales que permitan la protección de los derechos¹²⁴.

¹²² Ver los casos *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* (26 de septiembre de 2006), *Barrios Altos y la Cantuta vs. Perú* (29 de noviembre de 2006), *Gomes Lund y otros vs. Brasil* (24 de noviembre de 2010), *Gelman vs. Uruguay* (24 de febrero de 2011) y *Masacre de Mozote vs. Salvador* de 25 de octubre de 2012, que han establecido que las leyes de amnistía o de punto final para los crímenes de Estado y los crímenes de genocidio, de guerra, lesa humanidad e infracciones graves a los derechos humanos son incompatibles con la Convención Americana y se debe garantizar la protección integral a las víctimas a los llamados principios de *Joinet* o a la reparación integral: derecho a la verdad, justicia, reparación y condiciones de no repetición.

¹²³ Por ejemplo las sentencias C-370 de 2006 que estudió la llamada “Ley de Justicia y Paz” (Ley 975 de 2005) y C-579 de 2013 que examinó la constitucionalidad del artículo 66 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2012 (Marco Jurídico para la Paz), en donde se hizo énfasis en la reparación integral hacia las víctimas y en los derechos a la verdad, justicia, reparación y condiciones de no repetición.

¹²⁴ Sentencias T-772 de 2015, C-795 de 2014 y C-715 de 2012, entre otras.

Sin embargo, además de la no repetición considera la Sala que se debe garantizar en el Sistema los otros derechos de las víctimas relacionados con el derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral, para que se entienda que el Sistema Integral de Seguridad procura la reparación integral de las víctimas en el conflicto armado con el ejercicio de los derechos políticos.

10.4. Artículo 4.

“ELEMENTOS DEL SISTEMA.

Constituyen elementos del sistema, sin perjuicio de las funciones y competencias que constitucional, legal y reglamentariamente se encuentren asignadas a las diferentes autoridades públicas:

1. La adecuación normativa e institucional, que comprenderá: i) la creación de la Instancia de Alto Nivel, ii) la revisión del marco normativo para elevar el costo de los delitos contra quienes ejercen política y iii) el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización por dichas conductas.

2. La prevención que conlleva: i) fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas y los mecanismos preventivos de seguridad con enfoque territorial y de género y medidas de prevención contenidas en los programas integrales de seguridad.

3. La protección que comprende, entre otras las siguientes medidas: i) El Programa de Protección Integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, actividades y sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores a cargo de las entidades competentes, ii) una Mesa Técnica de Seguridad y Protección, iii) un Plan Estratégico de Seguridad y Protección, un Cuerpo de Seguridad y Protección, iv) Programa de Protección para organizaciones políticas declaradas en oposición, v) Programa de Protección Colectiva.

4. La evaluación y seguimiento a través de: i) un Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Interinstitucional y ii) una Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección.”

10.4.1. Examen de constitucionalidad

Con este dispositivo el legislador especial precisa los denominados elementos del Sistema Integral de Seguridad, aclarando que su creación no significa afectación para las funciones y competencias que la Constitución, la ley y los reglamentos asignan a las diferentes entidades e instituciones vinculadas con los propósitos fijados en el decreto ley que se revisa. El diseño así dispuesto tiene soporte, entre otros, en los artículos 1, 2 y 113 de la Constitución,

considerando que desarrolla valores como la dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general, al tiempo que busca realizar fines esenciales del Estado como garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Carta, además de diseñar una estructura institucional y administrativa que pone en funcionamiento a varios órganos estatales para que su interacción armónica sirva eficazmente a realizar el derecho a la paz previsto en el artículo 22 superior.

Los cuatro elementos: (i) adecuación normativa e institucional; (ii) prevención; (iii) protección; y (iv) evaluación y seguimiento, enuncian la estructura que paulatinamente es desarrollada a lo largo de los siguientes artículos que integran el Decreto ley 895 de 2017. Así, el numeral primero, sobre adecuación normativa e institucional, menciona: i) la creación de la Instancia de Alto Nivel (art. 6 del decreto ley); (ii) la revisión del marco normativo para elevar el costo de los delitos contra quienes ejercen política (art. 7, num. 10 del decreto ley); y (iii) el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización por dichas conductas (art. 7, num. 8).

El numeral segundo del artículo 4 trata de la prevención como elemento del Sistema; allí se menciona el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas y los mecanismos preventivos de seguridad con enfoque territorial y de género y medidas de prevención contenidas en los programas integrales de seguridad, materia que tiene desarrollo, entre otros, en el artículo 17 del decreto ley que trata del Sistema de Alertas Tempranas, mediante el cual el Gobierno nacional, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, precisará el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida ante la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo la construcción de la paz.

El enfoque territorial y de género en materia de prevención también es desarrollado por el decreto ley, particularmente por el artículo 14 que prevé *“el programa integral de seguridad para las comunidades y organizaciones en los territorios”*, destinado a garantizar la seguridad a los líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas y de género. Los artículos 4 y 14 del decreto ley son acordes con la preocupación de garantizar la seguridad y la protección en las diferentes áreas de la geografía nacional (enfoque territorial), como también en la necesidad de brindar protección preferencial a las mujeres dada su condición de vulnerabilidad (enfoque de género).

El numeral tercero, la protección como elemento del Sistema, comprende: i) el Programa de Protección Integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, actividades y sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se incorporen a la vida civil y a las familias de los mencionados, es desarrollado, entre otros, en el artículo 12 que trata expresamente esta materia. El ítem ii) del numeral tercero menciona la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, también citada en el artículo 13 como instancia ante la cual serán tramitados los asuntos relacionados con la

presunción de riesgo extraordinario. El iii) menciona el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, un Cuerpo de Seguridad y Protección, materias que expresamente no son desarrolladas en el decreto ley que se examina, pero que son afines con el contenido del mismo. Los ítems iv) y v) están relacionados con el Programa de Protección para organizaciones políticas declaradas en oposición y el Programa de Protección Colectiva, respectivamente, asuntos que son tratados en los artículos 16 (seguridad para los miembros de las organizaciones políticas que se declaren en oposición) y que en forma genérica aparecen mencionados en el artículo 7º, numerales 2º, 3º, 4º y 5º.

El numeral 4 del artículo 4 menciona la evaluación y seguimiento como elemento del Sistema, asignando para su desarrollo: i) un Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Interinstitucional, acompañado de ii) una Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección, ítems que son desarrollados, entre otros, en el artículo 10 del decreto ley que trata de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección.

Como se dijo, el artículo 4 enuncia cuatro elementos del Sistema que gradualmente son desarrollados por el Decreto ley 895 de 2017, sin que la Sala encuentre objeciones sobre la exequibilidad del mismo. Respecto de las observaciones formuladas por el Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla, en cuanto a la presunta discriminación originada en el numeral 3 del artículo 4 por no incluir a las víctimas ni a las personas que la representan, la Corte considera que ellas son válidas pero que también pueden ser resueltas mediante la lectura integral del decreto ley, con la precisión según la cual la protección como elemento del Sistema no comprende un listado taxativo de beneficiarios, si se tiene en cuenta que el legislador especial previó en el ítem iv) del numeral 3 un Programa de Protección Colectiva que deberá incluirlos y garantizarles la debida y adecuada seguridad personal, por tratarse, como se ha dicho, de personas altamente vulnerables y, por tanto, sujetos de especial protección constitucional.

10.5. Artículo 5.

“INSTANCIAS DEL SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA.

Las instancias que hacen parte del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, son las siguientes:

- 1. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.*
- 2. La Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.*
- 3. El Delegado presidencial.*
- 4. La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección.*
- 5. El Comité de Impulso a las Investigaciones.*
- 6. Los Programas de Protección contemplados en el presente decreto-ley.*

7. Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida.

PARÁGRAFO 1o. El Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización, se diseñará y ejecutará por el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

PARÁGRAFO 2o. Las instituciones del Estado trabajarán de manera coordinada y promoverán la corresponsabilidad para garantizar la efectividad de las medidas adoptadas en el marco de este Sistema.”

10.5.1. Examen de constitucionalidad

El artículo 5 enlista las instancias, esto es, las autoridades públicas, comités y programas, que conforman el Sistema Integral de Seguridad a través del cual se promoverá y garantizará el ejercicio de dicha actividad a los ciudadanos que hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.

La estructura orgánico-administrativa establecida para proteger los derechos humanos de quienes ejercen política o realizan actividades de defensa de los derechos humanos es una manifestación del cumplimiento del deber del Estado de garantizar la efectividad de las garantías superiores de los asociados al otorgarles las condiciones necesarias para su realización.

La creación y puesta en marcha de las instancias del Sistema en el marco de un proceso de transición fortalece la democracia participativa mediante la acción concurrente y coordinada de las diferentes autoridades públicas, garantizando el derecho-deber de los ciudadanos de participar en el diseño y funcionamiento del Estado¹²⁵.

Las instancias del Sistema se avienen a los fines del Estado, a los principios democrático y de seguridad previstos en la Constitución y, además, atiende a los compromisos establecidos en el punto 2 del Acuerdo Final sobre “*participación política: apertura democrática para construir la paz*”, en el que se acordó la implementación de medidas que condujeran a una plena participación política y ciudadana de todos los sectores políticos y sociales, incluyendo medidas para garantizar la movilización y participación en los asuntos de interés público, así como facilitar la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos con la garantía de participación en condiciones de seguridad¹²⁶.

¹²⁵ Sentencia C-379 de 2016.

¹²⁶ La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aceptada como costumbre internacional desde la década de los 60, establece en el artículo 3 que “*todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona*”. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de

Ahora bien, en el escrito de intervención la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES- afirmó que en el artículo bajo estudio se incurrió en *omisión legislativa* que vulnera el principio de igualdad, al no incluir el acceso de las víctimas en las garantías para la promoción y protección de la persona, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión. Tal como se dijo al examinar la constitucionalidad del artículo 2, las víctimas son beneficiarias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, en la medida que el decreto ley impone a distintas autoridades e instituciones del Estado el deber de propender por la seguridad¹²⁷ y protección de los beneficiarios del referido sistema¹²⁸.

En orden a lo expuesto, la Corte no encuentra ningún reparo de constitucionalidad en la creación de las instancias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, por lo que el artículo 5 será declarado exequible.

10.6. Artículo 6.

“INSTANCIA DE ALTO NIVEL DEL SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA.

Créase la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, cuyo objeto será la implementación del Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política, la cual estará integrada, así:

- 1. El Presidente de la República y/o su delegado.*
- 2. El Ministro del Interior.*
- 3. El Ministro de Defensa Nacional.*
- 4. El Ministro de Justicia y del Derecho*
- 5. El Comandante de las Fuerzas Militares.*
- 6. El Director de la Policía Nacional.*
- 7. El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos*
- 8. El Director de la Unidad Nacional de Protección (UNP).*
- 9. Participación permanente del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.*

Costa Rica, incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 16 de 1972, establece en el artículo 7: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...” El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante Ley 74 de 1968, dispone en su artículo 9: “1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

¹²⁷ Ídem.

¹²⁸ Esta Corporación mediante sentencia C-224 de 2017, declaró exequible el Decreto ley 154 de 2017, “por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”, pronunciamiento en el que se consideró que la normativa se ajustaba a la Constitución, de conformidad con los compromisos internacionales de salvaguarda y protección de los líderes sociales y políticos, defensores de derechos humanos y personas vinculadas con la implementación del Acuerdo Final. En lo atinente a la participación de determinados particulares en la conformación de la Comisión Nacional de Garantías, prevista en el artículo 2 del Decreto ley 154 de 2017, la Corte declaró la exequibilidad de esta norma bajo el entendido que los particulares que participan en la comisión estarán sometidos al régimen de responsabilidad establecido para los servidores públicos.

PARÁGRAFO 1. Si el Presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales, decide asignar al Vicepresidente de la República la función de asistir como miembro de la Instancia de Alto Nivel, el Vicepresidente de la República presidirá la Instancia de Alto Nivel, en ausencia del Presidente de la República.

PARÁGRAFO 2. Se garantizará la participación de los partidos y movimientos políticos especialmente de aquellos que hayan sido afectados en su seguridad, de organizaciones de víctimas y de derechos humanos y de movimientos sociales, incluidos los de las mujeres.

PARÁGRAFO 3. Cuando se considere pertinente, podrán ser invitados a las sesiones de la instancia, un delegado de las organizaciones internacionales de derechos humanos con presencia en Colombia y otros delegados de entidades del Estado y órganos judiciales y de control, como el Director del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.”

10.6.1. Examen de constitucionalidad

El artículo en cita crea la Instancia de Alto Nivel del Sistema cuyo objeto será la implementación del mismo y señala las autoridades y demás miembros que lo conforman.

En cuanto a la participación de las autoridades públicas que enlista la norma bajo estudio, la Corte advierte que la Instancia de Alto Nivel no crea una nueva entidad pública ni altera el funcionamiento de las existentes, puesto que se trata de una representación de distintos órganos estatales establecidos a fin de lograr la articulación, coordinación y seguimiento del Sistema.

Lo anterior constituye una evidente manifestación de la colaboración armónica de las diferentes entidades públicas para lograr los fines del Estado de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, así como facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación, asegurando la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

La inclusión de las autoridades establecidas en los ocho primeros numerales del artículo obedece al reparto de las distintas competencias constitucionales asignadas al Ejecutivo y organizadas según la especialidad, lo cual garantiza que la instancia contribuya verdaderamente a la promoción, prevención y protección de la democracia participativa de los ciudadanos que hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.

Como lo advierte el Ministerio Público, la conformación de la Instancia de Alto Nivel refleja el objeto y fines por los cuales se creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, ya que se han hecho concurrir autoridades que poseen un alto grado de incidencia frente a la implementación de la paz, la protección de dicha política pública y de los derechos humanos, la persecución del delito y la participación del movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP, además de incluir a ciertos integrantes por razones técnicas.

En ese orden de ideas, la Sala Plena no encuentra reparo alguno respecto de los ocho primeros numerales del artículo 6 del Decreto ley 895 de 2017, los cuales serán declarados exequibles.

No obstante, en relación con el numeral 9 del artículo bajo examen el Comité Nacional de las Víctimas de la Guerrilla solicitó incluir en la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral a las organizaciones, representantes, voceros de víctimas de las FARC-EP para que al igual que sus victimarios participe en forma permanente y desde allí se facilite su interlocución con las demás instancias creadas en el decreto ley, con miras a que se hagan efectivos sus derechos a la seguridad y no sean discriminadas en su protección.

La Corporación Viva la Ciudadanía advirtió la vulneración del principio de igualdad y, en virtud de ello, solicitó que se incluya en el artículo 6 a los beneficiarios del Sistema, a los integrantes de partidos o movimientos políticos y en especial los que se declaren en oposición, a los del partido o movimiento de las FARC-EP, a los integrantes de comunidades rurales y de organizaciones sociales, de mujeres, defensores de derechos humanos y de víctimas.

Asimismo, la Procuraduría General de la Nación señaló que el numeral 9 del artículo 6 plantea una indeterminación respecto del número de miembros y el lapso durante el cual habrá participación del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, lo cual considera resulta inconstitucional por omisión legislativa relativa al trasgredir los principios de certeza, seguridad jurídica, debido proceso administrativo e igualdad. Por lo anterior, sostuvo que corresponde determinar numérica y temporalmente la participación de los miembros del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal que concurren a la instancia, por lo que solicita que se condicione a que solo un miembro será el que acuda, y deberá ser mientras conserve la personería jurídica. Igualmente, debe garantizarse la participación a cada uno de los partidos políticos otorgándoles un escaño en la conformación de la instancia.

Para la Corte en cuanto a la presunta discriminación originada en la falta de inclusión de los integrantes de comunidades rurales y de organizaciones sociales, mujeres, defensores de derechos humanos y víctimas en la Instancia de Alto Nivel del Sistema, observa la Corte que los argumentos de los intervinientes no son de recibo en razón a que el parágrafo 2 del artículo 6

establece que *“Se garantizará la participación de los partidos y movimientos políticos especialmente de aquellos que hayan sido afectados en su seguridad, de organizaciones de víctimas y de derechos humanos y de movimientos sociales, incluidos los de las mujeres”*.

Lo anterior quiere decir que al igual que el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, los integrantes de comunidades rurales y de organizaciones sociales, mujeres, defensores de derechos humanos y víctimas tendrán participación en la Instancia de Alto Nivel, quienes obligatoriamente y en cumplimiento de los instrumentos internacionales sobre procesos de justicia transicional, deberán ser convocados en iguales condiciones que los demás miembros para que puedan gestionar sus intereses.

De otra parte, como lo expuso el Ministerio Público, la previsión del numeral 9 del artículo 6 según la cual habrá *“participación permanente del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal”*, trae consigo un problema de constitucionalidad al trasgredir el principio-derecho de igualdad previsto en el artículo 13 de la Carta Política, en cuanto le permite actuar en forma permanente a esa colectividad, además de incorporar a un partido político a una instancia pública del Estado. De esta manera, la calidad de participante implica la posibilidad de ser escuchado con el fin de exponer sus opiniones.

Teniendo en consideración que en relación con la personería jurídica del movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, el artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2017, *“por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*, dispuso:

“Artículo Transitorio 1. Una vez finalizado el proceso de dejación de las armas por parte de las FARC-EP, en los términos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, se reconocerá de pleno derecho personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.

Para esos efectos, finalizado el proceso de dejación de las armas, los delegados de las FARC EP en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final, manifestarán y registrarán formalmente ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces la decisión de su transformación en partido o movimiento político, el acta de constitución, sus estatutos, el código de ética, la plataforma y la designación de sus directivos, así como su compromiso con la equidad de género conforme: a los criterios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad en el funcionamiento y organización interna. En virtud de este acto formal, el partido o movimiento político, con la denominación que adopte, será inscrito para todos los efectos y en

igualdad de condiciones como un partido o movimiento político con personería jurídica.

El partido o movimiento político reconocido deberá cumplir los requisitos de conservación de la personería jurídica, y estará sujeto a las causales de pérdida de la misma previstas para los demás partidos y movimientos políticos de conformidad con la Constitución y la ley, salvo la acreditación de un determinado número de afiliados, la presentación a certámenes electorales y la obtención de un umbral de votación, durante el tiempo comprendido entre la fecha de su inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos y el 19 de julio de 2026. Después de esta fecha se le aplicarán las reglas establecidas para todos los partidos o movimientos políticos. El reconocimiento de la personería jurídica atribuirá al nuevo partido o movimiento político los mismos derechos de los demás partidos o movimientos políticos con personería jurídica”.

En ese orden, la expresión “participación permanente” del numeral 9 se declarará exequible en el entendido que no implica la calidad de integrante de la instancia allí regulada.

10.7. Artículo 7.

“FUNCIONES DE LA INSTANCIA DE ALTO NIVEL DEL SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA.

La Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad tendrá a su cargo, sin perjuicio de las funciones y competencias que constitucional, legal y reglamentariamente se encuentren asignadas a las diferentes autoridades públicas, las siguientes funciones:

- 1. Garantizar la implementación, funcionamiento y articulación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.*
- 2. Establecer mecanismos de interlocución permanente con los partidos y movimientos políticos y movimientos sociales, especialmente los que ejerzan la oposición, y el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como las comunidades rurales en el territorio.*
- 3. Servir de espacio de interlocución y seguimiento a las condiciones de seguridad y protección de los integrantes de los partidos y movimientos políticos y, especialmente los que ejerzan la oposición, defensores de derechos humanos y el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.*
- 4. Promover, en coordinación con las entidades del Estado competentes, la adopción de las medidas que permitan la puesta en marcha de los Programas de Protección, entre ellos el Programa Integral de Protección para Comunidades Rurales, el Programa de Protección Integral para las FARC-EP o el nuevo partido o movimiento que surja de su tránsito a la*

actividad política legal y el Programa para organizaciones políticas declaradas en oposición y su debida implementación.

5. Proponer las directrices para la adopción de un sistema de información, planeación, monitoreo, seguimiento y evaluación del Sistema con carácter interinstitucional y representación de los partidos y movimientos políticos, que permita realizar una evaluación de desempeño y de resultados, y ajustar la estrategia y procedimientos para garantizar las condiciones de seguridad en el ejercicio de la política.

6. Proponer los lineamientos y directrices para el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema y del Comité de Impulso a las Investigaciones por los delitos contra quienes ejercen la política.

7. Servir como eje articulador con otras instituciones del Estado como la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación.

8. Formular recomendaciones para el fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización para procesar a quienes atentan contra quienes ejercen la política.

9. Sugerir acciones en materia de seguridad, prevención y protección para los sujetos o destinatarios de las medidas integrales previstas en este decreto.

10. Revisar el marco normativo para elevar los costos de los delitos contra quienes ejercen la política, y una vez realizado sugerir las normas y medidas necesarias para la adecuación normativa e institucional.

11. Coordinar con las autoridades departamentales y municipales, el seguimiento a manifestaciones criminales, incluyendo la recepción de reportes y denuncias, que contribuya a complementar el esfuerzo estatal.

12. Proponer mecanismos de articulación institucional por parte de las entidades que participen del Sistema Integral.

13. Presentar un informe periódico de rendición de cuentas que ilustre los logros y avances de las acciones desarrolladas.

14. Dictar su propio reglamento.”

10.7.1. Examen de constitucionalidad

Las funciones de la Instancia de Alto Nivel del Sistema son una expresión de la disposición constitucional del artículo 113 superior, en virtud del cual “*los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines*”, entre ellos, el asegurar la efectiva realización de los derechos y deberes de los asociados, mantener un orden justo y alcanzar la paz. En otras palabras, el artículo 7 del Decreto ley 895 de 2017 es el desarrollo de principios constitucionales de democracia, seguridad, paz y vida reconocidos en la Constitución y en el orden internacional de los derechos humanos.

Las funciones previstas garantizan el ejercicio seguro de la política en un escenario de postconflicto lo cual hace efectivo el derecho a la participación de los ciudadanos y fomenta la cultura y los valores de la democracia, la tolerancia y la solidaridad.

A juicio de la Corte el artículo 7 tiene como trasfondo la realización del principio democrático, al establecer distintas formas, mecanismos o medidas para salvaguardar los derechos políticos¹²⁹ y la participación ciudadana como manifestación de los mismos, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 40 constitucional, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 6 de la Carta Democrática Interamericana.

Así mismo, la disposición en estudio se encuentra en armonía con lo dispuesto en el artículo 95 de la Constitución que establece entre las obligaciones de todas las personas en Colombia “*Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica*”, la cual se desprende del propio preámbulo de la Carta al disponer que su finalidad es la de “*asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz*”. En suma, el respeto y defensa de los derechos humanos y, puntualmente, de los actores políticos que legitiman un Estado social de derecho.

De otra parte, de las funciones de proposición, articulación, formulación, revisión y coordinación debe destacarse el numeral 7 que está dado en “*servir como eje articulador con otras instituciones del Estado como la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación*”, porque permite activar, en coordinación y concurrencia con distintos órganos por fuera del Sistema Integral de Seguridad, planes, medidas y programas tendientes a garantizar el efectivo ejercicio de los derechos políticos de los beneficiarios del Sistema cuando las demás previsiones hayan fracasado o sean insuficientes para prevenir o conjurar las amenazas o agresiones sobre quienes hayan sido elegidos popularmente o se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.

Lo anterior es necesario para dotar de mayores herramientas al Sistema Integral de Seguridad, porque en el pasado Colombia vivió experiencias de reincorporación a la vida civil y de ejercicio legal de la política donde el ambiente de violencia, discriminación e intolerancia desbordó la institucionalidad, según se ha explicado, el caso de la Unión Patriótica¹³⁰,

¹²⁹ En la sentencia T-066 de 2015 se manifestó: “*los derechos políticos permiten que haya una participación activa por parte de los ciudadanos, indispensable para la consolidación de una democracia participativa que se nutre de las manifestaciones políticas de los sujetos que la conforman. Los derechos políticos son, por lo tanto, garantías encaminadas a permitir que los ciudadanos incidan sobre el ejercicio del poder político, los cuales se ejercen en cada caso concreto a través de procedimientos o mecanismos de participación específicos.*”

¹³⁰ Informe del Defensor del Pueblo para el Gobierno nacional, el Congreso y la Procuraduría General de la Nación titulado “*Estudio de casos de homicidio de miembros de la Unión Patriótica y Esperanza, Paz y Libertad*”, octubre de 2002; Iván David Ortiz, “*El Genocidio Político contra la Unión Patriótica*”, Universidad Nacional de Colombia, 2009; “*La resistencia al olvido. La prolongación de la existencia a pesar del genocidio político contra la Unión Patriótica*”, Universidad Nacional de Colombia, UNIJUS, 2006;

resultando condenado el Estado por no brindar la debida protección en orden al contexto político-social¹³¹.

Lo expuesto deja en evidencia que el artículo 7 del Decreto ley 895 de 2017 replica el deber constitucional del Estado de garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos fundamentales, entre ellos, el de ejercer la política y la defensa de la vida como valor primordial, para lo cual se puede servir de distintas instituciones y medidas o programas que en todo caso los promuevan y salvaguarden de manera efectiva.

Ahora bien, el Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla solicitó la inexecutable al advertir que los numerales 3, 4, 6, 8, 10 y 11 del artículo no cobijan medidas protectoras, investigativas y de propuestas de lineamientos a favor de las víctimas. Por su parte, la Misión de Observación Electoral -MOE- estimó que las medidas del numeral 2 de esta disposición deben estar en armonía con los actores enunciados en el artículo 2 del decreto ley, esto es *“quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil”*. Además, consideró que *“si el numeral 2 del artículo 7 se entiende como el desarrollo del párrafo 2 del artículo 6, resulta caprichoso y contradictorio excluir a ciertas organizaciones de su funcionamiento”*.

En cuanto a los reparos formulados por el Comité de Víctimas de la Guerrilla la Corte encuentra que no existe mérito para declarar la inexecutable de tales segmentos normativos, por cuanto la normativa que prevé las funciones de la Instancia de Alto Nivel no es excluyente con las víctimas; por el contrario, la lectura integral del artículo 7 permite evidenciar que prevé el establecimiento de mecanismos favorables a todos los partidos y movimientos políticos, como también a movimientos sociales como las organizaciones de víctimas que deberán ser escuchadas y sus reclamaciones atendidas por la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral.

El anterior argumento es válido para responder a la objeción formulada por el MOE, reiterando que las víctimas del conflicto -como quedó expuesto en el fundamento 6 de esta providencia-, en cuanto constituyen un sector social

Martín Emilio Rodríguez, *“Podrán matar la flor pero no la primavera: el genocidio de la Unión Patriótica”*, Bogotá, 2005, entre otros. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 08 de Febrero de 2012, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

¹³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia, sentencia de 26 Mayo de 2010 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

En igual sentido, el Consejo de Estado *“ha considerado que en los casos de asesinatos de los miembros de la UP la responsabilidad es jurídicamente imputable al Estado por haber omitido adoptar medidas efectivas para proteger la vida e integridad personal de estas personas, pese a que conocía que aquéllos se encontraban en una situación especial de riesgo por causa de su pertenencia a dicho partido político”*. Sentencia de 26 de junio de 2014. C.P. Danilo Rojas Betancourth.

altamente vulnerable, gozan del derecho a presentar reclamaciones y a que estas sean oportunamente respondidas por la Instancia de Alto Nivel.

Conforme a lo expuesto, la Corte no encuentra reparos de constitucionalidad en el artículo 7, por lo que será declarado exequible.

10.8. Artículo 8.

“SECRETARÍA TÉCNICA DE LA INSTANCIA DE ALTO NIVEL.

La Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel será ejercida por un Delegado Presidencial quien será un servidor público del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República.”

10.8.1. Examen de constitucionalidad

La citada previsión normativa establece que será un delegado del Gobierno nacional quien ejercerá la Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel, ocupando un empleo público de libre nombramiento y remoción adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, lo cual se ajusta a la clasificación de los servidores públicos prevista en el artículo 123 de la Constitución, bajo los derechos y deberes que se derivan.

En ese orden, la definición de la naturaleza del cargo público que ejercerá el Secretario Técnico corresponde a la estructura orgánica de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, el cual, se reitera, se ajusta a los fines del Estado y constituye una expresión de la coordinación y corresponsabilidad de las autoridades públicas para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo de los puntos 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final.

Conforme con lo anterior, no se observa ningún reparo de constitucionalidad, por lo que el artículo 8 será declarado exequible.

10.9. Artículo 9.

“FUNCIONES DE LA SECRETARÍA TÉCNICA.

Corresponde a la Secretaría Técnica, ejercer las siguientes funciones:

- 1. Coordinar el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo de los mecanismos de interlocución permanente con los partidos y movimientos políticos, especialmente los que ejercen la oposición, y el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal que establezca la Instancia de Alto Nivel.*
- 2. Hacer seguimiento a las medidas de protección y seguridad que se adopten en el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.*
- 3. Mantener, bajo las orientaciones de la Instancia de Alto Nivel, una*

interlocución permanente con los integrantes de los partidos y movimientos políticos, defensores de derechos humanos, incluyendo el partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal y de los integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil.

4. Hacer seguimiento a los Programas de Protección Integral.

5. Las demás que le sean delegadas o sean inherentes a las actividades que desarrollará como Delegado Presidencial.”

10.9.1. Examen de constitucionalidad

La Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel del Sistema hace parte del componente de evaluación y seguimiento del mismo, en tal virtud tiene funciones de: (i) coordinación con otras instancias, (ii) interlocución y (iii) seguimiento a programas y medidas de protección, las cuales facilitan y posibilitan el ejercicio libre y seguro de la política, materializando el derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político de forma segura, sin que se encuentren bajo amenaza las demás garantías constitucionales, contribuyendo al fortalecimiento de la democracia y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Lo anterior aunado a que en el contexto de un proceso transicional, es deber del Estado facilitar la reincorporación efectiva de los miembros de las FARC-EP que se acogieron al Acuerdo Final, a través de medidas para lograr un tránsito confiable a la vida civil, lo cual es una manifestación de la paz como valor, deber y derecho constitucional.

En el marco del postconflicto la evaluación y el seguimiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política son garantías de que el proceso e implementación del Acuerdo de Paz se efectúe dentro del marco de la buena fe y la confianza legítima que es predicable respecto de los excombatientes tras la desmovilización y el desarme, porque al reinsertarse en virtud del ofrecimiento gubernamental han renunciado a la confrontación armada y reconocido que el Estado tiene el monopolio de la fuerza, de ahí que sea necesario que se dispongan mecanismos y medidas de seguridad no solo para quienes se reincorporan sino para todos los actores políticos incluyendo a las víctimas¹³².

En esa medida, las inquietudes generadas por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES- que reclama la inclusión de las víctimas en la interlocución permanente que deberá mantener la Secretaría Técnica, y la Misión de Observación Electoral -MOE- al señalar que fueron excluidos los líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y los movimientos sociales como actores destinatarios de los mecanismos de interlocución; resultan válidas y, por tanto, deben entenderse comprendidas como puede desprenderse del contexto del decreto ley en que se inserta la disposición acusada, no siendo necesario condicionamiento alguno.

¹³² Sentencia T-719 de 2003.

Lo anterior encuentra asidero jurídico en los tratados internacionales que en el marco de un proceso transicional para superar un conflicto interno protegen tanto a los excombatientes como a las víctimas y demás actores sociales, máxime cuando ejercen actividades políticas¹³³.

Así las cosas, el artículo 9 será declarado exequible. La Corte resalta la importancia de las víctimas como sector social o grupo altamente vulnerable, precisando que la Secretaría Técnica al ejercer las funciones previstas en el artículo 9 deberá tenerlas en cuenta en el proceso de participación en política, así como a los líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y los movimientos sociales, dadas las condiciones de sujetos de especial protección constitucional.

10.10. Artículo 10.

“COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL SISTEMA INTEGRAL DE PROTECCIÓN.

El Gobierno Nacional implementará y pondrá en marcha una Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, con el fin de hacer seguimiento a los avances en el dismantelamiento de organizaciones criminales y de todas aquellas que amenacen el ejercicio de la política. La Comisión contará con representación de partidos y movimientos políticos. Todo lo anterior, sin perjuicio de las funciones y competencias que constitucional, legal y reglamentariamente se encuentre asignadas a las diferentes autoridades públicas.

La comisión presentará un informe anual del seguimiento y la evaluación realizada, con recomendaciones para el ajuste del sistema.

Dicha comisión contará con un sistema de planeación, información y monitoreo con carácter interinstitucional y representación de los partidos y movimientos políticos, que permita realizar una evaluación de desempeño y de resultados, y a la vez ajustar la estrategia de procedimientos para garantizar las condiciones de seguridad en el ejercicio de la política.

Este sistema incluirá información específica sobre los riesgos y amenazas contra la participación y representación política, social y comunitaria de las mujeres. Dicho sistema tendrá acompañamiento permanente de organizaciones humanitarias de tipo internacional que se acuerden con los partidos y movimientos políticos.

10.10.1. Examen de constitucionalidad

¹³³ Artículo 4 del Protocolo II a los Convenios de Ginebra, 12 de agosto de 1949.

De acuerdo con el artículo 2 superior, constituye un fin esencial del Estado facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que les afecten y en la vida política. Por su parte, el artículo 40 consagra la posibilidad para todo ciudadano de “*participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*”, lo que confiere una serie de prerrogativas que incluyen el derecho a elegir y ser elegido, así como la posibilidad de tomar parte en las elecciones y otras formas de participación democrática. El ejercicio de estas prerrogativas supone un contexto en el que las libertades de expresión y actuación de los miembros de los partidos y movimientos políticos puedan realizarse sin temor a represalias o amenazas por el ejercicio de una actividad política.

La norma contempla que la Comisión de Seguimiento y Evaluación a través de un sistema de planeación, información y monitoreo con carácter interinstitucional y representación de los partidos y movimientos políticos, pueda realizar una evaluación de desempeño y de resultados del sistema de protección, a la vez que proponga ajustes a los procedimientos para garantizar las condiciones de seguridad en el ejercicio de la política. Fruto de esa evaluación permanente, la Comisión preparará un informe anual de seguimiento con recomendaciones puntuales a las autoridades que permitan conjurar las amenazas contra los miembros de los partidos.

En ese sentido, la Sala encuentra que la composición de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política no resulta contraria a la Constitución, puesto que se ajusta al ordenamiento superior y desarrolla lo establecido en el Acuerdo Final previsto en el punto 2.1.2.1 (d).

De otro lado, algunos de los intervinientes¹³⁴ plantean la necesidad de declarar la exequibilidad en el entendido que se permita la participación de los integrantes de las comunidades rurales, organizaciones sociales y de mujeres, y las organizaciones de derechos humanos y de víctimas en la conformación del Comité.

Al respecto la Corte considera que los órganos que conforman el Sistema Integral de Seguridad, además de escuchar a los partidos y movimientos

¹³⁴ (i) La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-CODHES- considera que en la norma se omitió incluir a las víctimas y organizaciones de víctimas como integrantes de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Seguridad, a pesar que la participación en la consolidación del proceso de paz es un tema transversal a todo el Acuerdo, tal como aparece reconocido en el punto 5. (ii) El Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla estima necesario que se aclare y precise la frase: “*y de todas aquellas que amenacen el ejercicio de la política*” a que alude el primer inciso del artículo 10, porque dicha expresión puede dar a entender que cualquier confrontación por una organización política, social o de víctimas respecto al partido o movimiento político que surja con las FARC-EP, puede ser entendida como una “amenaza”, lo cual genera una persecución en contra de los partidos o movimientos opositores. (iii) La Corporación Viva la Ciudadanía afirma que la disposición no contempla como destinatarios del Sistema Integral de Seguridad a los integrantes de las comunidades rurales, organizaciones sociales y de mujeres y a las organizaciones de derechos humanos y de víctimas, por lo cual la disposición debe ser declarada exequible bajo el entendido de que se incluyan los grupos mencionados. Y iv) la Misión de Observación Electoral -MOE-, en sintonía con algunas intervenciones, sostiene que es necesaria la participación de las organizaciones sociales, víctimas, mujeres, defensores de derechos humanos en la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Seguridad para realizar un ejercicio completo de valoración y ajuste del Sistema.

políticos tienen el deber de atender y responder las peticiones formuladas por este segmento poblacional, y para garantizar su participación la Instancia de Alto Nivel del Sistema determinará cuál de las organizaciones que a éstas representan harán parte de dicha Comisión.

En cuanto a la ampliación de los destinatarios la Corte encuentra que en el Decreto ley 895 de 2017 existe otra previsión destinada a garantizar la seguridad de dichos ciudadanos. Así, el artículo 14 contempla la creación de un *“Programa Integral de Seguridad para las comunidades y organizaciones de los territorios”*, cuyos destinatarios comprende a los *“líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género a cargo del Ministerio del Interior en los territorios, incluyendo las garantías de seguridad para defensores y defensoras de derechos humanos”*.

Finalmente, la Sala considera que la expresión *“y de todas aquellas que amenacen el ejercicio de la política”* a que hace alusión la norma bajo examen, solo constituye un desarrollo del mandato constitucional derivado del artículo 2 de la Constitución que establece *“las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas”*; en este caso, de cualquier amenaza que atente contra la integridad y la vida de los miembros de los partidos y movimientos políticos. Así, la expresión no puede ser entendida como un obstáculo para que los ciudadanos expresen el disenso frente a sus dirigentes. El reconocimiento de múltiples formas de pensar y entender el Estado admite la posibilidad de expresar el punto de vista propio, que puede resultar antagónico con el proyecto que desarrollan algunos partidos o movimientos políticos.

En suma, el artículo 10 del Decreto ley 895 de 2017 será declarado exequible.

10.11. Artículo 11.

“COMITÉ DE IMPULSO A LAS INVESTIGACIONES POR DELITOS CONTRA QUIENES EJERCEN LA POLÍTICA.

Se creará un Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política y aquellos que atenten especialmente contra quienes se declaren en oposición, y defensores de derechos humanos, el cual tendrá en cuenta el enfoque de género. Todo lo anterior, sin perjuicio de las funciones y competencias que constitucional, legal y reglamentariamente se encuentren asignadas a las diferentes autoridades públicas.

10.11.1. Examen de constitucionalidad

La disposición contempla la creación de un grupo de trabajo que, en desarrollo del principio constitucional de coordinación y con un enfoque de género, tendrá como propósito impulsar y colaborar con las investigaciones por delitos cometidos contra los actores políticos, en especial respecto de

quienes se encuentran en oposición al Gobierno, así como los defensores de derechos humanos.

La creación de dicho Comité, a juicio de la Corte, se justifica en la obligación del Estado de investigar y juzgar las graves violaciones o infracciones a los derechos humanos o al Derecho Internacional Humanitario. Esta obligación se encuentra consignada en los artículos 1.1. (deber de garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos), 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que se han aplicado a casos en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que las autoridades estatales tienen como principio investigar y sancionar los hechos que dieron lugar a la trasgresión, para adoptar las medidas de reparación pertinentes. En la sentencia C-579 de 2013 la Corte señaló que *“la investigación debe ser seria, imparcial, efectiva, cumplida en un plazo razonable y con la participación de las víctimas, y la pena deberá ser proporcional y efectiva”*.

La Corte encuentra que con la creación del comité a que alude la norma bajo revisión, se busca el cumplimiento del principio de colaboración armónica con la administración de justicia con el objetivo principal de dar con los responsables de los crímenes que atenten contra los sujetos que intervienen en política y contra los defensores de derechos humanos.

En ese sentido, de conformidad con lo manifestado por los intervinientes¹³⁵ durante el proceso de investigación y el trámite judicial, las víctimas de violaciones de derechos humanos o sus familiares, deben tener oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como lo ha señalado la jurisprudencia de este Tribunal.

Conforme con lo anterior, el artículo objeto de estudio será declarado exequible. La Corte llama la atención respecto a las víctimas que participan en política como beneficiarias del impulso a las investigaciones por delitos en su contra.

10.12. Artículo 12.

“PROGRAMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL PARA LAS Y LOS INTEGRANTES DEL NUEVO MOVIMIENTO O PARTIDO POLÍTICO QUE SURJA DEL TRÁNSITO DE LAS FARC-EP A LA ACTIVIDAD POLÍTICA LEGAL.

Créase el Programa de Protección Integral, el cual se encargará de coordinar con las demás entidades estatales pertinentes, la implementación de las políticas, programas, acciones y medidas que tiendan a la protección

¹³⁵ (i) Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-CODHES- considera que la omisión legislativa planteada se repite en esta disposición, en relación con la participación de las víctimas en el Comité de Impulso que integra el Sistema;. (ii) Corporación Viva la Ciudadanía señala que en el Comité de Impulso a las investigaciones no se garantiza la participación de los beneficiarios del Sistema.

integral de los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sedes y actividades, así como a los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores, de acuerdo con el nivel de riesgo. El Gobierno nacional reglamentará el Programa.

El Programa de Protección Integral será coordinado por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

10.12.1. Examen de constitucionalidad

El legislador extraordinario a través de la disposición en revisión crea un Programa de Protección Integral con el propósito de garantizar la seguridad de los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal. En esta medida, la norma es desarrollo y aplicación de las previsiones contenidas en el preámbulo y en los artículos 1, 2, 3, 11, 12, 17, 18, 28, 34, 44, 46 y 73 de la Carta Política, por cuanto busca instituir un plan de acción idóneo y eficaz para garantizar la protección integral de quienes se reincorporen a la vida civil, extendiendo este beneficio a sus familiares.

La historia reciente de nuestro país demuestra la persecución sistemática de partidos políticos y movimientos sociales dedicados a promover ideas y opiniones. La paz es el respeto al derecho ajeno, a las ideas del otro aun cuando no se compartan, máxime en un Estado catalogado de pluralista.

Este artículo ensambla las actuaciones del Gobierno nacional con el propósito de la paz, precisando que el Programa de Protección Integral debe ser coordinado por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, entidad que constituye el medio técnico para la actuación del Ejecutivo. Entre las responsabilidades asignadas se cuenta la de reglamentar el Programa, tarea que deberá llevarse a cabo teniendo en cuenta los parámetros constitucionales que obligan a la protección de la vida e integridad personal de quienes se dedican al ejercicio de la política, con énfasis en la seguridad de los miembros de grupos y sectores sociales que cuenten con altos estándares de riesgo.

Ahora bien, el precepto menciona que la protección integral de los miembros del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como a los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil, deberá tener en cuenta el “*nivel de riesgo*”. Para este Tribunal dicha expresión armoniza con la escala que delimita objetivamente en campo de aplicación del derecho a la seguridad y protección de acuerdo con sus grados de intensidad, los cuales deben ser evaluados y valorados por las autoridades correspondientes. No obstante, las autoridades encargadas de esa evaluación no pueden perder de vista la especial situación de vulnerabilidad de las personas que abandonan las armas

para retornar la vida civil, como ha sido reseñado por la jurisprudencia de este Tribunal.

Por ejemplo, en la sentencia T-439 de 1992 analizó el caso de un exmilitante del Partido Comunista y miembro del movimiento político Unión Patriótica que consideraba amenazados los derechos a la vida e integridad personal como consecuencia de las amenazas recibidas por miembros de la Fuerza Pública. La Corte concedió el amparo de los derechos luego de evidenciar que ciertos grupos exmilitantes guerrilleros reincorporados a la vida civil requerían una especial protección y apoyo por el Estado debido al riesgo al que se veían expuestos.

En la sentencia T-719 de 2003 la Corte revisó el caso propuesto por la compañera permanente de un exmiembro de las FARC-EP que abandonó las filas de dicha organización y fue asesinado a pesar de que elevó múltiples solicitudes a las autoridades para obtener la protección de la vida e integridad personal. Este Tribunal refirió a las características del derecho a la integridad personal, entre las que se destacan: “(b) *adquiere especial importancia en el caso de ciertos sujetos que, dada su condición o su contexto, han recibido especial protección tanto por la Carta como por otras fuentes de derecho internacional vinculantes para Colombia; y (c) el contenido específico del derecho a la seguridad personal es históricamente variable, y se ha de determinar de conformidad con el contexto socio-político y jurídico en el cual se vaya a aplicar*”.

En conclusión, la Corte no encuentra reparo alguno frente a la norma objeto de examen, por cuanto los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como los antiguos integrantes que se reincorporen a la vida civil y las familias, se encuentran expuestos a riesgos superiores y, por tanto, existe el deber reforzado del Estado en dispensar la protección necesaria para garantizar los derechos a la vida e integridad personal de este sector poblacional.

El Programa de Protección Integral creado por el artículo 12 del decreto ley que se examina se enmarca dentro de los objetivos especiales de la justicia transicional, entre los cuales, como lo ha explicado la Corte¹³⁶, se cuentan: (i) el reconocimiento de las víctimas; (ii) el restablecimiento de la confianza pública mediante la reafirmación de la relevancia de las normas que los perpetradores desconocieron; (iii) la reconciliación, que implica la superación de las fuertes divisiones sociales; y (iv) el fortalecimiento de la democracia, que conlleva a la promoción de la participación de todos en las instituciones políticas. Dentro de este marco el Programa servirá para coordinar con las entidades del Estado las políticas, programas, acciones y medidas destinadas a la protección integral de los integrantes del nuevo partido o movimiento político, el cual servirá de conducto para la solución de las divisiones sociales como también para el fortalecimiento de la democracia.

¹³⁶ Sentencias C-936 de 2010, C-771 de 2011, C-695 de 2015 y 379 de 2016.

10.13. Artículo 13.

“PRESUNCIÓN DE RIESGO EXTRAORDINARIO.

Las y los integrantes del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, tendrán presunción de riesgo extraordinario de acuerdo a criterios razonables presentados por sus representantes ante la Mesa Técnica. El nuevo movimiento político tendrá presunción de riesgo extraordinario.”

11.13.1. Examen de constitucionalidad

El artículo 13 del decreto ley concreta uno de los deberes impuestos por el sistema constitucional a las autoridades públicas: el de protección a la vida, la integridad y las libertades de las personas; sin embargo, el legislador especial lo hace dentro del marco del postconflicto y respecto de un grupo de la población vinculado con la lucha armada. La presunción de riesgo excepcional está asociada, además, al deber de garantizar la seguridad personal, entendida como derecho fundamental y sometido a ciertos parámetros jurisprudenciales. En tanto que derecho fundamental autónomo la seguridad personal ha sido definido como aquel que permite exigir *“medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar”*¹³⁷.

El derecho a la seguridad ha sido reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 3, según el cual *“todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”*; igualmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 7, dispone que *“1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”*; mientras el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9, prevé que *“1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”*. Estos tratados internacionales, habiendo sido ratificados, hacen parte del bloque de constitucionalidad en los términos del artículo 93 de la Carta Política.

El derecho a la seguridad está intrínsecamente vinculado con la protección a la vida, la integridad personal y la libertad del individuo; de ella deriva el deber de considerar el riesgo al cual están sometidas determinadas personas por razón de su entorno social o de las circunstancias políticas. Acerca del riesgo frente al cual merecen protección las personas y el soporte constitucional de estas medidas, la jurisprudencia de la Corte ha señalado:

“el riesgo de ser sometidas a tortura, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 12, C.P.), el riesgo de ser sometidas

¹³⁷ Sentencia T-719 de 2003.

a esclavitud, servidumbre o trata (art. 17, C.P.), el riesgo de ser molestadas por sus convicciones o creencias (art. 18, C.P.), el riesgo de ser molestadas directamente en su persona o en su familia (art. 28, C.P.), el riesgo de ser objeto de persecución en forma tal que deban buscar asilo (art. 34, C.P.), los múltiples riesgos a los que están expuestos los niños, entre ellos los peligros patentes de “toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos” (art. 44, C.P.), los múltiples riesgos a los que se enfrentan las personas de la tercera edad, especialmente en casos de mala alimentación (art. 46), o los innegables peligros a los que están sometidos quienes desarrollan actividades periodísticas en nuestro país (art. 73)”¹³⁸.

Esta Corporación en la sentencia T-719 de 2003, precisó que una persona puede estar sometida a diferentes niveles de riesgo de acuerdo con la siguiente escala:

- **Nivel mínimo.** Categoría hipotética que reúne los riesgos a los que se enfrenta una persona en su existencia por factores individuales y biológicos, tales como la muerte y la enfermedad.
- **Nivel ordinario.** En el que se encuadra el riesgo soportado por todos los ciudadanos en condiciones de igualdad dado el hecho de su convivencia en sociedad, y que debe ser cubierto por el Estado a través del cumplimiento eficaz de todas sus funciones.
- **Nivel extraordinario.** Hace referencia a riesgos que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar y que tienen una intensidad tal, que exige del Estado la adopción de medidas especiales de protección.
- **Nivel de riesgo extremo.** Comparte todas las características de un riesgo extraordinario pero tiene una intensidad mucho mayor. Este riesgo es grave e inminente, y afecta directamente la vida y la integridad de la persona.
- **Nivel de riesgo consumado.** En esta categoría se ubican las situaciones en las que ya se han concretado y materializado las violaciones a los derechos a la vida y a la integridad, por hechos como tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o el fallecimiento del amenazado, entre otros.

En la misma sentencia la Corporación precisó que para determinar cuáles son los riesgos que pueden calificarse dentro de los niveles extraordinario y extremo, debe llevarse a cabo un análisis de las características de especial vulnerabilidad del sujeto, por cuanto hay grupos que históricamente han sufrido amenazas a la seguridad personal, tales como los defensores de derechos humanos, los desplazados y los sindicalistas.

La sentencia que se comenta también determinó que el derecho a la seguridad personal genera para el Estado las siguientes obligaciones:

¹³⁸ Ídem.

- a) Identificar el riesgo, así como advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados;
- b) Valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características y la fuente del riesgo que se ha identificado;
- c) Definir oportunamente las medidas de protección específicas, adecuadas y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice;
- d) Adoptar dichas medidas de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso;
- e) La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución;
- f) Dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos;
- g) Prohibir adoptar decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias.

La norma que se examina consagra la presunción de riesgo extraordinario para *“Las y los integrantes del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal”*; se trata de una decisión razonable adoptada por el legislador especial, soportada en las circunstancias que identifican el proceso de transición de este grupo hacia la inserción en la vida política de la Nación y considerando el riesgo real y existente para sus vidas e integridad personal. En esta medida, el artículo 13 es desarrollo de las previsiones constitucionales sobre el deber que tiene el Estado de garantizar la seguridad personal a todos los habitantes del territorio nacional.

Como lo ha explicado la Corte¹³⁹ el desarme, la desmovilización y la reinserción son etapas previas a la reincorporación y a su vez garantías para la no repetición. Terminado el conflicto armado y antes de la reincorporación siguen una serie de etapas fundamentales para la materialización de todo acuerdo de paz, esto es, que los excombatientes dejen las armas, se disuelva la estructura organizada y se brinden las primeras medidas para la reintegración; este procedimiento proviene de los Estándares Integrados de Desarme, Desmovilización y Reintegración de las Naciones Unidas (2004), los cuales suelen ser utilizados en escenarios de conflicto y de transición.

Las medidas de Desmovilización, Desarme, Reinserción y Reintegración, como lo ha dicho la Corte, son pieza fundamental *“para que el Estado garantice la no repetición de hechos victimizantes, al buscar que los combatientes vuelvan a la vida civil y se conviertan en agentes transformadores de las dinámicas violentas”*¹⁴⁰.

La Sala llama la atención sobre el procedimiento a seguir para que la Mesa Técnica decida sobre la protección derivada de la presunción de riesgo

¹³⁹ Sentencia C-936 de 2010 y 379 de 2016.

¹⁴⁰ Sentencia T-719 de 2003.

extraordinario; como se observa, los voceros del movimiento político que surja de la desmovilización de las FARC-EP, tienen el deber de presentar criterios razonables, es decir, elementos de convicción que permitan deducir la necesidad de brindar la protección otorgada por el legislador especial; no se trata, entonces, de una presunción absoluta sino relativizada por las circunstancias y los motivos expuestos a fin de que la Mesa Técnica decida.

Respecto de la petición elevada por los intervinientes¹⁴¹ en el sentido que la presunción de riesgo extraordinario se aplique a las víctimas, en concordancia con lo dispuesto en esta providencia, la Sala estima que el especial grado de amparo para la seguridad de los reinsertados o desmovilizados como sujetos expresamente protegidos por el Derecho Internacional Humanitario¹⁴² en razón a los riesgos contra la vida, la salud o la integridad física y mental tiene, además, una justificación histórica¹⁴³.

En relación con este tema, la Corte Constitucional ha afirmado que *“el surgimiento de grupos, movimientos y partidos políticos minoritarios a raíz de la desmovilización de antiguos integrantes de la guerrilla requiere de especial protección y apoyo por parte del Estado. La institucionalización del conflicto, la dejación de las armas y su sustitución por el ejercicio activo de la participación político - democrática y la renuncia de la violencia como método para alcanzar el cambio social, son alternativas que deben ser garantizadas por todas las autoridades para evitar que la llamada ‘guerra sucia’ acabe cerrando la posibilidad de llegar a un consenso que reúna a todos los sectores de la población y permita la convivencia pacífica”*¹⁴⁴. Por lo tanto, el derecho a la seguridad personal de los reinsertados dado su especial nivel de riesgo, consustancial a su condición en el marco del conflicto interno, son merecedores de una especial protección por parte del Estado, tendiente a garantizar las condiciones básicas de su seguridad personal.

Protección que dado el mandato consagrado en el artículo 42 de la Carta, debe hacerse extensiva a quienes conformen, junto con el individuo reinsertado, un núcleo familiar; mucho más si dentro de dicho núcleo hay sujetos de especial protección constitucional, tales como menores, sujetos en situación de

¹⁴¹ (i) Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-CODHES- considera que la omisión legislativa planteada se replica en esta preceptiva, en razón a la exclusión de las víctimas, líderes, líderes y organizaciones de víctimas como sujetos de especial protección en virtud del ejercicio de la política. (ii) Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla estima que en la disposición *“se abandona a las víctimas y a sus organizaciones o representantes”*, quienes se encuentran en estado de indefensión y desprotección. Y (iii) Colectivo *“José Alvear Restrepo”* y otras organizaciones Defensoras de Derechos Humanos exponen que la omisión legislativa planteada se reitera también en este artículo, desconociendo así que el Acuerdo Final establece que los derechos de las víctimas son una de las *“columnas que sostiene el andamiaje de lo pactado”*.

¹⁴² El artículo 4 del Protocolo II a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, dispone que *“todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas. Serán tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable”*.

¹⁴³ La violencia política ha sido una constante en la historia de nuestro país. Tal como lo demuestra la masacre de las bananeras, el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, la muerte de Guadalupe Salcedo, los asesinatos de miembros del partido comunista M-19 (primer grupo armado en firmar un acuerdo de paz con el gobierno y, el primero que, después de desmovilizarse, se constituyó como partido político y como alternativa frente al bipartidismo tradicional en Colombia) y el exterminio de la Unión Patriótica durante los años –1985 a 2000–.

¹⁴⁴ Sentencia T-439 de 1992.

discapacidad, mujeres embarazadas, ancianos o madres; ello en razón a que si no se garantiza la vida y la integridad física, así como de sus familiares, la desmovilización puede convertirse, según el riesgo identificado en el equivalente a la muerte *de facto*.

Bajo tales criterios, no encuentra la Corte que el artículo 13 resulte contrario a la Constitución, por ende, la disposición será declarada exequible.

10.14. Artículo 14.

“PROGRAMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA LAS COMUNIDADES Y ORGANIZACIONES EN LOS TERRITORIOS.

Se creará el Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género a cargo del Ministerio del Interior en los territorios, incluyendo las garantías de seguridad para defensores y defensoras de derechos humanos. Para su adecuada implementación, concurrirán la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional, de conformidad con las obligaciones que legal y constitucionalmente les han sido atribuidas. El Programa de Protección será reglamentado por el Gobierno nacional.”

10.14.1. Examen de constitucionalidad

Esta norma crea un programa similar al dispuesto en el artículo 12, pero con beneficiarios diferentes como son las “*comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género*” incluidas las garantías de seguridad para defensores y defensoras de derechos humanos.

El dispositivo establece un deber de creación del Programa Integral y precisa que estará a cargo del Ministerio del Interior en los territorios y a él concurrirán en el marco de sus competencias la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional, sin que ello constituya una trasgresión de la Constitución.

Así, el artículo 13 de la Carta obliga a adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados y particularmente el deber de proteger a las personas en situaciones de vulnerabilidad. También, el artículo 89 de la Constitución ordena establecer legalmente los recursos, acciones y procedimientos necesarios para propugnar por la integridad del orden jurídico y la protección de los derechos. Finalmente, el artículo 2 de la CADH obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades.

Tal como quedó reseñado en la primera parte de esta providencia, existen algunos sujetos que por razón de su actividad o género se exponen más vulnerables en el conflicto armado interno, como son las mujeres, los grupos

étnicos, las víctimas de la violencia política, los líderes comunitarios y defensores de derechos humanos, que han sido objeto de violencia por parte de los actores armados.

De acuerdo con reportes de la Defensoría del Pueblo¹⁴⁵, entre el 1 de enero de 2016 y 1 de marzo de 2017, 156 líderes y activistas de derechos humanos han sido asesinados; 5 se encuentran desaparecidos y 33 han sido víctimas de atentados contra la integridad y su vida. Según ese informe, estos hechos victimizantes ocurrieron en 23 de los 32 departamentos y una de las principales causas que explican dicho fenómeno es la estigmatización contra estos grupos poblacionales que aumenta el riesgo al que se encuentran expuestos, sumado a la pretensión de los grupos armados ilegales por expandir el dominio a zonas en donde se ha presentado la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil.

La Corte ha tenido la oportunidad de referirse a la especial relevancia que adquiere el derecho a la seguridad respecto a ciertos grupos minoritarios. Así, en la sentencia T-707 de 2015 precisó:

“el derecho fundamental a la seguridad personal adquiere especial relevancia cuando es invocado por sujetos que con ocasión de su pertenencia a ciertos grupos minoritarios están sometidos a riesgos desproporcionados, como es el caso de defensores de derechos humanos, minorías étnicas, líderes de oposición y/o minorías políticas. En estos eventos se amplía considerablemente el espectro de derechos fundamentales involucrados, a tal punto que su amenaza compromete seriamente la vigencia del sistema democrático.

En lo relevante para el caso objeto de estudio, debe afirmarse que una interferencia al derecho a la seguridad personal de un líder de oposición pone en entredicho otros valores de raigambre fundamental que están estrechamente relacionados con la vigencia del Estado de Derecho, como la libertad de pensamiento, expresión (art. 20, CP) y asociación (art. 38, CP), el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40, CP) y la paz (art. 22, CP).”

Precisamente, en aras de garantizar el derecho a la seguridad para el ejercicio de la política, en el presente asunto la Sala declarará exequible el artículo 14, haciendo referencia bajo el análisis contextual del decreto ley que se debe tener en cuenta las víctimas del conflicto que se dedican a la política.

10.15. Artículo 15.

“PROGRAMA DE PROMOTORES(AS) COMUNITARIOS DE PAZ Y CONVIVENCIA.

¹⁴⁵ “Violencia y amenazas contra los líderes sociales y los defensores de derechos Humanos”

Se creará a instancias del Ministerio del Interior, y en coordinación con el Ministerio de Justicia, el Programa de Promotores(as) Comunitarios de Paz y Convivencia, el cual tendrá como propósito el impulsar mecanismos alternativos de resolución de conflictos en los territorios, promover la defensa de los derechos humanos y estimular la convivencia comunitaria. El Programa de Promotores será reglamentado por el Gobierno Nacional.”

10.15.1. Examen de constitucionalidad

El artículo 15 dispone que en el futuro sea creada a instancias del Ministerio del Interior y en coordinación con el Ministerio de Justicia, el Programa de Promotores(as) Comunitarios de Paz y Convivencia para impulsar mecanismos alternativos de resolución de conflictos. La creación de esta clase de programa atiende a aquellos imperativos constitucionales que garantizan la participación y el pluralismo político con un enfoque territorial. Cumpliendo de esta manera los parámetros señalados en el punto 3.4.8 del Acuerdo Final.

La disposición bajo examen no desconoce ninguna disposición de la Carta. De hecho, existe un mandato expreso del Estado en promover el estudio de la Constitución y fomentar prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana (artículo 41); además, impone a todo ciudadano defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica, participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, y propender al logro y mantenimiento de la paz (artículo 95) y erige a los mecanismos alternativos de solución de conflictos como una forma de participación de la sociedad civil en las controversias que a ésta le atañen y logrando, por ende, el fortalecimiento de la convivencia pacífica de las comunidades.

Así pues, no encuentra la Corte que el artículo 15 del decreto ley resulte contrario a la Constitución, por lo cual será declarado exequible.

10.16. Artículo 16.

“SEGURIDAD PARA LOS MIEMBROS DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS QUE SE DECLAREN EN OPOSICIÓN.

En concordancia con lo establecido en el Estatuto de la Oposición, la Unidad Nacional de Protección articulará programas de protección y seguridad para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición.”

10.16.1. Examen de constitucionalidad

La salvaguarda de la seguridad se encuentra consagrada en nuestra Constitución como un derecho que asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes pueden verse afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos. De igual forma, como se

señaló en párrafos anteriores, la existencia de compromisos internacionales para el Estado en materia del derecho a la *seguridad personal* es clara y, por lo tanto, el reconocimiento y protección de tal derecho atiende a obligaciones internacionales para el Estado colombiano, y se incorpora a nuestro ordenamiento en virtud de los artículos 93 y 94 de la Carta.

El artículo 16 establece el deber de la Unidad Nacional de Protección de articular programas para proteger la seguridad de directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición, cuyos objetivos son trascendentales en el Sistema, de conformidad con lo establecido en el Estatuto de la Oposición.

El propósito preventivo en cabeza de las autoridades, se establece como un deber de especial protección de la seguridad, el cual, en esta disposición, se encomienda a la Unidad Nacional de Protección como organismo de seguridad del orden nacional adscrito al Ministerio del Interior y como ente encargado de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención, promoción de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario.

Lo anterior, dentro del propósito de dar cumplimiento a los lineamientos de política pública, relacionados con las garantías de seguridad para el ejercicio de la política, también definidos y desarrollados por la Instancia de Alto Nivel y en concordancia con el Estatuto de la Oposición, dando alcance así a la materialización y efectividad que surge de la obligación del Estado frente a la adopción de medidas necesarias a efectos de articular adecuadamente el funcionamiento de esa modalidad especial de seguridad, garantizando el pleno ejercicio de los derechos de quienes participen en política.

El texto no contradice lo dispuesto en la Constitución Política¹⁴⁶ en cuanto a las garantías para los partidos y movimientos políticos que se declaren en la oposición, por el contrario, contribuye a reforzar los programas y las medidas dispuestas por el Estado en favor de quienes se manifiestan contrarios a los programas del Gobierno.

La disposición encuentra asidero en los valores que identifican la democracia participativa y pluralista, con el claro propósito de estimular el ejercicio de la oposición que de forma natural correspondería al respeto por el disenso, la fiscalización, y la crítica fundamentada propia de la democracia, en razón a que la participación en política de los miembros de los grupos alzados en armas en contra del Estado es una consecuencia de un proceso de paz por medio del cual se busca incorporar a estos grupos a la democracia y sus formas pacíficas.

¹⁴⁶ Artículo 112.

En ese orden de ideas, esta Corte considera que la norma analizada no desconoce los preceptos constitucionales.

10.17. Artículo 17.

“SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS.

El Gobierno Nacional, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, reglamentará el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, así como cualquier hecho o conducta criminal en contra de quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, organizaciones de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil. El Sistema emitirá alertas de forma autónoma. La respuesta rápida del Estado y las acciones del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política deberán articularse con los mecanismos preventivos y de protección, descritos en este decreto.”

10.17.1. Examen de constitucionalidad

Respecto a esta disposición debe indicarse que bajo un panorama de violencia y ante la necesidad de implementar herramientas de prevención de violaciones masivas de derechos humanos e infracciones del Derecho Internacional Humanitario, ha sido expedida una normatividad extensa con el objetivo de adoptar *medidas preventivas* que inició con la promulgación de la Ley 387 de 1997.

En ese sentido, se fueron desarrollando recomendaciones¹⁴⁷ respecto de la creación de un sistema de alertas tempranas, cuya coordinación debía estar en cabeza de la Defensoría del Pueblo, entidad que en el año 2001, con el respaldo del Programa de Derechos Humanos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID-, implementó el proyecto de Sistema de Alertas Tempranas -SAT-, el cual se institucionalizó más adelante mediante la Resolución Defensorial 250 de 2003. Adicionalmente, se creó la Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como consecuencia del Conflicto Armado, como coordinadora del SAT.

Posteriormente, el Decreto 250 de 2005, que definió el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, incorporó el SAT para potenciar *“el análisis de riesgo en las regiones con el fin de mejorar la información que facilite elementos de respuesta adecuados”*, y

¹⁴⁷ Acción para la Prevención y Atención del desplazamiento Forzado, expedido mediante documento Conpes 3057 de 1999.

determinó diferentes funciones al Comité Intersectorial de Alertas Tempranas CIAT. En el mismo sentido, el Decreto 2780 de 2010 creó y reglamentó la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas CIAT y reiteró la participación de la Defensoría del Pueblo en la emisión de Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento, documentos en los cuales se advierte la existencia de riesgos en contra de los derechos de la población civil o infracciones al derecho internacional humanitario.

A partir de la aprobación de la Ley 1106 de 2006¹⁴⁸ (ley de orden público), se estableció el deber de los gobernadores y alcaldes de atender de manera urgente a las recomendaciones y alertas tempranas emanadas del Gobierno nacional, especialmente del Ministerio del Interior y de Justicia. Asimismo, las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomendó al Gobierno adoptar las medidas tendientes a la regulación de las funciones del CIAT.

De igual modo, en los planes de desarrollo de los periodos 2003-2006 y 2006-2010, aprobados bajo las leyes 812 de 2003 y 1151 de 2007, respectivamente, el Sistema de Alertas Tempranas fue concebido para impulsar la política y la acción de prevención de las violaciones masivas de los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

La Ley 1448 del 2011 señala que dado el riesgo especial que padecen las víctimas y los funcionarios en razón de los procesos de reparación judicial y administrativo, sería necesario la definición de medidas de prevención para la mitigación del mismo teniendo presente la información del SAT (art. 31, párrafo 2). El Decreto 4800 del mismo año, que reglamentó esa ley, creó el Sistema de Información de Alertas Tempranas (SISAT) a cargo de la Defensoría del Pueblo. Así entre otras normas, el Decreto 2890 de 2013 modificó la conformación de la ahora llamada Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas CIAT y reiteró la calidad de insumos que ostentan los Informes de Riesgo y las Notas de Seguimiento emitidos por la Defensoría del Pueblo.

No obstante, el Sistema de Alertas Tempranas ha resultado insuficiente, como lo demuestra la situación que viven cientos de colombianos víctimas del conflicto armado interno. Esta preceptiva articula el Sistema Integral creado mediante el Decreto que se examina con el Sistema de Alertas Tempranas dispuesto por el Gobierno Nacional y la Defensoría del Pueblo, con el loable propósito de responder de manera pronta ante amenazas o conatos de agresión que pongan en riesgo la implementación del Acuerdo Final.

En ese sentido, el artículo 17 procura específicamente la protección oportuna de *“quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, organizaciones de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad*

¹⁴⁸ Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.

política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil”, siendo desarrollo de normas de rango superior como el preámbulo y los artículos 2, 12, 17, 18, 28, 34 44, 46 y 73 de la Carta Política.

No obstante, algunas intervenciones¹⁴⁹ y las observaciones de la Defensoría del Pueblo exponen que las víctimas de la confrontación armada no están incluidas ni protegidas en esta disposición. Para la Corte, la necesidad de proteger la seguridad de ciertos grupos especialmente vulnerables por su situación en el contexto político y del conflicto armado interno, incluye como se ha explicado tanto a víctimas como a personas en proceso de reincorporación a la vida civil, con iguales derechos a solicitar del Estado su protección específica bajo la provisión efectiva de las condiciones mínimas de seguridad en el ejercicio de la política.

En este sentido, esta Corte colige que la participación política de las víctimas en la disposición analizada tiene sustento en un acuerdo de paz que deja atrás la cultura política excluyente que dio origen al exterminio de grupos de oposición legalmente constituidos, la cual debe ser retribuida con lealtad y buena fe al Acuerdo Final y la renuncia definitiva a la vía armada.

Por último, para la Corte es relevante el llamado de atención que efectúa la Defensoría del Pueblo en cuanto a los mínimos inherentes de *i)* autonomía del Sistema; *ii)* garantía presupuestal; *iii)* enfoque territorial; y *iv)* estabilidad jurídica, que demandan la creación, implementación, puesta en marcha y correcto funcionamiento del nuevo Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida dentro de la Defensoría del Pueblo, el cual debe ser reglamentado en coordinación con el Gobierno nacional respetando lo pactado en el Acuerdo Final, en consonancia con las obligaciones constitucionales e internacionales en materia preventiva.

Por consiguiente, se declarará la exequibilidad de la preceptiva analizada. El Sistema diseñado para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, así como cualquier hecho o conducta criminal en contra de quienes hayan sido elegidos popularmente, es claro que debe incluir a las víctimas en relación con el ejercicio en política, como puede desprenderse del contexto del decreto ley bajo examen.

10.18. Artículo 18.

¹⁴⁹ (i) -CODHES- expone: “no se garantiza la participación de los beneficiarios del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, lo que podría estar afectando el derecho a la igualdad”. (ii) El Colectivo “José Alvear Restrepo” y otras organizaciones defensoras de derechos humanos indican que “la omisión legislativa planteada pone en riesgo la vida y la seguridad personal de las y los líderes de víctimas desconociendo lo pactado en el Acuerdo Final y plantean que las medidas de prevención, protección y seguridad, así como las garantías asociadas a los derechos ciudadanos incluyan a las y los reclamantes de tierras y, en general, a las víctimas del conflicto armado cuyas vidas se encuentran en riesgo por el ejercicio de sus derechos”. Y (iii) la Corporación Viva la Ciudadanía señala que “no se garantiza la participación de los beneficiarios del Sistema dentro del Programa de Protección Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”.

“EVALUACIÓN DE RIESGO.

La evaluación de riesgo de los sujetos de protección del presente decreto, deberá tener en cuenta los informes o insumos del sistema de prevención y alerta a cargo de la Defensoría del Pueblo, y los resultados de la reacción rápida que realice el Gobierno; la participación de los sujetos beneficiarios durante el proceso de evaluación y los demás informes de organizaciones en el terreno pertinentes para cada caso. Sus resultados deberán ser debidamente motivados informando los elementos tomados en consideración para fundar la decisión y ser puestos en conocimiento del solicitante o colectivo.

Cada programa contará con una instancia de evaluación del riesgo, definirá los tiempos máximos de evaluación y desarrollará los procedimientos con presteza.”

10.18.1. Examen de constitucionalidad

Esta norma pone en correspondencia el Sistema de Alertas Tempranas establecido en el artículo 17 con las funciones a cargo de la Defensoría del Pueblo para lograr la protección eficiente y eficaz de los beneficiarios del Sistema Integral creado por el Decreto ley 895 de 2017, determinando la evaluación de riesgo de tales sujetos de protección.

La normativa tiene en cuenta los informes o insumos del sistema de prevención y alerta a cargo de la Defensoría del Pueblo, y los resultados de la reacción inmediata que debe realizar el Gobierno; la participación de los sujetos beneficiarios durante el proceso de evaluación y los demás informes de organizaciones en el terreno pertinentes para cada caso. Así mismo, establece que cada programa del Sistema Integral debe contar con una instancia de evaluación del riesgo, la cual definirá los tiempos máximos de evaluación según los cuales se desarrollaran los procedimientos correspondientes.

Sobre este particular, y en relación con los informes o insumos que deben ser presentados, es necesario resaltar que sobre los mismos deben confluír serios análisis de las características de especial vulnerabilidad, que permitan identificar grupos que históricamente han sufrido amenazas a su seguridad personal.

Como lo ha señalado esta Corporación¹⁵⁰, en el estudio o evaluación debe tenerse en cuenta que el riesgo reúna al menos algunas de las siguientes características:

“i) Debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico; (ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas; (iii)

¹⁵⁰ Sentencia T-719 de 2003.

debe ser presente, esto es, no remoto ni eventual; (iv) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor; (v) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable; (vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso; (vii) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos; y (viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo”.

En la sentencia T-719 de 2003 también se indicó que el derecho a la seguridad personal genera para el Estado las siguientes obligaciones constitucionales frente a quien alega estar sometido a un riesgo:

“(i) La obligación de identificar el riesgo, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados; (ii) la obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características y la fuente del riesgo que se ha identificado; (iii) la obligación de definir oportunamente las medidas de protección específicas, adecuadas y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice; (iv) la obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso. (v) la obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución; (vi) la obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos; (vii) la prohibición de adoptar decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias”

En ese sentido, el contenido del derecho a la seguridad personal delimitado dentro del contexto social, económico y político determinado, como a la luz del contexto jurídico correspondiente, son indicadores de la evaluación de los riesgos que se evitan al invocar la seguridad propia como derecho fundamental.

Así las cosas, respecto a la disposición en revisión la Sala no encuentra reproche de inconstitucionalidad, pues su contenido no muestra desconocimiento alguno de lo establecido en el ordenamiento superior, por el contrario, la preceptiva procura el adecuado amparo de los derechos fundamentales de quienes se dedican a la actividad política y que debido a las circunstancias que les rodean ven afectados sus derechos a la seguridad y a la vida.

10.19. Artículo 19.

“VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”

10.19.1. Examen de constitucionalidad

La Sala no encuentra reproche de inconstitucionalidad, en tanto se limita a establecer la vigencia del decreto ley indicando que el mismo rige a partir de su publicación.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declarar **EXEQUIBLE**, por el aspecto formal, el Decreto ley 895 de 2017, *“por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la Política”*.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Decreto Ley 895 de 2017.

Tercero. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 6, en el entendido que la expresión *“participación permanente”* contenida en el numeral 9 no implica la calidad de integrante de la instancia allí regulada.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

Impedimento aceptado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO (e)
Magistrado (e.)

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Impedimento aceptado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado
Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con aclaración de voto

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (e.)

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
DIANA FAJARDO RIVERA
A LA SENTENCIA C-555/17**

DECRETOS LEY DICTADOS EN EJERCICIO DE FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de estricta necesidad no le es exigible al Gobierno y, no debería analizarse en la revisión de los decretos ley expedidos en virtud de las facultades excepcionales constitucionales (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente RDL-028

Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 895 de 2017, “*por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*”.

Magistrado ponente (e):
IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

1. Acompaño la decisión adoptada por la Sala Plena en la sentencia C-555 de 2017, que declaró la exequibilidad integral del Decreto Ley 895 de 2017, “*por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*”.
2. Pese a lo anterior, tal como lo he manifestado en otras oportunidades, en las que la Corte ha analizado la constitucionalidad de las normas con fuerza de ley expedidas por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016¹⁵¹, no comparto la inclusión ni alcance que, dentro de los requisitos de competencia, se ha dado a la *estricta necesidad*. Este requisito no fue establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, ni se infiere del mismo. Se trata, en cambio, de una creación jurisprudencial, que resulta superflua e innecesaria, como explico a continuación.
3. La denominada *estricta necesidad* es superflua dado que, dentro del test de competencia, se analiza si las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional satisfacen el requisito de conexidad (objetiva, estricta y, por lo tanto, suficiente); elementos que, de configurarse, dan cuenta de la urgencia e imperiosidad de la expedición normativa al inscribirse en el marco de implementación del Acuerdo Final y, en esa medida no hace falta una carga argumentativa adicional en cabeza del Gobierno Nacional para justificar por qué las vías ordinarias adicionales no son adecuadas para la expedición de las

¹⁵¹ Al respecto ver las aclaraciones presentadas en las sentencias C-518 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-535 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

normas contenidas en los decretos proferidos al amparo de las facultades especiales para la paz.

Aunado a lo anterior, si bien la Sala Plena, en su mayoría, afirma que el requisito de estricta necesidad persigue la protección del principio de separación de poderes, un eje axial de la Constitución, lo cierto es que este último se encuentra plenamente garantizado, a través de diversas medidas que sí fueron expresamente previstas en el Acto Legislativo 01 de 2016, y que se concretan en (i) el límite temporal, de 180 días para el uso de las facultades especiales, y (ii) la prohibición de expedir por esta vía contenidos propios de la competencia del Congreso de la República, como actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que requieran mayorías calificada o absoluta para su aprobación o leyes que decretan impuestos.

Por las razones expuestas, considero que el requisito de estricta necesidad no le es exigible al Gobierno y, en esta medida, la Corte no debería analizarlo en la revisión de los decretos ley expedidos en virtud de las citadas facultades excepcionales constitucionales.

Fecha ut supra

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada