

Sentencia SU020/22

Referencia: Expedientes acumulados
números: T-7.987.084, T-7.987.142, T-
8.009.306 y T-8.143.584 AC

Accionantes: Nubia Amparo Ortega Arcos,
Henry Paul Rosero López, Dora Marcela
Pepinosa Calderón, José Alfonso
Rodríguez Muñoz, Tomás Ignacio Erika
Erika, Ricardo Palomino Ducuará,
Francisco Gamboa Hurtado y Emiro del
Carmen Roperó Suárez

Accionados¹: Presidencia de la República,
Ministerio del Interior, Unidad Nacional
de Protección, Oficina del Alto
Comisionado para la Paz, Consejería
Presidencial para la Estabilización y la
Consolidación, Tribunal Administrativo de
Cundinamarca

Magistrada Ponente:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D. C., veintisiete (27) de enero de dos mil veintidós (2022)

En ejercicio de las competencias constitucionales y legales, y específicamente
las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política,

¹ Es importante anotar que en el expediente con el número T-7.987.084 el Tribunal Superior de Distrito Judicial de San Juan de Pasto, mediante auto de fecha 1° de abril de 2020, a través del cual admitió la tutela de la referencia, resolvió vincular “en calidad de terceros con interés directo en las resultas del trámite” al Senado de la República, a la Cámara de Representantes, a las Presidencias de la Jurisdicción Especial para la Paz y de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y al Partido FARC. Cfr. expediente digital T-7.987.084, consecutivo número 7. Lo mismo aconteció en el expediente con el número T-7.987.142 en el que, por auto fechado el 3 de junio de 2020, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de San Juan de Pasto admitió la tutela y ordenó vincular a las mismas autoridades. Así aparece registrado en el expediente digital T-7.987.142 con número consecutivo 71 fl. 3 y ss. En el expediente T-8.009.306, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto proferido el 26 de mayo de 2020 admitió la tutela con el número de la referencia y ordenó notificar “por el medio más expedito y eficaz” ... a los magistrados que integran el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, quienes podrán contestar la presente tutela y allegar los documentos que pretendan hacer valer como pruebas, dentro de los tres (3) días siguientes al recibo del respectivo oficio”. Adicionalmente, ordenó comunicar lo resuelto a los presidentes del Senado de la República, de la Cámara de Representantes, a las presidencias de la Jurisdicción Especial para la Paz, de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, a las entidades que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición (SIVJNR), al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República, al director del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común –hoy partido Comunes–, “para que dentro del término de tres (3) días contados a partir del recibo de la correspondiente comunicación manifestaran lo que consideraran pertinente”. Cfr. expediente digital T-8.009.306, consecutivo número 34.

en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 64 del Reglamento Interno de esta Corporación, se profiere la presente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Expediente T-7.987.084²

1.1. Las accionantes Nubia Amparo Ortega Arcos y Dora Pepinosa Calderón y los accionantes Henry Paul Rosero López, José Alfonso Rodríguez Muñoz, Tomás Ignacio Erira Erira, Ricardo Palomino Ducuará y Francisco Gamboa Hurtado coincidieron en sostener en sus escritos de tutela que suscribieron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y que en la actualidad se hallan en proceso de reincorporación.

1.2. Así mismo, indicaron que son miembros y líderes del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común –hoy partido Comunes– y que residían en la Nueva Área de Reincorporación (NAR) de Tallambí, municipio de Cumbal (Nariño), espacio colectivo en el que conviven con personas en proceso de reincorporación.

1.3. De igual forma, afirmaron que son integrantes de la Cooperativa Multiactiva Frontera Sur (COMFROSUR) de Tallambí, la cual surgió a raíz de los esfuerzos realizados conjuntamente por excombatientes.

1.4. También advirtieron que por intermedio de la mencionada Cooperativa pusieron en marcha proyectos productivos como la cría, reproducción y comercialización de ganado porcino, clases de costura para habitantes de la zona, el relleno de recebo de las vías que comunican al territorio aledaño con otras zonas, cultivo de caña y maíz, entre otras actividades.

1.5. Por otro lado, pusieron de presente que, desde hace más de dos años, se ha corroborado la existencia de riesgos colectivos para los excombatientes en proceso de reincorporación asentados en el territorio de Tallambí. La amenaza que se cierne sobre los excombatientes obedece a que en zonas aledañas a la vereda pudo constatarse la presencia del grupo armado autodenominado “Oliver Sinisterra” y del ELN. Esa circunstancia constituye una amenaza a la integridad personal y a la vida de los excombatientes asentados en la zona, pues para movilizarse hasta la capital del departamento de Nariño, se han visto obligados a transitar por tales territorios en los que se han registrado confrontaciones armadas.

² Los escritos de tutela se encuentran visibles en el expediente digital T-7.987.084, consecutivos 5, Nubia Amparo Ortega Arcos, 18, Henry Paul Rosero, 19, Dora Marcela Pepinosa, 20 José Alfonso Rodríguez y 21, Tomás Ignacio Erira Erira.

1.6. A continuación, señalaron que a finales de 2017 el excombatiente Alberto López Palomino, “alias William Santamaría”, presentó una petición escrita ante la Unidad Nacional de Protección (UNP) para que les fuera concedido un esquema de seguridad. La respuesta a la solicitud fue allegada el dieciséis (16) de noviembre de dos mil dieciocho (2018) y en ella se informó que el estudio dio como resultado un riesgo “extraordinario”. Por ese motivo, el día 30 de agosto de 2019 fueron aprobadas las medidas de seguridad colectivas para la Nueva Área de Reincorporación de Tallambí. Sin embargo, precisaron que, a la fecha de presentación de las tutelas, las aludidas medidas de seguridad todavía no habían sido implementadas, perpetuando y profundizando sus riesgos de seguridad.

1.7. Con fundamento en los motivos expuestos, acudieron al juez de tutela a efectos de solicitar la protección de sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la seguridad e integridad personal y a la paz y, como consecuencia de ello, pidieron que se ordenara de manera urgente a la Unidad Nacional de Protección hacer efectivas las medidas de protección solicitadas y aprobadas para la Nueva Área de Reincorporación de Tallambí en el municipio de Cumbal (Nariño).

Expediente T-7.987.142³

1.8. El señor Ricardo Palomino Ducuará puso de presente en su escrito de tutela que suscribió el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y que, en la actualidad, se desempeña como presidente de la Junta de Acción Comunal del Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR), ubicado en Tumaco (Nariño) en el que se encuentran alrededor de noventa (90) excombatientes de la Columna Móvil Daniel Aldana y del Frente 29 de las antiguas FARC-EP.

1.9. A lo anterior, agregó que el mencionado Espacio Territorial surgió gracias a los esfuerzos de los excombatientes, quienes se han unido al trabajo de realizar proyectos productivos como la cría, reproducción y comercialización de ganado porcino, cultivo de yuca, piña y plátano.

1.10. Además, manifestó que la situación de orden público ha afectado de manera considerable al puerto de Tumaco (Nariño) en el que se encuentran activos y se disputan el poder territorial diferentes grupos al margen de la ley, entre otros aspectos, para consolidar su dominio en relación con las rutas del narcotráfico.

1.11. Acto seguido sostuvo que, por causa de la circunstancia descrita, acudió a la Unidad Nacional de Protección (UNP), autoridad que por Resolución MT – 220 de 2018⁴ dispuso la concesión de un esquema de seguridad colectivo, el cual consistió en:

³ Visible en el expediente digital T-7.987.142, consecutivo 4.

⁴ Del 5 de enero de 2018.

“un vehículo blindado nivel 3; 2) dos vehículos convencionales; 3) seis agentes escoltas; 4) un fusil; 5) un arma de apoyo”.

1.12. No obstante, advirtió que, desde la implementación del esquema de protección en el año 2018, la protección brindada por la UNP viene funcionando de manera irregular, toda vez que de los seis (6) agentes dispuestos para la protección en la aludida Resolución, solo se encuentran al servicio del esquema de seguridad cuatro (4). En criterio del accionante, ello resulta a toda luz insuficiente si se considera que en manos de estos agentes se encuentra de por medio la salvaguarda de noventa (90) excombatientes, más aún cuando la situación de orden público que aqueja al municipio de Tumaco (Nariño) es crítica lo que pone en riesgo la vida y seguridad de los desmovilizados.

1.13. De otra parte, informó que el 21 de abril de 2020 presentó mediante correo electrónico un oficio ante la UNP⁵, con el fin de solicitar que se corrigiera la situación irregular en su esquema de protección. No obstante, el 7 de mayo de 2020, recibió una comunicación en la que se le expresó que la solicitud enviada por correo electrónico debía ser tramitada por la dependencia que la UNP tiene dispuesta para ese propósito.

1.14. En tal virtud, consideró que la UNP estaba desconociendo su deber legal y constitucional de brindar la protección al grupo desmovilizado de las FARC-EP que se encuentra asentado en el ETCR – La Variante – de Tumaco (Nariño). Por el motivo antes expuesto, solicitó que se conminara a la Unidad Nacional de Protección, con el fin de que asegure el funcionamiento completo del esquema de seguridad que fuera dispuesto mediante Resolución MT – 220 de 2018⁶, es decir, que disponga de modo continuo e interrumpido el servicio de los seis (6) escoltas.

Expediente T-8.009.306⁷

1.15. El señor Francisco Gamboa Hurtado sostuvo en el escrito de tutela⁸, que es líder del antiguo ETCR Aureliano Buendía, situado en Charras (Guaviare) e integra el Consejo Político Departamental del partido FARC en el mencionado departamento. Allí, precisó, ocupa el cargo de consejero de finanzas y consejero político del Local Oscar Larrahondo del mismo partido.

⁵ atencionalusuario@unp.gov.co

⁶ Del 5 de enero de 2018.

⁷ Visible en el expediente digital T-8.009.306, consecutivo 12.

⁸ Es importante advertir que el accionante ya había interpuesto una acción de tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En este sentido, el pasado 19 de febrero, el actor presentó un escrito ante el despacho sustanciador en el que aclaró que el 13 marzo de 2020, interpuso una primera acción de tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca solicitándole la protección de sus derechos fundamentales a la vida, seguridad e integridad personal. No obstante, refirió que en razón a la declaratoria de emergencia sanitaria originada a raíz de la Covid-19 y que luego se declaró como pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS), no hubo mayores actuaciones procesales. En tal virtud, decidió instaurar una segunda solicitud de amparo y agregó un nuevo supuesto fáctico en relación con la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, la cual le correspondió conocer al Consejo de Estado, Sección Quinta. Indicó que en la primera tutela se profirió fallo amparando sus garantías superiores el 18 de junio de 2020, y que ha tenido que promover dos incidentes de desacato para su cumplimiento efectivo.

1.16. Adicional a lo anterior, manifestó que hace parte del Consejo Departamental de Paz, como representante de las organizaciones que surgieron de los de Acuerdos de Paz con el Estado colombiano. También, mencionó que es enlace de la Instancia Tripartita de Seguridad y Protección (ITPS) a nivel regional del Guaviare y Vichada y que forma parte de la Fundación DHOC, como defensor de derechos humanos del Oriente Colombiano.

1.17. Así mismo, refirió que es el representante de los antiguos ETCR del Guaviare en el espacio autónomo de las Organizaciones sociales del Guaviare y del Meta. Igualmente, es coordinador de la conformación de la Red de Jóvenes ambientalistas por la paz del Guaviare, Arauca, Meta y Vichada, como también es miembro de la coordinación Afrodescendiente del Guaviare y del comité de veeduría del Programa Ambientes por la Paz, Vida Digna y Reconciliación.

1.18. De igual forma, resaltó, que es padre de un niño y una niña menores de dos años, y que tanto ellos como su madre y actual pareja dependen económicamente de él.

1.19. En seguida relató que, en la actualidad y hace más de dos años, presenta una situación de seguridad compleja, pues ha sufrido amenazas y hostigamiento por su liderazgo social en la implementación del Acuerdo Final de Paz y de reincorporación, así como por su trabajo político ligado al partido político FARC –hoy Comunes–.

1.20. Por lo anterior, solicitó medidas de seguridad y protección a la Unidad Nacional de Protección, sin que a la fecha cuente con una solución efectiva, razón por la cual, teme por su vida e integridad personal.

1.21. Con apoyo en lo expuesto, puso en conocimiento de estos hechos a la Fiscalía General de la Nación el 17 de julio de 2018, a través de la Fundación por la Defensa de los Derechos Humanos y el DIH del oriente y centro de Colombia (DHOC). De la misma forma, acudió a la Defensoría del Pueblo, al Ministerio del Interior y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el 9 de Julio de 2018.

1.22. Incluso, el 14 de junio de 2019, el Defensor del Pueblo Regional Guaviare le solicitó a la Unidad Nacional de Protección (UNP) que adoptara medidas de protección urgentes a su favor.

1.23. El 2 de marzo de 2020, el actor le comunicó a la UNP acerca de algunas situaciones que ponen en riesgo su seguridad y le solicitó, de nuevo, la implementación de un esquema de seguridad, el cual había sido aprobado con anterioridad. Sin embargo, puso de presente que este aún no se ha materializado por dificultades en su implementación por parte de la UNP.

1.24. Por las razones señaladas, acudió al juez de tutela con el fin de solicitar la protección de sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la seguridad e integridad personal, a la paz, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Como consecuencia de ello, pidió que se ordenara de manera urgente a la UNP hacer efectivas las medidas de protección solicitadas por la Defensoría del Pueblo, las cuales ya fueron aprobadas.

Expediente T-8.143.584

1.25. El señor Emiro del Carmen Roperó Suárez solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz que se han visto amenazados por la situación de riesgo y la falta de concreción de las medidas efectivas de protección y reincorporación por parte de las entidades accionadas.

1.26. Fundó su solicitud en la situación de conflictividad social que se presenta en Colombia ligada a la sistematicidad de los ataques y consecuente falta de garantías de seguridad a las y a los firmantes del Acuerdo Final de Paz e integrantes del nuevo partido político Comunes.

1.27. Para el accionante la situación de Derechos Humanos de las y los firmantes del Acuerdo Final de Paz “puede ser caracterizada desde el año 2017 por diversos tipos de agresiones y tipologías, que configuran una pauta sistemática de exterminio en contra de este grupo nacional o colectivo”. Por una parte, puede constatarse la presencia del siguiente tipo de agresiones que afectan particularmente los derechos políticos de la población firmante del instrumento: “estigmatización, desplazamientos individuales y colectivos, homicidios, desapariciones forzadas, amenazas entre otras clases de agresiones”.

1.28. Aunado a lo anterior, resaltó que, desde la firma del Acuerdo Final de Paz, hasta abril de 2020 habían “sido documentados 197 casos de muertes violentas de Firmantes del Acuerdo en proceso de reincorporación. En paralelo se han documentado 39 casos de tentativa de homicidio y 14 casos de desaparición forzada contra Firmantes del Acuerdo en proceso de reincorporación”.

1.29. Manifestó que era sobreviviente de la Unión Patriótica, excombatiente de la antigua insurgencia de las FARC-EP, firmante del Acuerdo Final de Paz y que actualmente se encuentra en proceso de reincorporación social y política.

1.30. Puso de presente que durante los Diálogos de Paz con el gobierno de Colombia fue integrante negociador de las FARC-EP en La Habana y que luego regresó al país para realizar tareas de pedagogía de paz hasta la dejación de armas. Añadió que fue asesor del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito durante un año y medio en el Departamento del Meta e igualmente fue candidato a la Asamblea Departamental del Norte de Santander en las elecciones regionales.

1.31. Informó que en la actualidad trabajaba en condición de promotor de Derechos Humanos en Norte de Santander en un convenio del nuevo partido Comunes con la Organización de Naciones Unidas.

1.32. Señaló que trece integrantes de su familia habían sido asesinados por la Fuerza Pública en el departamento de Norte de Santander. Indicó que de todas las víctimas de su familia, su hermano sufrió desaparición forzosa por el Ejército y una hermana fue asesinada por paramilitares. Preciso que tanto él como su familia han sido víctimas del conflicto armado por desplazamiento forzado, homicidios, amenazas, despojo e intimidaciones.

1.33. Puntualizó que en atención a su actividad política presenta una situación de seguridad compleja, que ha recibido amenazas y hostigamiento por su liderazgo social en la implementación del Acuerdo Final de Paz, así como por su trabajo ligado al nuevo partido político Comunes. Por este motivo, solicitó a la Unidad Nacional de Protección que le realizara un estudio de nivel de riesgo y le ratificaron la misma cantidad de escoltas: cuatro en total. Le asignaron una camioneta nivel cuatro y, otra, nivel tres. El esquema es colectivo en razón a que incluye a su familia en primero y segundo nivel de consanguinidad.

1.34. Enfatizó que en los últimos meses se ha incrementado su nivel de riesgo, en medio de una situación de sistematicidad de los crímenes contra militantes del partido Comunes y manifestó que ha sido víctima de seguimiento por parte del GAULA, lo que da cuenta de los “hostigamientos y del plan criminal contra [su] vida”.

1.35. Sostuvo que pidió un nuevo estudio de nivel de riesgo que se hizo efectivo un mes después por parte de un funcionario de la Subdirección Especializada de la Unidad Nacional de Protección. Relató que la Procuraduría General de la Nación también envió a un funcionario de la Procuraduría Delegada para la Paz a conocer del caso. Relató que el estudio de nivel de riesgo no ha pasado a “estudio de analista”, porque “la subdirección especializada de la UNP se encuentra sin suficiente personal administrativo y sin suficientes escoltas”.

1.36. Trajo a colación que en el mes de febrero de 2019 la Unidad Nacional de Protección mediante resolución ordenó recoger el arma de apoyo de su esquema de seguridad y después de ello renunció uno de los hombres a cargo de su protección.

1.37. Aseguró que el 7 de junio de 2019 remitió una comunicación al director y al subdirector de la Unidad Nacional de Protección solicitando un nuevo estudio de nivel de riesgo, para ajustar su esquema de seguridad, conforme a su nuevo registro de seguridad, en virtud de que el nivel de riesgo es más alto en Norte de Santander que en el departamento del Meta.

1.38. Afirmó que pese al incremento de la violencia en la región del Catatumbo la Unidad Nacional de Protección no le proporcionó la protección solicitada, por lo que nuevamente insistió que se le designara personal, armamento y garantías logísticas adecuadas conforme al nivel de riesgo para garantizar la suficiente protección a su integridad física.

1.39. Expuso, que no obstante la urgencia de que le reforzaran las medidas de protección, la Unidad Nacional de Protección no ha adoptado ninguna decisión al respecto. Es más, las medidas extraordinarias anunciadas no se hicieron efectivas y desde entonces viene solicitando que se atienda el nivel de riesgo extremo que enfrenta sin obtener respuesta.

2. Solicitud a la Corte Constitucional para que declare el estado de cosas inconstitucional (ECI)

2.1. Las y los accionantes en los expedientes acumulados en el proceso de la referencia solicitaron al juez constitucional que en el marco de la garantía colectiva del derecho a la paz sostenible y duradera se dispusieran las siguientes determinaciones dirigidas a un conjunto de autoridades estatales así:

“Tercero. DECLARAR la existencia de un ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL frente a la situación de derechos y seguridad de la población firmante del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera, así como consecuencia de su precaria implementación.

Cuarto. COMUNICAR dicho Estado de cosas inconstitucional a la Presidencia de la República y a las demás entidades accionadas, para que dentro de la órbita de su competencia y en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales ligados a la implementación efectiva de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final, verifiquen la magnitud de esta discordancia y diseñen, ejecuten e implementen planes de acción coordinados para superarla, dando especial prioridad las personas amenazadas y/o en riesgo sobre su vida e integridad personal.

Quinto. COMUNICAR a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, a las presidencias de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Sala Penal de la Corte Suprema Justicia y la Corte Constitucional, al Fiscal General de la Nación, a las direcciones de las entidades que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI), a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República, y a las demás que el juez considere pertinente.

Sexto. ORDENAR a las entidades demandadas a respetar y garantizar el Acto Legislativo 02 de 2017. Es decir que GARANTIZEN (sic.) el cumplimiento de buena fe de lo establecido en el Acuerdo Final de Paz de La Habana. En tutela de los derechos fundamentales a la vida y seguridad personal, frente a la situación de seguridad de excombatientes y sus familiares.

Séptimo. ORDENAR a la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior, a la Unidad Nacional de Protección, a la Consejería presidencial para la Estabilización y la Consolidación, y a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz que tomen las medidas necesarias para solucionar las carencias presupuestales para la implementación del Acuerdo Final, en los ámbitos de su competencia.

Octavo. ORDENAR al Ministerio del Interior, a la Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía General de la Nación a crear un registro completo de todas las agresiones en contra de signatarios del Acuerdo Final, en el que participen las organizaciones de la sociedad civil. En él se deberán desagregar variables como, presunto victimario, lugar, fecha, actividad política del afectado, antecedentes y las demás que resulten necesarias para un conocimiento completo, exhaustivo y detallado del fenómeno.

Noveno. ORDENAR a la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz adoptar planes para prevenir y combatir la estigmatización contra las personas que ejercen la defensa de los derechos humanos o liderazgo social y/o comunal, y/o son signatarios del Acuerdo Final, dentro de las entidades del Estado y en la sociedad.

Décimo. ORDENAR a las autoridades y entidades accionadas subsanar los hechos que motivan la presente acción de tutela y así evitar su expansión, agravamiento y repetición.

Undécimo. ORDENAR al Ministerio del Interior a construir una política pública integral de prevención y protección de signatarios del Acuerdo Final que respete, se acompañe y garantice los compromisos asumidos por el Estado colombiano en el Acuerdo Final de Paz y su respectivo desarrollo legal y constitucional. En todo caso, para su adopción deberá asegurarse el goce efectivo e inmediato de los mínimos de los cuales depende el ejercicio del derecho a la vida en condiciones de dignidad.

Duodécimo. ORDENAR al Ministerio del Interior, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, a la Consejería Presidencial

para la Estabilización y la Consolidación y la Unidad Nacional de Protección, profundizar los análisis de contexto para la evaluación del riesgo y para la adopción de las medidas de protección, bajo un enfoque diferenciado que tenga en cuenta las situaciones particulares de la población que requiere protección y el lugar en el que ejercen su labor. Lo anterior, siguiendo formal y materialmente lo pactado en el Acuerdo Final.

Decimotercero. ORDENAR a las entidades accionadas que, dentro de la órbita de sus competencias, ofrezcan respuesta efectiva, acorde con lo pactado en La Habana, a las necesidades de la población firmante del Acuerdo Final de Paz. Es decir, que cada una diseñe, implemente y aplique prontamente una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales que conduzca efectivamente al goce pleno y material de derechos fundamentales tutelados, para lo cual deberían realizar las siguientes acciones, dentro de los plazos que el juez constitucional estime pertinentes.

Decimocuarto. ORDENAR a la Presidencia de la República y al Ministerio del Interior que, en coordinación con el Ministerio de Defensa y la Fiscalía General de la Nación, diseñen e implementen una “política pública para el desmantelamiento de los grupos armados ilegales y organizaciones criminales y sus redes de apoyo, como se estipula en el Acuerdo de Paz, es esencial para frenar la violencia que estos grupos infligen a las comunidades vulnerables”, como lo expresa la Misión de verificación de Naciones Unidas en Colombia, en su Informe del Secretario General que comprende el periodo entre el 27 de septiembre y el 26 de diciembre de 2019 (párrafo 97).

Decimoquinto. ORDENAR a la Presidencia de la República, a la Consejería presidencial para la Estabilización y la Consolidación a que vuelva a convocar a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para avanzar en la finalización e implementación de esta política. Se debe considerar la posibilidad de seguir avanzando en la implementación del Decreto núm. 660 de 2018, relativo al Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, que es otro vehículo importante para mejorar la seguridad de las comunidades en las antiguas zonas de conflicto”, como lo expresa la Misión de verificación de Naciones Unidas en Colombia, en su Informe del Secretario General que comprende el periodo entre el 27 de septiembre y el 26 de diciembre de 2019 (párrafo 97). Frente al seguimiento de las órdenes del juez constitucional para la solución estructural que garantice el goce efectivo de derechos fundamentales.

Decimosexto. ORDENAR a las entidades accionadas enviar informes trimestrales al juez constitucional que conoce la tutela, a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, al partido político FARC y la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI), sobre el avance de este proceso. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

Decimoséptimo. CONMINAR a las entidades y autoridades accionadas a aumentar el nivel de coordinación entre el nivel nacional y territorial para que las medidas de protección sean adecuadas para resguardar los derechos fundamentales de las personas en proceso de reincorporación. O, alternativamente, DELIMITAR las competencias atinentes a lo nacional y lo territorial en materia de acciones de implementación efectiva del Acuerdo y las respectivas disposiciones legales y constitucionales.

Decimoctavo. PONER EN CONOCIMIENTO de la Contraloría General de la República los hechos expuestos en la acción de tutela, con el fin de que esta entidad, en arreglo a sus competencias, coadyuve en la vigilancia de la gestión fiscal de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo Final, así como de los recursos destinados para la protección de sus signatarios y líderes sociales.

Decimonoveno. PONER EN CONOCIMIENTO de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo todos los sucesos a los que hace referencia la acción de tutela, para que tomen acciones dentro de la órbita de sus funciones y competencias. Frente la necesidad de adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones que solventen la situación descrita:

Vigésimo. EXHORTAR a la Fiscalía General de la Nación, en particular la Unidad de Investigación y Desmantelamiento de las Organizaciones Criminales, a adoptar medidas para investigar con debida diligencia y hacer frente a la situación de impunidad respecto de los crímenes cometidos contra personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales y signatarios del Acuerdo Final, determinando autores materiales e intelectuales, al tiempo que la existencia o no fenómenos de macro criminalidad, sistematicidad y de patrones de repetición.

Vigésimo primero. EXHORTAR al Senado de la República y la Cámara de Representantes a dar trámite a las leyes contenidas y/o

propuestas en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Vigésimo segundo. PREVENIR a todas las autoridades nacionales y territoriales responsables de la ejecución de acciones, planes, programas o proyectos relacionados directa o indirectamente con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que en lo sucesivo se abstengan de actuar en contravía de lo pactado y respeten los contenidos del mismo”.

3. Contestación de la demanda

3.1. Presidencia de la República⁹

3.1.1. En respuesta a las acciones de tutela de la referencia, la Presidencia de la República –Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación– puso de presente que no había “dado lugar a la vulneración de ningún derecho fundamental”, motivo por el cual no se cumplía con la exigencia de legitimidad por pasiva.

3.1.2. Consideró la Presidencia de la República que en el caso que se examina no resultaba factible evaluar judicialmente y acoger la solicitud planteada por los accionantes, en el sentido de que se declare el estado de cosas inconstitucional, puesto que tal decisión solo puede ser adoptada por “el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, esto es, la Corte Constitucional”.

3.1.3. En consonancia con lo señalado, resulta evidente para la Presidencia de la República que los asuntos relacionados con las garantías de seguridad no son del resorte directo de esa oficina, pues “existe una Entidad encargada específicamente de dicha función y radica en la Unidad Nacional de Protección. De ahí la improcedencia del amparo constitucional respecto de la Presidencia de la República.

3.2. Unidad Nacional de Protección (UNP)¹⁰

3.2.1. La Unidad Nacional de Protección, por conducto del Jefe (E) de la Oficina Asesora Jurídica, respondió a la acción constitucional exponiendo,

⁹ La respuesta de la Presidencia se presentó de manera separada en los casos de los señores Nubia Amparo Ortega, Tomás Ignacio Erira y Álvaro Andrés Vargas. Se allegó de manera conjunta al expediente acumulado en los casos de los señores Henry Paul Rosero, Dora Marcela Pepinosa y José Alfonso Rodríguez. Acá se toma esta última que en los aspectos generales coincide con las demás contestaciones, visible en el expediente digital T-7.987.084, consecutivo 88.

¹⁰ Las respuestas de la Unidad Nacional de Protección se presentaron de manera separada en los expedientes de la señora Nubia Amparo Ortega Argos, (expediente digital T-987.084, consecutivo 81); del señor Tomás Ignacio Erira Erira (expediente digital T-987.084, consecutivo 82) y Álvaro Andrés Vargas (expediente digital T-987.084, consecutivo 108). En el caso de los señores Henry Paul Rosero, Dora Marcela Pepinosa y José Alfonso Rodríguez Muchos se presentó de manera conjunta (expediente digital T-987.084, consecutivo 121). En este lugar se presentan los argumentos generales que se reiteran en todas las contestaciones, extraídos del expediente de la señora Nubia Amparo Ortega Argos, expediente digital T-987.084, consecutivo 81.

primero, el alcance de su competencia. Sobre este aspecto, resaltó que el Gobierno Nacional en coordinación con la UNP e instituciones del Estado pusieron en marcha un programa de protección integral para salvaguardar a los integrantes del nuevo partido que surgió a raíz de la desmovilización de las FARC-EP y crearon un cuerpo de seguridad y protección de naturaleza mixta que incluye personal de la Policía Nacional, el personal adscrito a la UNP y antiguos miembros de las FARC-EP, para brindar seguridad a los exintegrantes del grupo guerrillero, de conformidad con el nivel de riesgo.

3.2.2. De acuerdo con lo expuesto, destacó que la UNP no se encontraba facultada para desempeñar funciones que institucionalmente corresponden a otra entidad o persona jurídica, pues ello significaría contradecir lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política. Ni en el Decreto Ley 4065 de 2011 y tampoco en el Decreto 1066 de 2015 se prevén atribuciones frente a toda suerte de pretensiones, de modo que responder por todos los hechos alegados en la demanda podría significar una extralimitación de funciones por parte de la UNP.

3.2.3. En relación con la solicitud de declaratoria del estado de cosas inconstitucional, propuso declarar improcedente tal solicitud, pues, en su criterio, ello desconoce el principio de subsidiariedad de la tutela.

3.3. Ministerio del Interior¹¹

3.3.1. La jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior solicitó denegar la acción de tutela respecto de esta entidad.

3.3.2. Para ello, manifestó que existe falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto, a partir del 1º de noviembre de 2011 el Ministerio del Interior procedió a trasladar a la Unidad Nacional de Protección el programa de Protección, que actualmente se encuentra reglamentado por el Decreto 1066 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”¹². De igual manera, afirmó que dio cumplimiento a lo que establece el artículo 23 del Decreto 4065 de 2011 sobre la entrega de archivos.

3.3.3. Concluyó que no vulneró derecho fundamental alguno de los accionantes y agregó que la acción de tutela era improcedente para solicitar la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, más aún, cuando no se allegaron las pruebas para respaldar esa petición.

3.4. Respuesta del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC –hoy partido Comunes–¹³

¹¹ Visible en el expediente digital T-7.987.084, consecutivo 52.

¹² Parte 4 DERECHOS HUMANOS, Título 1 Programa de Protección.

¹³ La respuesta del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC –hoy partido Comunes– se presentó de manera separada en los casos de los señores Nubia Amparo Ortega, Tomás Ignacio Erika y Álvaro Andrés Vargas. Se allegó de manera conjunta al expediente acumulado en los casos de los señores Henry Paul Rosero, Dora Marcela Pepinosa y José Alfonso Rodríguez. Aquí se toma esta última que en los aspectos

3.4.1. El señor Pablo Catatumbo Torres Victoria, en su condición de representante legal del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común –hoy Comunes–, respondió a las tutelas de la referencia y puso de presente los hechos de violencia ocurridos en los últimos tiempos contra los integrantes de su partido y contra quienes suscribieron el Acuerdo Final y se encuentran en proceso de reincorporación¹⁴, tras lo cual indicó que compartía y secundaba las peticiones de las tutelas que obran en el expediente de la referencia. Al respecto, manifestó su preocupación sobre la existencia de un estado de cosas inconstitucional “contra la población de signatarios y signatarias del Acuerdo de Paz y contra la implementación misma de lo pactado”.

3.5. Jurisdicción Especial para la Paz¹⁵

3.5.1. El asesor de la presidencia de la Jurisdicción Especial para la Paz puntualizó que, de las peticiones consignadas en las demandas de los accionantes, a saber, que **i)** “se ordene a la UNP la ejecución de las medidas de protección que se derivan de la evaluación de riesgo que, de acuerdo con lo afirmado por los accionantes, se hizo respecto del Área de Reincorporación en la que residen”; **ii)** se declare el estado de cosas inconstitucional respecto de varios aspectos de cumplimiento del Acuerdo Final de Paz entre la ex guerrilla de las FARC y el Gobierno Nacional y **iii)** se exhorte a las autoridades correspondientes al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado en el marco de la suscripción del Acuerdo Final de Paz, ninguna ha sido agenciada por la JEP.

3.5.2. En relación con las pretensiones relativas al cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final de Paz, explicó que tales solicitudes escapaban de la órbita de competencia de la JEP, cuyas funciones son “eminentemente jurisdiccionales respecto de las conductas cometidas por los combatientes por causa y con ocasión del conflicto armado, careciendo de prerrogativas de vigilancia al cumplimiento de lo acordado en otras materias”.

3.6. Fiscalía General de la Nación¹⁶

generales coincide con las demás contestaciones, visible en el expediente digital T-7.987.084, consecutivo 109.

¹⁴ A propósito de tal situación, solicitó tener en cuenta el Informe de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia en concordancia con las resoluciones 2487 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

¹⁵ La respuesta de la Presidencia de la Jurisdicción Especial para la Paz se presentó de manera separada en los casos de los señores Nubia Amparo Ortega, Tomás Ignacio Erira y Álvaro Andrés Vargas. Se allegó de manera conjunta al expediente acumulado en los casos de los señores Henry Paul Rosero, Dora Marcela Pepinosa y José Alfonso Rodríguez. Acá se toma la contestación en el expediente de la señora Nubia Amparo Ortega que en los aspectos generales coincide con las demás contestaciones, visible en el expediente digital T-7.987.084, consecutivo 92.

¹⁶ La respuesta de la Fiscalía General de la Nación se presentó de manera separada en los casos de los señores Nubia Amparo Ortega, Tomás Ignacio Erira y Álvaro Andrés Vargas. Se allegó de manera conjunta al expediente acumulado en los casos de los señores Henry Paul Rosero, Dora Marcela Pepinosa y José Alfonso Rodríguez. Acá se toma la contestación presentada en el asunto del señor Tomás Ignacio Erira que en los aspectos generales coincide con las demás respuestas, visible en el expediente digital T-7.987.084, consecutivo 153.

3.6.1. La señora Vice Fiscal General de la Nación respondió a las demandas de tutela de la referencia precisando que las pretensiones de los accionantes se encontraban encaminadas a que el juez de tutela ordenara a la Fiscalía General de la Nación que adopte “medidas para investigar con debida diligencia y hacer frente a la situación de impunidad respecto de los crímenes cometidos contra personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales y signatarios del Acuerdo Final, determinando autores materiales e intelectuales”.

3.6.2. Al respecto, puntualizó que la Fiscalía avanzó de manera diligente “con las investigaciones penales contra afectaciones cometidas en contra de defensores de derechos humanos, líderes sociales y personas en proceso de reincorporación de las FARC – EP”, según lo prescribe el artículo 250 de la Constitución Política y lo dispuso el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

3.6.3. Solicitó declarar improcedente la acción de tutela respecto de la Fiscalía General de la Nación, toda vez que, en su criterio, no se cumple con la exigencia de subsidiariedad en relación con las pretensiones dirigidas contra la entidad. Advirtió la señora Vicefiscal que los hechos alegados formaban parte de investigaciones penales en curso y las pretensiones aducidas “cuentan con instancias y mecanismos procesales establecidos para ser desarrollados”.

3.7. Procuraduría General de la Nación¹⁷

3.7.1. En relación con **i)** la tutela de los derechos fundamentales a la vida y seguridad personal, frente a la situación de seguridad de excombatientes y sus familiares, la Procuraduría General de la Nación respondió las pretensiones contempladas en los numerales cinco (5)¹⁸ y ocho (8)¹⁹. En ese orden, indicó que, de acuerdo con lo dispuesto por la Directiva 002 de 2017, recomendó al Gobierno Nacional crear un “registro único, integrado, consolidado y actualizado de los defensores y defensoras de los derechos humanos, y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, y lideresas y líderes políticos y sociales, y sus organizaciones y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo de Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

¹⁷ La respuesta de la Procuraduría General de la Nación se presentó de manera separada en los casos de los señores Nubia Amparo Ortega, Tomás Ignacio Erira y Álvaro Andrés Vargas. Se allegó de manera conjunta al expediente acumulado en los casos de los señores Henry Paul Rosero, Dora Marcela Pepinosa y José Alfonso Rodríguez. Acá se toma esta última que en los aspectos generales coincide con las demás contestaciones, visible en el expediente digital T-7.987.084, consecutivo 159.

¹⁸ “COMUNICAR a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, a las presidencias de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Sala Penal de la Corte Suprema Justicia y la Corte Constitucional, al Fiscal General de la Nación, a las direcciones de las entidades que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI), a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República, y a las demás que el juez considere pertinente”.

¹⁹ Octavo. ORDENAR al Ministerio del Interior, a la Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía General de la Nación a crear un registro completo de todas las agresiones en contra de signatarios del Acuerdo Final, en el que participen las organizaciones de la sociedad civil. En él se deberán desagregar variables como, presunto victimario, lugar, fecha, actividad política del afectado, antecedentes y las demás que resulten necesarias para un conocimiento completo, exhaustivo y detallado del fenómeno”.

3.7.2. A propósito de la pretensión contemplada en el numeral decimocuarto (14)²⁰, informó que expidió la Directiva 001 del 2020, “en la que se establecen los lineamientos para la protección y el respeto de los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de los excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo de Paz)”.

3.7.3. En lo que respecta al **ii)** seguimiento de las órdenes del juez constitucional para la solución estructural que garantice el goce efectivo de derechos fundamentales, se refirió a las pretensiones contempladas en el numeral decimosexto (16)²¹, puntualizando que por medio de la expedición de la Directiva 001 de 2020 –ya aludida– solicitó a la Unidad Nacional de Protección allegar ante la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz “un informe trimestral en el que se incluya: a) número de solicitudes recibidas; b) número de solicitudes tramitadas; c) número de medidas de protección aprobadas; y, d) número de medidas de protección implementadas”. Adicionalmente, informó que pidió a la UNP que la información solicitada discriminara por departamentos y municipios, así como especificara si se trataba de excombatientes, integrantes del partido político o de un familiar”.

3.7.4. En lo relativo a las pretensiones contempladas en el numeral decimoséptimo (17)²², sostuvo el Ministerio Público que la Procuraduría General de la Nación “recomendó al Ministerio de Defensa Nacional en coordinación con la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación y la Agencia para la Reincorporación y Normalización, adoptar una estrategia de seguridad especial para la protección y control de riesgos de las zonas en donde se encuentren grupos representativos de los excombatientes de las FARC-EP acreditados, que están en proceso de reincorporación política, social y/o económica, y fortalecer la estrategia de seguridad para los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación”.

²⁰“ORDENAR a la Presidencia de la República y al Ministerio del Interior que, en coordinación con el Ministerio de Defensa y la Fiscalía General de la Nación, diseñen e implementen una “política pública para el desmantelamiento de los grupos armados ilegales y organizaciones criminales y sus redes de apoyo, como se estipula en el Acuerdo de Paz, es esencial para frenar la violencia que estos grupos infligen a las comunidades vulnerables”, como lo expresa la Misión de verificación de Naciones Unidas en Colombia, en su Informe del Secretario General que comprende el periodo entre el 27 de septiembre y el 26 de diciembre de 2019 (párrafo 97)”.

²¹ ORDENAR a las entidades accionadas enviar informes trimestrales al juez constitucional que conoce la tutela, a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, al partido político FARC y la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI), sobre el avance de este proceso. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto”.

²² “Decimoséptimo. CONMINAR a las entidades y autoridades accionadas a aumentar el nivel de coordinación entre el nivel nacional y territorial para que las medidas de protección sean adecuadas para resguardar los derechos fundamentales de las personas en proceso de reincorporación. O, alternativamente, DELIMITAR las competencias atinentes a lo nacional y lo territorial en materia de acciones de implementación efectiva del Acuerdo y las respectivas disposiciones legales y constitucionales”.

3.7.5. A propósito de la pretensión contemplada en el numeral decimooctavo (18)²³, indicó que la Procuraduría delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz no tenía competencia al respecto.

3.7.6. Sobre la pretensión prevista en el numeral decimonoveno (19)²⁴ precisó que, como podía comprobarse en el presente documento de respuesta a las acciones de tutela de la referencia, la Procuraduría General de la Nación expuso las acciones adelantadas en relación con cada una de las pretensiones, de conformidad con las competencias que son de su resorte.

3.7.7. En lo atinente a la pretensión consignada en el numeral vigésimo (20)²⁵, recordó que la “Procuraduría delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz no tiene competencia para adelantar acciones de investigación”.

3.7.8. Frente a la exigencia establecida en el numeral vigesimoprimer (21)²⁶, trajo a colación que en “el Informe sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz, 2016 – 2019 presentado al Congreso de la República en agosto del 2019, la Procuraduría General de la Nación recomendó al Gobierno Nacional promover el debate legislativo sobre los temas pendientes del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

3.7.9. Ahora, con relación con **iv)** las garantías para la participación política informó que “en el marco del seguimiento adelantado por la Procuraduría General de la Nación al componente de reincorporación política, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 1909 de 2018, se presentó al Congreso de la República el informe sobre el cumplimiento de los derechos establecidos en el Estatuto de la Oposición”²⁷.

3.7.10. Finalmente, acerca de la seguridad personal de los accionantes, manifestó que no existía solicitud alguna en dicha delegada, por lo cual, no se podían pronunciar de manera particular sobre este aspecto.

²³“Decimooctavo. PONER EN CONOCIMIENTO de la Contraloría General de la República los hechos expuestos en la acción de tutela, con el fin de que esta entidad, en arreglo a sus competencias, coadyuve en la vigilancia de la gestión fiscal de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo Final, así como de los recursos destinados para la protección de sus signatarios y líderes sociales”.

²⁴ “Decimonoveno. PONER EN CONOCIMIENTO de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo todos los sucesos a los que hace referencia la acción de tutela, para que tomen acciones dentro de la órbita de sus funciones y competencias”.

²⁵ “Vigésimo. EXHORTAR a la Fiscalía General de la Nación, en particular la Unidad de Investigación y Desmantelamiento de las Organizaciones Criminales, a adoptar medidas para investigar con debida diligencia y hacer frente a la situación de impunidad respecto de los crímenes cometidos contra personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales y signatarios del Acuerdo Final, determinando autores materiales e intelectuales, al tiempo que la existencia o no fenómenos de macrocriminalidad, sistematicidad y de patrones de repetición”.

²⁶ “Vigesimoprimer. EXHORTAR al Senado de la República y la Cámara de Representantes a dar trámite a las leyes contenidas y/o propuestas en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

²⁷ “Para el desarrollo del informe en mención, se visitaron las sedes de las organizaciones políticas declaradas en oposición (Partido Alianza Verde, Partido Polo Democrático Alternativo, Movimiento Alternativo Indígena y Social, Partido FARC y Partido Unión Patriótica), así como a las sedes de las organizaciones políticas declaradas en independencia (Partidos Liberal, Cambio Radical y Alianza Social Independiente)”.

3.8. Defensoría del Pueblo Regional Nariño²⁸

3.8.1. La Defensoría del Pueblo –Regional Nariño– consideró en su contestación que se debía declarar la desvinculación de esa autoridad del asunto de la referencia, toda vez que no se configuró la exigencia de legitimidad en la causa por pasiva en cuanto no se desconoció derecho fundamental alguno de los accionantes a la vida, a la seguridad, a la integridad personal y a la paz.

3.8.2. Así las cosas, pidió la desvinculación de la Defensoría del Pueblo del trámite de la presente acción de tutela porque ha cumplido con sus deberes legales y constitucionales.

3.9. Senado de la República²⁹

3.9.1. El secretario general del Senado de la República manifestó, en cuanto al exhorto para que dicha Corporación tramite los proyectos de ley relacionados con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera, que todos los proyectos radicados en dicha célula legislativa iniciaron el correspondiente proceso legislativo.

3.9.2. Por lo tanto, afirmó que la Rama Ejecutiva y los entes de control eran los competentes para conocer de las demás pretensiones de los accionantes y que el Senado de la República no tenía dentro de sus funciones conocer de esos asuntos.

3.9.3. En consecuencia, solicitó que el Senado de la República fuera desvinculado de la presente acción de tutela, porque no había vulnerado derecho fundamental alguno.

3.9.4. En este proceso específico, el secretario general agregó que el 18 de mayo de 2020, el Senado de la República citó a los ministros del Interior y Defensa para realizar un debate de control político sobre el incumplimiento por parte de las FARC de las obligaciones derivadas del Acuerdo Final en materia de bienes y reincidencia, en el cual se dio a conocer el estado actual de dicha implementación.

3.10. Cámara de Representantes³⁰

3.10.1. La jefe de la División Jurídica de la Cámara de Representantes aclaró que aun cuando la pretensión vigesimoprimera era la única que se dirigía contra el Congreso de la República, de todas maneras, existía falta de

²⁸ La respuesta de la Defensoría del Pueblo se presentó de manera separada en los casos de los señores Nubia Amparo Ortega, Tomás Ignacio Erira y Álvaro Andrés Vargas. Se allegó de manera conjunta al expediente acumulado en los casos de los señores Henry Paul Rosero, Dora Marcela Pepinosa y José Alfonso Rodríguez. Acá se toma esta última que en los aspectos generales coincide con las demás contestaciones, visible en el expediente digital T-7.987.084, consecutivo 163.

²⁹ Visible en el expediente digital T-8.009.306, consecutivo 79.

³⁰ Visible en el expediente digital T-8.009.306, consecutivo 63.

competencia para satisfacer las pretensiones de los accionantes porque, de acceder a ellas, vulneraría el principio de legalidad o las prohibiciones expresas en la Constitución, respecto a que no le corresponde inmiscuirse en asuntos privativos de otras autoridades.

3.10.2. De otro lado, en lo relativo a que se exhorte “(...) al Senado de la República y la Cámara de Representantes a dar trámite a las leyes contenidas y/o propuestas en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, expresó que el accionante parecía referirse a la configuración de una omisión legislativa derivada de la falta de trámite de las normas contenidas o propuestas en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

3.10.3. Sin embargo, indicó que ese medio de defensa judicial, esto es, la acción de tutela no sería procedente en contra de omisiones legislativas. Además, recordó que se refería a una norma de carácter general, impersonal y abstracto y, en esta medida, el accionante contaría con otros medios para que su solicitud fuera tramitada dentro del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, la solicitud planteada a través de esta acción constitucional resultaba improcedente.

3.10.4. En este orden, solicitó la desvinculación del Congreso de la República –Cámara de Representantes– y de su presidente del trámite de la presente acción constitucional.

3.11. Corte Suprema de Justicia- Sala de Casación Penal³¹

3.11.1. La oficial mayor de la Secretaría de la Sala de Casación Penal manifestó que dicha Corporación judicial no es un órgano de consulta y solo tiene competencia en los asuntos que la Constitución y la Ley le asignan. Por lo tanto, indicó que no podía intervenir ante otras autoridades, pues sólo a través de sus decisiones puede pronunciarse sobre los hechos específicos que llegan a su conocimiento en aplicación e interpretación de la ley y la jurisprudencia.

3.11.2. Por lo anterior, solicitó su desvinculación del presente proceso de tutela ante la evidencia de que no ha vulnerado derecho fundamental alguno de los accionantes.

3.12. Contraloría General de la República³²

3.12.1. La representación de la Contraloría General de la República desarrolló, por un lado, lo atinente a la competencia de dicha entidad y su papel en la implementación del Acuerdo Final. De otro lado, hizo referencia a los informes que ha publicado en el marco de esa competencia y precisó que a

³¹ Visible en el expediente digital T-8.009.306, consecutivo 5

³² Visible en el expediente digital T-8.009.306, consecutivo 58.

este órgano de control no le corresponde determinar las afectaciones puntuales del demandante, menos aún, lo relativo al estado de cosas inconstitucional.

3.13. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “A”³³

3.13.1. La magistrada Amparo Navarro López manifestó que, para el caso en concreto y en lo que respecta a dicho Tribunal, en efecto, el proceso de tutela fue presentado por el accionante Francisco Gamboa Hurtado el viernes 13 de marzo de 2020 ante esa Corporación. Sin embargo, por intermedio del Auto del 16 de marzo de 2020 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Sub-Sección “A”, procedió a remitir por competencia territorial el trámite a los Juzgados del Circuito de San José del Guaviare, toda vez que la acción constitucional involucraba una serie de presuntas vulneraciones a sujetos que se encontraban en dicho municipio.

3.13.2. Así las cosas, no puede atribuírsele una presunta violación de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, toda vez que es claro que el Tribunal recibió la acción de tutela a la que hace referencia el señor Gamboa Hurtado el viernes 13 de marzo de 2020 y, el lunes 16 de marzo de 2020, procedió a proferir un auto que disponía la remisión del proceso a los Juzgados del Circuito de San José del Guaviare.

3.13.3. En consecuencia, pidió la denegación de la presente acción constitucional por no existir la vulneración de derechos fundamentales alegada en lo que respecta al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

3.14. Corte Constitucional³⁴

3.14.1. El 2 de junio de 2020, el magistrado Alberto Rojas Ríos intervino, en calidad de presidente de la Corte Constitucional, en la acción de tutela instaurada por el señor Francisco Gamboa Hurtado.

3.14.2. Es de recordar que en el expediente T-8.009.306, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto proferido el 26 de mayo de 2020 admitió la tutela y ordenó notificar “por el medio más expedito y eficaz” ... a los magistrados que integran el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, quienes podrán contestar la presente tutela y allegar los documentos que pretendan hacer valer como pruebas, dentro de los tres (3) días siguientes al recibo del respectivo oficio”.

3.14.3. Adicionalmente, ordenó **comunicar** lo resuelto a los presidentes del Senado de la República, de la Cámara de Representantes, a las presidencias de la Jurisdicción Especial para la Paz, de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, a las entidades que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición

³³ Visible en el expediente digital T-8.009.306, consecutivo 38.

³⁴ Visible en el expediente digital T-8.009.306, consecutivo 94 (fallo de primera instancia).

(SIVJRNR), al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República, al director del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común –hoy partido Comunes–, “para que dentro del término de tres (3) días contados a partir del recibo de la correspondiente comunicación manifestaran lo que consideraran pertinente”³⁵.

3.14.4. El entonces presidente de la Corte Constitucional, Alberto Rojas Ríos, respondió a la comunicación recibida, poniendo de presente que carecía de competencia para definir un nivel de riesgo vital respecto del accionante y, mucho menos, podía ordenar la implementación de algún modelo o esquema de seguridad personal en su caso.

3.14.5. Como puede verse, la providencia dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado **comunicó** a la Corte Constitucional y, a otras autoridades, para que expusieran lo que encontraran relevante en el asunto, sin que ello haya implicado orden alguna que vincule a la Corte Constitucional y que esta autoridad deba cumplir.

3.14.6. Desde la perspectiva antes anotada, la comunicación oficiada a la presidencia de la Corte Constitucional por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado no generó ningún “interés directo o actual en la actuación procesal”, en los términos del numeral primero del artículo 51 del Código de Procedimiento Penal.

4. Decisiones judiciales

Expediente T-7.987.084

4.1. Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Pasto³⁶

4.1.1. La Sala Penal del Tribunal Superior de Pasto, mediante sentencia del veintiuno (21) de abril de dos mil veinte (2020) resolvió tutelar los derechos fundamentales a la vida e integridad personal de los accionantes. En su criterio, la Unidad Nacional de Protección ha sido negligente en el cumplimiento de sus obligaciones, tanto más cuanto –como esa autoridad lo ha puesto de presente públicamente–, ha funcionado de manera normal durante la pandemia.

4.1.2. Por ese motivo, ordenó a la Unidad Nacional de Protección que dentro del término máximo de las setenta y dos (72) horas siguientes a la notificación de la sentencia, implementara las medidas colectivas estudiadas y decretadas a favor del Nuevo Punto de Reincorporación Tallambí en el municipio de Cumbal (Nariño).

4.1.3. Ahora bien, acerca de la pretensión relacionada con el cumplimiento del Acuerdo de Paz, sostuvo que la acción de tutela resultaba improcedente, toda vez que, tratándose de “un derecho programático”, la acción popular y la

³⁵ Cfr. expediente digital T-8.009.306, consecutivo número 34.

³⁶ Visible en el expediente digital T-7.987.084, consecutivo 174.

acción de cumplimiento constituían la vía jurídica adecuada para alcanzar ese objetivo.

4.1.4. Sobre la pretensión de que se declare el estado de cosas inconstitucional por el cumplimiento del Acuerdo de Paz puso de presente que carecía de competencia para analizar y establecer si en el asunto de la referencia se configura un estado de cosas inconstitucional en lo relativo a “la situación de derechos y seguridad de la población firmante del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera, así como consecuencia de su precaria implementación”, que reclaman los actores. Tal suerte de determinación corresponde adoptarla de manera exclusiva y excluyente a la Corte Constitucional, autoridad de la cual, por su misma funcionalidad o cobertura nacional, se colige esa facultad que concuerda además con lo dispuesto por el artículo 241 de la Constitución Política.

Expediente T- 7.987.142

4.2. Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Pasto³⁷

4.2.1. La Sala Penal del Tribunal Superior de Pasto, mediante sentencia del 16 de junio de 2020, tuteló los derechos fundamentales a la vida e integridad personal del señor Ricardo Palomino Ducuará y de todos los demás que integran el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) – Tumaco– Nariño.

4.2.2. En ese orden, afirmó que la Unidad Nacional de Protección (UNP) vulneró las garantías del actor, por cuanto no hizo efectiva la medida de protección relacionada con el número de agentes de protección excusándose en el hecho de no contar con personal disponible en esa zona y el estado de emergencia sanitaria a raíz de la Covid-19.

4.2.3. No obstante, en criterio del Tribunal estas razones solo denotan su falta de voluntad política para concretar los deberes frente a esta población específica que debe ser protegida por el Estado.

4.2.4. Más aún, cuando el actor y el colectivo al que pertenece se encuentra en riesgo extraordinario y real por la probable acción de grupos armados organizados al margen de la ley de guerrilla activa (ELN), disidencias subversivas de las FARC (grupo Oliver Sinisterra), de grupos residuales (GAOR) y/o de bandas delincuenciales dedicadas al narcotráfico que se disputan la zona para sus actividades delictuales y hasta para la cooptación forzada de fichas humanas a efecto de engrosar sus filas.

4.2.5. Enfatizó el juez de instancia que estas personas y grupos no cesan en sus actividades delictivas durante las épocas de pandemia, ni se someten a las

³⁷ Visible en el expediente digital T- 7.987.142, consecutivo 90.

medidas restrictivas de confinamiento dispuestas por el Estado; de suerte que sus derechos a la seguridad y vida se encuentran en vilo.

4.2.6. Por lo anterior, ordenó a la UNP que dentro del término máximo de las setenta y dos (72) horas siguientes a la notificación de la sentencia, en coordinación con las entidades administrativas competentes, materializara en su totalidad las medidas de protección colectivas estudiadas y decretadas a favor del Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) – Tumaco – Nariño.

4.2.7. Ahora, en lo que se refiere a las pretensiones relacionadas con la protección de los derechos a la paz y la declaratoria de existencia de un estado de cosas inconstitucionales, frente a la implementación del Acuerdo Final, explicó que esa misma Sala había estudiado un caso que presenta analogía fáctica con el presente asunto y en el que había declarado la improcedencia de la acción de tutela respecto a estas pretensiones en particular. Por lo cual, en este caso tomaría el mismo camino jurídico.

4.2.8. Respecto a la protección del derecho a la paz, recordó que se trataba de una garantía de cumplimiento programático y para su materialización es necesaria la confluencia de múltiples acciones de pedagogía e inversión social, de entendimiento y ejecutorias políticas, afirmaciones económicas por parte del ejecutivo y hasta de transformaciones ideológicas multilaterales que de manera solidaria concurren hacia el mismo fin institucional.

4.2.9. En punto a la solicitud de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, reiteró que, por competencia, le correspondía analizarla al órgano de cierre de la jurisdicción constitucional.

Expediente T-8.009.306

4.3. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta³⁸

4.3.1. La sección Quinta del Consejo de Estado, declaró la carencia actual de objeto por hecho superado. Lo anterior, por cuanto en el caso concreto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, mediante sentencia del 18 de junio de 2020, resolvió de fondo la solicitud de amparo presentada por el señor Francisco Gamboa Hurtado.

4.3.2. Específicamente, explicó que el Tribunal accionado decidió amparar los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad e integridad personal del señor Francisco Gamboa Hurtado y, en consecuencia, ordenó a la Unidad Nacional de Protección que en el término de cuarenta y ocho (48) horas implementara las medidas de seguridad a las que tenía derecho el actor de acuerdo con la valoración de su situación particular.

³⁸ Visible en el expediente digital T-8.009.306, consecutivo 94.

4.3.3. Por lo anterior, indicó que era claro que el presente trámite procesal carecía actualmente de objeto, pues el hecho que motivó la presentación de la acción de tutela fue superado.

4.3.4. Sin embargo, expuso que en atención a que la autoridad judicial ya había dictado sentencia dentro de dicho proceso, cualquier orden que se impartiera por parte de dicha Sala sería en vano, puesto que la posible vulneración cesó debido a la actuación de la parte demandada.

4.4. Sección Cuarta –Subsección “A”– del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

4.4.1. Teniendo en cuenta que la decisión adoptada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo del Estado referida en párrafos anteriores fue la de declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, dado el pronunciamiento de la Sección Cuarta –Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional solicitó mediante el auto 132 proferido el 23 de marzo de 2021 copia del expediente.

4.4.2. A partir de la lectura de los documentos remitidos a la Corte Constitucional pudo constatar, efectivamente, que la Sección Cuarta –Subsección “A”– del Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió, mediante sentencia proferida el 18 de junio de 2020, lo siguiente:

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales a la vida, seguridad e integridad personal del señor Francisco Gamboa Hurtado, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta Sentencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de presente fallo, si aún no lo ha hecho, proceda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, a implementar y poner en conocimiento del actor las medidas que, con ocasión de la valoración de la situación puntual, determinó en la Resolución 0032 del 30 de abril de 2020.

TERCERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela presentada por el señor Francisco Gamboa Hurtado con respecto a la salvaguarda de su derecho a la Paz, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente fallo.

CUARTO: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela en aquello que refiere a la vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad e integridad personal, vida y el derecho a la paz de los signatarios y signatarias del Acuerdo Final

de Paz, según lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

QUINTO: DECLARAR PROBADA la falta de legitimación por pasiva, y en consecuencia **DESVINCULAR** del presente trámite al Presidente de la Republica, al Alto Comisionado para la Paz, a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, al Ministerio del Interior, al Senado de la República a la Cámara de Representantes, al Fiscal General de la Nación, a las direcciones de las entidades que componen el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, al Defensor del Pueblo y al Partido Político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, de conformidad con lo expuesto en los considerando de esta Sentencia.

SEXTO: COMUNICAR la presente decisión al Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, Magistrado de la Sección Quinta del Consejo de Estado, por intermedio del correo electrónico secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co.

4.4.3. En las consideraciones de la sentencia, la Sección Cuarta –Subsección “A”– del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se refirió a una cuestión previa relacionada con la duplicidad de acciones y la actuación temeraria, apoyándose para el efecto en lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia T-298 de 2018³⁹.

4.4.4. Consideró que en el caso del señor Francisco Gamboa Hurtado se presentaba una circunstancia singular en cuanto se ponía en evidencia “una particularidad generada con ocasión de una primera acción de tutela que fue presentada por el actor y se abordó en la providencia a la que se está haciendo referencia en el caso con número de radicado 25000-23-15-000-2020-00209-00) que se podría contraponer con una segunda acción que también estaba cursando ante la Sección Quinta del Consejo de Estado (11001-03-15-000-2020-02072-00).

4.4.5. Si bien la Sección Cuarta –Subsección “A”– del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió que se trataba de una situación singular, consideró asimismo que de ello no seguía una conducta que pudiera calificarse como dolosa o malintencionada por parte del demandante, toda vez que él “presentó la acción de tutela el 13 de marzo de 2020 y esta fue remitida por la Sección Cuarta, Sub- Sección A, a los Juzgados del Circuito de San José del Guaviare por considerarse aquel circuito el competente para resolver el debate del demandante”.

³⁹ MP. Alberto Rojas Ríos. En aquella ocasión sostuvo la Corte Constitucional que “la institución de la temeridad busca evitar los comportamientos dolosos o malintencionados encaminados a la presentación sucesiva y múltiple de acciones de tutela entre las mismas partes, fundamentadas en unos mismos hechos y en búsqueda de la protección o amparo del mismo derecho fundamental, mientras que la duplicidad de acciones si bien asemeja con la institución antes referida, su diferencia radica en la medida que en esta no se predica un actuar doloso o malintencionado del tutelante”.

4.4.6. Puso de presente que el señor Gamboa Hurtado justamente le reprochó a la Subsección “A”, de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca lo que en su criterio debía calificarse como una demora injustificada –aspecto este respecto del cual la autoridad antes nombrada destacó que no se pronunciaría “por ser aquella actuación objeto de valoración dentro del trámite constitucional 11001-03-15-000-2020-02072-00 que se surte en al interior de la Sección Quinta del Consejo de Estado”. Sin embargo, destacó que fue ello precisamente lo que condujo al accionante a presentar una nueva acción de tutela.

4.4.7. En ese sentido observó que, contrario a lo sostenido por la Unidad Nacional de Protección, no se trataba de una actuación temeraria, “toda vez que los hechos del caso permiten apreciar que el señor Francisco Gamboa Hurtado no encausó su actuación bajo un elemento volitivo negativo o malintencionado que derivara en una múltiple presentación de acciones constitucionales análogas pues el relato fáctico del caso, sin duda alguna, arroja una conclusión distinta”.

4.4.8. Por las razones expuestas, consideró que en el asunto examinado no se advertía la configuración de la temeridad y, más bien, lo que se presentaba era una duplicidad de acciones que, para el caso concreto, se encontraba justificada. Concluyó lo siguiente:

Luego, como quiera que para la situación del tutelante está demostrado que a la fecha la Sección Quinta del Consejo de Estado, dentro del proceso 11001-03-15-000-2020-02072-0028 aún no se ha pronunciado de fondo sobre lo pretendido, lo conducente es que, en aras de propender por una justicia célere de cara a los usuarios, y atendiendo que se trata de una situación excepcional, esta Sala de Decisión, siempre caracterizada por su compromiso con a los ciudadanos que por intermedio de sus acciones activan al Juez constitucional, proceda a hacer el análisis respectivo que en derecho corresponda.

En todo caso resulta oportuno manifestar que la decisión que llegue a tomarse en el presente trámite será puesta en conocimiento inmediatamente al Despacho del Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, Magistrado de la Sección Quinta del Consejo de Estado, con el fin de precaver la producción de dos decisiones en el mismo asunto.

Expediente T-8.143.584

4.5. Sala Civil –Familia– del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta⁴⁰

⁴⁰ Visible en el expediente digital 8.143.584, consecutivo número 11.

4.5.1. La Sala Civil –Familia– del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, mediante sentencia proferida el 3 de junio de 2020 resolvió conceder la protección solicitada por el señor Emiro del Carmen Roperó Suárez y ordenar a la Unidad Nacional de Protección que, dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la providencia, emitiera el acto administrativo que resolviera la solicitud presentada por el accionante en relación con un nuevo estudio de nivel de riesgo e implementación de un esquema de seguridad completo, “sin que esto implique incidencia alguna en la decisión de mantener o mejorar las medidas de protección y se lo notifique en debida forma”.

4.5.2. La Corte Constitucional, mediante auto del 15 de diciembre de 2020 proferido por la Sala de Selección Número 7 del mismo año, seleccionó para su revisión los expedientes T-7.987.084, T-7.987.142 y T-8.009.306 y ordenó su acumulación. Los referidos expedientes fueron repartidos a la magistrada Cristina Pardo Schlesinger.

5. Trámite en sede de revisión

5.1. Medidas provisionales

5.1.1. Mediante autos 010 y 011 del 27 y del 28 de enero se dictaron medidas provisionales en los expedientes de la referencia.

5.2. Impedimento

5.2.1. El día 10 de marzo de 2021, el Magistrado Alberto Rojas Ríos presentó impedimento para resolver en los expedientes de la referencia. Mediante auto del 18 de marzo siguiente se resolvió no aceptar el impedimento.

5.3. La Sala plena asume conocimiento del caso

5.3.1. El 15 de abril de 2021 la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió asumir el conocimiento del presente asunto.

5.4. Auto de suspensión de términos

5.4.1. Mediante auto del 16 de abril de 2021 se suspendieron términos en el proceso de la referencia, suspensión que se levanta en la parte resolutive de esta sentencia.

5.5. Respuestas al auto de pruebas proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021

5.5.1. A continuación, se hace una breve relación de las respuestas emitidas por las autoridades vinculadas, así como de las intervenciones presentadas por las universidades, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil. Un recuento más completo de estas intervenciones se encuentra en el Anexo 1 que forma parte integral de la presente decisión.

a) Contestación de la Gobernación de Nariño⁴¹

5.5.2. La Gobernación de Nariño sostuvo en su respuesta al auto 132 del 23 de marzo de 2021 que, en el plan de desarrollo departamental correspondiente al periodo 2020-2023 se previó una serie de objetivos que buscan la atención a la población en proceso de reintegración de excombatientes firmantes del Acuerdo Final de Paz y que el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 ha sido la base sobre la cual la Gobernación ha procurado implementar una media de apoyo a las personas en proceso de reinserción social en los municipios de Tumaco y Cumbal, para evitar la ocurrencia de violaciones y desconocimiento de derechos humanos.

5.5.3. Es así como el informe enlista una serie de insumos que las autoridades departamentales han suministrado para el proyecto productivo de “artesanías de paz” y peluquería, desarrollado en el antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación de Tumaco en la vereda La Variante. Lo anterior como estrategia de prevención del reclutamiento, iniciativas que, además, cuentan con un modelo de fortalecimiento comunitario, adecuación de espacios deportivos y apoyo a comunidades indígenas.

5.5.4. Finalmente, y como respuesta al punto sobre aplicación de planes integrales de prevención y protección que incluyan a los excombatientes de las FARC- EP acreditados y en proceso de reincorporación, la Gobernación indicó que para brindar protección a la población en proceso de reintegración que se encuentre en situación de riesgo extraordinario o extremo, y con el fin de salvaguardar sus derechos a la vida e integridad personal, se puso en marcha una “ruta de atención para situación de riesgo por amenaza para personas en proceso de reintegración y de reincorporación”⁴². Dicho procedimiento, creado en articulación con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, permite al ciudadano establecer comunicación con las autoridades regionales ante una situación de riesgo. Por lo tanto, la Gobernación indica que ha aplicado planes y estrategias tendientes a proteger los derechos de las personas en proceso de reinserción social de cara al cumplimiento del Acuerdo Final de Paz.

b) La Alcaldía de Cumbal⁴³

5.5.5. La Alcaldía Municipal de Cumbal respondió a la solicitud de la Corte en el auto 132 de marzo 23 de 2021 e indicó que el Resguardo de Mayasquer

⁴¹ Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 se le solicitó a la Gobernación de Nariño que informara “si en la formulación de los planes integrales de prevención y protección incluyeron a los excombatientes de las FARC- EP acreditados y en proceso de reincorporación política, social o económica, como sujeto de atención y su situación de riesgo, con el fin de adoptar las medidas idóneas para garantizar su derecho a la vida e integridad personal y seguridad”.

⁴² Contestación de la Gobernación de Nariño al auto 132 del 23 de marzo de 2021.

⁴³ Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 se le solicitó a la Alcaldía de Cumbal que informara “si en la formulación de los planes integrales de prevención y protección incluyeron a los excombatientes de las FARC- EP acreditados y en proceso de reincorporación política, social o económica, como sujeto de atención y su situación de riesgo, con el fin de adoptar las medidas idóneas para garantizar su derecho a la vida e integridad personal y seguridad”.

del Municipio de Cumbal está ubicado en la Nueva Área de Reincorporación – NAR de Tallambí, como resultado de la implementación del Acuerdo Final para la Paz. Aseguró que en dicha área se encuentran asentados alrededor de 126 excombatientes con sus familias. La base de datos de estas personas es administrada por la Agencia Nacional de Reincorporación, en virtud del principio de confidencialidad y seguridad.

5.5.6. Señaló, asimismo, que las veredas San Martín y Miraflores del Resguardo Indígena del Gran Cumbal y el Resguardo Indígena de Mayasquer, “han sido objeto de acciones bélicas, asesinatos selectivos, presencia de Minas Antipersonal (MAP) y Municiones Sin Explotar (MUSE), así como amenazas y retaliaciones a líderes comunitarios, docentes y autoridades indígenas. Entre el año 2006 y 2007 se presentaron 2 desplazamientos masivos, uno de los cuales tuvo un carácter transfronterizo”⁴⁴.

5.5.7. En su respuesta, presentó una línea del tiempo que relata las conductas delictivas de las cuales han sido víctimas diferentes grupos poblacionales del municipio de Cumbal y sus alrededores, particularmente, entre los años 2006 y 2007. Al respecto resaltó que, como consecuencia de tales eventos, muchos habitantes del municipio han sufrido desplazamientos y muertes masivas. Según datos del municipio de Ibarra-Ecuador se registran al momento 366 personas, 84 familias desplazadas por los actos delictivos, como asesinatos, cultivos ilícitos, reclutamiento forzado, entre otros, perpetrados en la vereda Tallambí del municipio de Cumbal.

5.5.8. Adicionalmente, aseguró que, con posterioridad a la firma del Acuerdo Final de Paz, se presentaron enfrentamientos armados entre las disidencias de dicha organización y el ELN por el control del territorio fronterizo del Resguardo Indígena Mayasquer. Esta situación ocasionó un nuevo desplazamiento masivo en el que muchas familias buscaron refugio cruzando la frontera hacia el Ecuador. A corte del 30 de junio de 2020, el municipio de Cumbal ha registrado 1345 víctimas (algunas que han sufrido varios de los hechos delictivos) ubicadas en el territorio del municipio de Cumbal.

5.5.9. Por último, relató que en julio de 2020 un excombatiente fue asesinado mientras realizaba actividades de porcicultura en la vereda de Tallambí del Resguardo Mayasquer y el 23 de abril de 2021 un auxiliar que prestaba guardia en la estación de policía de Cumbal fue atacado por francotirador y actualmente se encuentra con muerte cerebral. De manera que la situación de seguridad en el municipio de Cumbal es realmente precaria.

c) Contestación de la Alcaldía de San José de Guaviare⁴⁵

⁴⁴ Informe de la Alcaldía de Cumbal en respuesta al auto 132 del 23 de marzo de 2021.

⁴⁵ Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 se le solicitó a la Alcaldía de San José de Guaviare que informara “si en la formulación de los planes integrales de prevención y protección incluyeron a los excombatientes de las FARC- EP acreditados y en proceso de reincorporación política, social o económica, como sujeto de atención y su situación de riesgo, con el fin de adoptar las medidas idóneas para garantizar su derecho a la vida e integridad personal y seguridad”.

5.5.10. La Alcaldía de San José de Guaviare respondió al auto proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 y, en ese sentido, indicó que el Plan de Prevención, Protección y garantías de No Repetición del Municipio fue actualizado durante el año 2020. Entre las actualizaciones hechas –sostuvo–, “se incluyó la prevención de reclutamiento forzado y la protección de líderes, lideresas, defensores de derechos humanos”.

5.5.11. Informó que en el plan también se hizo “énfasis en algunas estructuras Organizativas y sectores sociales del Municipio y del Movimiento de los excombatientes de las FARC”. Entre las pruebas que presentó con el escrito, se incluye el Plan integral de prevención, protección y garantías de no repetición. Municipio de San José del Guaviare 2020.

5.5.12. Por otra parte, se pronunció concretamente acerca de la tutela interpuesta en el expediente con el número T-8.009.306. Sobre este extremo sostuvo que la mayor parte de lo que el demandante enuncia no tiene la naturaleza de un hecho; señala que se trata de “manifestaciones subjetivas que realiza el accionante”, o de citas textuales de documentos o normas.

5.5.13. Afirmó que esa entidad no está legitimada en la causa por pasiva, dado que lo que el demandante pretende es “en primer lugar garantizar el acceso a la administración de justicia y debido proceso, pues (...) no había sido notificado de decisión alguna de la acción de tutela presentada por él”[previamente a la que ocupa en este momento a la Corte] (...). Con respecto a este particular, el alcalde municipal de San José del Guaviare manifestó que esa entidad “jamás fue vinculada en modo alguno dentro del trámite de esa acción constitucional”. Además, destacó, que esa acción de tutela ya fue resuelta, habiéndose declarado la carencia actual de objeto por hecho superado.

5.5.14. Sobre la segunda pretensión del demandante, a saber, “la protección de los derechos a la vida, a la seguridad e integridad personal y la paz mediante la materialización de las medidas de protección”, adujo que el municipio que representa no podía coordinar o materializar las medidas de protección en favor de persona alguna, toda vez que esta no es función propia del municipio y corresponde ejercerla, en estricto sentido, a la Unidad Nacional de Protección y a la subdirección especializada creada para estos casos.

5.5.15. Particularmente, en relación con la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, consideró que en el escenario que se ponía a consideración de la Sala Plena no concurrían las circunstancias decantadas por la jurisprudencia constitucional que configuran una situación de esa índole.

5.5.16. Finalmente, solicitó a la Corte que se desvinculara al municipio de San José del Guaviare del trámite de la acción constitucional o que se absolviera de la responsabilidad a esa entidad territorial.

d) Intervención del señor Ricardo Palomino Ducuará

5.5.17. El señor Ricardo Palomino Ducuará, firmante del Acuerdo Final de Paz, quien funge en la actualidad como presidente de la Junta de Acción Comunal del Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) Tumaco – Nariño (La Variante) –demandante en el proceso de la referencia– reiteró a la Corte la solicitud de declaración del estado de cosas inconstitucional. Un recuento completo de su intervención aparece registrado en el Anexo 1, numeral 1.4 que forma parte integral de la presente sentencia.

5.5.18. Argumentó que la adopción de acciones que permitan garantizar la implementación íntegra de los Acuerdos de Paz es una necesidad urgente. Esto implica que los excombatientes que adelantan su proceso de reincorporación puedan contar con adecuadas condiciones de seguridad, puesto que las medidas dispuestas por el Gobierno han sido insuficientes, ante la gran cantidad de excombatientes víctimas del elevado número de organizaciones delincuenciales que habitan en el territorio de Tumaco y que han surgido y se han fortalecido gracias a la deficiente y problemática situación social que vive la región. Situación que puede corroborarse en los informes de la misión de verificación de la ONU, en los que se estableció que “el departamento de Nariño es el territorio que, después del departamento del Cauca, ha reportado el mayor número de asesinatos de excombatientes FARC”⁴⁶.

5.5.19. En suma, atendiendo a la situación de riesgo, vulneración, gravedad y urgencia en materia de Derechos Humanos que viven los firmantes del Acuerdo Final de Paz, solicitó a la Corte declarar el estado de cosas inconstitucional como consecuencia de la violación masiva de derechos fundamentales y la precaria implementación del Acuerdo Final para la Paz.

e) Contestación de la Fiscalía General de la Nación (FNG)⁴⁷

5.5.20. La Fiscalía General de la Nación respondió dentro del término señalado al auto de pruebas dictado por la Sala Séptima de Revisión, de la manera que se expone a continuación.

⁴⁶ Intervención del Ciudadano Ricardo Palomino Ducuará en los procesos de la referencia. Pág. 11.

⁴⁷ Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión el 23 de marzo de 2021 se solicitó a varias autoridades entre ellas a la Fiscalía General de la Nación que se pronunciara sobre los hechos de la tutela y en el numeral 4º del referido auto se ofició a la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía y al Cuerpo Élite de la Policía Nacional –quienes lideran un modelo investigativo integral para el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres–, con el objeto de que i) detallen en qué medida y cómo han implementado los Puntos 2 y 3 del Acuerdo Final de noviembre de 2016 en lo que se refiere al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT); ii) precisen hasta qué punto la participación de la sociedad civil en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) puede incentivar la confianza institucional, contribuyendo a avanzar de manera más efectiva en la labor encomendada por el ordenamiento a la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional y iii) especifiquen si impulsar el funcionamiento de la Alta Instancia del SISEP –a la manera de un espacio de articulación de este sistema- mejoraría las políticas de protección a través del diálogo entre los actores más importantes– y cómo podría esto tener lugar.

5.5.21. En primer lugar, advirtió que existían mecanismos judiciales preferentes, eficaces e idóneos para resolver las pretensiones de los accionantes respecto de la Fiscalía General de la Nación. Señaló, igualmente, que no resultó probada la configuración de un perjuicio irremediable atribuible a esa autoridad, pues no se comprobó la existencia de “ningún hecho o medio de prueba que demuestre, con grado de certeza, que existe amenaza a los derechos fundamentales de los accionantes imputable a la FGN”. Lo anterior, en tanto la FGN ha venido ejerciendo de forma diligente la acción penal y ha investigado todos los hechos que han sido denunciados.

5.5.22. Acto seguido, indicó que en el curso del proceso no se probó la presencia de una grave afectación o amenaza a los derechos fundamentales de los accionantes como consecuencia de las acciones u omisiones de la FGN y, por el contrario, “las conductas de las cuales fueron víctimas los actores están siendo investigadas y juzgadas bajo parámetros constitucionales y legales”. Adicionalmente, puso de presente que ha dado prioridad a los asuntos asociados a lideresas y líderes sociales y reincorporados de las extintas FARC-EP, precisamente, con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales de las víctimas.

5.5.23. Agregó que, en concordancia con lo dicho anteriormente, no se requerían “medidas urgentes e impostergables respecto de la FGN para superar el daño, pues los accionantes no probaron la necesidad de que el juez constitucional aplique medidas urgentes e impostergables respecto de la FGN, para evitar la materialización de un perjuicio irremediable”.

5.5.24. En relación con el fondo del asunto reiteró que la Fiscalía General de la Nación no ha vulnerado ninguno de los derechos fundamentales invocados por los accionantes y, por el contrario, esa autoridad ha cumplido con su función constitucional de investigar los delitos cometidos contra defensores de derechos humanos y personas vinculadas al Acuerdo Final de Paz.

5.5.25. En tal virtud, la Fiscalía General de la Nación ha desarrollado una política clara y estructurada de priorización de los asuntos asociados a las personas mencionadas, mostrando resultados concretos, abordando los asuntos de la manera técnica, jurídica y probatoria que ameritan e, incluso, ha “diseñado un plan de trabajo específico para seguir avanzando en la obtención de resultados para los actores”, de ahí que “no exista acción u omisión que [atente] contra los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal, la seguridad y a la paz”.

5.5.26. En lo relativo a “la pretensión orientada a la creación de un registro “completo de todas la agresiones en contra de signatarios del Acuerdo Final de Paz, en el que participen organizaciones de la sociedad civil”, destacó que esa autoridad mantiene un registro detallado de todas sus investigaciones a través de su sistema de información SPOA, “lo que incluye diversas variables de las víctimas, indiciados, delito, etapa de investigación, actuaciones procesales e información relacionada con el proceso penal”. Añadió, que la

Unidad Especial de Investigación también “lleva un registro de las investigaciones por afectaciones contra defensores de derechos humanos, población en proceso de reincorporación y sus familiares, en el que se incluyen variables sobre las calidades de las víctimas, los indiciados, las estructuras criminales responsables de los hechos y los datos relacionados con el avance de la investigación”.

5.5.27. Preciso, además, que la Fiscalía General de la Nación mantenía “una comunicación fluida con entidades estatales como la UNP, la Policía Nacional, el Ejército Nacional, con delegados del partido FARC y con la Misión de verificación de la ONU”. Puntualizó que la Unidad Especial de Investigación participaba de un “escenario tripartito para tratar temas relacionados con las graves afectaciones contra la población en proceso de reincorporación, en el que también tienen presencia la Misión de Verificación de la ONU y un delegado del partido político de las FARC”.

5.5.28. Acerca de la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía General de la Nación, informó que ha adoptado un grupo de medidas para la atención penal de los delitos cometidos en contra de la población en proceso de reincorporación de las extintas FARC-EP, entre las cuales, mencionó las siguientes:

- i. Una dependencia especializada en la investigación de los delitos que afectan a los reincorporados y sus familiares: la Unidad Especial de Investigación, que constantemente fortalece sus capacidades investigativas, su capital humano y sus capacidades técnicas.
- ii. Mecanismos para garantizar la reacción inmediata y a la apertura de oficio de las investigaciones por homicidios y amenazas contra reincorporados y sus familiares.
- iii. Una metodología específica para investigar los delitos contra las personas reincorporadas que incluye: la caracterización de la víctima, la caracterización del lugar de los hechos, la caracterización del victimario, la asociación de casos por patrones comunes, la vinculación por cadena de mando de los máximos responsables, entre otros.
- iv. El desarrollo del apoyo a la investigación como un mecanismo para fortalecer las investigaciones en los territorios con el trabajo de una dependencia especializada.
- v. La interlocución con representantes del partido político FARC – hoy Comunes–, ONU y la Fiscalía General de la Nación.
- vi. La interlocución con la población en proceso de reincorporación en los territorios.

- vii. La rendición de cuentas periódicas respecto de acciones adelantadas desde la Unidad en materia investigativa.

4.1. Contestación del Gobierno nacional⁴⁸

5.5.29. El informe del Gobierno nacional consta de 167 páginas y un cuerpo de 19 anexos. Un recuento completo con las respuestas presentadas a raíz de los interrogantes formulados por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional por medio del auto 132 del 23 de marzo de 2021 quedó registrado en el Anexo 1, numeral 1.6, que forma parte integral de la presente sentencia. A continuación, se destacan los aspectos más importantes.

5.5.30. Sobre los programas, estrategias y actividades realizadas por el Gobierno Nacional para proteger a quienes integran el partido político FARC – hoy Comunes– sus actividades y sedes, así como a otras personas signatarias del Acuerdo Final de Paz y a las familias de toda esta población se precisó lo siguiente.

5.5.31. En primer lugar, informó que la Consejería Especial para la Estabilización, creada por medio del Decreto 1784 de 2019, conformó una Mesa de Coordinación Institucional que agrupa las siguientes dependencias: **a)** la Subdirección de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional; **b)** la Mesa Técnica de Seguridad y Protección; **c)** el Ministerio de Defensa a través de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; **d)** el Comando Conjunto Estratégico de la Transición; **e)** la Unidad Especial para la Edificación de la Paz; **f)** la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación; **g)** el Cuerpo Elite de la DIJIN de la Policía Nacional; **h)** la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización; **i)** el Ministerio del Interior; **j)** la Oficina del Alto Comisionado para la Paz; **k)** la Defensoría del Pueblo; **l)** la

⁴⁸ Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 se le formularon un conjunto de preguntas al Gobierno Nacional. El documento presentado el día 29 de abril de 2021 incluye respuestas del Secretario Jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, del Ministerio de Defensa Nacional, del Ministerio del Interior, de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), del Departamento Nacional de Planeación, de la Unidad Nacional de Protección a las siguientes solicitudes: i) relacionar las gestiones concretas, intervenciones y la inversión (años 2017 a 2020) en dinero y personal adoptadas con el fin de garantizar los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la seguridad de las y los excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. ii) informar cómo han reaccionado las autoridades locales y departamentales frente a las medidas adoptadas y cómo ha respondido también la Fuerza Pública –Comandancia General de las Fuerzas Militares y de la Policía– al respecto e indiquen en qué podría mejorar su desempeño; iii) puntualizar si la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETS) contribuye y cómo a la garantía de la seguridad en las zonas donde hay mayor violencia en contra de las y los excombatientes de las FARC-EP que suscribieron el Acuerdo Final y se encuentran en proceso de reincorporación política, social y/o económica; iv) especificar si en relación con las gestiones concretas, intervenciones e inversión les ha sido posible aplicar, cómo y, en qué medida, el principio de coordinación y corresponsabilidad, así como precisen cuáles han sido y son los principales obstáculos que impiden un trabajo articulado y corresponsable entre las distintas autoridades competentes y cómo superarlos; v) señalar si en relación con las gestiones concretas, intervenciones e inversión les ha sido posible aplicar, cómo y, en qué medida, los enfoques territorial, étnico y de género. En el Anexo 1 que forma parte integral de la presente sentencia, en el numeral 1.6, aparecen reseñadas las respuestas que se hicieron concretamente a las distintas autoridades del nivel gubernamental. Una copia de la parte resolutoria del auto de pruebas con las preguntas formuladas quedó registrada también en el Anexo 1.

Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas; **m)** la Consejería para la Seguridad Nacional y **n)** las autoridades locales.

5.5.32. Trajo a colación, asimismo, que desde el año 2016 hasta julio 31 del 2018, la Mesa de Coordinación sesionó 32 veces y, desde esa fecha a la actualidad, ha sesionado en 64 ocasiones en los niveles territorial, técnico y de alto nivel. Adicionalmente, expuso que, como resultado de la Mesa de Coordinación, a la fecha se han adoptado: **a)** 11 medidas de prevención; **b)** 10 medidas de protección; **c)** 21 medidas de seguridad y **d)** 10 medidas de apoyo a la judicialización.

5.5.33. A su turno, señaló que la Mesa Técnica de Seguridad y Protección ha aprobado **a)** 315 esquemas de protección de individuos, 28 para colectivos, 26 para ATCR y para 2 sedes y **b)** 653 medidas blandas.

5.5.34. Igualmente, resaltó que para el 25 de marzo de 2021 las medidas adoptadas incorporaron 1.117 hombres y mujeres de protección, 275 vehículos blindados, 199 vehículos convencionales, 610 chalecos de protección balística, 574 medios de comunicación, 283 botones de apoyo y 715 apoyos económicos de traslado. Aunado a lo anterior, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección impulsado por el Gobierno Nacional consta de las siguientes 8 estrategias: **a)** prevención; **b)** acciones inmateriales de prevención; **c)** protección; **d)** articulación para la investigación y judicialización; **e)** seguridad humana integral; **f)** enfoque diferencial de género; **g)** coordinación interinstitucional; **h)** garantías de seguridad en la participación electoral y **j)** en los Antiguos Espacios Territoriales de Reincorporación y Capacitación se encuentran desplegados 2.439 uniformados.

5.5.35. Adicionalmente, sostuvo que el Gobierno es consciente de la necesidad de un acercamiento institucional, “teniendo en cuenta que hay más de 9.000 personas en reincorporación en más de 500 municipios del país, todas en muy diferentes condiciones personales y de reincorporación; que no han iniciado ruta de protección, es decir, poner en conocimiento de alguna autoridad amenazas o riesgos en su contra, ni han solicitado medidas de protección o reubicación, no obstante se ubican en áreas geográficas en las que concurren los factores territoriales de riesgo por las disputas por las rentas de economías ilegales. Advirtió que, en desarrollo de los principios de prevención y focalización, se han priorizado 36 municipios en los que se están estableciendo espacios de comunicación entre esas personas y las autoridades locales y la fuerza pública en territorio, para mejorar sus condiciones de seguridad y para reforzar y focalizar su proceso de reincorporación asegurando su permanencia en la legalidad”.

5.5.36. Hizo notar que la actuación se concretó en cuatro etapas: **a)** conocimiento de la situación de inminencia y activación de la ruta; **b)** determinación del curso de acción a seguir por parte de la institucionalidad; **c)** coordinación de acciones para efectuar las extracciones y activación del plan de contingencia municipal y **d)** gestión y verificación de trámites posteriores

complementarios; e indicó que, a la fecha, se realizaron 16 acciones de extracción de urgencia de la zona en diferentes municipios.

5.5.37. En relación con las acciones concretas, intervenciones e inversión en personal y dinero (2017-2020) en el informe entregado a la Sala Séptima de Revisión se pormenorizaron las diferentes actividades realizadas en distintos municipios del territorio nacional y el número de personas beneficiadas⁴⁹. Fundamentalmente, se hizo alusión a seminarios y talleres dirigidos a personas en proceso de reincorporación y comunidades receptoras, centradas en Derechos Humanos, DIH, y resolución pacífica de conflictos y relaciones asertivas.

5.5.38. Se precisó que en el proceso de construcción de los programas de desarrollo con enfoque territorial “participaron más de 200.000 personas” y fue implementado a partir de tres fases: **a)** una veredal, realizada en más de 11.000 veredas; **b)** una municipal ejecutada en más de 170 municipios priorizados; **c)** una subregional adelantada en las 16 regiones PDET (Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial) donde se reconocieron las iniciativas estratégicas y se consignaron en el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR).

5.5.39. Acerca de la aplicación de los enfoques territorial, étnico y de género, se señaló que la estrategia del gobierno contaba con un enfoque territorial en la medida en que “vincula a las autoridades territoriales en la gestión de los asuntos de seguridad y protección de población en reincorporación, realiza análisis de riesgo en contexto territorial y con participación de las comunidades de la población objeto en el territorio para desarrollar acciones y medidas apropiadas para los distintos territorios”. Por lo demás, advirtió que el enfoque étnico ha sido especialmente tenido en cuenta en relación con las actividades aprobadas con colectivos en diferentes partes del territorio nacional. De otro lado, indicó que las acciones con perspectiva diferenciada de género para facilitar la reincorporación de mujeres excombatientes contemplan 5 fases de ejecución y 24 acciones.

5.5.40. En lo relativo a los recursos destinados a la protección de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación se puntualizó que, según lo expresado por la Oficina de Planeación de la Unidad Nacional de Protección, “la situación financiera actual es deficitaria en \$278.683 millones para terminar esta vigencia y que estos recursos ya fueron solicitados ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para ser apropiados por la entidad”.

5.5.41. Así mismo, se destacó que, a la fecha, se han incorporado a la planta de personal de la Unidad Nacional de Protección 1.305 personas de confianza (1.200 escoltas y 105 en el nivel administrativo) vinculadas al entonces partido político FARC hoy Comunes. También puso énfasis en que para el año 2017 el presupuesto asignado fue de \$634.002.488.671 equivalente

⁴⁹ Cfr. folios 36 a 47.

al 3% del presupuesto de la entidad, al tiempo que para el año 2020 la cifra ascendió a \$1.008.813.877.817 equivalente al 12% del presupuesto de la entidad.

5.5.42. A propósito de las funciones del Grupo de Recepción, Análisis y Evaluación del Riesgo (GRAERR) y del Grupo de Implementación y Supervisión de Medidas de Protección (GISFM) se informó que están encargados de recibir, evaluar y poner en marcha medidas de protección en un lapso no mayor a 10 días. Siguiendo recomendaciones de la Mesa Técnica, se puso de presente que también se encargan de desmontar medidas de seguridad.

5.5.43. En general, se mencionaron los siguientes aspectos por atender y resolver: **a)** la no aceptación de los hombres de protección implementados discrecionalmente por el GISFM; **b)** que no se cuenta con un sistema de información completo y actualizado para la entrega de información a fuentes internas y externas; **c)** el cambio de domicilio sin previo aviso por parte de las y los beneficiarias/os; **d)** el aumento de las medidas de protección decretadas para la población FARC-EP y **e)** la inexperiencia como servidores públicos de algunos agentes de protección.

5.5.44. A propósito de la remisión de informes a la Procuraduría Delegada, se manifestó que se han realizado y remitido tres reportes que se consolidan con la información relacionada en el siguiente cuadro:

Solicitudes recibidas	Solicitudes tramitadas	Medidas aprobadas	Medidas implementadas
390	378	144	174

5.5.45. En los folios 83 a 86 se hizo una exposición detallada de 13 procesos en los que se prescribe la duración máxima en días y las autoridades competentes para la toma de decisión en cada caso particular. En los folios 84 al 94 se describe la forma como se han desarrollado los protocolos de respuesta a las reclamaciones presentadas por algunos solicitantes.

5.5.46. Sobre la ejecución de rubros, se brindó la información registrada en el siguiente cuadro:

Año	Recursos
2019	\$953.269.158
2020	\$420.606.913
2021	\$2.475.000.000

Fuente: DNP-SUIP

5.5.47. Respecto de los resultados obtenidos en el Plan de Inversión para la Paz, los indicadores se expusieron en el documento Excel Plan Marco de Implementación, anexo a esta decisión.

5.5.48. Frente a las medidas adoptadas para agilizar la evaluación de riesgo y los procesos represados y pendientes, informó que la UNP contrató 17 personas por prestación de servicios. En enero de 2021 la unidad constaba de 40 analistas. A fecha de 2 de febrero la unidad tenía 825 solicitudes.

Año	Solicitudes de protección	Solicitudes por asignar orden de trabajo	Orden de trabajo por reasignar	Orden de trabajo activa	TOTAL
2019	0	0	68	130	198
2020	258	128	157	88	627
TOTAL			225	218	825

5.5.49. Además, se indicó que las entidades correspondientes han establecido una estrategia de priorización para evacuar las solicitudes pendientes y atrasadas para descongestionar los diferentes procesos. En cuanto a las medidas de refuerzo, en los folios 101 a 106 del documento que contiene la respuesta a los interrogantes formulados por la Sala Séptima de Revisión. Allí se describen las estrategias diseñadas y puestas en marcha y se documenta la forma como se han fortalecido los esquemas de seguridad de algunas personas y colectivos.

5.5.50. Frente a la comunicación interinstitucional efectiva y adecuada se trajo a colación que la Unidad Nacional de Protección ha suscrito convenios para trabajo conjunto con la Fiscalía General de la Nación y con la Policía Nacional, mencionando que desde el año 2018, hasta la fecha, se han realizado un total de 69.944 coordinaciones de seguridad interinstitucional. Y respecto del seguimiento de avances frente a los componentes de la ruta de reincorporación, se expresó lo siguiente:

a) Sostenibilidad económica

- 2581 proyectos productivos aprobados que benefician a 6396 personas por valor de \$63.400 millones.
- 2.433 proyectos individuales aprobados que benefician a 3013 personas por valor de \$24.085 millones.
- 88 proyectos colectivos aprobados que benefician a 3.383 personas en 70 asociaciones por valor de \$39. 554 millones.
- 2.450 personas vinculadas a alguna actividad económica

b) Habitabilidad y vivienda

- 2.055 personas en reincorporación se encuentran vinculadas a las rutas de acceso a vivienda.

i.Familia

- 1.334 niños y niñas de los antiguos ETCR en asistencia alimentaria.
- 2.058 niños, niñas y adolescentes reportados por el ICBF en diferentes programas de apoyo.

ii.Educación

- 6.925 personas en reincorporación han accedido a programas de educación básica, media y universitaria entre 2019 y 2021.
- 3.416 bachilleres y 12.336 personas han participado en 5.550 cursos de capacitación profesional ofrecidos por el SENA:

iii.Salud

- El 99, 1% (13. 876) personas han estado afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud.
- 82,6% (11.570) personas han estado afiliadas al sistema de protección de la vejez y BEPS.

iv.Acompañamiento integral

- 11.498 personas registran participación en programas de apoyo psicosocial.

v.Fortalecimiento comunitario

- 4.552 personas en reincorporación han participado en talleres de apoyo comunitario.

vi.Otros avances (Algunos no pactados en el Acuerdo de Paz)

- Adquisición de tierras
 - a. Apropiación de \$16.000 millones destinados a la adquisición de tierras para procesos productivos y vivienda.
 - b. Fortalecimiento de la política de vivienda rural para personas en reincorporación por \$26.700 millones.
 - c. De agosto de 2018 a marzo de 2021 se han desembolsado \$275.743 millones en garantías económicas.
 - d. Se mantuvo el abastecimiento en los antiguos ECTR por valor de \$44. 349 millones y beneficiando a 6.383 personas.
 - e. Se mantuvo la administración de los antiguos ECTR (servicios públicos y adecuaciones) por valor de \$54.771 millones y el gobierno gestionó la consecución de \$184.000 millones en la comunidad internacional para apoyo a diferentes programas de acción social.
 - f. La ARN e Impulsa Colombia suscribieron convenios por \$3.376 millones para programas de apoyo a proyectos productivos.

5.5.51. Acciones adelantadas por el gobierno para poner en consideración del Congreso temas pendientes del Acuerdo de Paz. Con corte a abril de 2021, el estado del mapeo normativo es el siguiente:

Punto del acuerdo	Número de normas expedidas	Número de normas pendientes por expedir	Porcentaje de avance de la implementación normativa
Reforma rural integral	59	1	84%
Participación política	6	6	50%
Fin del conflicto	93	0	100%
Solución al problema de las	4	3	57%

drogas			
Víctimas	44	0	100%
Implementación, verificación, refrendación	44	0	100%

5.5.52. Así mismo, informó que se han presentado 66 proyectos de ley que se encuentran en diferentes estadios de trámite y que con el fin de neutralizar la acción de Grupos Armados organizados GAO, las fuerzas militares han llevado a cabo 11 acciones en diferentes partes del territorio nacional.

5.5.53. A propósito de las tareas adelantadas por la Policía Nacional, indicó que en 170 municipios de las zonas PDET se han realizado las siguientes actividades de participación pública:

- 2.173 campañas de prevención para evitar el consumo de sustancias psicoactivas con participación de 72. 234 personas.
- 12.562 campañas contra el homicidio dirigidas a 294.175 personas.
- 7.954 campañas para evitar lesiones personales sensibilizando a 277.611 personas.
- 415 sensibilizaciones dirigidas a niños, niñas y adolescentes frente al abandono, acceso carnal abusivo, acoso sexual y maltrato infantil con 9.327 participantes.
- 120 campañas realizadas frente al desplazamiento forzado con 1.603 personas impactadas.
- 31 campañas frente a la desaparición forzada con 827 personas sensibilizadas.
- 1.158 encuentros comunitarios con participación de 17.229 personas.
- 603 frentes de seguridad creados y fortalecidos con 12.649 integrantes.
- 227 espacios para la convivencia con la graduación de 3.383 promotores de convivencia y seguridad ciudadana.
- 333.265 personas vinculadas a la Red de Participación Cívica.
- 605 talleres y conversatorios a instituciones educativas con 28.378 niños, niñas y adolescentes beneficiados.
- 30 mesas de articulación con la participación de 880 funcionarios de diferentes instituciones.
- 290 capacitaciones con 13.555 uniformados (militares y policías) capacitados.
- 280.525 mensajes de prevención emitidos por emisoras.

5.5.54. En lo concerniente a las estrategias para la protección y control de riesgo en zonas en las que se encuentran firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil puntualizó, finalmente, lo siguiente:

- La Policía Nacional mantiene unidades básicas de carabineros para cada antiguo ETCR con 785 funcionarios desplegados por parte de la UNIPPEP.
- El Ejército Nacional mantiene 56 pelotones con 1.654 efectivos distribuidos en 24 antiguos ETCR.
- La UNP mantiene 26 esquemas de seguridad.
- Se ha intervenido en 11 acciones urgentes.
- La Policía Nacional ha implementado 56 enlaces de coordinación con 271 esquemas de protección que benefician a 1.733 personas en reincorporación.
- La Policía Nacional ha realizado 5.040 acciones preventivas entre cursos de autoprotección, revistas policiales y patrullajes.

c) Respuesta del Ministerio de Defensa. Policía Nacional. Departamento de Policía de Nariño⁵⁰

5.5.55. Mediante escrito allegado a la Corte Constitucional el 27 de abril de 2021, el Coordinador Local para la Transformación de Conflictos de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP) dio respuesta a la tutela de la referencia. Preciso que esa autoridad era la dependencia especializada y encargada de ejecutar las acciones dictadas por el Gobierno Nacional para la atención de las personas excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación.

5.5.56. Según el Departamento de Policía de Nariño, por conducto de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz del Departamento de Nariño (UNIPPEP-DENAR), acordó la creación en el territorio Nacional de 20 Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y siete Puntos Transitorios de Normalización (PTN) como espacios destinados al proceso de desmovilización y desarme de la guerrilla, bajo supervisión internacional de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

5.5.57. Puntualizó que, para esa época, se conformó el Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación (MM&V), en relación con el cual la Policía Nacional entregó un componente de funcionarios para realizar labores de monitoreo y verificación al Cese al Fuego Bilateral y Definitivo. Mencionó que, igualmente, entregó un componente de seguridad para las comunidades aledañas a la ZVTN hasta el 1 de agosto de 2017. Resaltó que con la finalización de la entrega de armas, estas zonas fueron renombradas como “Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación” (ETCR).

⁵⁰ Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 se ofició al Ministerio de Defensa para que informara i) qué estrategias ha adoptado, en el marco de sus competencias, para brindar seguridad pública en las zonas donde se encuentran grupos de los (as) excombatientes de las FARC-EP acreditados (as), en proceso de reincorporación política, social o económica, como también en los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación y ii) si incorporó el componente estratégico de promoción de una cultura de respeto y de garantías en favor de la labor de la defensa de los derechos humanos, que incluye la prevención y superación de la estigmatización, señalado en el documento CONPES de 2020, tal y como lo expuso en su intervención, dentro de las acciones de tutela de la referencia.

5.5.58. También trajo a colación que, en el marco descrito, el Comando de Departamento de Policía de Nariño, por intermedio de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP DENAR) ha acompañado a las 450 personas en proceso de reincorporación que se hallan en el A-ETCR y a otras dispersas en el departamento. Indicó que, para ese propósito, contaba con un dispositivo policial integrado “por uniformados pertenecientes a la Unidad Básica de Carabineros - UBICAR N° 10, los cuales prestan seguridad y apoyan el proceso de reincorporación en el A-ETCR La Variante y las comunidades aledañas, dándole aplicabilidad a las políticas del Sistema de Seguridad Rural – SISER”.

5.5.59. De igual manera manifestó que, por conducto de la Unidad de Protección –DIPRO– UNIPPEP y según lo dispuesto en el Decreto 299 de 2017, el Departamento de Nariño implementó unos enlaces de coordinación vinculados con los diferentes esquemas implementados por la Unidad Nacional de Protección (UNP) a los diferentes integrantes “ya sea del partido Político FARC o personas en proceso de reincorporación que presentan casos de riesgo”. Lo anterior, a efectos de garantizar la seguridad de estas personas y minimizar su situación de riesgo, de manera coordinada con las unidades de Policía o Ejército desplegadas en distintas ubicaciones del departamento.

5.5.60. Hizo especial énfasis en que, entre las dificultades encontradas en relación con la implementación del proceso de reincorporación, sobresalía “la actuación de los grupos criminales en la zona, pues estos generan riesgo al proceso de reincorporación; así mismo, el hecho que las personas en reincorporación se encuentren dispersos en el Departamento dificulta realizar un apoyo y seguimiento a esta comunidad, pues la Institución Policial no tiene relación de estas personas, dificultando el trabajo de la Policía Nacional para esta comunidad de reincorporados”.

5.5.61. Especificó que la seguridad general de quienes se encontraban en proceso de reincorporación en el Departamento de Nariño se adelantaba por conducto de unidades policiales de los lugares en los que se hallan radicadas estas personas. Cuando alguna manifiesta encontrarse bajo riesgos o amenazas extraordinarias, “se articulan esfuerzos institucionales e interinstitucionales con el fin de activar rutas de protección para garantizar la seguridad y vida de los participantes, los cuales se tratan en Consejos de Seguridad Extraordinarios y por parte de la Institución en el Consejo Táctico Asesor de Derechos Humanos, el cual es convocado por la Oficina de Derechos Humanos del Departamento de Policía Nariño”.

5.5.62. Señaló que, según lo informado por la Agencia para la Normalización y la Reincorporación –ARN Nariño–, en el departamento hay en total 450 personas en proceso de reincorporación –PPR–, las cuales se encuentran en el A-ETCR y otras dispersas en el Departamento”, como aparece en el siguiente cuadro:

MUNICIPIO	TOTAL

	PPR
A-ETCR LA VARIANTE	97
TUMACO	106
CUMBAL	116
IPIALES	13
PASTO	28
EL CHARCO	19
RICAUORTE	11
ROSARIO	6
SANTA BARBARA DE ISCUANDE	3
LEIVA	6
BARBACOAS	5
BUESACO	1
CHACHAGUI	2
COLON	1

5.5.63. Igualmente, expresó que se han realizado actividades de seguimiento por medio de “reuniones de articulación con la ARN y las reuniones de Instancia Tripartita de Seguridad – ITPS, celebradas por la Misión de Verificación ONU, ARN, UNP, componente del Partido Político FARC y Policía Nacional”. Hizo hincapié en que, a través de estas reuniones, se supervisan temas de seguridad vinculados con la comunidad de reincorporados, tanto como las asignaciones realizadas por la UNP de los esquemas de protección solicitados por estas personas que presentan amenazas o riesgos.

5.5.64. Sobre este tema, aclaró que cuando se activaba la ruta en caso de riesgo por parte de la ARN o por otra institución, entonces se asistía a “las mesas técnicas Municipales o Departamentales, con el fin de articular esfuerzos para garantizar la seguridad de las personas”. Preciso al respecto, que el seguimiento institucional en los casos de riesgo se realizaba de manera semanal en el Consejo Táctico Asesor de Derechos Humanos en el que tiene lugar una articulación de las diferentes especialidades de la Policía Nacional “con el fin de verificar avances en dichos casos y aportar información que facilite las garantías de seguridad para las personas que presentan casos de riesgo”.

5.5.65. En relación con la inversión de dinero (años 2017-2020), encontró importante aclarar que esa jefatura no contaba con información al respecto.

5.5.66. Finalmente, acerca de la solicitud que le formuló la Sala Séptima de Revisión, en el sentido de que informara cómo han reaccionado las autoridades locales y departamentales frente a las medidas adoptadas y cómo ha respondido también la Fuerza Pública – Comandancia General de las Fuerzas Militares y de la Policía – y al respecto indicara en qué podría mejorar su desempeño, puso de presente que “tanto las administraciones locales y departamentales, como el Ejército de Colombia, han reaccionado de forma

asertiva en el momento de activar rutas de protección cuando se presentan casos de riesgo en territorio”. Consideró importante subrayar que “para mejorar el desempeño en cuanto a la seguridad de las personas en proceso de reincorporación se sugiere instalar una mesa de seguimiento periódica de seguridad donde intervengan las instituciones que tienen competencia sobre el mismo”.

d) Respuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho

5.5.67. Por medio de escrito allegado a la Secretaría General de esta Corporación el 27 de abril de 2021, el Ministerio de Justicia contestó a la acción de tutela de la referencia⁵¹.

5.5.68. Señaló que aun cuando no fue directamente vinculado, formaba parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad creada por el Decreto Ley 154 de 2017. No obstante, señaló que como la mencionada Comisión cuenta con una Secretaría Técnica, la cual se encuentra a cargo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, sería esa dependencia la encargada de responder la orden vigesimotercera del auto de pruebas proferido por la Sala Séptima de Revisión el 10 de marzo de 2021.

5.5.69. Luego de efectuar un análisis detallado de lo consignado en el auto de pruebas concluyó que lo recomendable era “solicitarle a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad [si se cuenta] con un registro de todas las agresiones contra excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación” y, en caso afirmativo, remitir “copia del mismo y aportarlo en la contestación a la secretaria general de la Corte Constitucional”.

e) Respuesta de la Gobernación de Guaviare⁵²

5.5.70. Mediante escrito allegado dentro del término dispuesto por el auto de pruebas, la Gobernación de Guaviare solicitó a la Corte Constitucional ser desvinculada de la actuación, con fundamento en los motivos que enseguida se exponen.

5.5.71. En primer lugar, expuso que no le consta que el señor Francisco Gamboa Hurtado fuera líder del antiguo ETCR Aureliano Buendía, situado en Charras (Guaviare), ni que integrara el Consejo Político Departamental del partido FARC –hoy Comunes– en el mencionado departamento. Sostuvo que tampoco le constaba que ocupara el cargo de consejero de finanzas y consejero político del Local Oscar Larrahondo del mismo partido, ni que hiciera parte del Consejo Departamental de Paz, como representante de las organizaciones

⁵¹ El Ministerio de Justicia y del Derecho –Dirección de Justicia Transicional– anexo a su respuesta un documento de trabajo en el que se dejó constancia de las posturas de la reunión de profesionales de la “DTJ de cara al requerimiento de la Corte Constitucional, Expediente T-7987084 AC OFICIO N OPTB-643-21, en el que quedó consignado básicamente lo mismo que en el escrito de respuesta con igual conclusión.

⁵² Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 se le solicitó a la Gobernación de Guaviare que informara “si en la formulación de los planes integrales de prevención y protección incluyeron a los excombatientes de las FARC- EP acreditados y en proceso de reincorporación política, social o económica, como sujeto de atención y su situación de riesgo, con el fin de adoptar las medidas idóneas para garantizar su derecho a la vida e integridad personal y seguridad”.

que surgieron de los de Acuerdos de Paz con el Estado colombiano o que fuera enlace de la Instancia Tripartita de Seguridad y Protección (ITPS) a nivel regional del Guaviare y Vichada, ni que fuera integrante de la Fundación DHOC, como defensor de derechos humanos del Oriente Colombiano.

5.5.72. A lo anterior agregó que tampoco se había comprobado que el señor Francisco Gamboa Hurtado fuera el representante de los antiguos ETCR del Guaviare en el espacio autónomo de las Organizaciones sociales del Guaviare y del Meta, ni el coordinador de la conformación de la Red de Jóvenes ambientalistas por la paz del Guaviare, Arauca, Meta y Vichada o miembro de la coordinación Afrodescendiente del Guaviare, ni del comité de veeduría del Programa Ambientes por la Paz, Vida Digna y Reconciliación.

5.5.73. De igual forma, resaltó, que no se había aportado al expediente prueba siquiera sumaria de que el señor Gamboa Hurtado fuera padre de un niño o de una niña menores de dos años, ni acerca de que tanto ellos como su madre y actual pareja dependieran económicamente de él.

5.5.74. Añadió que, verificada el acta 002 del Consejo Departamental de Paz, Reconciliación y Convivencia del Guaviare se constató que el señor Gamboa Hurtado asistió “en calidad de representante designado por las organizaciones jurídicas reconocidas que agrupan miembros desmovilizados de movimientos guerrilleros que hayan suscrito el acuerdo de paz con el gobierno nacional”. Aunado a lo anterior, indicó que corroboró que el antes nombrado hacía parte en calidad de afiliado del Consejo Comunitario de la Población Afrocolombiana de la Cuenca Media y Baja del Río Guaviare y sur del Meta. No obstante, aclaró que el señor Gamboa Hurtado asistía en calidad de afiliado y no de “coordinador”, como se afirmó en el escrito de tutela.

5.5.75. Señaló que era cierto que el señor Gamboa Hurtado solicitó la adopción de medidas urgentes y seguimiento en previsión y protección a los miembros del partido político FARC –hoy Comunes– de San José del Guaviare, teniendo en cuenta el comunicado emitido por la Defensoría del Pueblo de Bogotá “por la cual se hizo relación de la denuncia presentada por el señor GAMBOA HURTADO integrante de la dirección departamental del Guaviare del Partido FARC por presuntos seguimientos y amenazas en contra de su humanidad”.

5.5.76. Advirtió que, con ocasión de lo anterior, el Departamento de Guaviare procedió, por intermedio de la Secretaría de Gobierno Departamental, a realizar las siguientes acciones:

En atención al comunicado allegado por el Ministerio del Interior de fecha 17 de julio de 2018, se procedió a emitir pronunciamiento mediante oficio 10.06.1062 de fecha 24 de agosto de 2018 por el cual se indicó que la entidad territorial no era la entidad competente para dar trámite a las denuncias afectadas por los excombatientes de las FARC-EP, en la medida que la protección y salvaguardia de la vida, libertad e integridad

de dichos miembros radica en cabeza del ejecutivo, quien a su vez creó unidades especiales de protección.

La Gobernación del Guaviare en cumplimiento de su responsabilidad y en procura de garantizar la seguridad y tranquilidad de la población, especialmente de los sectores más vulnerables, lleva a cabo consejos Departamentales de seguridad y orden público donde se activan y ejecutan los planes y programas en materia de prevención, convivencia y seguridad ciudadana en el Departamento.

En ese orden de ideas, la entidad procedió a oficiar a los entes competentes a fin de que se verificara la información y se iniciaran las medidas correspondientes.

5.5.77. Además, puso de presente que la Policía de San José del Guaviare informó, por medio de comunicado emitido el 6 de septiembre de 2018, que carecía de competencia para brindar seguridad personal, pues esa labor fue asignada a la Unidad Nacional de Protección, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 299 de 2017. Igualmente, precisó que la Fiscalía General de la Nación –Seccional Guaviare– “conoció de la noticia criminal 950016000647201800348 asignada en fecha 18 de julio de 2018, posteriormente fue allegada la NUC 950016000647201800348 la cual contenía los mismos hechos, por lo cual fue conexada a la NUC 950016000647201800348 (...) SE LIBRÓ PROGRAMA metodológico con fecha 18/07/2018, de igual manera se solicitó a la policía nacional Guaviare brindar las medidas de protección necesarias a las víctimas en pro de la protección a la vida e integridad de los afectados”.

5.5.78. De otra parte, expresó que “mediante oficio de fecha 28 de abril de 2021 dirigido al coronel Ángel Alexander Galvis Ballen, Comandante de Policía de San José del Guaviare, solicitó información acerca de si en la fecha el señor GAMBOA HURTADO contaba con medidas de protección, a lo cual se respondió que el señor en mención ya contaba con esquema de seguridad”. De todos modos, insistió en que la entidad competente para rendir la veracidad sobre lo expresado era la Unidad Nacional de Protección, según lo dispuesto por el Decreto 299 de 2017.

5.5.79. Dio por cierto que el señor Gamboa Hurtado solicitó la adopción de medidas urgentes y seguimiento en previsión y protección a los miembros del partido político FARC de San José del Guaviare, circunstancia confirmada mediante oficio enviado por la directora del Gobierno en Gestión Territorial del Ministerio del Interior fechado 17 de julio de 2018.

5.5.80. También admitió que el señor Gamboa Hurtado interpuso denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, circunstancia confirmada por la mencionada institución mediante oficio número 20650-01-0262-01-0262. No obstante, advirtió que tal información no reposaba en el sumario.

f) Respuesta de la Procuraduría delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz⁵³

5.5.81. En su respuesta al auto 132 de 2021, la Procuradora delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz manifestó que existen debilidades en la implementación de este instrumento. Preciso que de los compromisos del Plan Marco de Implementación previstos para el año 2019 solo se ha cumplido el 60%. Indicó que el Segundo Informe al Congreso sobre la implementación da cuenta de las dificultades técnicas y presupuestales, así como de la falta de articulación interinstitucional entre la nación y los territorios. Un recuento detallado de esta respuesta aparece en el análisis del caso concreto y también fue registrado en el Anexo 1, numeral 1.25 que forma parte integral de la presente sentencia.

g) Respuesta de la Defensora del Pueblo Regional Nariño⁵⁴

5.5.82. El 28 de abril de 2021, la Defensora del Pueblo Regional Nariño remitió memorando a la delegada de Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo y señaló que, por competencia territorial, le corresponde pronunciarse frente al municipio de Cumbal (Nariño).

⁵³ Mediante el auto 132 dictado por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 se le solicitó a la Procuraduría General de la Nación indicar i) Los principales problemas que enfrentan las entidades con responsabilidades en la implementación del Acuerdo –especialmente los obstáculos que deben sortear los Consejos Nacionales y Territoriales de Paz– y, en su criterio, cuáles serían las medidas y acciones que deben adoptarse e implementarse para superarlos, específicamente en relación con el punto 3 del Acuerdo de Paz sobre el fin del conflicto; ii) cuál ha sido la labor del Ministerio Público en relación con el seguimiento de las medidas adoptadas, tanto en los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, como en las nuevas áreas de reincorporación, para la prevención de las violencias y la mitigación de los impactos del aislamiento en los proyectos productivos de las y los excombatientes de las FARC-EP y, en su criterio, qué obstáculos impiden la efectividad de las medidas adoptadas, así como cuáles podrían ser las acciones necesarias para superarlos; iii) cómo han reaccionado los alcaldes y gobernadores al exhorto realizado por el Ministerio Público en el sentido de que en la formulación de los Planes Integrales de Prevención tengan en cuenta a los excombatientes de las FARC – EP acreditados que se encuentran en proceso de reincorporación política, social y/o económica, como sujetos de atención y si han presentado diagnósticos sobre su situación de riesgo con el objetivo de incorporar medidas para garantizar su derecho a la vida e integridad personal; iv) la importancia del diálogo con las comunidades e interlocución con las autoridades para el monitoreo a la implementación de acciones de prevención y protección, al igual que los alcances y problemas que enfrenta la aplicación de los enfoques territorial, diferencial y de género en relación con las medidas para proteger a las y los excombatientes en proceso de reincorporación a la vida política, social y/o económica y v) si se han cumplido y cómo las ordenes previstas en la Directiva 01 de 2020 proferida por la Procuraduría sobre los derechos de los y las excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica y remita con destino al proceso de la referencia un recuento detallado al respecto.

⁵⁴ Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 se solicitó a la Defensoría del Pueblo informar i) cuál es la situación de orden público en el departamento de Nariño, principalmente, en los municipios de Cumbal y Tumaco y, en el departamento de Guaviare, en especial, en el municipio de San José del Guaviare, vereda Charras; ii) Cuál es la situación de orden público en las regiones del país en las que se encuentran personas desmovilizadas de las antiguas FARC-EP que suscribieron el Acuerdo Final entre ellos/ellas quienes integran el Partido Fuerza Alternativa y Revolucionaria del Común –hoy Partido Comunes– y en la actualidad se encuentran en procesos de reincorporación y iii) Especifique, en concreto, a) ¿cómo se han adelantado estos procesos y si se ha hecho aplicación de los enfoques territorial, diferencial y de género?; b) ¿qué obstáculos institucionales y no institucionales frenan o tornan ineficaz el trabajo gubernamental coordinado y corresponsable entre las autoridades a nivel nacional, departamental y local a las que concierne, por mandato constitucional, legal y reglamentario, la protección de las y los excombatientes que se desmovilizaron de las antiguas FARC-EP y se encuentran en proceso de reincorporación política, social y /o económica y qué medidas se podrían adoptar para superarlos.

5.5.83. Sobre la situación de orden público del departamento y del municipio de Cumbal citó apartes del informe elaborado por un analista de Sistema de Alertas Tempranas de la regional Nariño. El documento cuenta con un análisis geográfico, se informa que el municipio se encuentra en la frontera con la República del Ecuador, que en la zona rural se ubican los resguardos de Cumbal, de Mayasquer, de Panan, así como el de Chiles. También se añade que en la región existe extrema pobreza, por lo que la población se encuentra vulnerable ante diversos actores armados y a merced de actividades ilícitas.

5.5.84. En el informe también se establece que luego de la Firma del Acuerdo Final, tuvo lugar una nueva etapa de conflicto que se caracteriza por disputa de los grupos armados para controlar los territorios, la proliferación de economías criminales y la violencia contra la población.

5.5.85. A su turno, en el memorando también se menciona que la delegada de Movilidad Humana ha priorizado la atención del territorio del resguardo indígena de San Juan de Mayasquer y se adelantaron acciones de prevención, atención y asistencia frente al confinamiento y al desplazamiento individual y colectivo que afecta a la población en proceso de reincorporación, así como a los miembros de comunidades indígenas.

5.5.86. Finalmente, en el memorando se advirtió que el 21 de abril de 2021, el Vice defensor del Pueblo, la Defensora de la Regional Nariño y un equipo de funcionarios de la regional llevaron a cabo una misión humanitaria en los municipios de Cumbal e Ipiales para tener un diálogo con las autoridades de los territorios, la comunidad étnica, la población en proceso de reincorporación, las víctimas del conflicto armado y las personas migrantes.

h) Respuesta de la Unidad Nacional de Protección⁵⁵

⁵⁵ Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 se le solicitó a la Unidad Nacional de Protección que informara acerca de: i) Su situación financiera y, especificara, el porcentaje de los recursos que, para su funcionamiento, devienen de la cooperación internacional y del Estado colombiano, así como el porcentaje de los recursos que se destinan a la protección de las y los excombatientes y muestre si ese rubro se ha modificado, tanto en términos porcentuales, como absolutos desde la firma del Acuerdo Final. De igual forma, se le solicitará que precise si cuenta con el personal suficiente para desempeñar las tareas a su cargo. Si su respuesta es negativa, indique por qué razón no se cuenta con el personal necesario y qué acciones ha llevado a cabo para corregir tal situación.; ii) si, en sus procedimientos internos para la protección y el respeto de los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad de las y los excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, ha aplicado el enfoque de género incluyendo medidas de protección diferenciada que atiendan los riesgos particulares que enfrentan las mujeres y cómo; iii) si ha implementado una ruta de evacuación de emergencia de las personas en proceso de reincorporación en los territorios y qué papel desempeña en el diseño la comunicación y gestión coordinada y corresponsable de las entidades encargadas de seguridad, protección y medidas para prevenir hechos victimizantes; iv) cómo funciona el trabajo conjunto entre el Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación de Riesgo y Recomendaciones (GRAERR) de la Unidad Nacional de Protección y el Grupo de Implementación, Supervisión y Finalización de Medidas de la Subdirección Especializada, los obstáculos que enfrenta esa actividad conjunta y cómo podrían superarse; v) si, de acuerdo con lo solicitado por el Ministerio Público con fundamento en la Directiva 001 de 2020, ya realizó y allegó ante la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz el informe trimestral en el que se le pidió incluir a) número de solicitudes recibidas; b) número de solicitudes tramitadas; c) número de medidas de protección aprobadas; y, d) número de medidas de protección implementadas”, discriminando por departamentos y municipios, así como especificando si se trata de excombatientes, integrantes del partido político o de un familiar. Si la respuesta es afirmativa enviar copia de este a la Corte Constitucional. Adicionalmente se le solicitó vi) exponer de forma detallada y en estricto orden cronológico, cuáles son los diferentes procesos que tienen lugar al interior de la entidad en relación con las solicitudes de medidas de

5.5.87. La Unidad Nacional de Protección respondió al auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de Tutelas, el 23 de marzo de 2021, señalando que despliega todas las gestiones para evaluar el riesgo. Al respecto, indicó que, desde el momento de creación del programa, hasta el 30 de diciembre de 2020, de 1.409 solicitudes de protección de riesgo, 909 han tenido ponderación de nivel de riesgo y 500 continúan en proceso de evaluación. Así mismo, señaló que, de ese universo de solicitudes, 1.284 corresponden a solicitudes de protección individual, 90 a solicitudes de protección colectiva y 35 solicitudes de protección a instalaciones. La versión completa de esta respuesta se encuentra registrada en el Anexo 1 que forma parte integral de la presente sentencia.

i) Respuesta del Partido político FARC hoy Comunes⁵⁶

5.5.88. En escrito presentado ante la Secretaría General de la Corte Constitucional, el partido político FARC –hoy Comunes– contestó a la orden impartida por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional en el auto de 10 de marzo de los corrientes, por conducto de su representante legal como a continuación se expone.

5.5.89. En primer lugar, resaltó la importancia que el asunto de la referencia tiene para su partido político, tanto como para la población firmante del Acuerdo Final de Paz y recordó que tristemente hasta la actualidad “han sido asesinadas 271 personas que creyeron y apostaron por un país diferente sin violencia”. Anunció que dividiría su exposición en ocho puntos: **i)** la situación de seguridad de firmantes del Acuerdo Final; **ii)** el impacto de los grupos u organizaciones criminales en el proceso de reincorporación; **iii)** Los obstáculos que impiden la efectividad del Acuerdo de Paz; **iv)** sobre las investigaciones judiciales y el concepto de “esclarecimiento”; **v)** el trámite de medidas cautelares en sede de la Jurisdicción Especial para la Paz; **vi)** posibles acciones para superar los obstáculos descritos, **vii)** reafirmación de la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional; finalmente, **viii)** presentó unas peticiones a la Corte. En el anexo 1 que forma parte integral de la presente decisión, se encuentra una exposición completa de los puntos abordados en esta intervención.

protección presentadas por exintegrantes de las FARC EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica, las etapas que deben cumplirse y los tiempos en que normalmente se agota cada una de ellas, las dependencias encargadas en cada fase del procedimiento y, en general, la trazabilidad de cada solicitud desde que se radica la solicitud hasta que se le implementa efectivamente el esquema de seguridad al/ a la beneficiario/a; vii) describa la forma en que se agotó el referido protocolo en relación con las reclamaciones de los accionantes dentro del presente caso; vii) informar el estado actual de cumplimiento de las medidas de protección que adoptó a favor de los accionantes Nubia Amparo Ortega Arcos, Henry Paul Rosero López, Dora Marcela Pepinosa Calderón, José Alfonso Rodríguez Muñoz y Tomás Ignacio Erira Erira, mediante Resolución No. MTSP 0002 del 06 de abril de 2020 (Expediente T-7.987.084); Ricardo Palomino Ducuará a través de la Resolución MT – 220 del 5 de enero de 2018 (Expediente T-7.987.142) y Francisco Gamboa Hurtado, mediante acto administrativo MTSP 0032 del 30 de abril de 2020 (Expediente T-8.009.306).

⁵⁶ Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión el 23 de marzo de 2021 se le solicitó al Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común –hoy Partido Comunes- para que informara i) el impacto de los grupos u organizaciones criminales que afectan los proyectos productivos de las y los excombatientes de las FARC-EP; ii) los obstáculos que impiden la efectividad del Acuerdo de Paz y iii) cuáles podrían ser las acciones necesarias para superarlos.

5.5.90. En lo relativo a la solicitud de declaración del estado de cosas inconstitucional, el representante legal del partido FARC –hoy Comunes– subrayó que, luego de lo expuesto, no podía menos que avalar la solicitud realizada por Nubia Amparo Ortega, José Alfonso Rodríguez, Henry Paul Rosero, Dora Marcela Pepinosa y Tomás Ignacio Erira de la Nueva Área de Reincorporación (NAR) de la vereda Tallambí, Municipio de Cumbal, Nariño; por Ricardo Palomino del ETCR Ariel Aldana, de Tumaco, departamento de Nariño; y por Francisco Gamboa Hurtado del ETCR Aureliano Buendía, vereda Charras, San José del Guaviare, accionantes en las tutelas seleccionadas por la Corte Constitucional. También, lo dicho por Emiro Roperó Suárez, de la Ciudad de Cúcuta; por Arnulfo Ninco Cortés del ETCR Antonio Nariño vereda La Fila, municipio de Icononzo, Tolima; y por Armando Rodríguez Ibarra del Municipio de Vista Hermosa, Meta, firmantes del Acuerdo y accionantes de otras tutelas no seleccionadas que argumentaban y solicitaban la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional.

5.5.91. A continuación, mencionó tres motivos principales que esta Corporación debía tomar en cuenta para dicha declaratoria **i)** “existe una situación masiva de riesgo y vulnerabilidad frente a la vida en condiciones dignas e integridad personal de la población de firmantes del Acuerdo Final de Paz, excombatientes en proceso de reincorporación y miembros de la colectividad política ligada a las FARC”; **ii)** tales hechos presentan una relación de condicionamiento necesario con problemas estructurales del Estado para materializar deberes constitucionales ligados al goce efectivo de derechos propio del Estado Social de Derecho y la materialización de principios y aspiraciones constitucionales, incluida la Paz y **iii)** las dos situaciones referidas “dependen, en gran medida, de la precaria implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En razón a que tal pacto incorporó acciones, planes, programas y políticas públicas tendientes a la solución de las deficiencias estructurales del Estado colombiano”.

j) Intervención de las personas delegadas del componente FARC –hoy Comunes– ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI)

5.5.92. Mediante escrito enviado a la Secretaría General de la Corte Constitucional las y los representantes del partido FARC –hoy Comunes– ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) procedieron a responder al auto de 23 de marzo de 2021 proferido por la Sala de Revisión Séptima de la Corte Constitucional en los términos que a continuación se exponen.

5.5.93. Luego de recordar los hechos en los expedientes acumulados, precisaron que por medio del Decreto 4065 de 2011, se creó la Unidad Nacional de Protección (UNP), cuya principal tarea radica en realizar la obligación atribuida al Estado de proteger “personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida,

integridad, libertad y seguridad personal en razón al ejercicio de su cargo”. En ese sentido, la finalidad de esa autoridad no es otra que la de “articular, coordinar y ejecutar las medidas de protección necesarias para garantizar bajo los principios de oportunidad, eficacia e idoneidad la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional según su nivel de riesgo, unidad que hace parte del sector descentralizado, tal y como lo establece el artículo 1.2.1.4 del Decreto 1066 de 2015”. Un recuento completo del documento presentado por las personas delegadas del componente FARC –hoy Comunes– ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) quedó registrado en el Anexo 1 que forma parte integral de la presente sentencia.

5.5.94. A partir de lo expuesto en su intervención, llamaron la atención sobre la necesidad de observar que el ordenamiento jurídico cuenta con “un bagaje normativo amplio, que obliga al Estado y a sus instituciones a proteger la integridad de todos aquellos que participen en la implementación del Acuerdo Final de Paz y la construcción de paz, que debe funcionar de manera articulada, con miras a garantizar sus derechos fundamentales”. Recordaron que, en ese mismo sentido, se pronunció esta Corte Constitucional mediante la sentencia T- 469 de 2020, cuando señaló que: “(...) la UNP es responsable de garantizar oportunamente las medidas de protección adecuadas y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario o extremo sobre una persona se materialice...”

5.5.95. Hicieron énfasis acerca de que, pese a lo anterior, lo que se verificaba en la realidad con gran preocupación era “el incumplimiento por parte del gobierno nacional en materia de seguridad y garantías de protección”. Para ilustrar su aserto se refirieron al punto 3.2 del Acuerdo Final de Paz, referente a la “‘Reincorporación de las Farc – EP a la vida civil económica, política y social’ como ratificación del compromiso de las extintas FARC–EP en ‘cerrar el capítulo del conflicto interno’ y contribuir a la consolidación de la convivencia pacífica, no repetición y transformación de las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio, por lo tanto, este componente de reincorporación es esencial en todo el proceso de implementación, como quiera que comprende aspectos de orden político, socioeconómico y cultural”.

5.5.96. Consideraron importante resaltar que ni el Gobierno nacional ni sus instituciones han avanzado las gestiones indispensables para asegurar el “funcionamiento material y real del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), pues el Estado no debe limitar su función a la creación de programas, sino que debe velar por su efectivo cumplimiento, teniendo en cuenta que la falta de articulación está generando la desprotección a aquellas personas que estuvieron en alzamiento armado, a líderes/ lideresas sociales, defensores de derechos humanos y todo aquel que participe en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz”. Pusieron de presente que estaban ante una “ausencia de garantías para el bien jurídico máspreciado del ser humano, como lo es la vida, sin el cual, resultaría imposible disfrutar de cualquier otro derecho”.

5.5.97. Llamaron la atención acerca de que los asuntos objeto del estudio de esta Corte tenían un “patrón entendido éste como una circunstancia que se repite en similares situaciones o hechos, pues en los tres expedientes se solicitó a la UNP medidas tendientes a garantizar la protección de excombatientes que actualmente tienen un rol de líderes sociales que apoyan e incentivan la construcción de la paz”. Llamaron la atención acerca de que, sin perjuicio de que en todos los casos las medidas de seguridad fueron concedidas –esquemas colectivos– por haberse acreditado la existencia de un riesgos extraordinario relacionado con la actividad que desempeñaban los accionantes, “ninguno de los casos tuvo la materialización real y completa del esquema de seguridad, pues, contrario a lo dispuesto por la normatividad antes referenciada, en los procesos acumulados la UNP no actuó diligente, oportuna y oficiosamente”.

5.5.98. Para las y los representantes del partido FARC –hoy Comunes– ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) resulta clara la existencia de una “falla estructural en la creación de políticas públicas que pongan fin a la violación masiva y sistematizada de los derechos fundamentales de las personas comprometidas con la construcción de la paz en el país, por lo tanto, se hace imperiosa la necesidad de contar con un trabajo conjunto con las autoridades públicas para poder encaminar la actual y dolorosa realidad que vulnera de forma tajante la Constitución Nacional”.

5.5.99. En virtud de lo expuesto en su intervención, consideran que resulta imperioso que la Corte Constitucional declare el estado de cosas inconstitucional en relación con la situación de derechos y de seguridad de la población firmante del Acuerdo Final de Paz.

k) Intervención de la Jurisdicción Especial para la Paz

5.5.100. En su respuesta al auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, el 23 de marzo de 2021, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición representado por el Presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz relacionó, en primer lugar, los motivos por los cuales la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) avocó, mediante el Auto SAR AT-057-2020 del 29 de abril, “el trámite de medidas cautelares colectivas de tipo integral preventivo con el fin de proteger, entre otros, los derechos fundamentales del grupo de excombatientes de las FARC-EP comparecientes ante la JEP, en situación de riesgo por las violencias que los afectan, y que para el día de la expedición del Auto ascendían a 193 personas suscriptoras del Acuerdo Final y sujetos de especial protección constitucional dada su vulnerabilidad”⁵⁷.

⁵⁷ Precisó que la SAR actuó “en marco de las obligaciones emanadas de la ley 1957 de 2017 que le ordena a la JEP garantizar el goce pleno de los derechos fundamentales de los comparecientes y satisfacer los derechos de las víctimas y la ley 1922 de 2018 que en sus artículos 22 y 23 a propósito de las medidas cautelares señala que las Salas y Secciones deben asegurar, por medios razonables, la verdad, justicia, reparación y medidas de no repetición por graves violaciones a DDHH y DIH.

5.5.101. En un informe presentado por la propia SAR esta autoridad sostuvo que el objetivo principal fue el de brindar protección a los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la seguridad de “las y los excombatientes en proceso de reincorporación, garantizar a las víctimas del conflicto armado interno los derechos a verdad, justicia y reparación en el marco del desarrollo normativo e institucional del Sistema Integral de Garantías de Seguridad, puntos 2.1.2. y 3.4 del Acuerdo Final y la implementación de las garantías de no repetición que obligan a los componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR)”. A renglón seguido, marcó especial énfasis en lo que significa la muerte de cada compareciente y, en ese orden, señaló los siguientes aspectos –se mantienen las notas a pie de página en el texto citado–:

(i) escuchar el relato de los hechos victimizantes que conozca⁵⁸, (ii) participar en su versión voluntaria a través de sus apoderados de acuerdo a las reglas establecidas en cada macrocaso⁵⁹, (iii) conocer dónde se encuentran los restos de sus seres queridos, (iv) participar en su audiencia de reconocimiento de verdad y de responsabilidad⁶⁰, (v) conocer la ubicación de minas antipersonales para garantizar su derecho a la no repetición y (v) obtener su participación en trabajos, obras y actividades desarrollados, en caso que se le aplique una sanción propia⁶¹.

5.5.102. Consideró relevante señalar, asimismo, que las autoridades vinculadas e instituciones invitadas a participar en el marco de la actuación – bien por medio de autos o de audiencias regionales– concordaron en describir la situación de inseguridad y riesgo que enfrenta la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil y la falta de garantías en el cumplimiento e implementación del Acuerdo Final, entre las que mencionó:

la Oficina del Alto comisionado para la Paz; el Consejo de Seguridad de la ONU; la Misión de Verificación de la ONU; la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-CERAC; la Agencia para la Reincorporación y Normalización; el Congreso de la República; la Mesa Directiva de la Comisión Accidental de Paz del Senado de la República; la Fiscalía General de la Nación; la Procuraduría General de la Nación; la Defensoría del Pueblo; la Jurisdicción Especial para la Paz; el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz; el Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común; organizaciones sociales, de derechos humanos y medios de comunicación.

⁵⁸ Congreso de la República de Colombia. Ley 1922 de 2018. Artículo 27.

⁵⁹ En el caso 002 se autorizó la participación de las víctimas en los Autos SRVBIT – 55, SRVBIT – 056, SRVBIT – 057 y SRVBIT – 058 de 2020, en el caso 003 en el Auto 080 del 28 de mayo de 2019, en el caso 004 en el Auto SRVNH-04/01-07/20 del 5 de febrero de 2020 y en el Caso 05 en el Auto 024 de 2020.

⁶⁰ Congreso de la República de Colombia. Ley 1922 de 2018. Artículo 27.

⁶¹ Congreso de la República de Colombia. Ley 1957 de 2019. Artículo 141.

5.5.103. La SAR subrayó, específicamente, la necesidad de brindar protección a las mujeres y a los hombres comparecientes de la fuerza pública y de la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación quienes, aseveró, se encuentran “expuestos a graves riesgos de seguridad”⁶². Agregó que con el fin de dar impulso al trámite de las medidas ordenadas, ordenó vincular a otras autoridades con funciones en materia de garantías de seguridad integral, en particular, las relacionadas “con el fortalecimiento del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO); las medidas de prevención, no estigmatización y reconciliación y convivencia y las que afectan el proceso de reincorporación territorial, con enfoque étnico y de género en los territorios donde se asientan los excombatientes en proceso de reincorporación”⁶³. Un recuento completo de las medidas adoptadas por la SAR se puede ver en el acápite referente al análisis del caso concreto y quedó igualmente registrado en el Anexo 1, numeral 1.13 que forma parte integral de la presente sentencia.

5.5.104. Por su parte, el presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz informó acerca de los trámites que adelantan los accionantes en la JEP, los beneficios de justicia transicional que han solicitado y recibido, el régimen de condicionalidad al que están sujetos y las medidas de protección solicitadas y otorgadas.

5.5.105. Sobre las condiciones de seguridad de los antiguos integrantes de las FARC-EP, señaló que según los datos del Sistema de Monitoreo de Riesgos de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP (UIA), del 1 de diciembre de 2016 al 25 de abril de 2021 fueron asesinados 290 firmantes (283 hombres y 7 mujeres), de los cuales, 265 comparecían ante la JEP.

5.5.106. A propósito de la condición de las personas asesinadas se informó lo siguiente:

⁶² Indicó que “la Sección en el Auto AT-057-2020 vinculó y solicitó información a entidades con funciones de garantías de seguridad en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y las Garantías de Seguridad y protección, las cuales se relacionan a continuación: Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección, Fiscalía General de la Nación - Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones Armadas, Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, Defensoría del Pueblo, Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común-Consejo Político Nacional (FARC)”.

⁶³ Puso de presente que las “entidades vinculadas en este Auto fueron: Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic); Ministerio de Justicia y del Derecho; Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (Secretario Técnico Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República); Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas; Departamento Nacional de Planeación; Departamento Administrativo de la Función Pública; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; Agencia de Renovación del Territorio; y las Gobernaciones de Antioquia, Cauca, Chocó, Caquetá, Huila, Meta, Nariño, Tolima y Putumayo por las funciones de garantías de seguridad vinculadas con los territorios más afectados por la violencia, donde se ha segado la vida de muchos de los excombatientes de las antiguas FARC-EP en proceso de reincorporación. Así mismo, se les invitó a participar en las tres (3) audiencias territoriales regionales ordenadas en los autos SAR AT-87-2020, AT-116-2020, AT-133-2020 y AT-143-2020, con el objetivo de que presentaran los elementos comunes a la situación de inseguridad y victimización que enfrentan los reinsertados en las distintas regiones, y para evaluar las respuestas de las entidades respecto a sus acciones en materia de garantías de seguridad”.

- 86 fueron guerrilleros rasos.
- 20 fueron milicianos.
- 6 fueron jefes de milicias.
- 5 fueron comandantes de frente.
- 2 fueron comandantes de compañía.
- 1 hizo un remplazo en la dirección de un frente.
- 1 fue comandante de columna móvil.
- 1 hizo un remplazo en el Estado Mayor Central.
- En relación con los 168 restantes, no existe información.

5.5.107. Tratándose de la condición jurídica, la JEP indicó lo siguiente sobre las personas asesinadas:

- El 42% estaba privado de la libertad antes de ser beneficiario de los tratamientos de justicia transicional previstos en la Ley 1820 de 2016.
- El 19% desempeñaba roles de liderazgo (53% lideraba proyectos productivos, el 19% era líder político, el 14% lideraba procesos de reincorporación y el 5% ejercía liderazgos comunales. El 5% tenía más de un rol de liderazgo).

5.5.108. Además, expuso que “los departamentos con más homicidios han sido: Cauca (48), Nariño (37), Antioquia (35), Caquetá y Meta (28), Putumayo (24), Norte de Santander (20), Valle del Cauca (16) y Chocó (14)”.

5.5.109. Añadió que solamente en 77 de los 290 casos se tiene información acerca de los perpetradores. “En el 10% de los 290 hechos se adjudica responsabilidad a las disidencias de las FARC-EP, en el 4% al ELN, en el 4% al Clan del Golfo (Autodefensas Gaitanistas de Colombia), en el 2% a Los Pelusos y en el 1% a la Fuerza Pública”.

5.5.110. Posteriormente, el presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz se refirió a cuatro campos desarrollados por el derecho internacional que relacionan la protección de los derechos humanos con el derecho a la paz, a saber: **i) *jus ad bellum***, **ii) *jus in bello***, **iii) *jus ex bello*** y **iv) *jus post bellum***. Sobre este último elemento, expuso que al finalizar un conflicto armado no internacional surgen obligaciones para los actores no estatales y para el Estado que debe garantizar los derechos de las víctimas y proteger a los antiguos combatientes. En este punto, aseguró que ello genera el dilema de la seguridad, dado que “uno de los problemas de los negociadores consiste en generar la confianza necesaria para que los actores no estatales dejen las armas y confíen en las autoridades del Estado para garantizar su protección”.

5.5.111. De acuerdo con lo anterior, adujo que los mayores índices de violencia contra los antiguos miembros de las FARC-EP se concentran en los departamentos o territorios donde se registra una “clara ausencia del Estado”. Lo anterior, pese a que desde la negociación en La Habana se previó dicho

riesgo y se consagró el compromiso Estatal de ejercer su soberanía sobre estos territorios.

5.5.112. Adicionalmente, resaltó que los homicidios, secuestros, desapariciones, amenazas y estigmatizaciones contra antiguos integrantes de las FARC-EP interrumpen sus esfuerzos por rehacer su vida en paz, que sus iniciativas fracasan debido a la falta de seguridad, no pueden construir redes de apoyo ni hacer inversiones a mediano o largo plazo. Aseguró que tampoco pueden desprenderse de los estigmas y reincorporarse, pues se encuentran “en un interminable y peligroso tránsito entre la ilegalidad y la legalidad” y que la situación antes descrita tiene consecuencias importantes que afectan los aportes a la reparación, así como a la verdad plena y, en consecuencia, a las víctimas.

5.5.113. Así mismo, se refirió a la solicitud que presentó la JEP junto a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Comisión de la Verdad al Defensor del Pueblo para que se realizara un diagnóstico con recomendaciones a las entidades competentes sobre los ataques a líderes y lideresas sociales, así como sobre el asesinato de excombatientes de las FARC-EP y se requirió la emisión de un informe y una resolución defensorial.

5.5.114. El presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz solicitó que se declare un estado de cosas inconstitucional, pues está demostrada la vulneración masiva de los derechos de un número significativo de exintegrantes de las FARC-EP. A su vez, consideró que “cuando se habla de una ‘prolongada omisión en el cumplimiento de deberes en un proceso de paz, los tiempos naturalmente se deben acortar’”. Sobre este punto, precisó que han pasado 5 años desde la firma del Acuerdo Final y “la ausencia de una implementación integral de todas las medidas que confluyen en la seguridad de los ex integrantes de las FARC-EP puede considerarse un incumplimiento prolongado de los deberes de las diferentes autoridades del Estado”.

5.5.115. Sobre la adopción de prácticas inconstitucionales indicó que se debía verificar en ese punto (i) la estigmatización oficial frecuente de los desmovilizados y excarcelados, (ii) los ataques gubernamentales a la JEP, a su independencia y a su aptitud para ofrecer una justicia integral, (iii) el abandono sistemático, militar, policial y estatal de los territorios donde tienen lugar los procesos de reincorporación y (iv) la insinuación de que no existen evidencias de un ataque generalizado o sistemático contra los desmovilizados y excarcelados de las FARC-EP.

5.5.116. Finalmente, sostuvo que, en materia de seguridad, se requiere una estrategia institucional de protección, pues no es suficiente la legislación general existente y, en consecuencia, es imperioso el establecimiento de un universo de medidas adicionales, el seguimiento de los órganos de control y la veeduría de la sociedad civil.

I) Intervención de la Coordinación Colombia - Europa – Estados Unidos –CCEEU– Plataforma de derechos humanos que reúne a 285

organizaciones de derechos humanos a nivel nacional, el Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” –CAJAR–, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos –CSPP– y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES

5.5.117. Las organizaciones convocadas informaron que su propósito era poner en evidencia que “el incumplimiento del Acuerdo Final de Paz en cuanto a su integralidad es el trasfondo que explica el aumento de agresiones y la falta de respuesta estatal ante los crímenes cometidos contra esta población”. Para efectos expositivos, dividieron su intervención en los siguientes aspectos: **i)** breve descripción del contexto de violencia y de proliferación de grupos armados en el territorio nacional; **ii)** los incumplimientos a las obligaciones contraídas en el Acuerdo Final de Paz, especialmente en sus puntos 1, 2, 3 y 4 sobre reforma rural integral, participación política y garantías de seguridad y solución al problema de las drogas ilícitas y **iii)** se observará cómo la Política de Seguridad y Defensa es insuficiente y plantea medidas desconocedoras del Acuerdo Final de Paz.

5.5.118. Con sustento en lo expuesto, concluyeron que en la actualidad se presenta un incumplimiento generalizado y preocupante del Acuerdo Final de Paz, política pública de alta complejidad que busca asegurar las condiciones multimodales de seguridad, desarrollo y democracia para consolidar una paz estable y duradera. Subrayaron que entre los efectos más dramáticos y evidenciables que se ciernen sobre el actual proceso como una constante en todas las negociaciones políticas en Colombia, es el exterminio masivo de personas excombatientes y en actual proceso de reincorporación, cuyas agresiones cargan con el estigma de la anterior condición de guerrillero que, como una etiqueta monstruosa, impide la sensibilización empática sobre esta situación desde diferentes sectores sociales e institucionales.

5.5.119. Destacaron la necesidad de que se declare un estado de cosas inconstitucional (ECI), entendido éste como un mecanismo complejo de garantía de derechos fundamentales ante la evidencia de vulneraciones sistemáticas, sostenidas y flagrantes por parte de varias instituciones estatales; es predicable del conjunto de beneficiarios del Acuerdo Final de Paz, cuyas condiciones son interseccionales en los tutelantes (campesinos, mujeres, defensores de derechos humanos, miembros del Partido Comunes). Para las organizaciones intervinientes estas condiciones de interseccionalidad dan cuenta de que los aspectos de seguridad necesarios para la garantía de los derechos de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz. Un recuento completo de la intervención quedó registrado en el Anexo 1 que forma parte integral de la presente decisión.

m) Intervención del Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame

5.5.120. A continuación se realiza un recuento de la intervención presentada por el Instituto Kroc, desde el monitoreo y seguimiento que realiza al estado de implementación de compromisos relacionados con la protección de personas en proceso de reincorporación convenidos en el Acuerdo Final,

esto es, los compromisos relacionados con la prevención, protección y seguridad de las personas en proceso de reincorporación, contenidos principalmente en el punto 3.4 del Acuerdo Final, así como en las disposiciones que se agrupan alrededor del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) previstos en los puntos 2.1.2.1 y 3.4.71 del Acuerdo Final y desarrollados por la normatividad constitucional, legal y reglamentaria.

5.5.121. Antes de entrar en materia es preciso recordar que, de acuerdo con el numeral 6.3.2 del Acuerdo Final, las partes firmantes encomendaron al Kroc Institute for International Peace Studies de la Universidad de Notre Dame diseñar una metodología para identificar los avances en la implementación de los compromisos y brindar soporte técnico a la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI) y al Componente Internacional de Verificación (CIV) a través de informes regulares que contribuyan a la construcción de la paz.

5.5.122. La metodología del Instituto Kroc para monitorear la implementación del Acuerdo Final es, en general, una adaptación de la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM) desarrollada por la Universidad de Notre Dame. Con el fin de monitorear la implementación del Acuerdo Final, el Instituto Kroc identificó 578 disposiciones que son consideradas compromisos concretos, observables y medibles, los cuales se concentran en 18 temas, 70 subtemas y los seis puntos incluidos en el Acuerdo. La definición de las 578 disposiciones se basó estrictamente en el texto del Acuerdo Final en consulta con los miembros de la CSIVI.

5.5.123. El Instituto Kroc recopila mensualmente datos cuantitativos y cualitativos sobre la implementación de estas 578 disposiciones y le da a cada disposición una puntuación numérica de cero a tres. Estos valores representan el nivel de implementación para cada una de las 578 disposiciones identificadas en el Acuerdo Final, en donde “cero” significa que la implementación no ha iniciado; “uno” significa un nivel mínimo de implementación; “dos”, que el estado de implementación es intermedio; y “tres”, que la implementación se ha completado.

5.5.124. A partir de la matriz de seguimiento del Instituto Kroc, descrita anteriormente, se identifican en total 52 compromisos o disposiciones relacionados directa e indirectamente con la seguridad y la protección de las personas en proceso de reincorporación. Estas 52 disposiciones se distribuyen principalmente en cinco (5) subtemas, a saber, **i)** el Pacto Político Nacional; **ii)** la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS–; **iii)** la Unidad Especial de Investigación y desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales –UEI–; **iv)** el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP– y **v)** el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios –Programa Integral–.

5.5.125. El informe elaborado por el Instituto Kroc presentó los siguientes gráficos en relación con el cumplimiento de estos cinco subtemas:

Gráfico 1 Estado de implementación de garantías de seguridad y protección, por subtema (marzo de 2021)

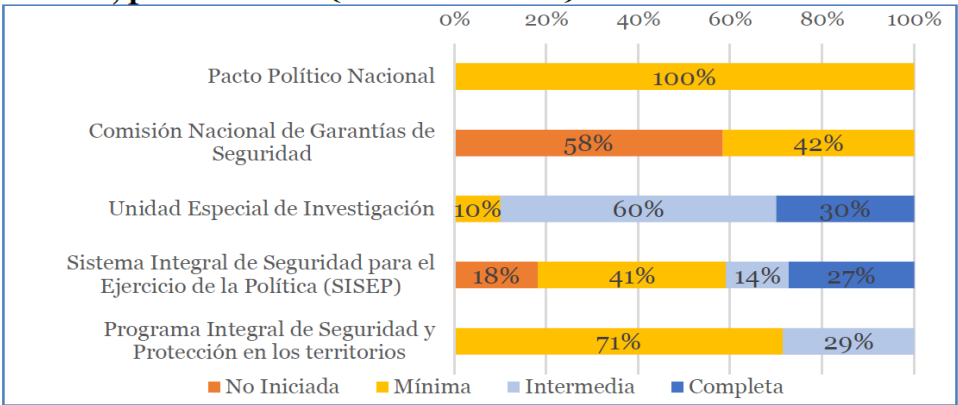
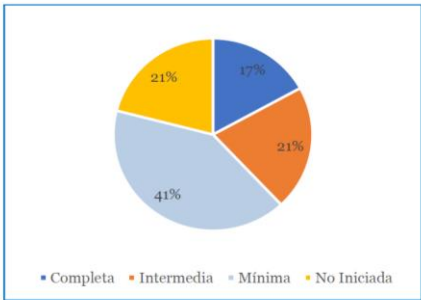


Gráfico 2 Porcentajes de implementación de disposiciones identificadas



5.5.126. A continuación, se efectúa un breve recuento del nivel de implementación de disposiciones asociadas con la protección de personas en proceso de reincorporación, según los datos obtenidos en desarrollo de su investigación por el Instituto Kroc.

i) La disposición asociada con la promoción de un Pacto Político Nacional entre distintos sectores de la sociedad, para que nunca más se haga uso de la violencia en la política, se encuentra en un nivel de implementación inicial.

ii) La disposición asociada con la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) se encuentra en un nivel de implementación inicial. El documento presentado por el Gobierno incluye un plan de acción, sin embargo, a la fecha, ni los lineamientos, ni la política han sido aprobados por la CNGS para su implementación. Consecuentemente, la disposición asociada a la formulación y evaluación del Plan de acción permanente para combatir y dismantelar las organizaciones criminales por parte del CNGS, se encuentra también en un nivel de implementación inicial.

iii) La disposición asociada con la creación de la Unidad Especial de Investigación para el dismantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo (UEI) se encuentra en un nivel de implementación completo.

iv) La disposición asociada con la creación de un Cuerpo Élite en la Policía Nacional con enfoque multidimensional se encuentra en un nivel de implementación completo.

v) La disposición asociada con la creación de un Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Interinstitucional se encuentra en un nivel de implementación no iniciado.

vi) La disposición asociada con la creación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección se encuentra en un nivel de implementación no iniciado. En el mismo informe de gestión del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPRE–, se notifica acerca de la presentación de una propuesta para la implementación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección. Sin embargo, a la fecha, no hay evidencia de su instalación ni de su puesta en marcha.

vii) La disposición asociada con la creación del Comité de Impulso a las Investigaciones por delitos contra quienes ejercen política teniendo en cuenta a las mujeres y la población LGTBI, se encuentra en un nivel de implementación mínimo.

viii) La disposición asociada con 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, se encuentra en un nivel de implementación mínimo.

ix) La disposición asociada con la creación de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección (UNP), se encuentra en un nivel de implementación completo.

x) La disposición asociada a la creación de la Mesa Técnica y el desarrollo e implementación de un Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) que contemple medidas materiales e inmateriales, se encuentra en un nivel de implementación inicial.

xi) La disposición asociada con la identificación de las necesidades en materia de recursos humanos, físicos y de presupuesto requeridos para la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección –PESP– por parte de la Mesa Técnica, se encuentra en un nivel de implementación no iniciado. Sin embargo, con la adopción del PESP su nivel de implementación cambiará a inicial.

xii) La disposición asociada con la elaboración de un Protocolo de Seguridad y Protección se encuentra en un nivel de implementación completo. Previo a la firma del Acuerdo se convino un programa de protección especializado para algunos excombatientes de las extintas FARC-EP.

xiii) La disposición asociada con la creación de un Cuerpo de Seguridad y Protección mixto se encuentra en un nivel de implementación completo. Durante el primer trimestre del 2019, la Unidad Nacional de Protección (UNP) alcanzó el número de escoltas establecido por el Decreto 301 de 2017 para

integrar el Cuerpo de Seguridad y Protección mixto, creado por el Decreto 299 de 2017.

xiv) La disposición asociada con la implementación de un sistema de formación y entrenamiento de vinculación laboral y de seguridad social para los y las integrantes del Cuerpo de Seguridad y Protección, se encuentra en un nivel de implementación mínimo.

xv) La disposición asociada al impulso de medidas normativas necesarias para determinar la presunción de riesgo extraordinario para los y las integrantes del Partido FARC –hoy Comunes–, por parte del Gobierno Nacional, se encuentra en un nivel de implementación completo.

xvi) La disposición asociada con la provisión de herramientas en materia de atención psicosocial de carácter individual o colectivo y con enfoque de género para personas en proceso de reincorporación, se encuentra en un nivel de implementación no iniciado. Aunque a la fecha no se conocen acciones o medidas ejecutadas destinadas a la atención psicosocial de estas personas, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección –PESP– presentado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) establece una línea estratégica de seguridad humana integral, donde se contemplan acciones enfocadas hacia el cumplimiento de este compromiso. Con esta información el nivel de implementación de esta disposición cambiará a uno.

xvii) La disposición asociada con la implementación de un proceso de formación en materia de autoprotección para la seguridad orientado a las personas en proceso de reincorporación se encuentra en un nivel de implementación mínimo.

xviii) Las cuatro (4) disposiciones asociadas con la creación e implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios –Programa Integral– se encuentran en un nivel de implementación mínimo.

xix) La disposición asociada con la creación de un nuevo Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida se encuentra en un nivel de implementación intermedio.

xx) La disposición asociada a la organización y coordinación de medidas preventivas y de reacción rápida por parte del Gobierno nacional se encuentra en un nivel de implementación mínimo.

xxi) Finalmente, la disposición asociada con la creación de Comités Territoriales de Alerta para la Reacción Inmediata en los territorios se encuentra en un nivel de implementación intermedio.

n) Intervención de la Universidad de La Sabana

5.5.127. En su intervención las y los integrantes de la Línea de Paz y Justicia Transicional de la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad de La Sabana, así como del Semillero de Justicia Transicional de la misma Universidad, bajo la orientación de la coordinadora de la Línea y del Semillero respondieron a las preguntas efectuadas por la Sala Séptima de Revisión en el auto 132 de 23 de marzo de 2021 de la manera que a continuación se expone.

5.5.128. Sostuvieron que la reincorporación es un proceso del que se derivan importantes obligaciones para el Estado –no sólo en función de los Acuerdos de Paz y del marco jurídico de implementación, sino también del derecho internacional–. Concretamente, el Estado asume obligaciones en lo relativo a la protección y garantía de derechos tanto de quienes adelantan tal proceso como, incluso, de la sociedad misma.

5.5.129. Iniciaron su escrito precisando la distinción entre los fines endógenos y exógenos de la reincorporación. En su criterio, por fines endógenos, “se hace referencia a aquellos propósitos relacionados con los destinatarios directos de los procesos de reincorporación –es decir, los excombatientes– y, por fines exógenos, se entiende que corresponde a los objetivos que podrían versar sobre grupos poblacionales más amplios e, incluso, indeterminados”.

5.5.130. Enseguida, las y los intervinientes se pronunciaron sobre la reincorporación a la luz de una perspectiva integradora y consideraron que esta constituye una aproximación más concreta de las obligaciones estatales. En ese sentido, el programa holístico e integral de reincorporación se debe soportar en tres pilares esenciales y transversales: “(i) la garantía de la seguridad, (ii) la lucha contra la estigmatización y la apertura de espacios de participación y (iii) la aplicación de enfoques diferenciales”.

5.5.131. Destacaron que, en su criterio, las fallas manifiestas en cualquiera de estos cimientos resultaban de especial relevancia para analizar los expedientes en los asuntos de la referencia y objeto de revisión por parte de esta Corte Constitucional, toda vez que a partir de allí quedaba clara la amenaza directa a la puesta en marcha de los diferentes componentes de la ruta de reincorporación. Un completo desarrollo de los argumentos presentados por la Universidad de La Sabana quedó registrado en el Anexo 1 que forma parte integral de la presente sentencia.

5.5.132. Ahora, luego de efectuar una síntesis de su intervención, se pronunciaron sobre la declaración de un estado de cosas inconstitucional. Al respecto, indicaron que, en atención a que el Acuerdo Final de Paz estableció una garantía de seguridad para excombatientes, dada la situación actual de seguridad de la población signataria del Acuerdo de Paz, organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– han reiterado la necesidad de brindar mayores garantías de seguridad a los excombatientes para proteger su vida e integridad.

5.5.133. Advirtieron que al resolver “en uno u otro sentido, la Corte [debía] considerar también, en primer lugar, que la eventual declaración de un ECI debe guardar estrecha correspondencia con los hechos que están siendo conocidos a través de la acción de tutela”. De esta manera, aun cuando una eventual declaración del estado de cosas inconstitucional justifica adoptar medidas estructurales que comprendan un “universo mayor a las personas que acudieron en calidad de accionantes, la respuesta institucional, en el caso de que se opte por su adopción, deberá circunscribirse a los problemas jurídicos que se derivan de los casos objeto de conocimiento”.

o) Intervención del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ por sus siglas en inglés)

5.5.134. El ICTJ recordó en su intervención que la teoría más reciente sobre justicia transicional “ha buscado ir más allá de la idea de la no-repetición de la violencia y contribuir a procesos complejos de construcción de paz”. Se propone no solo “evitar la recurrencia de un conflicto violento, sino promover unas circunstancias en las que disminuyan las posibilidades de otras formas de violencia”. De esta manera, busca “atacar los problemas estructurales en los cuales se fundamentan diversos tipos de desigualdades sociales como la inequidad, la pobreza, la falta de acceso a la salud, malnutrición, etc.”. Una aproximación más completa a esta intervención se puede encontrar en el Anexo 1 que forma parte integral de la presente sentencia.

5.5.135. Para el ICTJ este último aspecto mencionado adquiere relevancia fundamental a efectos de “decidir la intervención del juez constitucional en un escenario de transición como el de Colombia, a propósito de las tutelas de la referencia”. De un lado, puede contribuir a “generar mecanismos que impulsen la garantía de derechos de la población en proceso de reincorporación, desde un enfoque de acción afirmativa” y, de otro, “puede evidenciar que las acciones estatales en materia de reincorporación tienen un impacto directo en la garantía de derechos de un sector de la población en particular: los firmantes del acuerdo en proceso de reincorporación y sus familias”. A lo anterior se agrega que, en el evento en que “la autoridad judicial advierta, en cualquier etapa de la transición, la amenaza o vulneración de dichos derechos, los mecanismos de protección se ubican en el ámbito de competencia de esta rama del Estado”.

5.5.136. En relación con las circunstancias expuestas por los accionantes en los expedientes de la referencia, señaló que todas ellas y todos ellos coinciden en manifestar que “su proceso de reincorporación se ha visto amenazado por: **i)** la presencia de grupos armados, agendas criminales y disputas del poder territorial en las zonas donde residen y donde llevan a cabo las actividades de reincorporación y **ii)** disputas de rutas de narcotráfico en las zonas donde residen y donde llevan a cabo las actividades de reincorporación.

5.5.137. Destaca, asimismo, que la mayoría de las y los accionantes ejercen “roles de liderazgo político, social o de defensa de los derechos humanos, asumidos principalmente en el marco de instancias o actividades

propiamente relacionadas con la implementación del Acuerdo Final de Paz; y que son vistos con desconfianza por quienes pretenden mantener el ‘*estatus quo*’ de las alianzas legales e ilegales”.

5.5.138. A su turno subraya que tales circunstancias se convierten en “limitante real para que las personas en proceso de reincorporación accedan y satisfagan sus derechos fundamentales”. Se trata de situaciones que, tomadas en conjunto, “cumplirían con criterios como los expuestos en la jurisprudencia de esta corporación en relación con la identificación como sujetos de especial protección constitucional, en la medida en que dan cuenta de *“circunstancias objetivas de marginalidad o debilidad manifiesta a la hora de satisfacer ciertos derechos fundamentales”*”.

5.5.139. En el sentido antes anotado formula las siguientes sugerencias a la Corte Constitucional: **i)** reiterar la condición de sujetos de especial protección constitucional establecida en la jurisprudencia de la Corte Constitucional; **ii)** declarar el estado de cosas inconstitucional en relación con la situación de amenaza y vulneración de derechos de los excombatientes de las antiguas FARC en proceso de reincorporación, derivada de las condiciones actuales de implementación del Acuerdo Final de Paz; **iii)** definir el alcance de la obligación del Estado de cumplir de buena fe los contenidos del Acuerdo Final de Paz; **iv)** establecer un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de la obligación de cumplir de buena fe los contenidos del Acuerdo Final de Paz y **v)** extender las consecuencias de las órdenes a adoptar en virtud de este proceso de revisión para que sus efectos sean inter comunis e inter pares.

p) Intervención de los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escalón, David Fernando Cruz Gutiérrez y Sibelys Mejía Rodríguez, integrantes de la Comisión Colombiana de Juristas.

5.5.140. Para la Comisión, “el proceso de reincorporación constituye un paso fundamental de las FARC-EP que se teje en torno a la confianza institucional, pues es el Estado el encargado de proteger a los y las excombatientes (...)”. Dice que la implementación del Acuerdo Final de Paz, junto con el deber de protección atribuido al Estado que ello comporta, “requiere de recursos públicos, coordinación interinstitucional y directrices de política pública claras”.

5.5.141. En ese horizonte de comprensión advirtió que “las personas que se reincorporan a la sociedad civil son acreedoras de una especial protección por parte del Estado”, dado que el hecho de reincorporarse a la vida en sociedad las coloca en una situación especialmente riesgosa –de manera especial a quienes lo hacen ejerciendo cierto grado de influencia política y democrática–. En criterio de la CCJ “para este tipo de casos, la Unidad Nacional de Protección debería cumplir un papel fundamental en respuesta al aumento del nivel de riesgo”. A su juicio, la asignación de esquemas de protección debe también obedecer a “procesos de confianza que permitan fortalecer la relación institucional entre la UNP y los excombatientes”.

5.5.142. La CCJ añadió a su intervención que “[l]a Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Agencia de Reincorporación y Normalización, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, el Consejo de Seguridad de la ONU, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos y la Jurisdicción Especial para la Paz” han llamado la atención sobre la existencia de algunas irregularidades en términos de seguridad que tocan a una cantidad considerable de personas en proceso de reincorporación a la vida civil. Dice que estas suponen un impacto sobre los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal, la seguridad personal y la paz, “tanto de los excombatientes como de sus familias”.

5.5.143. Finalizó su intervención diciendo que “hay una desarticulación interinstitucional en donde las entidades que tienen competencia para desarrollar la política de seguridad (...) admiten el problema, pero no se responsabilizan ni han asumido posiciones activas verificables que puedan solucionar o mitigar el riesgo en que se encuentran los excombatientes”.

5.5.144. Por último, solicitó a la Corte acceder a la declaratoria de un ECI, dado que –en su criterio– se acreditan los supuestos decantados por la jurisprudencia de esta corporación para hacer una declaratoria en ese sentido.

q) Intervención del Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (CINEP/PPP)

5.5.145. En su intervención el CINEP puso de presente que de conformidad con el análisis y el seguimiento –independiente y continuo– realizado, existían motivos suficientes para constatar la existencia de una “vulneración sistemática del derecho a la vida e integridad física de los y las excombatientes que afecta sus procesos organizativos, la posibilidad de participar en los asuntos públicos y de movilizarse libremente en los territorios en los que se encuentran ubicados”.

5.5.146. Destacó, asimismo, que los avances verificados en el marco de la labor de seguimiento efectuada acerca del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz en la reincorporación económica y política, debía valorarse en concordancia con estos “altísimos costos humanitarios”. En relación con lo expuesto, añadió que las autoridades estatales responsables de la protección de la población signataria del instrumento “habían sido incapaces de detener esta violencia y lo continuarán siendo hasta que no se incorporen los ajustes necesarios en función de la coherencia e integralidad con lo acordado y preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y principios del Acuerdo Final”. Manifestó que la respuesta por parte del Estado “ha sido débil, desarticulada y mal enfocada al ignorar lo que el Acuerdo de Paz dispuso en materia de seguridad en los puntos 2 (numeral 2.1.2) y 3 (numeral 3.4)”.

5.5.147. Especial importancia le concedió a la necesidad de incorporar en el cumplimiento de estas obligaciones “una visión de seguridad humana concordante con el fin del conflicto armado que, según el Acuerdo, debe fundarse 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”.

5.5.148. Igualmente resaltó que la vulneración sistemática y los avances en materia de reincorporación se encontraban estrechamente relacionados con lo que la intervención califica como “una lenta, accidentada e incierta implementación del Acuerdo de Paz, en especial en el punto 2 que es el que registra los menores avances”. Sobre este extremo consideró relevante mencionar que luego de cinco años de haberse iniciado el proceso de reincorporación, todavía no se ha logrado “materializar ninguna apuesta transformadora seria en aquellas regiones más fuertemente afectadas por el conflicto armado en los que la mayoría de los y las excombatientes se encuentran ubicados”.

5.5.149. Acto seguido, se propuso aclarar el sentido por el cual se consideraba que en relación con el asunto bajo análisis se podía hablar de una vulneración sistemática de derechos fundamentales. Para el efecto, se refirió a cuatro motivos: **i)** el asesinato de excombatientes viene ocurriendo de manera persistente desde que se firmó el Acuerdo; **ii)** la concentración territorial de estos asesinatos; **iii)** la eliminación física de los firmantes de la paz ha sido sostenida en el tiempo y se ha presentado en un contexto en que las otras formas de violencia disminuyeron con el tránsito de la población firmante hacia la legalidad. Una versión completa de la intervención presentada por el CINEP se encuentra registrada en el Anexo 1 numeral 1.26 que forma parte integral de la presente sentencia.

r) Intervención de las delegadas y de los delegados de las plataformas de derechos humanos, expertas e invitadas permanentes de las plataformas de mujeres, que forman parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)

5.5.150. Mediante escrito presentado ante la Secretaría General de la Corte Constitucional, dentro del término señalado, las delegadas y los delegados de las plataformas de derechos humanos, así como las expertas e invitadas permanentes de las plataformas de mujeres que forman parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, intervinieron en el proceso de la referencia, como a continuación se expone.

5.5.151. Primeramente, advirtieron que su escrito se dirigía a poner de manifiesto “la falta de voluntad política del Gobierno Nacional para la implementación del Sistema y en particular de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –de acuerdo con el mandato de buena fe establecido en el Acto Legislativo 02 de 2017–.

5.5.152. Para tal efecto, propusieron el siguiente orden expositivo: **i)** el concepto de seguridad humana y el SISEP según los mandatos del Acuerdo; **ii)** el papel de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, su estado de implementación y el rol de la sociedad civil en su interior; **iii)** el estado de implementación de otros mecanismos del SISEP en relación con la CNGS y **iv)** como conclusión, la paralización material de las funciones de la Comisión en el 2021, las perspectivas de su funcionamiento y la necesidad de la declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) que evidencie el incumplimiento de las herramientas de garantías de seguridad previstas en el Acuerdo Final de Paz. Un recuento completo de esta intervención se encuentra en el Anexo 1 que forma parte integral de la presente decisión.

5.5.153. Hicieron especial hincapié en que, si bien la seguridad y protección de personas excombatientes es un tema de conocimiento del SISEP, en el que toma asiento la CNGS y, participa la sociedad civil, “no se ha previsto un mayor espacio de socialización sobre los avances y retos de la temática”, lo que, en su criterio, demuestra un desinterés del Gobierno por incentivar la participación de la sociedad civil en ese tema⁶⁴.

5.5.154. En lo relativo a la participación de las plataformas de mujeres GPAZ y la Cumbre de Mujeres y Paz en la CNGS consideraron necesario indicar que su presencia en esa institución “ha sido producto del esfuerzo conjunto de las organizaciones de mujeres, pues si bien el Decreto Ley 154 de 2017 (par 3 art. 2) dice que debe garantizarse la participación efectiva de las organizaciones de mujeres en la conformación de la CNGS, no se ha previsto un mecanismo formal aún para hacer efectivo este derecho”.

5.5.155. Sobre la política de desmantelamiento resaltaron que en lo concerniente a las medidas presentadas por el Gobierno podía constatarse algunos elementos que “enuncian el enfoque de género”. Consideraron que esto resultaba importante, pero advirtieron que no se tuvieron en cuenta los avances realizados “tanto desde la Comisión de Género, como desde las plataformas de mujeres”. Insistieron en que la inclusión de un enfoque de género no se garantizaba únicamente con su “enunciación”, sino, más bien, con “la previsión de medidas o acciones concretas que lo desarrollen”. Así las cosas, pusieron énfasis en que, por ejemplo, en relación con las políticas existentes, las que “para el gobierno constituyen los lineamientos de la política de desmantelamiento, vb.gr., “las políticas de seguridad y defensa, de convivencia, no contienen medidas concretas de género”.

5.5.156. Entre las consecuencias del análisis efectuado en el documento presentado ante la Corte Constitucional se encuentra lo que las y los intervinientes denominaron “paralización material de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad”. Lo anterior, junto a las demás razones desarrolladas

⁶⁴ Sobre este extremo indicaron que en “los diferentes espacios, se hace en el mejor de los casos, ciertas socializaciones de información que no someten ni a consideración ni consulta temas que deberían tener la participación de la sociedad civil; solamente se hace la exposición de lo que hacen las instituciones del Estado en su normal accionar o lo que prevén hacer entre ellas, pero no hay lugar para reconocer el nivel de interlocución asignado por los Decretos Ley 154 de 2017 y 895 de 2017 a la sociedad civil”.

de manera detallada en el escrito de intervención sirve de fundamento a su solicitud de declaratoria del estado de cosas inconstitucional.

s) Intervención del Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos

5.5.157. El Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos presentó escrito de intervención en los asuntos de la referencia y desarrolló las razones por las cuales considera que debe ser declarado el estado de cosas inconstitucional frente a la situación de derechos y seguridad de la población firmante del Acuerdo Final de Paz. Un recuento más completo de su intervención quedó registrado en el Anexo 1 que forma parte integral de la presente sentencia.

5.5.158. Sostuvo que, desde la firma del Acuerdo de Paz, “más de 13.000 excombatientes dejaron las armas y el 94.1 % han cumplido de manera satisfactoria con el Acuerdo, sin embargo, se han cometido 271 homicidios de excombatientes”⁶⁵. Se puede encontrar que “39 han sido asesinados, 22 exguerrilleros en proceso de reincorporación han sido desaparecidos de manera forzosa, 64 han sido víctimas de ataques de tentativa de homicidio, la mayoría ocurrido en el departamento del Cauca, 236 amenazas recibidas a reincorporados, desplazamientos forzado como el realizado el 21 de septiembre de 2020, ubicados en NAR de Santa Rosa al sur del departamento de Bolívar, que tuvieron que salir por amenazas de grupos armados, y 3 amenazas a candidatos del partido Comunes”⁶⁶.

5.5.159. Con lo anterior, indicó que existe un incremento sistemático de hechos de violencia de la población firmante del Acuerdo de Paz, en proceso de reincorporación a la vida civil. Agregó que tal incremento de violencia en contra de excombatientes tiene que ver, en gran medida, con el incumplimiento por parte del Estado colombiano de lo firmado y la presencia en crecimiento de grupos armados ilegales en los territorios.

5.5.160. El comité se pronunció sobre la necesidad de aplicación de medidas de seguridad reales para los excombatientes. Al respecto sostuvo que las garantías de seguridad son un deber constitucional del derecho a la vida, a la integridad, a la libertad y seguridad personal, que se encuentran estipulados en el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final de Paz. Finalmente, concluyó su intervención solicitando a la Corte declarar el estado de cosas inconstitucional sugiriendo la adopción de medidas necesarias para la protección de los derechos a la vida e integridad personal de los firmantes del acuerdo.

t) Intervención de la Fundación Lazos de Dignidad

5.5.161. La Fundación Lazos de Dignidad presentó escrito de intervención en el que afirmó que, desde la firma del Acuerdo Final de Paz, ha acompañado

⁶⁵ Intervención del Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos en los procesos de la referencia.

⁶⁶ *Ib. ídem.*

el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP y ha sido testigo de las falencias en la implementación del Acuerdo y de las necesidades primarias de quienes buscan reincorporarse a la vida civil. Por ello, solicitó a la Corte declarar el estado de cosas inconstitucional respecto de la aplicación el Acuerdo de Paz.

u) Intervención del presidente de la Corporación Colectivo de Abogados SUYANA

5.5.162. La Corporación Colectivo de Abogados SUYANA intervino en el trámite de la referencia reclamando a la Corte la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).

5.5.163. Solicitó a la Corte la declaratoria de un ECI “de cara a brindar soluciones estructurales para la protección de la vida e integridad de los y las excombatientes de las FARC-EP”.

v) Posturas expresadas por la reunión de profesionales de la Dirección de Justicia Transicional (DTJ)

5.5.164. La Dirección de Justicia Transicional (DJT) del Ministerio de Justicia y del Derecho aportó un informe con ciertas discusiones sostenidas al interior de ese Ministerio con relación a las órdenes que impartió la Corte Constitucional en el auto 132 de 23 de marzo de 2021. En el documento, se puede ver que algunos servidores adscritos a ese Ministerio consideraban que los puntos formulados en el referido auto debían ser resueltos por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP). Otras personas consideraban que, si bien la orden iba dirigida en primera medida a la OACP “en su condición de Secretaría Técnica del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (...) es importante tener en cuenta que el Ministerio de Justicia y del Derecho hace parte de esta”.

w) Intervención de la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado

5.5.165. La Agencia para la Defensa Jurídica del Estado intervino en el proceso de la referencia. Una respuesta completa a dicha intervención puede encontrarse más adelante en esta sentencia cuando se aborda el análisis del caso concreto y, particularmente, cuando se examinan los requisitos para establecer si –como los solicitaron las accionantes y los accionantes–, resulta procedente declarar el estado de cosas inconstitucional. La exposición completa de la intervención también quedó registrada en el Anexo 1, numeral 1.24 que forma parte integral de la presente decisión.

5.5.166. En la primera parte de su escrito, hizo un resumen de las acciones de tutela presentadas por los demandantes y de las solicitudes formuladas ante la Corte Constitucional. Posteriormente, inició su intervención, propiamente dicha, subrayando que las peticiones planteadas por los accionantes, encaminadas a que se declare un estado de cosas inconstitucional, lo que buscan es que se emita “un conjunto global de órdenes que tienen como

propósito no sólo cumplir lo establecido en el Acuerdo Final, sino que va más allá hasta buscar la modificación de aspectos concretos de lo acordado en La Habana en relación con la seguridad y protección de los excombatientes”.

5.5.167. Tras recordar las exigencias previstas por la jurisprudencia constitucional para declarar un estado de cosas inconstitucional⁶⁷, sostuvo que, conforme a la interpretación que de tales requerimientos hizo la Agencia, teniendo en cuenta pronunciamientos previos realizados por la Corte Constitucional, se podía concluir que “la gravedad de los hechos que pudieron haber sufrido los peticionarios no obedeció a la dificultad en la implementación de lo acordado”, sino que radica en las “condiciones concretas que, si bien pudieron afectar a un número plural de personas firmantes del Acuerdo, no implican per se, que le sean exclusivas y que ese sea su origen”.

5.5.168. Sobre este extremo, consideró la Agencia que debía existir total claridad en el sentido de que **“cualquier afectación de derechos humanos a cualquier habitante del país, incluidas las personas en proceso de reincorporación, sin importar las circunstancias es grave y todas las instancias administrativas y judiciales deben activarse para evitar que tal situación continúe reproduciéndose, sin embargo, ello no quiere decir que tal afectación sea producto o consecuencia de la situación en la implementación del Acuerdo”** –resaltado y subrayado en el texto citado–.

5.5.169. Ahora, en criterio de la Agencia, la gravedad de los hechos con respecto a los peticionarios no implica que estos guarden “una relación con la solicitud de ECI” o al menos no de manera directa:

- En el expediente **T-7.987.084** solo se hicieron algunas referencias muy puntuales a la situación de seguridad de los peticionarios, las cuales, a pesar de las condiciones concretas en la que pudo haber demora, al momento de presentación de la demanda ya habían sido resueltas.
- En el expediente **T-7.987.14** (sic.) el objeto de debate procesal consiste en determinar si el esquema de seguridad reconocido como consecuencia de una situación de riesgo extraordinario era suficiente de acuerdo con el dictamen de seguridad definido por la UNP.
- Finalmente, en el expediente **T-8.009.306** el objeto de debate consiste exclusivamente en determinar si las condiciones concretas del señor Gamboa Hurtado implicaban una gestión

⁶⁷ 1. La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas. // 2. La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos. // 3. La adopción de prácticas inconstitucionales, como acudir a la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado. // 4. La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales para evitar la vulneración de derechos. // 5. La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal importante. // 6. Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

especial por parte de la UNP y si, de manera general, la actuación de las distintas autoridades estatales debió ser más asertiva en la protección de sus derechos.

5.5.170. La Agencia consideró necesario anotar que el conjunto de las acciones presentadas en los expedientes de la referencia no se encontraba relacionadas con “los aspectos concretos ligados a la implementación de los Acuerdos de La Habana”. Por el contrario, se trata de “situaciones concretas que estos ciudadanos han vivido y que se han ido corrigiendo, en casos extremos, con el apoyo de las distintas autoridades judiciales o administrativas encargadas”.

5.5.171. Adicionalmente, resaltó que incluso era factible sostener –como lo hicieron algunas de las organizaciones intervinientes en sede de revisión–, “que el concepto de seguridad humana es amplio e incluyente de todos los aspectos referidos a la posibilidad de ejercer los derechos”. No obstante, aclaró que aceptar lo anterior no podía hacerse equiparable a tratar “las obligaciones de seguridad derivadas del Acuerdo bajo una lógica de gestión de resultados, pues ello derivaría en el establecimiento de un estándar de imposible cumplimiento que desconoce directamente lo estipulado en La Habana”.

5.5.172. La Agencia insistió en que lo dicho no pretendía “desconocer las extraordinarias dificultades que el Gobierno ha tenido que asumir en materia de seguridad, dadas las condiciones generadas con la implementación de los Acuerdos”. Empero, puso énfasis en que “tal situación no es consecuencia de la inactividad del Estado, sino de las dinámicas propias del orden público en algunas zonas del país que afectan a toda la población y no sólo exclusivamente a los antiguos miembros de las FARC, como lo afirmaron los propios miembros del partido Comunes en la intervención realizada”. Es más, en criterio de la Agencia lo que ha ocurrido es que “el Estado ha dado prevalencia en la protección de los derechos a estas personas (sic.), por encima de la demás población (sic.) al crear mecanismos procedimentales, sustanciales e institucionales propios derivados del Acuerdo de Paz”.

5.5.173. Con fundamento en los argumentos desarrollados, llegó a la conclusión de que no existía “una relación de causalidad entre los hechos planteados en las tutelas y la declaratoria de ECI” e insistió en que “en el caso concreto, la presentación de argumentos en serie no atiende realmente a las condiciones de tiempo, modo y lugar de la violación de los derechos de los peticionarios”. Un recuento detallado de la intervención de la Agencia Jurídica de Defensa del Estado se encuentra registrada en el Anexo 1 que forma parte integral de la presente sentencia.

5.5.174. Ahora bien, para la Agencia es claro que en los asuntos de la referencia no se cumplen las exigencias previstas por la jurisprudencia constitucional para declarar el estado de cosas inconstitucional por cuanto **i)** no se presenta una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; **ii)** no existe una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus

obligaciones para garantizar los derechos; **iii)** no se han adoptado prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; **iv)** se han expedido todas las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; **v)** no existe un problema social cuya solución comprometa la intervención de varias entidades, requiera la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones o exija un nivel de recursos que demande un esfuerzo presupuestal adicional que requiera la intervención de la Corte Constitucional y **vi)** si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial (sic.)

5.5.175. Por otra parte, consideró que la decisión de declarar el ECI, a la luz de los hechos del caso, no es idónea, ni razonable, ni proporcional en estricto sentido.

5.5.176. Finalmente, llamó la atención sobre la necesidad de respetar el principio de cosa juzgada constitucional.

x) Intervención de Dejusticia en calidad de *Amicus Curiae*

5.5.177. La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la institución del *Amicus Curiae*. Recientemente sostuvo que, de acuerdo con lo desarrollado por la doctrina en el derecho comparado⁶⁸, “se trata de la intervención de un tercero que no reviste la calidad de parte, pero que se presenta en un litigio en el que se debaten cuestiones de interés público con el fin de presentar argumentos relevantes”⁶⁹. Destacó, igualmente, cómo distintos tribunales estatales⁷⁰ y supraestatales⁷¹ “han reconocido estas intervenciones como acompañamientos que realizan terceros ajenos a un debate”⁷².

⁶⁸ Bazán, Víctor. “El amicus curiae en clave de derecho comparado y su reciente impulso en el derecho argentino”. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. No. 12, 2005, pág. 41. En el mismo sentido Vives, Juan Martín y Plenc, Larisa. “El amicus Curiae como herramienta de participación de la sociedad civil en las decisiones judiciales trascendentales. El caso de la Iglesia Adventista del Séptimo Día”. Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor. Volumen 2 No. 2, p. 1-35, 2015. Cfr. Auto 107 de 2019. MP. Alberto Rojas Ríos.

⁶⁹ Cfr. Auto 107 de 2019. MP. Alberto Rojas Ríos.

⁷⁰ En Argentina la Ley No. 24488 sobre “Inmunidad jurisdiccional de los Estados Extranjeros ante los tribunales argentinos, establece que en el caso de una demanda contra un estado extranjera, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto podrá expresar su opinión ante el tribunal interviniente en su carácter de **amigo del tribunal**” (Art. 7). En el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, la regla 37 de procedimientos ante la Suprema Corte precisa que el amicus curiae es la intervención de un tercero sin interés en el resultado del proceso que participa con el fin de “llamar la atención hacia algo relevante, no advertido por las partes y, por ende, que pueda ser útil para la decisión del tribunal”. En el caso del Tribunal Constitucional del Perú su reglamento (Resolución Administrativa No. 095-2004) indica: “El Pleno o las Salas pueden solicitar los informes que estimen necesarios a los órganos de Gobierno y de la Administración y requerir respuesta oportuna de ellos, de acuerdo al artículo 119 del Código Procesal Constitucional; así como solicitar información del (los) amicus curiae (amici curiarum), si fuera el caso, que permita esclarecer aspectos especializados que puedan surgir del estudio de los actuados”. Las referencias fueron extraídas de la Serie de Documentos Defensoriales. Documento No. 8 “El amicus curiae: ¿qué es y para qué sirve? Jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo de la República del Perú. Lima, Perú, 2009. Cfr. Auto 107 de 2019. MP. Alberto Rojas Ríos.

⁷¹ En el ámbito del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, la Observación General No. 2 de 2002 proferida por el Comité de los Derechos de los Niños de las Naciones Unidas, establece que los Estados Parte deben: “facilitar a los tribunales sus conocimientos especializados sobre los derechos del niño, en los casos adecuados en calidad de *amicus curiae*...” Citado en Serie de Documentos Defensoriales. Documento

5.5.178. Para la Corte el “*Amicus*” no puede confundirse o identificarse con las partes del proceso o con los terceros con interés que intervienen ante la judicatura, a fin de defender pretensiones propias o controvertir las contrarias. Su objetivo radica, más bien, “en ofrecer opiniones calificadas para la solución de un caso”⁷³. En este sentido la Corte Constitucional coincide con la Corte Interamericana de Derechos Humanos de conformidad con la cual la figura del *Amicus Curiae* supone admitir “presentaciones de terceros ajenos a la disputa que aportan a la Corte argumentos u opiniones que pueden servir como elementos de juicio relativos a aspectos de derecho que se ventilan ante la misma”⁷⁴.

5.5.179. En suma, el instituto del *Amicus Curiae* acompaña el desarrollo de la actuación judicial sin formular pretensiones propias o impugnar las contrarias. En ese sentido, a continuación, se resume la intervención que en esa calidad presentó Dejusticia en documento suscrito el 20 de agosto de 2021.

5.5.180. Dejusticia inició su intervención destacando el actual contexto de violencia que enfrentan quienes se encuentran en proceso de reincorporación y la falta de respuesta de las autoridades estatales que, en su criterio, desconoce los derechos fundamentales “a la vida, a la seguridad personal y a la reincorporación de los excombatientes, como sujetos de especial protección constitucional y, con esto, la garantía de una paz estable y duradera”.

5.5.181. Con fines expositivos, dividió el documento en tres partes. La primera dirigida a sostener que “la violencia contra excombatientes no solo es grave por la violación de los derechos de quienes decidieron confiar su seguridad en el Estado al deponer las armas, sino porque los problemas de seguridad afectan gravemente el proceso de reincorporación en sí mismo”. En ese orden, resalta la gravedad de la situación con fundamento en algunas cifras.

5.5.182. La segunda encaminada a señalar que “la seguridad de los excombatientes es un aspecto transversal, e indispensable que permite la realización de las garantías sociales, económicas y políticas que componen los procesos de reincorporación”. De este modo reitera que los “excombatientes son sujetos especialmente protegidos a los que el Estado debe asegurar el tránsito a la vida civil en condiciones dignas”. En relación con lo anterior, asevera que la reincorporación “es piedra angular de la construcción y el mantenimiento de una sociedad en paz, pues permite que quienes estaban armados transformen su forma de vida aceptando vivir bajo las leyes del Estado Social de Derecho”.

No. 8 “El amicus curiae: ¿qué es y para qué sirve? Jurisprudencia y labor de la defensoría del Pueblo de la República del Perú. Lima, Perú, 2009, pág. 34. Cfr. Auto 107 de 2019. MP. Alberto Rojas Ríos.

⁷² Cfr. Auto 107 de 2019. MP. Alberto Rojas Ríos.

⁷³ *Ibíd.*

⁷⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 2 de mayo de 2018, Caso Eduardo Kimel vrs. Argentina (Fondo, Reparaciones y Costas) Reiterado en Sentencia del Caso Castañeda Gutman Vrs Estados Unidos Mexicanos (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

5.5.183. La tercera que apunta a reiterar las razones por las cuales los y las excombatientes deben considerarse como “sujetos de especial protección constitucional”, así como a precisar “que la violencia actual contra esta población constituye una grave vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y a la reincorporación”. Sobre este extremo recalca la intervención “que las autoridades del Estado no están respondiendo adecuadamente a los hechos de violencia y no cumplen su obligación constitucional de implementar las únicas medidas existentes para afrontar la situación de violencia: las garantías de seguridad establecidas en el Acuerdo Final de Paz”.

5.5.184. Finalmente, teniendo en cuenta lo anterior, solicitó a la Corte Constitucional “reiterar la calidad de sujetos de especial protección de las personas en proceso de reincorporación”, declarar “la vulneración de derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y a la reincorporación de los accionantes”. Así mismo pidió evaluar “el cumplimiento por parte de las autoridades del Estado de las garantías de seguridad y [hacer] seguimiento de la implementación de las mismas a través de indicadores de estructura, proceso y resultado que sean contruidos con la participación conjunta de organizaciones de excombatientes en proceso de reincorporación, de la sociedad civil, comunidad internacional y las autoridades del Estado competentes” e instó que la Corte ordenara “las medidas necesarias para garantizar de manera efectiva la reincorporación colectiva como medida de seguridad”.

y) Sesión técnica celebrada el 13 de septiembre de 2021

5.5.185. Mediante el auto 584 fechado 25 de agosto de 2021 la Sala Plena de la Corte Constitucional convocó a la celebración de una sesión técnica en la que se hicieron preguntas sobre los siguientes ejes temáticos: **i)** recursos invertidos y previstos para materializar el componente de garantía de seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación⁷⁵; **ii)** garantías de seguridad para las y los comparecientes a la

⁷⁵ En relación con este punto se preguntó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Agencia Nacional para la Reincorporación y Normalización –ARN–, a la Representación de las personas delegadas del componente Comunes ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) a la Representación de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia y a la Representación del Instituto Kroc lo siguiente: “[e]specifique de manera concreta lo que le conste –en el ámbito de sus competencias o en relación con aspectos sobre los que realiza trabajos de seguimiento y verificación– acerca: a) [d]el porcentaje de recursos del Presupuesto General de la Nación que para materializar las garantías de seguridad de la población signataria del Acuerdo de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil ha proporcionado el Estado y los recursos provenientes de la Cooperación Internacional en términos tanto porcentuales como absolutos, antes y después de la orden proferida por la Sección de primera instancia con Ausencia de Responsabilidad del Tribunal para la Paz de la JEP (SAR) en el auto SAR AT-057-2020 del 29 de abril, mediante el cual avocó “el trámite de medidas cautelares colectivas de tipo integral preventivo con el fin de proteger, entre otros, los derechos fundamentales del grupo de excombatientes de las FARC-EP comparecientes ante la JEP, en situación de riesgo por las violencias que los afectan, y que para el día de la expedición del Auto ascendían a 193 personas suscriptoras del Acuerdo Final y sujetos de especial protección constitucional dada su vulnerabilidad” y, entre otros aspectos, dispuso que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debía definir los rubros presupuestarios y los planes aprobados a las instituciones encargadas de implementar el Sistema Integral de Seguridad para la vigencia 2020, así como las disposiciones legales que lo vinculan con la implementación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz (PMI) y los respectivos CONPES, lo cual permitió que la UNP obtuviera para la vigencia 2020, más de (\$13.500.000) con destino al cuerpo de seguridad faltante para cubrir necesidades”. b) [q]ué rubros ejecutó del Plan Plurianual de

Jurisdicción Especial para la Paz⁷⁶; **iii)** articulación de autoridades para garantizar la seguridad, la prevención y la protección de la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación⁷⁷ y **iv)** avances relativos al Plan Estratégico de Seguridad; acerca del Pacto Político Nacional intersectorial para erradicar la violencia; en relación con la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, así como en lo concerniente a otros mecanismos⁷⁸. Las respuestas ofrecidas en el marco de la sesión técnica quedaron registradas en el Anexo 2 que forma parte integral de la presente decisión y las más relevantes serán abordadas más adelante en el análisis del caso concreto.

z) Providencia que declaró nulos los oficios mediante los cuales se notificaron los autos de 25 de agosto y de 27 de septiembre de 2021

Inversiones para la Paz en el periodo comprendido entre 2018-2020, año a año y los que proyecta ejecutar para los años 2021 y 2022 precisando de esos rubros y en los mismos periodos, los que ejecutó y proyecta ejecutar en relación con la reincorporación política, social y/o económica en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y c) [qué logros se han alcanzado respecto de las metas del Plan de Inversiones para la Paz, puntualizando los resultados relacionados con la reincorporación política, social y/o económica en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y con la implementación del componente de garantía de seguridad de las y los firmantes del Acuerdo Final de Paz que se encuentran en ese proceso de reincorporación”.

⁷⁶ En relación con este punto se solicitó al Presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz que precisara “de manera concreta las dificultades que en materia de seguridad enfrentan las y los comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y las dificultades que han encontrado tanto el Tribunal para la Paz como las Salas de Justicia para adelantar su labor, dadas por los riesgos de seguridad o por otras circunstancias”.

⁷⁷ En relación con este punto se solicitó a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, al Ministerio del Interior y a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz que manifestaran de manera concreta en el ámbito de sus competencias: a) [qué actividades específicas ha realizado y qué medidas ha adoptado la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, con el objeto de articular distintas autoridades a las que corresponde adelantar “acciones para la seguridad, prevención y protección de los excombatientes”; b) [qué actividades específicas ha realizado y qué medidas ha adoptado el Ministerio del Interior para fortalecer la implementación de la gestión preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos de las personas en reincorporación y en qué sentido a mejorado el nivel de respuesta de los actores institucionales y comunitarios y ha articulado las acciones emprendidas entre los diferentes niveles de gobierno, teniendo en cuenta que preside la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas CIPRAT, y la Comisión de Garantías Electorales en la que se vinculan acciones de seguridad para el partido Comunes y c) [qué acciones específicas y qué medidas ha adoptado la Oficina del Alto Comisionado para la Paz como instancia de coordinación con el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”.

⁷⁸ En relación con este punto se solicitó al Ministerio del Interior, a la Representación de las personas delegadas del componente Comunes ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI), a la Representación de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia y a la Representación del Instituto Kroc que manifestaran de manera concreta –en el ámbito de sus competencias o en relación con aspectos sobre los que realiza trabajos de seguimiento y verificación– lo que le conste acerca de: a) El estado actual en el que se encuentra la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección que menciona el artículo 2.4.1.4.6 del Decreto 299 de 2017, en particular, las medidas materiales de prevención y contra la estigmatización adoptadas, y los avances en su implementación. Adicional a lo anterior especifique cuál ha sido la dinámica adelantada por el Gobierno Nacional para el desarrollo y puesta en marcha del Plan y cuál ha sido el papel de los y las exintegrantes de las FARC-EP en la mesa bipartita e identifique los recursos necesarios para la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección; b) [la promoción del Pacto Político Nacional intersectorial para erradicar la violencia de la praxis política colombiana; c) [los avances de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección considerando que se trata de una institución cuya finalidad consiste en desarrollar y coordinar las medidas para lograr materializar la seguridad y la protección de quienes suscribieron el Acuerdo Final de Paz y se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil; d) [la creación del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Interinstitucional; e) [la creación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección y f) [la provisión de herramientas de atención psicosocial para personas víctimas de conductas desplegadas en su contra con ocasión de la firma del Acuerdo Final de Paz.

5.5.186. La Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante oficio DSG-098/21, fechado 26 de noviembre de 2021, efectuó la siguiente precisión respecto de las órdenes contempladas en los autos de 25 de agosto y 27 de septiembre de 2021, relacionados con la sesión técnica convocada por la Sala Plena de la Corte Constitucional y celebrada el 13 de septiembre de 2021:

De manera atenta, me dirijo a Usted para aclarar y corregir una actuación equivocada de esta Secretaría General en el proceso de la referencia, al haber comunicado a la Secretaría Jurídica el pasado 17 de noviembre, mediante Oficio OPTC-056/21, un traslado que no fue ordenado en el Auto de 25 de agosto de 2021 y que, por tanto, no requería de ninguna respuesta por parte de esa Secretaría. Para mayor claridad, se precisa lo siguiente:

1. Por medio de Auto 584 de 25 de agosto de 2021, la Sala Plena de la Corte Constitucional, invitó a los demandantes en el proceso de tutela en referencia y a varias entidades y autoridades en referencia a una sesión técnica que se llevó a cabo el pasado 13 de septiembre. Al mismo tiempo, dispuso que: “Segundo. SOLICITAR a los participantes citados a la sesión técnica que remitan a la Secretaría General de la Corte Constitucional las respuestas a las preguntas formuladas, sus aportes y los estudios que consideren pertinentes, a más tardar dentro de los 10 días siguientes a la notificación del presente proveído, los cuales se dejarán en la Secretaría General de la Corte Constitucional a disposición de los interesados, durante los 3 días siguientes al vencimiento del plazo.”

2. Según lo dispuesto en el citado Auto, la Secretaría debía proceder a notificarlo por Estado y a comunicarlo a los invitados e intervinientes, lo cual se hizo oportunamente por medio de Estado No. 357 del 1 de septiembre de 2021 y los oficios correspondientes. Es claro que, en esa providencia, no se ordenaba traslado alguno de esos documentos, sino que aquellos que se presentaran por los participantes citados a la sesión técnica quedaban a disposición de los interesados en la Secretaría General de la Corte Constitucional, durante los tres (3) días siguientes.

3. Posteriormente, la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, sustanciadora en este proceso profirió Auto del 27 de septiembre de 2021, por el cual resolvió nuevamente: “ÚNICO. - ORDENAR a la Secretaría General de esta Corporación que reciba, incorpore a los expedientes, y ponga a disposición de las partes y terceros con interés, por el término de 3 días, el video y los documentos aportados en la sesión técnica informal realizada el 13 de septiembre de 2021”. Se trata de las partes e intervinientes pudieran acceder si así los solicitaran los documentos allegados de acuerdo con lo ordenado en el Auto

original, al que se agregó el video de la sesión técnica realizada el 13 de septiembre de 2021. De nuevo, no se imparte orden de dar traslado de los documentos que se hubieren presentado. Apenas dejarlos a disposición de los participantes e intervinientes en la sesión técnica.

4. A pesar de la claridad de la orden impartida en los dos autos en mención, la Secretaría elaboró de manera equivocada un oficio en el formato utilizado para los traslados de pruebas, indicando de manera expresa que se CORRE TRASLADO de los documentos que se remiten incluido el video de la sesión técnica. Esta comunicación se envió además las partes, autoridades y entidades el 17 de noviembre pasado, lo que se justificó por el equipo de la Secretaría en que el video no permitía su acceso a personas externas a la Corte y después de varios intentos fracasados de cambio de formato, involuntariamente, por el volumen de trabajo se olvidaron de remitir ese “traslado”. Esa equivocación de la Secretaría General, generó una natural confusión, pues para algunos de los destinatarios del errado traslado, se tenía un término para dar respuesta a los afirmado en los documentos y en la sesión técnica, cuando la realidad, es que no correspondía a lo ordenado por la Sala Plena y la Magistrada sustanciador, sino a una interpretación errada por parte de esta Secretaría. Actualmente el referido proceso de tutela T-7.987.084 AC se encuentra a disposición de la Sala Plena, en espera del debate y decisión sobre el proyecto de fallo registrado. Esperamos haber aclarado este impasse que ocurrió por la interpretación errada de las actuaciones que debía ejecutar en cumplimiento de los mencionados autos, a partir de la realización de la sesión técnica que se llevó a cabo el 13 de septiembre de 2021 y ofrecemos rendidas disculpas por los inconvenientes que generó esta equivocación.

Con toda consideración.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

5.5.187. Mediante auto fechado 25 de enero de 2022, la Sala Plena de la Corte Constitucional consideró que a partir de la lectura del documento citado podía concluirse que, efectivamente, “el error involuntario de la Secretaría General trajo como consecuencia que se imprimiera un trámite diferente al requerido en los autos proferidos el 25 de agosto y el 27 de septiembre de 2021, en cuanto queda claro que las providencias dispusieron poner en conocimiento la documentación referida y no dar traslado de esta a los interesados”.

5.5.188. Por ese motivo, con la aludida providencia se ordenó “declarar nulos los oficios expedidos por la Secretaría General dentro del trámite de

notificación de los autos proferidos el 25 de agosto y el 27 de septiembre de 2021, mediante los cuales, por error involuntario, se dio traslado de los informes e intervenciones presentados con ocasión de la sección técnica convocada por la Sala Plena y realizada el 13 de septiembre de 2021, entendiendo que con la sola puesta en conocimiento de esa documentación a los interesados quedó cumplida la orden contemplada en los aludidos autos”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución, y con el Decreto 2591 de 1991, para revisar los fallos de tutela adoptados en los procesos de la referencia.

Si bien el caso fue inicialmente asignado a la Sala Séptima de Revisión, durante el curso del proceso, específicamente, el día 15 de abril de 2021, la competencia fue asumida por la Sala Plena de este tribunal, dada la trascendencia del tema.

2. Planteamiento del caso y problemas jurídicos a resolver

2.1. En esta ocasión la Sala debe pronunciarse sobre las acciones de tutela acumuladas presentadas por personas firmantes del Acuerdo Final de Paz que se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil y pertenecen al nuevo partido Comunes. En todos los expedientes, las y los accionantes solicitan a la Unidad Nacional de Protección que adopte, entregue efectivamente o no descomplete las medidas de protección conferidas y, en algunos casos, que inicie nuevos estudios para determinar el nivel de riesgo, dada la amenaza extraordinaria que se cierne sobre la población signataria del Acuerdo Final de Paz.

2.2. Es de anotar que quienes presentaron las acciones de tutela lo hicieron no solo en su condición de excombatientes de las FARC-EP y firmantes del Acuerdo Final de Paz, sino como personas que ejercen un liderazgo social relacionado con la protección de derechos humanos, con la implementación del acuerdo o con su papel como integrantes del nuevo partido político Comunes y aduciendo que, en todos los casos, se han presentado amenazas graves contra su vida e integridad personal.

2.3. Sin perjuicio de que las medidas han sido concedidas, advirtieron que los esquemas de seguridad se han visto descompletados o disminuidos sin mediar justificación alguna y que, pese a los graves peligros que enfrentan y que aumentan con cada día que pasa, la Unidad Nacional de Protección se ha abstenido de actuar oportunamente, hasta el punto de que solo reacciona por las órdenes que emiten los jueces de tutela.

2.4. En los escritos se llama la atención sobre la falta de actuación diligente, oportuna y eficaz de la Unidad Nacional de Protección y se ha echado de

menos una actuación oficiosa que haga efectiva la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz de los accionantes y de las accionantes.

2.5. Se resaltó, particularmente, cómo la falta de garantías de protección afecta el diario vivir de la población signataria del Acuerdo Final de Paz, poniendo en grave riesgo el goce efectivo de sus derechos fundamentales, al punto que varios de ellos y de ellas se han visto en la necesidad de desplazarse de los territorios y las comunidades que los han acogido y en los que habían comenzado a hacer efectivo su proceso de reincorporación a la vida civil, realizando esfuerzos para darle un nuevo significado a sus vidas y poner en marcha sus proyectos de existencia y de subsistencia económica.

2.6. En todos los casos, se señaló la necesidad de que el Gobierno nacional aplicara sus medidas y adelantara sus acciones sobre la base de un concepto más amplio de seguridad, tomando en cuenta que la mayoría de la población signataria del Acuerdo Final de Paz se encuentra en territorios donde la presencia estatal es fragmentaria o inexistente y en donde, por eso mismo, suelen predominar las actividades ilícitas –como por ejemplo los cultivos de uso ilícito–. A juicio de las y los demandantes, precisamente, en esos lugares del territorio nacional se necesita ofrecer oportunidades para que las personas en tránsito hacia la vida civil puedan tener un desarrollo que haga posible generar proyectos productivos alternativos. Que la presencia de las autoridades estatales en los territorios se dirija a materializar, efectivamente, el Estado social de derecho.

2.7. Las y los accionantes requirieron declarar el estado de cosas inconstitucional en tanto consideraron, entre otros aspectos, que no se ha cumplido de buena fe lo establecido en el Acuerdo Final de Paz. En su criterio, no solo se evidencia la inexistencia de planes para prevenir y combatir la estigmatización contra las personas signatarias del Acuerdo y otras personas comprometidas con la defensa de los derechos humanos; también se constata la ausencia de una política pública de prevención y protección que parta de un concepto más robusto de seguridad. A lo anterior se añade la falta de medidas para solucionar las carencias presupuestales y la ausencia de voluntad política para poner en marcha organismos creados por las normas vinculantes que desarrollaron el Acuerdo Final de Paz, como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

2.8. Igualmente trajeron a colación el déficit de coordinación en el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades involucradas con la realización del componente de seguridad establecido en el Acuerdo Final de Paz. En suma, las accionantes y los accionantes solicitaron, en su conjunto, que se declare el estado de cosas inconstitucional con el objeto de que las autoridades judiciales ordenen: **i)** cumplir de buena fe lo establecido en el Acuerdo Final de Paz; **ii)** establecer planes para prevenir y combatir la estigmatización contra personas que ejercen la defensa de los derechos humanos o liderazgo social y comunal, así como contra las personas signatarias del Acuerdo de Paz; **iii)** subsanar los hechos que motivaron la

presentación de las acciones de tutela; **iv)** adoptar una política pública de prevención y protección de las y los firmantes de Acuerdo Final de Paz; **v)** tomar medidas para solucionar las carencias presupuestales, **vi)** diseñar e implementar una política pública para el desmantelamiento de grupos armados ilegales; **vii)** convocar a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para que se implemente esta política y se considere la posibilidad de avanzar en la implementación del Decreto 660 de 2018 y **viii)** conminar a las autoridades involucradas a aumentar el nivel de coordinación en el cumplimiento de sus obligaciones.

2.9. Con fundamento en los hechos expuestos, la Sala deberá resolver los siguientes problemas jurídicos. De una parte debe establecer si, en los casos concretos, ¿la Unidad Nacional de Protección habría desconocido presuntamente los derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la seguridad y a la paz de las y los accionantes, en tanto no habría conferido efectivamente o habría descompletado, modificado o retirado injustificadamente los esquemas de seguridad inicialmente otorgados y no habría procedido de manera oficiosa a la protección de sus derechos fundamentales, desde una perspectiva preventiva, articulada, coordinada e integral, sino de manera reactiva a raíz de las órdenes que emiten los jueces de tutela?

2.10. Además, con fundamento en las alegaciones presentadas por las y los demandantes la Sala Plena debe determinar si ¿presuntamente se presentó una falta de correspondencia de la actuación institucional con la normativa constitucional y legal expedida en desarrollo del punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz que habría llevado a incumplir de manera grave, recurrente y extendida en el tiempo con las garantías de seguridad para la población en proceso de reincorporación a la vida civil, desconociendo sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz y pasando por alto, asimismo, tanto la obligación de otorgar una protección centrada en el concepto de seguridad humana, como en los principios de integralidad y de no regresividad?

2.11. A la luz de los resultados que ofrezca el análisis de los problemas jurídicos formulados y de los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional, la Sala verificará si, como lo requieren las y los accionantes, en el caso concreto se debe declarar el estado de cosas inconstitucional (ECI).

2.12. Previo a resolver los problemas jurídicos la Sala examinará si en el presente caso se cumplen los requisitos de procedencia de la acción de tutela.

3. Requisitos de procedencia de la acción de tutela

3.1. Según el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales (inciso 1º), cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas

o de los particulares en los casos que señale la ley (inciso 5°), siempre que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (inciso 3°)⁷⁹.

3.2. La disposición citada, así como lo establecido en los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto 2591 de 1991 prevén los elementos de procedencia de la acción de tutela, entendiendo que estos son: **i)** la legitimación en la causa (activa y pasiva); **ii)** la inmediatez; y **iii)** la subsidiariedad.

3.3. La Corte Constitucional en la Sentencia T-244 de 2017⁸⁰ indicó que la legitimación en la causa es la potestad que tiene toda persona para invocar sus pretensiones o para controvertir aquellas que se han aducido en su contra. El primero de los eventos se conoce como la legitimación en la causa por activa⁸¹ y, el segundo, como la legitimación en la causa por pasiva⁸².

Legitimidad por activa

3.4. Las acciones de tutelas acumuladas en el proceso de la referencia fueron interpuestas por personas desmovilizadas de la FARC EP, quienes alegaron que sus derechos a la vida, integridad personal, seguridad y paz están en riesgo, debido a amenazas ciertas y verificables en contra de ellas o de los grupos con los que conviven; por tanto, quienes promovieron el amparo constitucional son titulares de los derechos fundamentales que son objeto de debate en esta acción constitucional, y en tal virtud se encuentran legitimadas por parte activa para incoarlas.

Legitimidad por pasiva

3.5. A propósito de esta exigencia, es de advertir que en el expediente T-8.009.306 la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto proferido el 26 de mayo de 2020, admitió la tutela y, entre otras disposiciones, ordenó **comunicar** lo resuelto a los presidentes del Senado de la República, de la Cámara de Representantes, a las presidencias de la Jurisdicción Especial para la Paz, de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, a las entidades que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición (SIVJRNR), al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República, al director del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común –hoy partido Comunes–, “para que dentro del término de tres (3) días contados a partir del recibo de la correspondiente comunicación manifestaran lo que consideraran pertinente”.

⁷⁹ Cfr., entre otras muchas, Corte Constitucional. Sentencia T-244 de 2017. MP. José Antonio Cepeda Amarís.

⁸⁰ Ibíd.

⁸¹ Ibíd.

⁸² Al respecto cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-1015 de 2006, MP. Álvaro Tafur Galvis; T-780 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-662 de 2016, T-373 de 2015 y T-098 de 2016, estas últimas con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

3.6. En las contestaciones a las tutelas de la referencia varias de las autoridades referidas solicitaron ser desvinculadas de la actuación por falta de competencia para pronunciarse en lo relativo a los hechos relacionados en estos expedientes.

3.7. La Corte considera que en el presente caso la exigencia de legitimidad por pasiva se cumple. Lo anterior, por cuanto las y lo accionantes hicieron consistir su reclamo en que la presunta situación de vulneración de sus derechos fundamentales tendría un carácter que va más allá de sus casos particulares e implicaría dimensiones sistemáticas, prolongadas en el tiempo, denotando especial gravedad, lo que –de confirmarse esa circunstancia–, podría llevar a la Sala, eventualmente, a declarar el estado de cosas inconstitucional (ECI) y a dictar órdenes estructurales que podrían suponer el trabajo coordinado y articulado de otras autoridades –fuera de las directamente relacionadas con el cumplimiento de las garantías de seguridad previstas en las normas constitucionales y legales que desarrollaron el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz, respecto de las cuales la sentencia hace una mención expresa más adelante, indicando de modo detallado el alcance de su competencia⁸³–.

Inmediatez

3.8. El requisito de inmediatez presupone que la acción de tutela sea presentada en un tiempo breve que se cuenta a partir del instante en que por acción u omisión tiene lugar la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales cuya protección se solicita. Esta exigencia se relaciona con uno de los propósitos principales de la acción constitucional, a saber, que la protección de los derechos fundamentales sea inmediata. Así, pese a que la jurisprudencia constitucional ha sido clara en sostener que no existe un término expreso de caducidad para la acción de tutela, igualmente ha sostenido que esta debe ser promovida dentro de un plazo razonable y oportuno⁸⁴.

3.9. Así y todo, la Corte Constitucional ha matizado esta exigencia, precisando los criterios que se deben tomar en cuenta para establecer cuándo se entiende que el plazo en el que se interpuso la acción es razonable⁸⁵. Para el efecto ha sostenido la jurisprudencia constitucional que es necesario comprobar que se presenta alguna de las siguientes circunstancias. Que: “i) exista un motivo válido para la inactividad de los accionantes; ii) la inactividad justificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; iii) se dé un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales del interesado; iv)

⁸³ Como los son, entre otras, la Presidencia de la República en cabeza del Gobierno nacional (AL 02 de 2017), el Ministerio del Interior (Decreto 2893 de 2011), la Fiscalía General de la Nación (Decreto 898 de 2017), el Ministerio de Defensa Nacional (Decreto 1512 de 2000), la Unidad Nacional de Protección (Decreto 4065 de 2011). Además, como órgano de control la Procuraduría General de la Nación (Decreto ley 262 de 2000).

⁸⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-01 y T-418 de 1992. MP. José Gregorio Hernández Galindo, T-392 de 1994, T- 575 de 2002 reiteradas en la sentencia T-244 de 2017. MP. José Antonio Cepeda Amarís y T-086 de 2020. MP. Alejandro Linares Cantillo y T-026 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

⁸⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-243 de 2008. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

el fundamento de la acción de tutela haya surgido después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma en un plazo no muy alejado de la fecha de interposición”⁸⁶.

3.10. En los asuntos que examina la Sala es de advertir que respecto del expediente T-7.987.084 la solicitud de protección ante la Unidad Nacional de Protección presentada por las accionantes Nubia Amparo Ortega Arcos y Dora Marcela Pepinosa y por los accionantes Henry Paul Rosero López, José Alfonso Rodríguez y Tomás Ignacio Erira Erira obtuvo respuesta el 18 de noviembre de 2018. El resultado del análisis de riesgo arrojó que se encontraban en un nivel de amenaza extraordinaria. No obstante, solo hasta el 30 de agosto de 2019 fueron aprobadas medidas de seguridad colectivas para el NAR Tallambí y, hasta la fecha de interposición de la tutela en marzo de 2020, las medidas no habían sido implementadas.

3.11. A su turno, en lo relativo al expediente T-7.987.142, la Unidad Nacional de Protección mediante Resolución MT-220 de 2018 dispuso concederle al señor Ricardo Palomino Ducuará un esquema de seguridad debido a la compleja situación que en esa materia enfrenta la población firmante del Acuerdo Final de Paz. Aunque la UNP le confirió un esquema de seguridad al accionante, el señor Palomino Ducuará interpuso acción de tutela en junio de 2020, puesto que considera que el esquema de seguridad otorgado ha funcionado de manera irregular.

3.12. De otro lado, en el expediente T-8.009.306, el señor Francisco Gamboa Hurtado trajo a colación que desde el año de 2018 su situación de seguridad se ha venido deteriorando y ha recibido amenazas de las que puso en conocimiento tanto a la Fiscalía General de la Nación como a la Unidad Nacional de Protección, sin que hasta el momento en que interpuso la acción de tutela en abril de 2020 se le hubiera dado una respuesta a su solicitud.

3.13. Por su parte, en el expediente T-8.143.584, el señor Emiro del Carmen Roperó Suárez advirtió acerca de las amenazas de muerte y asesinatos de integrantes de su familia que se han presentado desde el año 2017. Aunque la Unidad Nacional de Protección le concedió un esquema de seguridad, solicitó un nuevo análisis de riesgo, toda vez que en la actualidad reside en el Departamento de Norte del Santander en el que el nivel de riesgo es mayor. No obstante, hasta la fecha en que interpuso la acción de tutela en mayo del 2020 no había obtenido respuesta a sus solicitudes.

3.14. A partir de la revisión de los asuntos bajo examen, resulta factible concluir que el transcurso del tiempo (de entre 6 meses y casi cuatro años) no resulta un impedimento para que la acción de tutela resulte procedente. Lo anterior, en cuanto existen motivos que justifican la demora, entre ellos, que los esquemas de seguridad fueron ordenados por la Unidad Nacional de Protección y esas disposiciones presuntamente se incumplieron en la medida

⁸⁶ Cfr. Sentencia T- 243 de 2008. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

en que la protección no se entregó o los esquemas dispuestos se descompletaron o se retiraron.

3.15. De este modo la presunta vulneración de los derechos fundamentales de las y los accionantes se ha mantenido en el tiempo, situación que correría el riesgo de profundizar el nivel de amenaza que, quienes solicitaron la protección de sus derechos fundamentales en los distintos expedientes, alegan estar padeciendo. Adicionalmente, es de resaltar que el Acuerdo Final de Paz actualmente se encuentra en proceso de implementación, y la amenaza y muerte de los exmiembros de las FARC-EP resulta un hecho conocido por la opinión pública, por lo que se trata de un problema que se encuentra vigente y que tiene relevancia constitucional.

3.16. En otras palabras, el hecho notorio de la permanencia en el tiempo y la profundización en el nivel de amenaza que enfrentan quienes suscribieron el Acuerdo Final de Paz y se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil –circunstancia a la que hicieron referencia las distintas intervenciones que quedaron reseñadas en los antecedentes de esta providencia y que se analizarán de manera detallada más adelante en el punto 5.2 de esta decisión–, muestra que esta amenaza es real y se cierne también sobre las y los demandantes en las tutelas de la referencia.

3.17. Estas personas no solo tienen como aspectos en común residir en territorios donde la presencia estatal es débil o inexistente, sino que ejercen actividad política como integrantes del nuevo partido Comunes y lideran actividades en su comunidad. Por tal motivo, la Corte considera cumplido el requisito de inmediatez, pues, según lo alegado por las y los demandantes, tuvieron que acudir a la acción de tutela para recibir la protección en la medida en que, dispuestos los esquemas de protección por la Unidad Nacional de Protección, esta autoridad no procedió de inmediato a cumplir esas disposiciones o bien descompletó o retiró los esquemas efectivamente conferidos.

Subsidiariedad

3.18. En concordancia con lo señalado por el artículo 86 superior, la acción de tutela solo procederá cuando la persona afectada no cuente con otro medio de defensa judicial, a menos que se acuda a la acción constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Bajo ese entendido, quien presenta una acción de tutela debe haber agotado todos los recursos ordinarios previstos en el ordenamiento para conjurar la situación de amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales. De esta manera, se impide el uso indebido de esta herramienta constitucional previniendo que se convierta en instancia judicial alterna de protección⁸⁷.

3.19. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que cuando una persona acude a la acción de tutela con el fin de que le sean protegidos sus derechos

⁸⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-001 de 2021. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

fundamentales, “no puede pasar por alto la existencia de las acciones jurisdiccionales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que, dentro del marco estructural de la administración de justicia, es el competente para conocer un determinado asunto”⁸⁸. Lo anterior vaciaría de contenido las mencionadas competencias y resultaría contrario “a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones”⁸⁹.

3.20. En relación con el requisito de subsidiariedad, la Sala encuentra que en los asuntos bajo examen también se cumple. Al respecto, cabe recordar cómo en jurisprudencia reiterada esta Corporación ha dejado claro “que la acción de tutela es procedente para invocar la protección de los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad física y al debido proceso administrativo frente a decisiones adoptadas por la UNP”⁹⁰.

3.21. Es cierto que los actos administrativos adoptados por la Unidad Nacional de Protección son susceptibles de ser controvertidos mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Con todo, sin perjuicio de que esa vía también ofrece la posibilidad de solicitar la adopción de medidas cautelares, es de destacar la falta de aptitud de esta herramienta para resolver la controversia que plantean los asuntos de la referencia.

3.22. La jurisprudencia constitucional ha destacado que en escenarios en los que las personas enfrentan riesgos específicos –como ocurre en el caso de la población firmante del Acuerdo Final de Paz, dado el creciente número de asesinatos y amenazas de muerte que en lugar de decrecer aumentan en el país, lo que acontece asimismo respecto de los líderes y lideresas sociales, así como de los defensores y defensoras de derechos humanos–, imponer que se agote el trámite ante el juez contencioso, cuando lo que se encuentra en discusión es la vida misma, resulta jurídicamente injustificado. Sobre este particular ha dicho la Corte:

Por un lado, la falta de eficacia se explica porque el mecanismo ordinario conlleva un tiempo prolongado, ‘lapso en el cual se puede consumir el riesgo (...)’, situación que desconocería la urgencia con que se requiere que el asunto puesto a consideración sea resuelto, dados los derechos involucrados. La relevancia de esto último se debe a que los accionantes en estos casos son ciudadanos que han contado con medidas de protección de sus

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-313 de 2005. MP. Jaime Córdoba Triviño.

⁹⁰ Nota a pie de página en el texto citado en la sentencia T-469 de 2020. MP. Diana Fajardo Rivera. “La regla mencionada ha sido aplicada en el análisis del requisito de subsidiariedad en las sentencias: T-123 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-473 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-411 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido; T-349 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-399 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-124 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-707 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa; T-924 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y, T-078 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Ahora bien, la Sala no desconoce que en algunas pocas ocasiones se concluyó que el requisito de subsidiariedad se cumplía, para evitar un perjuicio irremediable”.

derechos a la vida, la seguridad personal y la integridad, es decir, se encontraban ante una inminente y grave situación, justamente fue ello lo que en su momento justificó la adopción de tales medidas. Por otro lado, la falta de idoneidad se debe a que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tiene como objetivo principal cuestionar la legalidad de un acto administrativo, no la protección de los derechos que se invocan en estos casos. Por ello, se ha considerado que es irrazonable ‘exigir al demandante que acuda a los jueces administrativos, cuando quiera que se discute la afectación directa de un derecho fundamental como la vida y la integridad personal’⁹¹.

3.23. Así mismo, debe subrayar la Sala que las y los accionantes no están solicitando en esta oportunidad un control de legalidad de las actuaciones de las entidades accionadas. De igual manera, la Corte considera que la acción popular no sería idónea, pues solamente podría proteger los derechos colectivos, por ejemplo, a la seguridad, a la paz, pero no a la vida, a la integridad y a la seguridad personal y tampoco sería apta para conferir la protección del derecho a la paz en su dimensión subjetiva⁹². En otros casos relativos a la idoneidad de medios judiciales alternativos, la Corte ha sostenido que para que un remedio judicial sea apto, la protección del derecho fundamental presuntamente vulnerado debe ser el “*objeto directo*” de ese medio judicial⁹³.

3.24. También es importante destacar que existe ya un pronunciamiento de la Sección de Primera Instancia para los casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) de la Jurisdicción Especial para la Paz, mediante el auto SAR AT-057-2020 del 29 de abril de 2020 –al cual se hará referencia en extenso más adelante en esta sentencia–. Sin embargo, resulta preciso enfatizar que aun cuando el Tribunal para la Paz tiene competencia para brindar un amparo integral a la población firmante del Acuerdo Final de Paz –lo que haría parecer innecesaria la intervención de la Corte Constitucional–, el marco de competencia de la

⁹¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. Cita original con pies de página.

⁹² Cabe precisar que la Corte en la sentencia T-595 de 2002. MP. Manuel José Cepeda Espinosa, precisó que los derechos fundamentales, incluso las libertades clásicas, tienen un contenido positivo y prestacional, que es exigible a través de la acción de tutela. En palabras de la Corte: “La libertad de locomoción suele ser considerada un derecho de dimensión negativa o defensiva, por cuanto se ha entendido que su función consiste en ser un límite al ejercicio del poder del Estado en defensa de la libertad del individuo. El creer que su goce efectivo implica únicamente el freno a las acciones del Estado o requiere tan sólo la inacción estatal ha llevado a suponer que las libertades suelen ser garantías que no comprometen gasto público. No comparte esta Sala de Revisión esta tesis. Casos como el que se estudia en esta sentencia, evidencian que derechos fundamentales llamados de libertad, como el de locomoción, pueden tener una faceta positiva y de orden prestacional. Como se dijo, en las ciudades contemporáneas la libertad de locomoción depende en gran medida del servicio público de transporte. Sin éste difícilmente es posible desplazarse a lo largo de una urbe, incluso para las personas que no tienen una limitación física. El carácter prestacional de las libertades surge de la dimensión positiva de éstas. En las sociedades modernas, donde el uso de la libertad individual depende de acciones y prestaciones públicas – servicio público de transporte, de telecomunicaciones, de salud, etc. – y donde la seguridad personal cuesta, no es posible sostener la tesis del carácter negativo de las libertades básicas.” Como se establecerá en esta providencia cuando se desarrolle el contenido de cada uno de los derechos enunciados, su carácter positivo y prestacional es el que está siendo presuntamente vulnerado por las autoridades competentes. Con respecto a la dimensión individual del derecho a la paz cfr.

⁹³ Corte Constitucional, sentencia T-292 de 2006. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

Jurisdicción Especial para la Paz se relaciona con el riesgo concreto⁹⁴, pero no con la valoración estructural y sistémica, que es susceptible de ser llevada a cabo por la Corte Constitucional.

3.25. De lo expuesto se concluye que los derechos que se alegan vulnerados (a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz⁹⁵) son justiciables por medio de la acción de tutela en razón a que presuntamente se está desconociendo su carácter fundamental. Para esta Corte es claro que quienes solicitaron el amparo constitucional de sus derechos fundamentales en los procesos de la referencia argumentaron que enfrentan una amenaza extraordinaria que se enmarca en esa misma situación de gravedad y urgencia que implica que la acción de tutela deba considerarse como el mecanismo definitivo.

3.26. Dicho en otras palabras, a la par de la solicitud de declaratoria del estado de cosas inconstitucional, todas las personas que invocaron la protección de sus derechos fundamentales pusieron de presente que enfrentan un riesgo extraordinario sin que se hayan adoptado las medidas para conjurarlo o adujeron que, tras adoptarse las medidas por parte de la Unidad Nacional de Protección, las mismas fueron modificadas o no son suficientes para proteger los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados.

3.27. Por consiguiente, encuentra la Sala que en estos casos la acción de tutela constituye el mecanismo judicial apropiado y definitivo para estudiar si se vulneraron o no los derechos fundamentales de quienes solicitaron el amparo constitucional y corresponde a la Corte Constitucional establecer si procede declarar el Estado de Cosas Inconstitucional.

Estructura de la decisión

3.28. A partir de lo expuesto y en concordancia con las especificidades de los casos puestos a consideración de la Corte Constitucional, la Sala Plena procederá a resolver los problemas jurídicos planteados.

⁹⁴ La LEJEP, en su artículo 17, ordena la protección a los procesados, víctimas, testigos e intervinientes: “[d]e oficio o a solicitud de parte, por cuenta propia o a través del representante en la Jurisdicción Especial para la Paz se adoptarán medidas adecuadas y necesarias, conforme lo establezca la ley procedimental, para proteger los derechos de los procesados, las víctimas, testigos e intervinientes que ante ella concurren, los cuales podrán ser vinculados a los programas de Protección de la Unidad Nacional, con debido respeto de las garantías procesales, cuando sus derechos fundamentales a la vida y seguridad personal se encuentren amenazados por su participación en el proceso ante la JEP”. Esta norma se invoca en un contexto de preceptos de un contenido normativo similar en: Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, Auto at-057- 2020 MC- FP-FARC, Bogotá, 29 de abril de 2020.

⁹⁵ En relación con el carácter fundamental del derecho a la paz consultar Corte Constitucional. Sentencias; T-008 de 1992. MP. Fabio Morón Díaz, T-439 de 1992. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-605 de 1992. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-139 de 1993. MP. Jorge Arango Mejía, T-188 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-179 de 1994. MP. Carlos Gaviria Díaz, T-066 de 1995. MP. Hernando Herrera Vergara, C-225 de 1995. MP. Alejandro Martínez Caballero, T-226 de 1995. MP. Fabio Morón Díaz, C-283 de 1995. MP. José Gregorio Hernández Galindo, T-300 de 1995. MP. Hernando Herrera Vergara, C-991 de 2000. MP. Álvaro Tafur Gálvis, T-102 de 1993. MP. Carlos Gaviria Díaz, T-255 de 1993. MP. Fabio Morón Díaz, C-048 de 2001. MP. Eduardo Montealegre Lynett, C-379 de 2016. MP. Luis Ernesto Vargas Silva, C-527 de 2017. MP. Cristina Pardo Schlesinger, C-771 de 2011. MP. Nilson Pinilla Pinilla, C-379 de 2016. MP. Luis Ernesto Vargas Silva y C-440 de 2019. MP. Cristina Pardo Schlesinger, entre otras.

3.29. Con ese propósito se considera pertinente determinar cuáles son los alcances del componente de garantía de seguridad de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil y los compromisos estatales en relación con la implementación de ese componente. En segundo lugar, pero en estrecha relación con lo anterior, cuál es la relevancia y el alcance de la implementación estatal del componente de reincorporación en la debida protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz.

3.30. Para resolver estas cuestiones y, otros interrogantes relacionados que se plantearán más adelante, la Sala tendrá en cuenta el siguiente orden expositivo que inicia en el numeral 4 para mantener continuidad con la enumeración de la sentencia.

4. Alcances del componente de garantía de seguridad de la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, sus familias y quienes integran el nuevo partido Comunes a la luz del desarrollo normativo vinculante y las autoridades encargadas de darle aplicación eficaz

4.1. Especificidades del componente de garantía de seguridad en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz

4.2. Instituciones creadas por las normas vinculantes de desarrollo y las autoridades encargadas de darle oportuna y eficaz aplicación al componente de garantía de seguridad del Acuerdo Final de Paz

i. El Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección

ii. El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y la Instancia de Alto Nivel

iii. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

iv. La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección en la Unidad Nacional de Protección

v. La Mesa Técnica de Seguridad y Protección

vi. La Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (UEI)

vii. La Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) desarrollada en el Decreto 2124 de 2017

viii. Las Instancias Territoriales para la Reacción Rápida desarrollada en el Decreto 2124 de 2017

ix. El Cuerpo Élite de la Policía Nacional

x. El Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios.

xi. La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior

- xii.** El Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM Colectivo)
- xiii.** La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)

4.3. Balance sobre las obligaciones que se desprenden del conjunto de normas vinculantes dirigidas a desarrollar de manera eficaz el componente de garantía de seguridad previsto en el punto 3 del Acuerdo Final de Paz

5. El impacto del paso del tiempo en la implementación del Acuerdo Final de Paz y el riesgo que enfrenta la población firmante en proceso de reincorporación a la vida civil, sus familias y quienes han decidido intervenir activamente en la democracia como integrantes del nuevo partido político Comunes

5.1. El impacto del paso del tiempo en la implementación del Acuerdo Final de Paz

5.2. El riesgo que enfrenta la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, sus familias y quienes han decidido intervenir activamente en la democracia como integrantes del nuevo partido político Comunes

6. El ámbito de protección de las personas que ven afectada su seguridad, producto de sus labores profesionales, políticas o sociales y/o por su condición de población en proceso de reincorporación a la vida civil

6.1. Pronunciamientos de la Corte Constitucional

6.2. El concepto de riesgo y amenaza extraordinaria

6.3. Presunción del riesgo e inversión de la carga de la prueba

6.4. Necesidad de aplicar el principio de coordinación y de examinar con detalle el contexto

7. Sobre la medición de resultados efectivos del Acuerdo Final de Paz sin perder de vista el proceso de reincorporación política, social y/o económica de la población firmante y su incidencia en la debida y oportuna protección de sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad bajo la óptica de un concepto de seguridad centrado en la persona humana

7.1. El concepto de seguridad es históricamente variable

7.2. Evolución en las aproximaciones a la reincorporación

7.3. El concepto de seguridad humana

7.4. El concepto de seguridad humana en el contexto de la reincorporación

7.5. El componente de garantía de seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz es comprehensivo, guarda relación con el concepto de seguridad humana e implica que el proceso de reincorporación de quienes suscribieron el Acuerdo Final de Paz deba ser mirado desde un ángulo preventivo e integral

7.6. Los principios y enfoques que deben tomarse en cuenta a la hora de materializar efectivamente el componente de reincorporación política, social y económica y de realizar, de manera eficaz, la garantía de seguridad de la población firmante del Acuerdo Final de Paz, de sus familias y de las personas que integran el recién creado partido político Comunes

i. El papel del lenguaje y el discurso en relación con la posibilidad de hacer efectivos los principios de reconciliación, tolerancia y no estigmatización

ii. Los componentes de la reincorporación política, social y económica y de garantía de seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz a la luz de los enfoques de derechos humanos, de género y diferencial, multidimensional, territorial, participativo y étnico

iii. Balance: el componente de garantía de seguridad de la población firmante del Acuerdo Final de Paz, sus familias y las personas integrantes del nuevo partido político Comunes no solo tiene una connotación reactiva, policiva y militar sino que, al mismo tiempo, debe ser entendido a la luz del concepto de seguridad humana, esto es, en un sentido preventivo, comprehensivo e integral lo que permite, a la vez, confirmar que la realización de cada uno de los componentes del Acuerdo Final de Paz está condicionalmente supeditado a la implementación y buen funcionamiento de todos los demás.

8. Caso Concreto

8.1. Presentación de los asuntos bajo estudio

8.2. Análisis previo: las actuaciones de las autoridades comprometidas con la efectiva materialización del componente de garantías de seguridad a favor de la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil se examinarán a la luz de lo consignado en la parte

considerativa de la sentencia y teniendo en cuenta los siguientes interrogantes:

i. ¿Ha existido una correspondencia de la actuación institucional con la normativa constitucional y legal expedida en desarrollo del punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz? ¿Cuál ha sido su impacto en la asignación y ejecución de recursos, así como en la implementación articulada, coordinada e integral del componente de garantías de seguridad para la población firmante en proceso de reincorporación a la vida civil?

ii. ¿Cuál ha sido la concordancia entre la ejecución institucional y la implementación de las garantías de protección de la población en proceso de reincorporación a la vida civil entendidas en un sentido reactivo e individual y al tiempo desde un concepto de seguridad humana de corte preventivo, colectivo e integral?

iii. ¿Se le ha restado importancia a la relación de dependencia condicionada existente entre la implementación del componente de garantías de seguridad para la población signataria del Acuerdo Final de Paz y la ejecución articulada, coordinada e integral de los demás componentes del instrumento? ¿Tal situación podría desconocer la garantía de integridad y de no regresividad?

iv) ¿Qué ventajas tendría que en la implementación del componente de seguridad previsto en el Acuerdo Final de Paz las autoridades acompañen sus acciones de un lenguaje respetuoso, asertivo, tolerante que genere confianza e impida reproducir escenarios de odio y estigmatización?

v) ¿Qué relevancia se les ha dado a los enfoques diferenciales incorporados en el Acuerdo Final de Paz y desarrollados por normas constitucionales y legales (el de derechos humanos, el de género, el étnico, el territorial y el multidimensional) en la materialización del componente de garantías de seguridad para la población firmante?

vi) ¿Cuál ha sido el papel del Sistema de Alertas Tempranas y la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas CIPRAT en la implementación de las garantías de seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en tránsito a la vida civil?

vii) ¿Cuál ha sido el desempeño de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación en la implementación de las garantías de seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en tránsito a la vida civil?

8.3. Medidas cautelares proferidas por la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) de la Jurisdicción Especial para la Paz

8.4. Resolución de los casos concretos

8.5. Resolución de los problemas jurídicos

8.6. Alcance del estado de cosas inconstitucional

8.7. Análisis sobre si en el caso concreto se cumplen los criterios establecidos por la Corte Constitucional para declarar el estado de cosas inconstitucional.

8.8. Síntesis de la decisión

4. Alcances del componente de garantía de seguridad de la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, sus familias y quienes integran el nuevo partido político Comunes a la luz del desarrollo normativo vinculante y las autoridades en cargadas de darle aplicación eficaz

4.1. Especificidades del componente de garantía de seguridad en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz

4.1.1. Es claro que el Acuerdo Final de Paz partió de reconocer que las personas signatarias de este enfrentarían riesgos, motivo por el cual se dispuso de un conjunto de herramientas para enfrentar “la reconfiguración de la violencia en los territorios”⁹⁶ que debe ser acatada de manera integral. Estos instrumentos confluyen, según el espíritu del Acuerdo, de manera articulada a la seguridad de estas poblaciones y al desmantelamiento de [las] organizaciones criminales”⁹⁷.

4.1.2. Bajo esa óptica, el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz se pronunció sobre el componente de garantía de seguridad de las personas signatarias en proceso de reincorporación y se refirió al instrumento como un “acuerdo sobre 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 paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del

⁹⁶ Cfr. Intervención allegada al proceso de la referencia por las delegadas y los delegados de las plataformas de derechos humanos, expertas e invitadas permanentes de las plataformas de mujeres, que forman parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS). Una presentación completa de esta intervención quedó registrada en el Anexo 1, numeral 1.18 que forma parte integral de esta sentencia.

⁹⁷ *Ibíd.*

paramilitarismo y sus redes de apoyo”⁹⁸. Además, tanto el Gobierno como la extinta guerrilla de las FARC-EP convinieron en que la terminación del conflicto estaría afianzada en la garantía de seguridad. Sobre ese particular, establecieron:

a) El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política se estructurará acorde con una concepción de la seguridad que tendrá como centro la persona humana, basándose en los principios de soberanía, no intervención y libre determinación de los pueblos, permitiendo articular las medidas de seguridad con las de desarrollo del bienestar individual y colectivas contempladas en el Acuerdo Final de Paz⁹⁹.

b) Las garantías de seguridad son una condición necesaria para afianzar la construcción de la paz y la convivencia.

c) La seguridad es una garantía de la implementación de planes y programas y de la protección de las comunidades y de líderes y lideresas comunitarios/as, de defensores y defensoras de derechos humanos, de los partidos y los movimientos políticos y sociales, y especialmente del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las extintas FARC-EP a la actividad política legal, así como sus integrantes en proceso de reincorporación.

d) El numeral 2.1.2.2 del Acuerdo Final de Paz dispone en el literal c que se fortalecerá el programa de protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo y

e) El programa de protección individual y colectiva tendrá enfoque territorial, diferencial y de género.

4.1.3. De la misma forma, el Gobierno de Colombia y las extintas FARC-EP en el marco del punto tres del Acuerdo Final de Paz, acordaron en materia de seguridad para las y los firmantes que: **i)** el Gobierno garantizará la implementación de las medidas necesarias con el propósito de intensificar con efectividad y, de forma integral, acciones contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres que atentan contra los actores políticos¹⁰⁰ y las personas que participaron en la implementación del Acuerdo de Paz y **ii)** en dicha ejecución del componente de garantía de seguridad se debe dar aplicación a las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH), a efectos de proteger a la población.

⁹⁸ Es importante destacar que el Acto Legislativo 05 de 2017, declarado exequible mediante sentencia C-076 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos, tiene un contenido prohibitivo más amplio, referente a todos los grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, como lo son las bandas criminales, las guerrillas u otros grupos subversivos que subsisten.

⁹⁹ Acuerdo Final, punto 2, y preámbulo del artículo 3.4.

¹⁰⁰ Comunidades y de líderes y lideresas comunitarios, de defensores y defensoras de derechos humanos, de los partidos y los movimientos políticos y sociales, y especialmente del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como sus integrantes en procesos de reincorporación.

4.1.4. A lo anterior se agrega la enunciación de principios que permean la implementación del componente de garantía de seguridad, entre los que se distinguen: **a)** el respeto, protección y promoción de los derechos humanos; **b)** los enfoques multidimensional, territorial, diferencial y de género; **d)** la coordinación y corresponsabilidad institucional y **e)** las garantías de no repetición.

4.1.5. De igual modo, en el artículo 3.4.7.4 del Acuerdo Final se menciona el compromiso de implementar programas estatales a favor de las personas reincorporadas y, al paso, proteger a las personas integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las extintas FARC-EP a la actividad legal, así como a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo. Esos planes y programas se pueden identificar de la siguiente manera:

i) El programa de **protección integral** para quienes conforman el nuevo movimiento o partido y también a favor de quienes retornen a la vida civil y para las familias de todas estas personas, conforme al nivel de riesgo¹⁰¹.

ii) La creación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección para el nuevo partido o movimiento político¹⁰², al igual que el Protocolo de Seguridad y protección¹⁰³.

iii) El Sistema Integral para el ejercicio de la política¹⁰⁴.

iv) Las asignaciones presupuestales necesarias para la implementación integral del sistema las cuales deberán garantizarse para un periodo mínimo de cinco años en su etapa inicial¹⁰⁵.

v) Los ajustes indispensables, por parte del Gobierno nacional al objeto de ampliar la planta de personal de la Unidad Nacional de Protección, si fuere necesario¹⁰⁶.

vi) La presunción constitucional y legal del riesgo¹⁰⁷.

vii) El desarrollo de un Programa Integral de Seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios¹⁰⁸, de las cuales se derivaron

¹⁰¹ Artículo 3.4.7.4 del Acuerdo Final, Recogido mediante el decreto 299 de 2017 y declarado constitucional mediante la sentencia Corte Constitucional C-699 de 2016 M.P María Victoria Calle Correa.

¹⁰² Incorporado en los artículos 3.1 del Decreto 300 de 2017, artículo 2.4.1.4.6 literal (b), (d) (g) y artículo 2.4.1.4.8 numeral (2) del decreto 299 de 2017.

¹⁰³ Recogido mediante el artículo 2.4.1.4.6 del Decreto 299 de 2017.

¹⁰⁴ Recogido mediante el decreto 895 de 2017, con control constitucional de la Corte Constitucional en la Sentencia C-555 de 2017 MP. (E) Iván Humberto Escrucería Mayolo.

¹⁰⁵ Consideraciones iniciales del artículo 3.4 del Acuerdo Final de Paz, Reglamentado mediante 248 de 2017, Decreto 691 de 2017, Decreto 888 de 2017, Decreto 298 de 2017 y Corte Constitucional. Sentencia C-331 de 2017 MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰⁶ Artículo 3.4.7.4.3 del Acuerdo Final, Decreto Ley 298 de 2017, de Ley 1865 de 2017.

¹⁰⁷ Artículo 13 del Decreto Ley 895 de 2017 y con examen de constitucionalidad en la Sentencia C-555 de 2017 en las págs. 116.

¹⁰⁸ Artículo 3.4.8, recogido mediante el decreto 660 de 2018.

obligaciones en la creación e implementación de medidas integrales de seguridad y protección.

ix) La creación del programa de protección especializada, seguridad y protección¹⁰⁹.

4.1.6. Como podrá verse a continuación, los desarrollos normativos efectuados en el nivel constitucional, legal y reglamentario muestran una ordenación exhaustiva del componente de garantía de seguridad de las personas signatarias del Acuerdo Final para la Paz en proceso de reincorporación prevista en el punto 3 de este instrumento.

4.2. Instituciones creadas por las normas vinculantes de desarrollo y las autoridades encargadas de darle oportuna y eficaz aplicación al componente de garantía de seguridad del Acuerdo Final de Paz

i. El Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección

4.2.1. Se trata de un programa de protección integral para la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, sus familias y las personas que integran el nuevo movimiento o partido político, conforme al nivel de riesgo¹¹⁰.

4.2.2. El referido Programa contemplado en el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final de Paz se encuentra regulado por el Decreto 299 de 2017 y se compone de cinco elementos¹¹¹: **i)** “la creación de una subdirección especializada de seguridad y protección en la Unidad Nacional de Protección (UNP)”; **ii)** “la puesta en marcha de una Mesa Técnica de Seguridad y Protección”; **iii)** “la creación de un Cuerpo de Seguridad y Protección dentro de la UNP para atender las necesidades materiales de protección de las y los integrantes del nuevo partido, de las y los desmovilizadas/os que requieran estas medidas de protección y de sus familiares”; **iv)** “la ejecución del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización” y **v)** “las medidas en materia de autoprotección”.

4.2.3. El Decreto 299 de 2017 dispuso en su artículo 2.4.1.4.3 que el desarrollo del objeto del Programa estaría orientado por los siguientes principios, además de los contenidos en el Acuerdo Final de Paz: **i)** buena fe¹¹²; **ii)** presunción de riesgo¹¹³; **iii)** coordinación y corresponsabilidad institucional¹¹⁴; **iv)** participación¹¹⁵; **v)** enfoque diferencial¹¹⁶; **vi)**

¹⁰⁹ Recogido mediante el decreto ley 299 de 2017.

¹¹⁰ Artículo 3.4.7.4 del Acuerdo Final, Recogido en el decreto 299 de 2017 y declarado constitucional mediante la sentencia Corte Constitucional C-699 de 2016 M.P María Victoria Calle Correa.

¹¹¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-026 de 2017. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

¹¹² “Todas las actuaciones que se surtan ante los mecanismos y programas previstos en este acuerdo se ceñirán con base en este principio”.

¹¹³ “Las y los integrantes del nuevo partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y aquellos pertenecientes a la nueva agrupación política tendrán presunción de riesgo extraordinario, de acuerdo a criterios razonables presentados por sus representantes”.

¹¹⁴ “Desde el ámbito de su competencia, todas las acciones que surjan en el ámbito de la implementación de este Programa deberán estar garantizadas a través de la coordinación y la corresponsabilidad entre todas las

territorialidad¹¹⁷; **vii)** idoneidad¹¹⁸; **viii)** concurrencia¹¹⁹; **ix)** consentimiento¹²⁰; **x)** eficacia¹²¹; **xi)** oportunidad¹²²; **xii)** celeridad¹²³; **xiii)** complementariedad¹²⁴; **xiv)** temporalidad¹²⁵; **xv)** reserva legal¹²⁶ y **xvi)** nexo causal¹²⁷.

ii. El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y la Instancia de Alto Nivel

4.2.4. Antes se mencionó que el Gobierno nacional expidió varias normas con fuerza de ley y reglamentarias para materializar el componente de seguridad consignado en el punto 3 del Acuerdo Final de Paz. El Decreto 895 de 2017 creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política que se encuentra 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”¹²⁸.

4.2.5. La importancia del mencionado decreto radica en que el sistema al que da origen tiene como objeto “contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política

instituciones del Estado. Con el objetivo de lograr la mayor efectividad de las medidas adoptadas en materia de seguridad y protección, las autoridades competentes dentro de este programa actuarán en forma ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica, para lo cual se deberá asegurar la articulación con las demás instituciones del orden nacional, departamental y municipal”.

¹¹⁵ “Las medidas contarán con la participación activa de los beneficiarios, incluyendo al nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y a sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil”.

¹¹⁶ “Para la evaluación del riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de seguridad y protección, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, procedencia urbana o rural, y cualquier otro enfoque diferencial de las personas objeto de protección de este Programa”.

¹¹⁷ “La aplicación de las medidas y mecanismos que surjan de este programa deberán aplicarse teniendo en cuenta los contextos regionales, departamentales, municipales y veredales. Las medidas deberán ser idóneas y proporcionales a los territorios urbanos o rurales en los cuales se implementen y apliquen”.

¹¹⁸ “Las medidas de protección y prevención serán adecuadas a la situación de riesgo extraordinario o extremo para lo cual procurarán adaptarse a las particulares de las personas objeto de este programa y a los contextos regionales”.

¹¹⁹ “La Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y demás autoridades del orden nacional, municipal y departamental aportarán las medidas de seguridad y protección, de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales, para la garantía efectiva de los derechos a la vida, libertad, la integridad y la seguridad personal de la población objeto de este programa”.

¹²⁰ “La vinculación a este programa requerirá la manifestación expresa, libre y voluntaria por parte de la persona individual, o colectivo solicitante, de las medidas de protección”.

¹²¹ “Las medidas tendrán como propósito prevenir la materialización de riesgos y mitigar los efectos de una eventual consumación”.

¹²² Las medidas se otorgarán en forma ágil y expedita.

¹²³ “Las solicitudes y trámites necesarios para aplicar las medidas de prevención y protección se ejecutarán de manera pronta. La respuesta frente a un requerimiento de protección deberá ser eficaz y de fondo, evitando de manera efectiva la materialización del riesgo o amenaza. Cuando se trate de un riesgo extremo la respuesta no podrá exceder un plazo máximo de 24 horas para su atención”.

¹²⁴ “Las medidas de prevención y protección se implementarán sin perjuicio de otras de tipo asistencial, integral o humanitario que sean dispuestas por otras entidades”.

¹²⁵ “Las medidas de prevención y protección tienen carácter temporal y se mantendrán mientras persista un nivel de riesgo extraordinario o extremo respecto a las personas objeto de este programa”.

¹²⁶ “La información relativa a las personas solicitantes y protegidas del Programa Especial de Seguridad y Protección, junto con las medidas planteadas y adoptadas, es reservada”.

¹²⁷ La vinculación al programa de protección estará fundamentada en la conexidad directa entre el riesgo extraordinario o extremo y el ejercicio de las actividades, funciones políticas o vinculación ideológica o partidista.

¹²⁸ Artículo 1 del Decreto 895 de 2017.

y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución”¹²⁹. Adicionalmente, se establece que para el cumplimiento del objeto será necesario el diseño, seguimiento, coordinación intersectorial y promoción a nivel nacional y territorial de medidas que apuntan a la prevención, protección y a la seguridad. El Sistema fue instituido sobre la base de cuatro pilares fundamentales, a saber, “(i) la adecuación normativa e institucional¹³⁰, (ii) la prevención¹³¹, (iii) la protección¹³², (iv) la evaluación y seguimiento”¹³³.

4.2.6. Por su parte, resulta relevante señalar que las medidas establecidas en el marco de este Sistema se dirigen a una pluralidad de destinatarios, a saber: **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 el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, **viii)** así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.

4.2.7. Ahora bien, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política está compuesto por diferentes instancias, por lo que para el cumplimiento de sus objetivos resulta trascendental la coordinación y articulación. Las instancias son las siguientes:

- i)** La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.
- ii)** El Delegado presidencial.
- iii)** La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección.
- iv)** El Comité de Impulso a las Investigaciones.
- v)** Los Programas de Protección.
- vi)** El Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida.

4.2.8. Adicionalmente, el referido decreto también creó **la Instancia de Alto Nivel** para garantizar la implementación, funcionamiento y articulación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Según lo normado en el punto 3.4.7.2 del Acuerdo Final de Paz¹³⁴ la Instancia de Alto

¹²⁹ Artículo 2 del Decreto 895 de 2017.

¹³⁰ “[Q]ue 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”.

¹³¹ “[Q]ue 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”.

¹³² Que contempla “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.

¹³³ “[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”.

¹³⁴ Regulado mediante el Decreto Ley 895 de 2017.

Nivel tiene como objetivo implementar el aludido Sistema Integral y, de esta manera, “garantizar su funcionamiento, articulación y supervisión”.

4.2.9. A lo anterior se agrega que esta autoridad constituye “el espacio de interlocución y de seguimiento para las medidas de seguridad y protección de las y los integrantes de los partidos y movimientos políticos y sociales, especialmente, los que ejerzan la oposición, y el nuevo movimiento que surgió del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil”. Las funciones atribuidas a esta instancia pueden delimitarse de la siguiente manera:

i) Funciones de interlocución, coordinación y cooperación: el ejercicio de esta función implica que la instancia está obligada a establecer mecanismos y a servir de espacio de interlocución y seguimiento con el fin de afianzar las garantías de seguridad y protección de la población firmante del Acuerdo Final de Paz. A lo anterior se añade el deber de promover la coordinación entre entidades del Estado para la adopción de medidas que permitan poner en marcha los programas de protección o con las entidades territoriales para el seguimiento a manifestaciones criminales, así como la articulación con otras instituciones del Estado y por parte de las entidades que participen del Sistema Integral.

ii) Función de revisión: el ejercicio de esta función supone supervisar que el incumplimiento de las normas de protección a favor de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz que ejercen la política tenga un alto costo. En ese sentido debe sugerir normas y medidas necesarias para la adecuación normativa e institucional.

iii) Funciones propositivas: el ejercicio de esta función se traduce en proponer **a)** directrices para la adopción de un sistema de información, planeación, monitoreo, seguimiento y evaluación del Sistema y **b)** los lineamientos 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. De la misma manera, debe presentar **c)** recomendaciones para el fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización con el fin de procesar a quienes atenten contra las y los firmantes del Acuerdo Final de Paz que ejercen la política, así como sugerir acciones en materia de seguridad, prevención y protección.

iv) Función de rendición de cuentas: Se estableció el deber de presentar un informe periódico que ilustre los logros y avances.

iii. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad¹³⁵

4.2.10. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad¹³⁶ tiene como propósito diseñar, ejecutar y hacer seguimiento de la política de

¹³⁵ Decreto 154 de 2017.

desmantelamiento integral de las organizaciones armadas que atentan contra personas defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos y las personas que participen en la implementación del Acuerdo Final de Paz.

4.2.11. El objetivo de esta autoridad es el de armonizar y coordinar las distintas entidades que ejercen funciones en materia de desmantelamiento de organizaciones criminales.

4.2.12. Por virtud de lo convenido en el artículo 3.4.3 del Acuerdo Final, a esta autoridad le corresponde diseñar y hacer seguimiento “a la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización que amenace la implementación del Acuerdo”.

4.2.13. El Decreto Ley 154 de 2017 norma lo relativo al objeto y actuación de esta Comisión, cuya tarea principal consiste en ser un escenario de articulación interinstitucional en el que tienen presencia distintas autoridades estatales, expertos en la materia y plataformas de derechos humanos. En ese sentido, se entiende que toda su actividad debe estar dirigida a armonizar y coordinar las diferentes autoridades que ejercen funciones relacionadas con el desmantelamiento de organizaciones criminales.

4.2.14. La participación de la sociedad civil tiene lugar “a través de tres expertos en la materia y de dos delegados de las Plataformas de Derechos Humanos”, cuya presencia le imprime a esta instancia “un carácter deliberativo e inclusivo de la sociedad a través de las organizaciones sociales, de derechos humanos y de víctimas” que en relación con este tema aportan su experticia, con la aplicación “del enfoque diferencial y territorial frente al desmantelamiento de las organizaciones”¹³⁷.

4.2.15. En suma, según lo señalado en el artículo 1º del Decreto Ley 154 de 2017, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad tiene como propósito diseñar y hacer seguimiento “de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación los Acuerdos y construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”¹³⁸.

¹³⁶ (CNGS por sus siglas) fue creada en virtud del Decreto Ley 154 de 2017 como materialización y reglamentación del punto 3.4.3 del Acuerdo Final de Paz que prevé la creación de una instancia encargada del diseño y elaboración de la política pública para el desmantelamiento de las estructuras y organizaciones sucesoras del paramilitarismo. Es importante destacar que el Acto Legislativo 05 de 2017, declarado exequible mediante sentencia C-076 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos, tiene un contenido prohibitivo más amplio, referente a todos los grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, como lo son las bandas criminales, las guerrillas u otros grupos subversivos que subsisten.

¹³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-224 de 2017. MP. Alberto Rojas Ríos.

¹³⁸ Es importante destacar que el Acto Legislativo 05 de 2017, declarado exequible mediante sentencia C-076 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos, tiene un contenido prohibitivo más amplio que va más allá de los grupos

4.2.16. Una tarea adicional asignada a la Comisión consiste en armonizar esas políticas, a efectos de asegurar su ejecución.

4.2.17. Por su parte, el artículo 2º del Decreto Ley 154 de 2017 establece cómo se encuentra integrada la Comisión y señala, en tal sentido, que estará conformada por **i)** el Presidente de la República, quien la presidirá; **ii)** el Ministro del Interior; **iii)** el Ministro de Defensa; **iv)** el Ministro de Justicia y del Derecho; **v)** el Fiscal General de la Nación; **vi)** el Defensor del Pueblo; **vii)** el Procurador General de la Nación; **viii)** el Director de la Unidad Especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción la paz, incluyendo organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo¹³⁹; **ix)** el Comandante General de las Fuerzas Militares; **x)** el Director General la Policía Nacional; **xi)** Tres (3) expertos reconocidos en la materia y **xiii)** Dos (2) delegados de las Plataformas de Derechos Humanos.

4.2.18. El artículo en mención tiene cuatro párrafos, tres de ellos, de la mayor importancia. En el primero establece que “los tres (3) expertos en la materia, serán elegidos por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final”. En el párrafo segundo prevé que la “Comisión podrá invitar a sus sesiones a representantes de los partidos y movimientos políticos, a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y a representantes de organismos nacionales e internacionales especializados con presencia en los territorios y podrá apoyarse en expertos y expertas sobre la temática a tratar cuando lo estime conveniente”. Según el párrafo tercero, en “la conformación de la Comisión se promoverá la participación efectiva de las mujeres”.

4.2.19. Entre las funciones asignadas a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el artículo 3º contempla las siguientes: **i)** diseñar, hacer seguimiento, coordinar intersectorialmente y promover la coordinación a nivel departamental y municipal para el cumplimiento del plan de acción que el Gobierno Nacional lleve adelante para combatir y dismantelar las organizaciones y perseguir las conductas punibles a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto; **ii)** formular y evaluar el Plan de acción permanente para combatir y dismantelar las organizaciones y conductas punibles a que hace referencia el artículo 1º del decreto, que será adoptado por el Gobierno Nacional; **iii)** evaluar la respuesta institucional y el impacto de los resultados en la desarticulación de las organizaciones y conductas punibles a

paramilitares y abarca también a todos los grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, como lo son las bandas criminales, las guerrillas u otros grupos subversivos que subsisten.

¹³⁹ Es importante destacar que el Acto Legislativo 05 de 2017, declarado exequible mediante sentencia C-076 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos, tiene un contenido prohibitivo más amplio que va más allá de los grupos paramilitares y abarca también a todos los grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, como lo son las bandas criminales, las guerrillas u otros grupos subversivos que subsisten.

que hace referencia el artículo 1º del presente decreto; **iv)** coordinar con las autoridades departamentales y municipales, la generación de mesas técnicas para hacer seguimiento a las manifestaciones criminales objeto de esta Comisión, incluyendo la recepción de reportes y denuncias, que contribuyan a complementar el esfuerzo estatal; **v)** recomendar reformas que contribuyan a eliminar cualquier posibilidad de que el Estado, sus instituciones o sus agentes puedan crear, apoyar o mantener relaciones con las organizaciones a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto; **vi)** solicitar a las autoridades la remisión de informes sobre cualquier materia relacionada con las organizaciones y conductas de que trata el artículo 1º del presente decreto y hacer seguimiento del contenido de dichos informes; **vii)** diseñar y construir las estrategias para identificar las fuentes de financiación y los patrones de actividad criminal de las organizaciones y conductas punibles a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto, entre dichos patrones se tendrán en cuenta aquellos que afectan de manera particular a las mujeres, niñas, niños, adolescentes y población LGTBI; **viii)** hacer recomendaciones para modificar o derogar las normas que, directa o indirectamente, posibiliten y/o promuevan la creación de las organizaciones y conductas a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto; **ix)** proponer a las autoridades competentes mecanismos para la revisión de antecedentes de los servidores/as públicos en todas las instituciones del Estado, con el fin de verificar cualquier involucramiento que hayan tenido con grupos y/o actividades de paramilitarismo o violaciones de Derechos Humanos. **x)** informar periódicamente a las Ramas del Poder Público, a la opinión pública y a los organismos internacionales, los avances y obstáculos en la lucha contra las organizaciones y conductas a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto; **xi)** garantizar el suministro de información por parte de las entidades o instituciones que participen de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, a la "Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición" y a la Unidad de investigación y desmantelamiento de organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo¹⁴⁰; **xii)** hacer recomendaciones a las Ramas del Poder público para ajustar y priorizar las acciones y estrategias de la política y legislación de inteligencia del Estado en la lucha contra las organizaciones y conductas a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto; **xiii)** hacer seguimiento al régimen de controles sobre los servicios de vigilancia y seguridad privada y formular propuestas para actualizar las normas que regulan los servicios de vigilancia y seguridad privada, con el propósito de que sus servicios correspondan al fin para el que fueron creados y que, en ningún caso, de manera directa o indirecta, faciliten la acción de las organizaciones y conductas criminales a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto; **xiv)** diseñar políticas para el sometimiento a la justicia de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo a que hace referencia el artículo 1º del presente decreto, definiendo tratamientos específicos para los integrantes dichas organizaciones y redes, incentivando y promoviendo un rápido y

¹⁴⁰ Es importante destacar que el Acto Legislativo 05 de 2017, declarado exequible mediante sentencia C-076 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos, tiene un contenido prohibitivo más amplio que va más allá de los grupos paramilitares y abarca también a todos los grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, como lo son las bandas criminales, las guerrillas u otros grupos subversivos que subsisten.

definitivo desmantelamiento de las mismas. Dichas medidas nunca significarán reconocimiento político; **xv)** aplicar los enfoques territoriales, diferencial y de género en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas y estrategias que sean objeto de la comisión; **xvi)** participar en el diseño de un nuevo Sistema prevención y la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades las y conductas criminales a que hace el artículo decreto y un **parágrafo**, según el cual, para el cumplimiento de sus funciones la comisión podrá crear comisiones técnicas de trabajo que contarán por lo menos con uno los integrantes de la Comisión a que se refieren los numerales 11¹⁴¹ y 12¹⁴² del artículo 2º del decreto.

iv. La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección en la Unidad Nacional de Protección (UNP¹⁴³)

4.2.20. Antes de hacer referencia a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección en la Unidad Nacional de Protección, deben realizarse unas breves precisiones acerca de la UNP, creada mediante el Decreto 4065 de 2011, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio del Interior¹⁴⁴. La Unidad Nacional de Protección ha asumido en los últimos años distintos programas de protección en beneficio de personas específicas, fundamentalmente, en dos modalidades: individual y colectiva, de conformidad con lo contemplado por el Decreto 1066 de 2015¹⁴⁵. En la sentencia T-469 de 2020¹⁴⁶, la Corte Constitucional se pronunció de manera detallada sobre esta autoridad, recordando que ha sido calificada “como uno de los ‘mecanismos más robustos de la región’¹⁴⁷. Como puntualizó la Corte Constitucional en la oportunidad aludida –se mantienen notas de pie en el texto citado–:

El universo de beneficiarios de los esquemas de seguridad se clasifica en dos grandes grupos: (i) quienes reciben protección en razón del cargo, comenzando con el Presidente de la República y otros servidores públicos de las distintas ramas del poder y entidades públicas; y (ii) los particulares que reciben protección debido a su riesgo extraordinario o extremo, donde se concentran las personas que usualmente conocemos como líderes sociales y defensores de derechos.¹⁴⁸ Más recientemente, como producto del Acuerdo Final de Paz, también se dispuso (iii) un convenio especial con la Jurisdicción Especial para la Paz y para la protección de los (iv) integrantes de la agrupación política, del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las

¹⁴¹ “11. (3) expertos reconocidos en la materia”.

¹⁴² “12. Dos (2) delegados de las Plataformas de Derechos Humanos”.

¹⁴³ Regulada mediante el Decreto 300 de 2017.

¹⁴⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-469 de 2020. MP. Diana Fajardo Rivera.

¹⁴⁵ “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.”

¹⁴⁶ MP. Diana Fajardo Rivera.

¹⁴⁷ CIDH (2019). Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. Op. cit. párr. 280.

¹⁴⁸ Sin embargo, la Sala advierte que esta no es una distinción clara pues, al menos, desde el derecho internacional, el concepto de defensor de derechos humanos es lo suficientemente amplio para cobijar también a servidores públicos, según la actividad que realicen. Ver capítulo 4.1 *supra*.

FARC-EP a la actividad legal.¹⁴⁹ De lo anterior, resulta un gran total de 7.519 beneficiarios, como se detalla en la siguiente tabla:

Beneficiarios de medidas de protección a cargo de la UNP						
Tipo de protegido	Beneficiarios	Tipo de medidas		Escoltas	Vehículos	
		duras	blandas		comunes	blindados
Según cargo	817	466	351	654	107	733
Según riesgo	6189	2882	3307	5032	1027	1190
Convenio JEP	59	57	2	116	23	34
Convenio Paz	454	264	190	1027	192	344
Total	7519	3669	3850	6829	1349	2301

Fuente: construcción de la Sala a partir de información suministrada por la UNP con corte al 31 de julio de 2020. Sentencia T-469 de 2020.

4.2.21. La lectura de la tabla permite concluir que la UNP ha realizado un esfuerzo institucional, en desarrollo del cual le ha sido posible “cobijar a 7.519 personas con un número de escoltas que asciende 6.829, lo que equivale al cuerpo policial con el que cuenta una ciudad como Medellín que alberga dos millones y medio de habitantes”¹⁵⁰. Ahora, en la sentencia T-469 de 2020¹⁵¹ la Corte dejó claro que “si bien la coordinación de la estrategia integral de protección está actualmente a cargo de la UNP, **la defensa del derecho a la vida y la seguridad personal son deberes asignados al Estado que anteceden a esta entidad**”¹⁵² –se destaca–.

4.2.22. La citada providencia dejó claro, asimismo que al margen de los matices conceptuales surgidos en relación con las expresiones “riesgo” y “amenaza”¹⁵³, la clasificación incorporada en el este diseño institucional de la UNP –parcialmente introducida en el artículo 3º del Decreto 4912 de 2011– fue compilada por el artículo 2.4.1.2.3 del Decreto 1066 de 2015¹⁵⁴.

¹⁴⁹ La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección fue creada mediante el Decreto 300 de 2017, en cumplimiento del Punto 3.4.7.4.1 del Acuerdo Final de Paz. Tiene como finalidad adelantar las acciones para la protección material de los integrantes de la agrupación política, del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, así como para los antiguos integrantes que se reincorporen a la vida civil y a sus familias, en virtud de lo establecido la Ley 418 de 1997. Información disponible en <https://www.unp.gov.co/la-unp/organigrama/>

¹⁵⁰ Se calcula que Medellín tiene 6.800 policías. El Tiempo. Informe del 25 de febrero de 2020, disponible en <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/medellin-tiene-menos-policias-para-combatir-la-criminalidad-465972>. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-469 de 2020. MP. Diana Fajardo Rivera.

¹⁵¹ MP. Diana Fajardo Rivera.

¹⁵² *Ibíd.*

¹⁵³ En Sentencia T-339 de 2010. MP. Juan Carlos Henao Pérez, “la Sala indicó que la escala incorporada en la jurisprudencia del año 2003 debe mantenerse, pero es importante no hablar de ‘nivel de riesgo’, sino de ‘nivel de amenaza’. Esto porque, se dijo, el riesgo es la posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca, mientras que la amenaza corresponde a la existencia de hechos reales que en sí mismos implican una alteración de la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad de la persona corre verdadero peligro”. Citado en la sentencia T-469 de 2020. MP. Diana Fajardo Rivera.

¹⁵⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

4.2.23. El Decreto 2078 de 2017¹⁵⁵ le atribuyó a la Unidad Nacional de Protección y dispuso que la ruta de protección colectiva de grupos y comunidades estará bajo la coordinación de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección¹⁵⁶. Por otra parte, le asignó a la UNP tareas de emergencia¹⁵⁷. Así, en caso de riesgo inminente y excepcional, la Unidad Nacional de Protección efectuará una valoración inicial del riesgo, la cual será comunicada al Ministerio del Interior. Esta última entidad impulsará y coordinará las instancias competentes, acciones de respuesta inmediata para la protección colectiva e informará de las mismas al Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas Colectivo (CERREM Colectivo)¹⁵⁸.

4.2.24. Además, le atribuyó las siguientes responsabilidades a la Unidad Nacional de Protección en la ruta de protección colectiva: **i)** recibir y tramitar las solicitudes de protección colectiva e información allegadas; **ii)** coordinar con las entidades competentes la implementación de las medidas preventivas a las que haya lugar; **iii)** presentar al CERREM Colectivo los resultados del análisis de la información conforme a la metodología participativa diseñada para este propósito y **iv)** adoptar e implementar las medidas de protección de su competencia previa decisión del CERREM Colectivo¹⁵⁹.

4.2.25. Así mismo, el Decreto 1581 de 2017¹⁶⁰ establece la necesidad de fortalecer los programas de protección de la UNP¹⁶¹. Para el efecto: **i)** desarrollarán programas de difusión a fin de dar a conocer la ruta para la protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y seguridad de personas, grupos y comunidades, en los respectivos territorios; **ii)** impulsarán la creación de redes de seguridad preventiva con las diferentes organizaciones y comunidades de base objeto de sus programas de protección individual y colectiva, e implementarán programas de formación y gestión en el riesgo para las mismas, así como, programas de auto protección colectiva según las necesidades de las comunidades, que sean acordes a sus usos y costumbres y **iii)** definirán los mecanismos e instrumentos para el funcionamiento del Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas –CERREM– departamentales o municipales, cuando la situación así lo amerite. Los CERREM contarán con la **participación** de la población de los programas de protección –se destaca–.

¹⁵⁵ “Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades”.

¹⁵⁶ Artículo 2.4.1.5.2.

¹⁵⁷ Tal como lo sostiene el decreto que lo reglamenta Para efectos de la implementación de estas medidas de protección colectiva, las entidades actuarán en el marco de sus competencias y obligaciones constitucionales y legales, bajo criterios de priorización en virtud del riesgo identificado.

¹⁵⁸ Artículo 2.4.1.5.4.

¹⁵⁹ Artículo 2.4.1.5.10.

¹⁶⁰ “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones”.

¹⁶¹ **ARTÍCULO 2.4.3.7.1.1. Fortalecimiento de los programas de protección en el nivel territorial.** La Unidad Nacional de Protección, en coordinación con las entidades del Gobierno Nacional competentes en la materia, las gobernaciones y alcaldías, establecerán un plan de fortalecimiento y articulación de las acciones tendientes a garantizar la presencia territorial de los programas de protección del Estado.

4.2.26. Adicionalmente, la Unidad Nacional de Protección elaborará y someterá a consideración de su Consejo Directivo, dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del presente Título, un Plan de Articulación entre la Unidad Nacional de Protección y las entidades territoriales¹⁶².

4.2.27. Esta Subdirección fue incorporada en el numeral 3.4.7.4.1 del Acuerdo Final para crearse dentro de la Unidad Nacional de Protección con el objetivo de especializarse en la seguridad y protección de los miembros del partido FARC –hoy Comunes– y de los firmantes del Acuerdo Final para la Paz en proceso de reincorporación a la vida civil y sus familias. Dentro de su marco de competencias, el Acuerdo Final determinó que esta autoridad se encargaría de garantizar la administración, funcionamiento y operación de la Mesa Técnica y Cuerpo de Seguridad y Protección. Allí se consignaron varias obligaciones, entre ellas, crear, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección.

4.2.28. La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección fue regulada por el Decreto 300 de 2017 y debe cumplir las siguientes funciones: **i)** elaborar, en los temas de competencia de la Unidad Nacional de Protección y en coordinación con la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección para los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, tareas y sedes, así como para los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a sus familias, de acuerdo con el nivel de riesgo; **ii)** adoptar o implementar, dirigir y controlar las políticas, los procesos, planes o proyectos de la Subdirección y adelantar las gestiones necesarias para asegurar el oportuno cumplimiento y aplicación en todos los niveles institucionales, así como establecer sistemas o canales de información para su ejecución y seguimiento; **iii)** coordinar, con las entidades y autoridades competentes, la implementación de medidas preventivas en materia de protección a que haya lugar; **iv)** tutelar las actividades tendientes a lograr la protección de las personas y sedes a las cuales la Mesa Técnica de Seguridad y Protección recomiende la implementación de medidas, utilizando los medios logísticos necesarios; **v)** dirigir y coordinar el cumplimiento de los planes de la Subdirección relacionados con avanzadas, seguridad física, y rutas, entrenamiento y reentrenamiento de los funcionarios y personal vinculado a los servicios de protección de la población objeto de esta Subdirección; **vi)** hacer seguimiento a las medidas de protección en términos de confiabilidad, oportunidad, idoneidad y eficacia, así como de su uso por parte de los beneficiarios y adoptar el plan de mejoramiento que se requiera; **vii)** adoptar en caso de riesgo extraordinario o extremo las medidas de protección de acuerdo con lo recomendado por la Mesa Técnica de Seguridad y Protección y **viii)** adoptar, en caso de riesgo inminente y excepcional, todas las medidas necesarias para proteger la vida e integridad física de la población objeto del presente Decreto. Lo anterior sin necesidad de concepto previo por parte de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección Dentro de los diez (10) días

¹⁶² ARTÍCULO 2.4.3.7.1.2. *Plan de Articulación del Programa de Protección.*

siguientes a la aplicación de las medidas, se deberá informar a la Mesa Técnica.

4.2.29. En su respuesta al auto 132 de 2021 proferido por la Sala Séptima de Revisión¹⁶³, el Gobierno nacional recordó que el Estado –por intermedio de la Unidad Nacional de Protección– ofrecía garantías de seguridad a las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación tanto en los Antiguos Espacios Territoriales de Consolidación y Reincorporación (AETCR), como por fuera de estos espacios.

4.2.30. Destacó que en el caso de los AETCR las personas tienen acceso a **i)** esquemas de protección individuales y “para colectivos”, según lo determinen los análisis de riesgo de la Subdirección Especializada de la UNP y la decisión de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP); **ii)** apoyos para la reubicación por fuera de la zona de riesgo; **iii)** mecanismos de acercamiento institucional con la fuerza pública y las autoridades en territorio y **iv)** apoyo institucional para evacuación de urgencia frente a riesgos o amenazas cuya materialización se vea inminente.

4.2.31. Preciso que mientras el esquema de protección individual consistía en “destinar a la protección de una persona uno o más hombres de protección con armas, con chalecos de protección y con medios de comunicación y en uno o más vehículos blindados o convencionales, según lo determine el análisis de riesgo¹⁶⁴” y, su uso podía extenderse “a su núcleo familiar”¹⁶⁵, el esquema de protección “para colectivo”, tenía por objeto “destinar a la protección de un grupo de personas, definido por algún factor de cohesión como, por ejemplo, un proyecto productivo, la participación en una cooperativa, o en un colectivo o comité de reincorporación o de participación política; uno o más hombres de protección con armas, con chalecos de protección y con medios de comunicación y en uno o más vehículos blindados o convencionales, según lo determine el análisis de riesgo”¹⁶⁶.

v. La Mesa Técnica de Seguridad y Protección¹⁶⁷

4.2.32. La existencia de esta Mesa fue acordada en el artículo 3.4.7.4.2 del Acuerdo Final¹⁶⁸. Se trata de una instancia en la que toman parte el Gobierno nacional y el nuevo partido Comunes, con el objetivo de hacer seguimiento e implementación de un Plan Estratégico de Seguridad y Protección, así como de impulsar el programa de protección a la población en proceso de reincorporación y decidir sobre las medidas de protección en casos particulares, conforme con lo previsto en el Decreto 299 de 2017 que la reglamentó.

¹⁶³ Cfr., respuesta del Gobierno nacional al auto 132, proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021. Un recuento completo de esta intervención aparece registrado en el Anexo 1 que forma parte integral de la presente sentencia en el numeral 1.6 y siguientes.

¹⁶⁴ *Ibíd.*

¹⁶⁵ *Ibíd.*

¹⁶⁶ *Ibíd.*

¹⁶⁷ Regulada mediante el decreto 299 de 2017.

¹⁶⁸ Regulada mediante el decreto 300 de 2017.

4.2.33. La Mesa Técnica de Seguridad y Protección fue encargada de valorar el nivel de riesgo y definir el tipo de medidas a adoptar. Entre los objetivos de su actividad, se pueden mencionar los siguientes: **i)** recopilar y analizar información, con el fin de identificar de forma oportuna y con enfoque diferencial, variables generadoras del riesgo, efectuando las revaluaciones pertinentes conforme a la temporalidad de las medidas o antes si se presentan hechos sobrevinientes e **ii)** identificar y asignar con prioridad las solicitudes consideradas como trámite de emergencia;

4.2.34. A esta Mesa Técnica se le asignó la función de crear un protocolo de seguridad y protección¹⁶⁹, para el efecto de lo cual se le atribuyeron varias tareas: **i)** identificar las necesidades en materia de recursos humanos, físicos y de presupuesto requeridos para la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, de manera que se garanticen los derechos a la vida e integridad personal, a la libertad, a la movilidad y a la seguridad, de las personas objeto del Programa de protección de que trata este capítulo; **ii)** diseñar las acciones de protección, tanto de carácter individual como colectivo para las personas objeto del Programa especial de protección de que trata este capítulo; **iii)** hacer seguimiento y evaluación periódica a la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección en coordinación con las instituciones estatales que tengan competencia sobre el tema; **iv)** desarrollar la metodología que se empleará en las evaluaciones del nivel de riesgo, en los casos que le sea aplicable a las personas objeto del Programa de protección, así como también determinar las medidas necesarias para cada caso.

4.2.35. El cuerpo de seguridad y protección contemplado en el artículo 3.4.7.4.3 será de naturaleza mixta, integrado por personal de confianza del partido FARC –hoy Comunes–.

vi. La Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (UEI)

4.2.36. En el numeral 3.4.4 del Acuerdo Final se previó la existencia de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación cuyo “mandato será la investigación, persecución y acusación de las organizaciones criminales responsables de homicidios, masacres, violencia sistemática en particular contra mujeres o que amenacen o atenten contra personas que participaron en la implementación de los acuerdos”.

4.2.37. El Decreto Ley 898 de 2017 dispuso la creación y conformación de esta autoridad como una Unidad Especial para dismantelar a las “organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo a las organizaciones criminales 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, en cumplimiento

¹⁶⁹ Literal h, Artículo 2.4.1.4.6 del Decreto Ley 299 de 2017 Funciones de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección:

a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones”.

4.2.38. El artículo 2º de la norma en mención instituyó esta Unidad Especial al interior de la Fiscalía General de la Nación y adscrita al despacho del Fiscal General de la Nación. En ese sentido, la Unidad “formará parte de la Fiscalía General de la Nación y asumirá la investigación, persecución y acusación de las conductas mencionadas en este artículo, para garantizar el fin de la impunidad”.

4.2.39. Acorde con lo previsto en el artículo 3º de la norma en comento, el mandato de la Unidad será investigar, perseguir y acusar “ante la jurisdicción ordinaria o ante la de Justicia y Paz, a las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios, masacres, violencia sistemática en particular contra las mujeres, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales y sus redes de apoyo”.

4.2.40. El artículo 3º advierte, asimismo, que la Unidad deberá adelantar sus funciones “sin sustituir las ordinarias de la Fiscalía General de la Nación ante la jurisdicción de Justicia y Paz, ni ante la jurisdicción ordinaria, y funcionará en estrecha coordinación y articulación con las demás unidades de la Fiscalía y con el Fiscal General de la Nación, siempre conservando sus competencias”. El párrafo le confiere a la Unidad la facultad de “resolver lo indispensable para su funcionamiento y la conformación de sus grupos de trabajo e investigación, promoviendo en estos espacios la participación efectiva de las mujeres”. Dispone, igualmente, que la Unidad tendrá “autonomía para decidir sus líneas de investigación, llevarlas a la práctica y para emprender actuaciones ante cualquier jurisdicción”.

4.2.41. El artículo 4º menciona entre los principios orientadores de las funciones de la Unidad los siguientes: **i)** respeto, garantía, protección y promoción de derechos humanos; **ii)** fortalecimiento de la Administración de Justicia, sin discriminación; **iii)** enfoque territorial; **iv)** asegurar el monopolio de los tributos por la Hacienda Pública; **v)** enfoque diferencial y de género; **vi)** coordinación; **vii)** garantías de no repetición.

4.2.42. El artículo 5º del aludido estatuto dispuso que, sin perjuicio de las atribuciones y funciones de la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Especial de Investigación cumplirá las siguientes funciones generales:

5. [D]espregar su capacidad de investigación con enfoque territorial, diferencial y de género, para enfrentar la amenaza, con énfasis en zonas donde confluyen variables que ponen en peligro las comunidades y la construcción de la paz, priorizando la investigación de hechos o conductas cometidas por estructuras de

crimen organizado que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o políticos, o personas que participen en la implementación de los Acuerdos y construcción de la paz.

4.2.43. En fin, a la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (UEI) se le atribuyó la tarea de implementar y diseñar un modelo investigativo dirigido a dismantelar “organizaciones criminales que afectan la implementación del Acuerdo Final de Paz, en un proceso escalonado a partir de: **i)** los avances investigativos en hechos delictivos priorizados individualmente, **ii)** la identificación y caracterización integral de organizaciones criminales (militar, financiera y política) en un proceso de sostenibilidad investigativa, y **iii)** la consolidación a través de la judicialización estratégica para contribuir con el dismantelamiento de la organización criminal.

4.2.44. Como lo recordó el Gobierno nacional en su intervención en sede de revisión¹⁷⁰, la UEI está conformada por equipos de trabajo de orden territorial y regional que se concentran en esclarecer hechos priorizados individualmente, elaborar la caracterización de territorios y generar impactos estratégicos “contra las organizaciones criminales¹⁷¹ que victimizan a las poblaciones en estos territorios”¹⁷². Estas autoridades desarrollan su actividad de modo articulado con la Fiscalía General de la Nación, por medio de sus distintas delegadas.

vii. La Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) desarrollada en el Decreto 2124 de 2017¹⁷³

4.2.45. La Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) fue desarrollada por el Decreto 2124 de 2017¹⁷⁴ y responde a lo previsto en el punto 3.4.9 del Acuerdo Final según el cual debería crearse en la Defensoría del Pueblo, de manera coordinada con el Gobierno Nacional y la Unidad Especial de Investigación, un programa que deberá contener un sistema de alertas tempranas con enfoque territorial, diferencial, y de género y un despliegue preventivo de seguridad. De acuerdo con el artículo 1º de la norma en mención, esta autoridad tiene por objeto:

¹⁷⁰ Cfr., respuesta del Gobierno nacional al auto 132, proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021. Un recuento completo de esta intervención aparece registrado en el Anexo 1 que forma parte integral de la presente sentencia en el numeral 1.6 y siguientes.

¹⁷¹ Es importante destacar que el Acto Legislativo 05 de 2017, declarado exequible mediante sentencia C-076 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos, tiene un contenido prohibitivo más amplio que va más allá de los grupos paramilitares y abarca también a todos los grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, como lo son las bandas criminales, las guerrillas u otros grupos subversivos que subsisten.

¹⁷² *Ibíd.*

¹⁷³ “Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

¹⁷⁴ “Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

reglamentar el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. En particular sobre los riesgos y amenazas por la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, y conductas criminales, incluyendo organizaciones denominadas como sucesoras del paramilitarismo y nuevos factores de riesgo, que afecten a la población, a sectores de esta, a miembros y actividades de organizaciones sociales o de partidos y movimientos políticos, en especial aquellos que se declaren en oposición, que surjan de procesos de paz, así como miembros de organizaciones firmantes de acuerdos de paz, y que se presenten en municipios o zonas específicas del territorio nacional, de modo que se promueva una reacción rápida según las competencias constitucionales y legales de las diferentes entidades.

4.2.46. El artículo 2º prevé, a su turno, que el Sistema contará con dos componentes “uno de alerta temprana en la Defensoría del Pueblo, desarrollado de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales; y otro de respuesta y reacción rápida en el Gobierno nacional, con la participación de las entidades territoriales, coordinado por el Ministerio del Interior. Por su parte, el artículo 3º estableció los principios que orientan las funciones y actividades de esta autoridad, a saber, **i)** respeto de la dignidad humana¹⁷⁵; **ii)** perspectiva de derechos¹⁷⁶; **iii)** colaboración armónica¹⁷⁷; **iv)** imparcialidad¹⁷⁸; **v)** igualdad y no discriminación¹⁷⁹; **vi)** confidencialidad¹⁸⁰; **vii)** monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado en todo el territorio¹⁸¹; **viii)** coordinación y corresponsabilidad institucional¹⁸²; **ix)** celeridad¹⁸³; **x)** responsabilidad¹⁸⁴; **xi)** participación¹⁸⁵; **xii)**

¹⁷⁵ “La dignidad humana es el fin principal del Estado y por lo tanto este principio orienta las acciones de prevención, protección, respeto y garantía de los derechos de las personas, las cuales deben ser puestas a salvo de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. // Las acciones del Estado no generarán riesgos adicionales ni agravarán 'los preexistentes’”.

¹⁷⁶ “Se basa en el respeto y la garantía de los derechos contenidos en las normas nacionales e instrumentos internacionales, relacionados con los derechos a la vida, a la integridad; libertad y seguridad personal; libertades civiles y políticas; e. infracciones al Derecho Internacional Humanitario”.

¹⁷⁷ “El ordenamiento constitucional colombiano impone, en virtud de la división de poderes, un mandato de colaboración armónica, que comprende no sólo a los órganos que conforman las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, sino a todos los demás a los que les han sido asignadas funciones necesarias para la materialización de los fines del Estado”.

¹⁷⁸ “El sistema de prevención y alerta para la reacción rápida realizará las labores de monitoreo y alerta de situaciones de riesgo basado en criterios objetivos de acopio y análisis de información”.

¹⁷⁹ “La igualdad y la no discriminación son principios básicos de las normas nacionales e instrumentos internacionales de derechos humanos. Toda persona, sin distinción, tiene derecho a disfrutar de todos los derechos humanos, incluidos el derecho a la igualdad de trato ante la ley y el derecho a ser protegido”.

¹⁸⁰ “La información acopiada en el marco del Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida tendrá carácter confidencial en las materias previstas por la Constitución Política y la ley”.

¹⁸¹ “En el marco del fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se debe garantizar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, con el fin de garantizar el respeto y los derechos fundamentales de toda la ciudadanía. La legitimidad deviene del cumplimiento de la obligación de asegurar plenamente el disfrute de los derechos fundamentales de todos los colombianos y colombianas, bajo los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad”.

¹⁸² “La coordinación y corresponsabilidad entre todas las instituciones del Estado son necesarias para garantizar la efectividad de las medidas adoptadas, para lo cual se deberá asegurar la articulación entre autoridades y entidades del orden nacional, departamental y distrital o municipal, así como la observancia de

enfoque territorial¹⁸⁶; **xiii)** enfoque diferencial¹⁸⁷; **xiv)** enfoque étnico¹⁸⁸; **xv)** enfoque de género¹⁸⁹ e **xvi)** información compartida¹⁹⁰.

4.2.47. Esta autoridad tiene a su cargo el cumplimiento de las siguientes obligaciones: **i)** coordinar e impulsar las medidas preventivas y de reacción rápida ante los factores de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo, de modo que las entidades y autoridades competentes adopten de manera urgente las medidas necesarias y pertinentes para prevenir y conjurar los riesgos y amenazas; **ii)** solicitar a las autoridades las informaciones necesarias sobre las situaciones de riesgo alertadas; **iii)** a partir de la evolución de los riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo, evaluar y recomendar las medidas de prevención y protección que mejor respondan a su superación; **iv)** diseñar y aplicar una metodología para realizar el seguimiento a las acciones desarrolladas por las autoridades competentes; **v)** georreferenciar para hacer seguimiento a las dinámicas de riesgo y el impacto de la respuesta rápida; **vi)** diseñar e implementar instrumentos de verificación, respuesta y seguimiento frente a las denuncias y reportes aportados desde los territorios y en el nivel central; **vii)** tener en cuenta en su actuación las zonas priorizadas por la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; **viii)** activar canales de comunicación con entidades y autoridades nacionales y territoriales con el propósito de recolectar y procesar información que permita identificar la evolución del riesgo, su actuación y la respuesta rápida; **ix)** mantener comunicación y adecuada coordinación, de acuerdo con las directrices de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, con la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Programa de Protección Integral para quienes conformen el nuevo movimiento o partido político, el Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política, el Programa Integral de Seguridad para las comunidades y las organizaciones en los

los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad, respetando sus competencias constitucionales y legales”.

¹⁸³ “El sistema de prevención y alerta para la reacción rápida advertirá y reaccionará de manera oportuna sobre situaciones de riesgo identificadas de la población civil para generar una respuesta rápida, integral y coordinada”.

¹⁸⁴ “Los servidores públicos actuarán en materia de prevención y protección con la debida diligencia y serán responsables por acción, omisión o exlimitación de funciones conforme a la Constitución Política y a la ley”.

¹⁸⁵ “El sistema de prevención y alerta para la reacción rápida tendrá en cuenta las informaciones y solicitudes de la sociedad civil, incluyendo movimientos y organizaciones políticas y de derechos humanos”.

¹⁸⁶ “El sistema de prevención y alerta para la reacción rápida desarrollará sus acciones teniendo en cuenta las características y dinámicas de los territorios”.

¹⁸⁷ “El sistema tendrá en cuenta características particulares de la población en razón de su edad, género, orientación sexual e identidad de género, situación de discapacidad, pertenencia a un territorio y origen étnico. De igual forma reconoce que hay grupos expuestos a mayor riesgo como los defensores y defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, y movimientos y partidos políticos”.

¹⁸⁸ “Todas las actuaciones del Sistema tendrán en cuenta las características particulares y propias de las poblaciones étnicas”.

¹⁸⁹ “El sistema de prevención y alerta para la reacción rápida hará especial énfasis en la protección de las mujeres, las niñas, los niños y los adolescentes, personas con orientación sexual e identidad de género diversa, quienes han sido f afectados por las organizaciones criminales objeto de este acuerdo. Este enfoque tendrá en cuenta los riesgos específicos que enfrentan las mujeres contra su vida, libertad, integridad y seguridad; y serán adecuadas a dichos riesgos respetando su diferencia y su diversidad”.

¹⁹⁰ “Todas las autoridades y entidades públicas deben aportar la información necesaria para la prevención y respuesta orientadas a la protección. Lo anterior, sin perjuicio de la reserva legal aplicable”.

territorios, Programa de Promotores (as) Comunitarios (as) de Paz y Convivencia, Programa de Seguridad para los miembros de las organizaciones políticas que se declaren en oposición, creados por el Decreto-ley 895 de 2017. También debe mantener comunicación y adecuada coordinación con la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres y otros delitos, creada mediante el Decreto-ley 898 de 2017 en la Fiscalía General de la Nación, para lo cual se diseñará un protocolo de articulación, y, a través de los conductos regulares, con el Cuerpo Élite de la Policía Nacional creado para protección de personas, colectivos y organizaciones; igualmente, con la Mesa Técnica de Seguridad y Protección de la Subdirección Especializada de Protección de la Unidad Nacional de Protección; **x)** producir informes semestrales sobre el cumplimiento de los objetivos de este decreto, con destino a la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política creada por el Decreto-ley 895 de 2017 y **xi)** las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto y que estén acordes a su naturaleza.

4.2.48. Adicionalmente, cabe desatacar que el **Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida**¹⁹¹ está compuesto por **i) el componente de alertas tempranas** –se destaca–, sistema a cargo de la Defensoría del Pueblo cuyo objetivo consiste en “advertir oportunamente los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad; libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con enfoque de género, territorial, diferencial, étnico, y orientación sexual e identidad de género, con el fin de contribuir al desarrollo e implementación de estrategias de prevención por parte de las autoridades, así como el desarrollo de capacidades sociales para la autoprotección”¹⁹². Para lo anterior, la Defensoría del Pueblo emite de forma autónoma Alertas Tempranas bajo sus competencias constitucionales y legales y **ii) el componente de respuesta rápida de alertas tempranas** que se encuentra coordinado por la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) del Ministerio del Interior, “responsable de articular interinstitucionalmente a las entidades nacionales y autoridades territoriales de manera rápida y oportuna para la respuesta y reacción a los riesgos identificados”¹⁹³.

viii. Las Instancias Territoriales para la Reacción Rápida desarrollada en el Decreto 2124 de 2017

4.2.49. Estas instancias tienen a su cargo el cumplimiento de las siguientes funciones **i)** coordinar con la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas –CIPRAT– del nivel nacional, lo

¹⁹¹ En primer lugar, indicó que se trata de una instancia regulada mediante el Decreto 2124 de 2017, a través del cual se reglamentó el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

¹⁹² Cfr., respuesta del Gobierno nacional al auto 132, proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021. Un recuento completo de esta intervención aparece registrado en el Anexo 1 que forma parte integral de la presente sentencia en el numeral 1.6 y siguientes.

¹⁹³ *Ibíd.*

relacionado con la respuesta rápida; **ii)** evaluar el impacto de las medidas adoptadas; **iii)** recopilar información institucional y comunitaria para analizar la situación de riesgo advertida; **iv)** impulsar las medidas necesarias de reacción rápida para prevenir las violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal e infracciones a las normas del Derecho Internacional Humanitario de las poblaciones mencionadas en el referido decreto, de conformidad con los riesgos advertidos por el Sistema de Alertas Tempranas y **e)** además de las anteriores, tendrá las mismas funciones de la CIPRAT que les sean compatibles, las que desarrollará con enfoque territorial y los demás enfoques establecidos en este decreto.

ix. El Cuerpo Élite de la Policía Nacional

4.2.50. Se encuentra previsto en el punto 3.4.5 del Acuerdo Final de Paz como un cuerpo especializado y multidimensional de Policía que permita el despliegue de personas en terreno para articular acciones de prevención, protección e investigación criminal en coordinación con la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación. Entre las tareas asignadas a esta autoridad se encuentra la de investigar los homicidios y amenazas contra las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación y líderes sociales, así como la de dismantelar las bandas criminales que amenazan a estas poblaciones.

4.2.51. Para ejercer su mandato, se exige que esta autoridad articule sus capacidades, así como prevenga, anticipe, proteja e investigue hechos criminales en coordinación con las Fuerzas Militares, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Nacional de Protección y otras instituciones estatales. Se trata de la respuesta estatal para responder de modo inmediato en el dismantelamiento de las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que vienen atentando contra defensores/as de los derechos humanos y líderes, así como lideresas sociales y políticos/as.

4.2.52. También tiene la misión de combatir las denominadas organizaciones sucesoras del paramilitarismo¹⁹⁴ y contrarrestar todas aquellas conductas delictivas que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz. Además, se encuentra apoyada por la Unidad Policial para la edificación de la Paz (UNIPEP) y por las direcciones de Seguridad Ciudadana, Carabineros y Seguridad Rural, Investigación Criminal, Inteligencia, Protección y Servicios Especiales, Antisecuestro y Antiextorsión, Antinarcóticos y Tránsito y Transporte.

x. El Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios

¹⁹⁴ Es importante destacar que el Acto Legislativo 05 de 2017, declarado exequible mediante sentencia C-076 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos, tiene un contenido prohibitivo más amplio que va más allá de los grupos paramilitares y abarca también a todos los grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, como lo son las bandas criminales, las guerrillas u otros grupos subversivos que subsisten.

4.2.53. Este Programa tiene como fin definir y adoptar medidas de protección integral para comunidades en los territorios, para la prevención de violaciones, protección, respeto y garantía de los derechos humanos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad. Fue creado a través del Decreto 660 de 2018 y tiene como propósito coordinar, articular e implementar medidas integrales de prevención, protección y seguridad con las comunidades y organizaciones, siempre y cuando la naturaleza de las medidas lo permita.

4.2.54. Las gobernaciones y alcaldías conjuntamente son las encargadas de formular y ejecutar los planes Integrales de Prevención y cuentan con el apoyo de las entidades del orden nacional con competencia en la elaboración e implementación de los planes integrales de prevención. Este programa es aplicable a colectivos y poblaciones de personas en reincorporación¹⁹⁵.

xi. La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior¹⁹⁶

4.2.55. Esta Dirección deriva sus responsabilidades en la ruta de protección colectiva del 2.4.1.5.9¹⁹⁷ del Decreto 2078 de 2017 “por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades”.

4.2.56. En ese sentido, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior tendrá a su cargo las siguientes responsabilidades: **i)** dar traslado inmediato de las decisiones proferidas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) Colectivo a las entidades responsables de su implementación, cuando se trate de medidas de protección colectiva a ser implementadas por entidades diferentes a la Unidad Nacional de Protección; **ii)** efectuar seguimiento periódico a la oportunidad, idoneidad y eficacia en la implementación de las medidas de protección aprobadas por el CERREM Colectivo, a través del equipo de seguimiento y evaluación; **iii)** articular entre la Unidad Nacional de Protección y las demás entidades nacionales y locales intervinientes, la implementación de medidas de protección colectiva, en desarrollo de los principios de concurrencia y

¹⁹⁵ El Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, ha dispuesto priorizar la intervención con la comunidad en reincorporación del municipio de Algeciras (Huila) en el marco del Programa, en los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección.

¹⁹⁶ Decreto 2078 de 2017 “por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades”.

¹⁹⁷ “Artículo 2.4.1.5.9. Responsabilidades de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en la ruta de protección colectiva. La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior tendrá a su cargo las siguientes responsabilidades: // 1. Dar traslado inmediato de las decisiones proferidas por el CERREM Colectivo a las entidades responsables de su implementación, cuando se trate de medidas de protección colectiva a ser implementadas por entidades diferentes a la Unidad Nacional de Protección. // 2. Efectuar seguimiento periódico a la oportunidad, idoneidad y eficacia en la implementación de las medidas de protección aprobadas por el CERREM Colectivo, a través del equipo de seguimiento y evaluación. // 3. Articular entre la Unidad Nacional de Protección y las demás entidades nacionales y locales intervinientes, la implementación de medidas de protección colectiva, en desarrollo de los principios de concurrencia y subsidiariedad. // 4. Informar periódicamente al CERREM Colectivo sobre la evaluación de la oportunidad, idoneidad y eficacia de las medidas de protección aprobadas por el mismo Comité”.

subsidiariedad; **iv)** informar periódicamente al CERREM Colectivo sobre la evaluación de la oportunidad, idoneidad de las medidas adoptadas.

xii. El Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM Colectivo)

4.2.57. Mediante el Decreto 2078 de 2017¹⁹⁸, se expidió el protocolo de protección colectiva, dentro de cuyo marco la Dirección de Derechos Humanos, además de ejercer la presidencia del **Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM Colectivo**, tal como lo señala el artículo 2.4.1.5.9 de la citada norma, tiene las siguientes responsabilidades: **i)** dar traslado inmediato de las decisiones proferidas por el CERREM Colectivo a las entidades responsables de su implementación; **ii)** efectuar seguimiento periódico a la oportunidad, idoneidad y eficacia en la implementación de las medidas de protección aprobadas por el CERREM Colectivo, a través del equipo de seguimiento y evaluación; **iii)** articular entre la UNP y las demás entidades nacionales y locales intervinientes, la implementación de medidas de protección colectiva, en desarrollo de los principios de concurrencia y subsidiariedad; **iv)** informar periódicamente al CERREM Colectivo sobre la evaluación de la oportunidad, idoneidad y eficacia de las medidas de protección aprobadas por el mismo Comité.

4.2.58. Por otro lado, el Decreto 1581 de 2017¹⁹⁹ establece que las gobernaciones, alcaldías y las autoridades étnicas, en el marco de sus competencias, y con el acompañamiento de las entidades del orden nacional que hacen parte de la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres, ajustarán y/o crearán, durante el año siguiente a la entrada en vigencia de este Título, mecanismos institucionales tendientes a evitar la consumación de las formas de violencia basada en género, por orientación e identidad sexual derivadas de restricciones ilegales o arbitraria a las libertades ciudadanas²⁰⁰.

4.2.59. La Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Armados al Margen de la Ley y por Grupos Delictivos Organizados y las gobernaciones y alcaldías, aunarán esfuerzos para que las entidades competentes, la familia y la comunidad, conjuntamente, brinden oportunidades educativas, recreativas y culturales, con el fin de evitar el reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual de los niños, niñas y adolescentes, de manera tal que se garanticen sus derechos²⁰¹.

¹⁹⁸ “Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades”.

¹⁹⁹ Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones”.

²⁰⁰ ARTÍCULO 2.4.3.2.1.2. Prevención de la violencia de género en el contexto de restricciones ilegales o arbitrarias a las libertades ciudadanas.

²⁰¹ ARTÍCULO 2.4.3.2.1.3. Fortalecimiento de la corresponsabilidad en la prevención de violaciones a los derechos humanos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, grupos y comunidades de los niños, niñas y adolescentes.

xiii. La Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN)

4.2.60. Esta autoridad está adscrita a la Presidencia de la República y fue creada en el año 2003²⁰², con el fin de acompañar y brindar asesoría permanente a las personas desmovilizadas que se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil²⁰³. Con la expedición del Decreto 4138 de 2011, la Agencia se convirtió en una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)²⁰⁴.

4.2.61. Tiene presencia en todo el país, a través de sedes y profesionales que orientan a las y los firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil para que “alcancen sus metas de vida, y fortalezcan los lazos con sus familias y la comunidad”, por medio de los siguientes tres procesos:

Proceso de Reintegración: está dirigido a personas que se desmovilizaron individual o colectivamente de grupos de autodefensas y organizaciones guerrilleras²⁰⁵.

Proceso de Reintegración Especial: dirigido a los desmovilizados postulados a la ley de justicia y paz, que, después de cumplir una pena de entre 5 y 8 años de cárcel, hacen tránsito a la legalidad, aportan a la verdad, justicia y reparación; y promueven la no repetición de actos violentos²⁰⁶.

Proceso de Reincorporación, dirigido a las personas que hicieron dejación de armas en el marco del Acuerdo Final de Paz y transitaron a la legalidad. Con los representantes de esta población, el gobierno nacional concertó una Ruta de Reincorporación que determina para los próximos años las garantías sociales, económicas y las oportunidades de progreso para cerca de 13.000 exintegrantes de las Farc-EP²⁰⁷.

²⁰² “La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), antes Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), se crea el 3 de noviembre de 2011 como una Unidad Administrativa Especial -adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)- encargada de fortalecer la implementación de la Política de Reintegración. // Los orígenes de la Entidad se remontan al Programa para la Reincorporación de la Vida Civil (PRVC) que funcionó en el Ministerio de Interior y de Justicia entre 2003 y 2006. Cfr. <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia>.

²⁰³ Cfr., ibíd.

²⁰⁴ “A partir de lo establecido en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón, entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-, bajo la dirección de Joshua Mitrotti Ventura, la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas -ACR- debió modificar sus funciones y estructura con el fin de dar respuesta a los nuevos mandatos normativos y a los procesos de reincorporación social y económica de los integrantes del grupo armado”. Cfr., ibíd.

²⁰⁵ “Hoy, alrededor de 25 mil personas en reintegración han terminado su tránsito a la vida civil con resultados tan esperanzadores, como que 8 de cada 10 permanecen en la legalidad y 73 por ciento cuenta con formación para el trabajo”.

²⁰⁶ “Aproximadamente 1000 postulados cumplen hoy con empeño los compromisos acordados con la Agencia. 70 por ciento de ellos han participado en procesos de formación”. Cfr., ibíd.

²⁰⁷ “De ellos, 80 por ciento recibe un beneficio económico mensual y 42 por ciento ingresó a estudiar”. Cfr., ibíd.

4.2.62. A partir de lo expuesto se deriva que según lo previsto en el Acuerdo Final de Paz existe un conjunto de garantías de seguridad para la población firmante, sus familias y quienes conforman el nuevo partido político Comunes. Este componente fue desarrollado por medio de preceptos con contenido vinculante que implicaron cambios institucionales y normativos a fin de lograr una protección en el corto plazo lo suficientemente eficaz para enfrentar los riesgos que envuelve el proceso de reincorporación y, en el largo plazo, de modo que se asegure que existirán las condiciones indispensables para mantener la paz.

4.2.63. Entre las modificaciones más relevantes se encuentra la creación del Sistema Integral para el Ejercicio de la Política (SISEP), en el marco del cual se estableció un conjunto de garantías encaminado precisamente a otorgar protección inmediata a la participación democrática de la población signataria de Acuerdo Final de Paz y, en particular, a quienes forman parte del nuevo partido o movimiento. De igual manera, se pusieron en marcha otras medidas dirigidas a asegurar que, en el largo plazo, se podrá contar con instrumentos y herramientas para mantener la paz. Estas medidas tienen que ver con la creación de una política nacional de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización.

4.2.64. Dicho en pocas palabras, la puesta en marcha y efectiva actuación de estas instituciones resulta imprescindible para que quienes abandonaron las armas puedan transitar hacia la paz sin amenazas a su vida o a su integridad personal. Estas instituciones, como se vio, involucran varias entidades del Estado reunidas en instancias especiales para adoptar las decisiones, entre ellas los Ministerios de Interior, Defensa, la Unidad Nacional de Protección, la Defensoría del Pueblo e instancias en las que juega un papel decisivo la presencia de la representación de las y los excombatientes, así como de la sociedad civil. Tal es el caso de la Instancia de Alto Nivel y de la Comisión de Garantías de Seguridad.

4.3. Balance sobre las obligaciones que se desprenden del conjunto de normas vinculantes dirigidas a desarrollar de manera eficaz el componente de garantía de seguridad previsto en el punto 3 del Acuerdo Final de Paz

4.3.1. Como lo destacó esta Corporación en la sentencia C-379 de 2016²⁰⁸, “el Acuerdo Final es una decisión política y su refrendación no implica la incorporación de un texto normativo al ordenamiento jurídico”²⁰⁹. Adicionalmente, en la sentencia C-630 de 2017²¹⁰, mediante la cual esta Corte se pronunció sobre el Acto Legislativo 02 de 2017²¹¹, señaló que “en virtud

²⁰⁸ MP. Luis Ernesto Vargas Silva. Mediante esta decisión se declaró la exequibilidad de la expresión “refrendación” reiterada en la sentencia C-160 de 2017. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁰⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

²¹⁰ Magistrados ponentes Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

²¹¹ “Por medio del cual se “adicionó un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

del principio democrático, solo tendría fuerza normativa vinculante todo acto que se incorpore al ordenamiento jurídico a través de los procedimientos previstos en la Constitución Política” y mediante los órganos competentes que para el efecto consagra el mismo texto superior, siendo a su vez la ley, en sentido amplio, la fuente jurídica de la limitación y racionalización del ejercicio del poder²¹².

4.3.2. Más allá de las especificaciones hechas, la Corte puntualizó que las instituciones y órganos del Estado –y no solo el Gobierno nacional– tenían una **doble obligación** –se destaca–. Por una parte, “cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final” y, por otra, velar porque sus actuaciones y los desarrollos normativos del Acuerdo Final, tanto como su interpretación y aplicación, **guarden coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, objetivos, compromisos, espíritu y principios del Acuerdo Final** –se destaca–²¹³.

4.3.3. En este lugar cabe destacar algunos de los aspectos más relevantes de la decisión adoptada por la Corte en la sentencia C-630 de 2017 que fueron reiterados también en la sentencia SU-150 de 2021²¹⁴ –se destaca–:

Como consecuencia del Acto Legislativo 02 de 2017, el Acuerdo Final pasó de ser una política gubernamental a convertirse en una política de Estado, de suerte ‘que todos los órganos, instituciones y autoridades (...), se encuentran comprometidos con su desarrollo e implementación de buena fe y, por tanto, cualquier desarrollo del mismo debe tener por objeto su cabal cumplimiento y guardar coherencia con sus contenidos, finalidades, espíritu y principios’.

Por ser entonces una política de Estado, su ejecución demanda la adopción de medidas a mediano y largo plazo sobre temas que, por virtud de lo pactado, apuntan a la consolidación de una paz estable y duradera, incluyendo medidas de transición de carácter político y social, que respondan a la realización de los derechos de las víctimas, y que conlleven cambios para dar respuesta a las causas que dieron origen al conflicto. Por ello, su realización tiene un valor estratégico que, como lo advierte la Corte, no

²¹² Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-630 de 2017 MM.PP. Luis Guillermo Guerrero y Antonio José Lizarazo.

²¹³ Es importante resaltar que la sentencia C-630 de 2017 fue objeto de aclaración de voto por parte del Magistrado José Fernando Reyes Cuartas quien respecto de la naturaleza del ACUERDO FINAL DE PAZ sostuvo que se estaba ante un acuerdo especial propio del artículo 3 común a los convenios de Ginebra y del Protocolo II Adicional.

²¹⁴ MP. Alejandro Linares Cantillo. En aquella ocasión le correspondió a la Sala Plena pronunciarse acerca de “si se vulneró el derecho al debido proceso en el trámite legislativo del senador Roy Barreras Montealegre, junto con los derechos a la igualdad, a la participación política y a la reparación integral de las víctimas, con ocasión de la decisión de la Mesa Directiva del Senado de dar por no aprobado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, “por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”, a pesar de que, a juicio de los accionantes, sí se acreditó la mayoría requerida al momento en que se produjo la votación del informe de conciliación el día 30 de noviembre de 2017, en la plenaria de dicha corporación, como último paso del iter legislativo a cargo del Congreso de la República.

puede depender ‘de las variables dinámicas de la actividad política’. Por lo demás, en cuanto a su vigencia, según el artículo 2° del Acto Legislativo 02 de 2017, se mantiene hasta la finalización de los tres períodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final, ‘plazo que el Constituyente (...) encontró razonable para la implementación y consolidación de lo acordado’.

La obligación de cumplir de buena fe con lo pactado debe entenderse como una obligación de medio, ‘lo que implica que los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, **los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad**’²¹⁵.

El cumplimiento de buena fe no implica la alteración de las competencias constitucionales y legales de las autoridades constituidas; su objetivo, por el contrario, se traduce ‘en el compromiso de contribuir efectivamente a la realización y cumplimiento del Acuerdo Final, siempre bajo el principio de supremacía constitucional. **Este compromiso de implementar de buena fe excluye que, en relación con el Acuerdo de Paz, se adopten medidas que no tengan como propósito su implementación y desarrollo normativo**’²¹⁶.

En línea con lo anterior, se entiende que, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, todas las autoridades públicas ‘deben orientarse y conducirse en concordancia con los compromisos adquiridos por las propias autoridades del Estado, lo cual implica que tengan que adelantar todas sus gestiones, en desarrollo de la articulación, coordinación y colaboración armónica de los poderes públicos que, para el caso bajo examen, se materializa con el propósito general de consolidar una paz estable y duradera, objetivo cardinal atinente no solo al ejecutivo central, sino [a] la organización estatal en todo su conjunto’.

Bajo esta perspectiva, se resalta que la ‘consecución de la paz es un objetivo constitucional con carácter esencial y en el cual se [hallan] comprometidos tanto los diferentes poderes del Estado, como la sociedad en su conjunto, por lo que las instituciones que resulten encargadas de su cumplimiento deberán colaborar de forma armónica con su implementación normativa, a fin de garantizar **los resultados esperados dentro del marco constitucional que reconoce a la paz como un objetivo de**

²¹⁵ Énfasis por fuera del texto original.

²¹⁶ Énfasis por fuera del texto original.

primer orden del modelo de organización política fijado en la Carta Política de 1991²¹⁷.

El carácter de política de Estado del Acuerdo Final también implica un llamado a las autoridades del Estado a actuar de forma armónica y coordinada para cumplirlo de buena fe en su integridad, esto es, para respetar la voluntad de las partes signatarias. De esta forma, las autoridades, los ciudadanos y las organizaciones sociales, son los verdaderos garantes de las decisiones que materialicen no solo lo pactado, sino que también permitan darle plena efectividad a lo previsto en el artículo 22 de la Constitución, conforme al cual: “La paz es un derecho y deber de obligatorio cumplimiento”.

De suerte que, si bien las autoridades gozan de autonomía y de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados que permitan desarrollar el Acuerdo Final, se deben excluir y corregir las medidas que no logren el propósito de su implementación, que pongan en riesgo el logro de la paz y que terminen en un desconocimiento de lo pactado.

4.3.4. En concordancia con lo anterior, las autoridades comprometidas con la materialización del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación no solo deben honrar de buena fe lo estipulado en el instrumento, sino que se encuentran compelidas a cumplir las normas jurídicamente vinculantes que los desarrollaron y, en ese sentido, deben ofrecer protección efectiva e integral a todas estas personas, sus familias, colectivos y, en particular, a quienes forman parte del nuevo partido político FARC –hoy Comunes– y a sus familias, de acuerdo con su nivel de amenaza o riesgo.

4.3.5. Principalmente deben tener en cuenta estas autoridades que el Acto Legislativo 05 de 2017 se refirió a la necesidad de asegurar el monopolio legítimo de la fuerza como una garantía de no repetición. En ese sentido, prohibió la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, grupos de seguridad con fines ilegales u otras denominaciones equivalentes.

4.3.6. En tal virtud, las autoridades, independientemente de la orientación política del gobierno de turno, deben poner los medios a su alcance para enfrentar de modo efectivo la situación de amenaza que se cierne sobre la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación y así evitar la vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, integridad

²¹⁷ Énfasis por fuera del texto original.

personal, seguridad y paz, teniendo en cuenta el profundo grado de vulnerabilidad que enfrentan.

4.3.7. La jurisprudencia de la Corte ha insistido en este aspecto. Así, en la sentencia C-026 de 2018²¹⁸, recordó que el tránsito hacia la democracia y el reconocimiento de la institucionalidad por parte de quienes en el pasado conformaron grupos al margen de la ley implica la adopción de medidas por parte del Estado, en protección de la vida e integridad personal que habilite una reincorporación social segura y pacífica. En esa misma providencia, se advirtió que quienes se desmovilizan y buscan la reincorporación son personas expuestas a riesgos superiores. De ahí que el Estado y sus autoridades deban adoptar las medidas especiales a su alcance para proteger sus derechos.

4.3.8. En la sentencia citada se trajo a la memoria cómo muy temprano²¹⁹, esta Corporación precisó que el Estado tenía la obligación de ser extremadamente sensible en las intervenciones de sus funcionarios y funcionarias, con miras a preservar el equilibrio político y social, mediante la protección eficaz a los grupos, partidos o movimientos minoritarios, en especial a aquellos que por su carácter contestatario se encuentran ‘en la mira’ de otros grupos que, gozando de los beneficios institucionales y patrimoniales, pueden ver amenazadas sus prerrogativas”.

4.3.9. En la oportunidad traída a colación se enfatizó, de igual modo, la necesidad de proteger la vida e integridad de personas especialmente vulnerables por su situación en el contexto político y el conflicto interno, entre los que destacó a las personas en procesos de reinserción o reincorporación. En particular, se indicó que: “[e]l 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 (...)”.

4.3.10. También se subrayó cómo la Corte Constitucional reconoció desde sus primeros pronunciamientos que el derecho a la vida es un presupuesto para el goce y ejecución de los demás derechos constitucionales²²⁰ y se resaltó que el carácter fundamental de esta garantía no

²¹⁸ MP. José Fernando Reyes Cuatras, fl. 57.

²¹⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-439 de 1992. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. En aquella ocasión la Corte estudió la acción de tutela formulada por Luis Humberto Rolón Maldonado, militante del Partido Comunista y miembro del movimiento político Unión Patriótica, en contra de diversos organismos del Estado en procura de obtener la protección del derecho a la vida e integridad personal, amenazados por actuaciones de autoridades públicas.

²²⁰ Corte Constitucional, sentencias T-596 de 1992. MP. Ciro Angarita Barón, C-133 de 1994. MP. Antonio Barrera Carbonell; SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero, T-427 de 1998. MP. Alejandro Martínez Caballero, T-645 de 1998. MP. Fabio Morón Díaz, T-524 de 2007. MP. Clara Inés Vargas Hernández y C-327 de 2016. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado; SV. Luís Guillermo Guerrero

era una mera fórmula integrada al texto constitucional pues, por el contrario, tenía “sentido y alcance en cuanto manifiesta una voluntad nacional de crear las condiciones necesarias para que la violencia deje de ser empleada como medio de solución de conflictos”²²¹.

4.3.11. En efecto, resaltó la Corte que la vida, la integridad personal y la seguridad de las personas que, tras haber sido combatientes, ahora forman parte de la vida civil y no armada, constituía uno de los ejes que enmarcaban la estabilidad de la paz pretendida con la firma del Acuerdo, que invitaba a la interacción pacífica, misma en la que debía intervenir el Estado no solo a partir de medias de seguridad, sino de programas de reconciliación –punto 3.4.7.4 del Acuerdo– que propendieran por construir un contexto social apto para el ejercicio de la actividad política²²².

4.3.12. En la sentencia C-331 de 2017²²³, también se refirió la Corte Constitucional al deber de protección de la vida; al respecto sostuvo que esta previsión no solo se encontraba establecida en la Constitución Política, sino en diferentes tratados internacionales de derechos humanos, aprobados por Colombia. En ellos se instituyó, como mandato superior de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del Estado, sin excepción, la realización de actividades en el ámbito de sus funciones, tendientes a lograr – en la medida de las posibilidades jurídicas y materiales–, las condiciones para la continuidad y el desarrollo efectivo de la vida e integridad de las personas que habitan el territorio colombiano, lo que incluye el compromiso de defensa de la vida de la población signataria del Acuerdo Final de Paz el cual, en cuanto bien constitucionalmente protegido, se convierte prioritariamente en un deber ineludible para las autoridades. Acerca del alcance del derecho a la integridad personal, se consideró que

(...) faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a [amenazas] que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad²²⁴.

Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV María Victoria Calle Correa, en las que esta Corporación aseguró que el derecho a la vida es el sustrato ontológico de la existencia de los restantes derechos.

²²¹ Fl. 60. Cfr. también, Corte Constitucional. Sentencia T-102 de 1993. MP Carlos Gaviria Díaz, en la que la Corte señaló que “el reconocimiento del derecho humano a la vida en una norma de rango jurídico supremo (C.N. Artículo 11), deberá asumirse por gobernantes y gobernados como un compromiso de restablecer las reglas que conforman el mínimo exigido para el mantenimiento y desarrollo de la convivencia civilizada y el consenso social”.

²²² Fl. 63.

²²³ MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²²⁴ Sentencia T-719 de 2013. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

4.3.13. Frente a la dimensión subjetiva de los derechos en mención, la Corte advirtió dos ámbitos de protección vinculantes para el Estado: **i)** los deberes de respeto y **ii)** las obligaciones de protección. Los deberes de respeto se traducen en que las autoridades deben abstenerse de vulnerar la vida e integridad personal de los ciudadanos, tanto como han de evitar que terceras personas los afecten. En relación con el deber de protección, se materializa por medio de acciones o medidas de carácter positivo, una vez determinado el riesgo al que está sometida una persona como consecuencia de amenazas concretas sobre su vida e integridad personal, el Estado tiene la obligación de definir, de manera oportuna, los medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación de un daño.

4.3.14. Igual relevancia adquiere tomar en cuenta lo establecido por esta Corte en la sentencia C-555 de 2017²²⁵ en la que se resaltó cómo el establecimiento del Sistema Integral de Seguridad resultaba 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”.

4.3.15. Bajo la perspectiva señalada, la muerte de personas firmantes del Acuerdo Final de Paz representa un desafío gigantesco no solo porque es inadmisibles desde el punto de vista jurídico, por desconocer obligaciones estatales de abstención y de protección, sino porque estas personas hicieron dejación de las armas con el propósito de transitar hacia la vida civil y aguardan que, a cambio, podrán confiar en que sus vidas serán respetadas y contarán con condiciones dignas para reincorporarse en el tejido político, social y/o económico, sin la zozobra que implica enfrentar amenazas o riesgos contra la vida e integridad personal.

4.3.16. La obligación de preservar la vida e integridad personal de la población firmante del Acuerdo Final de Paz adquiere una connotación específica que genera unos deberes adicionales en materia de protección por el nivel de riesgo y amenaza que enfrentan y el grado de vulnerabilidad que la caracteriza.

4.3.17. No puede perderse de vista que, luego de 50 años de conflicto armado interno, dejar las armas para insertarse en la vida civil supone un desafío inmenso que implica abandonar un modo de vida caracterizado por escenarios de violencia y zozobra para transitar hacia un contexto en el que se pueda respirar en paz, sin agresiones y con la expectativa de avanzar hacia una existencia que pueda desarrollarse en los términos del Estado social de derecho, ejerciendo plenamente la ciudadanía.

²²⁵ MP. Iván Humberto Escrucera Mayolo.

4.3.18. En los términos del artículo 13 de la Carta Política la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil merece una protección especial que implica, entre otros aspectos, lo siguiente: **i)** la intensidad de la evaluación del desconocimiento de sus derechos fundamentales²²⁶; **ii)** el tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales²²⁷; **iii)** la acción positiva por parte del Estado para la garantía de sus derechos²²⁸ a través de discriminaciones afirmativas²²⁹; y **iv)** la diligencia en las acciones y los correctivos necesarios en las políticas públicas relacionadas con la superación de las situaciones vulneradoras de derechos, por parte de las autoridades²³⁰.

4.3.19. Como se ha resaltado, esta Corte Constitucional ha insistido en la especial protección estatal que merecen las personas desmovilizadas, reinsertadas y/o reincorporadas, en tanto no solo se trata de una población especialmente protegida por el Derecho Internacional Humanitario en razón a los riesgos que suelen presentarse en relación con su vida, salud, integridad física, emocional y psíquica²³¹, sino por su condición en el marco del conflicto interno y en razón de su decisión de deponer las armas para sustituirlas por el ejercicio activo de la participación política y democrática²³²; y, como una garantía de no repetición que contribuya realmente a la estabilización y consolidación de la paz²³³.

4.3.20. En fin, el apremio por conferir a la población signataria del Acuerdo Final de Paz garantías de protección es mayor cuando se considera que depusieron las armas a cambio de transitar hacia la paz con la confianza de que su vida sería respetada. Ello no solo requiere implementar las normas que con carácter vinculante se expidieron para materializar los componentes del instrumento sino adoptar diversas decisiones o medidas efectivas y transformadoras por parte de las autoridades orientadas a garantizar su desarrollo y ejecución, todo ello a la luz de los criterios que se derivan del Acuerdo Final que deben ser cumplidos de buena fe y no pueden ser desconocidos.

4.3.21. Adicionalmente, la gran mayoría de las intervenciones realizadas en sede de revisión coinciden en destacar que el Acuerdo Final de Paz es un instrumento que comprende una multiplicidad de aspectos que aportan conjuntamente para “la construcción de condiciones estables para la

²²⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-429 de 1992. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²²⁷ *Ibíd.*

²²⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-293 de 2015. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²²⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-429 de 2017. MP. Iván Humberto Escruera Mayolo.

²³⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-302 de 2017. MP. Aquiles Arrieta.

²³¹ Corte Constitucional Sentencia C-555 de 2017. MP. Iván Humberto Escruera Mayolo. Ver también, el artículo 4 del Protocolo II de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, por medio del cual se afirmó la necesidad de protección de las personas que hayan: “[dejado de participar en las hostilidades 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”. Cfr. intervención presentada por Dejusticia ante la Corte Constitucional.

²³² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-429 de 1992. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²³³ Corte Constitucional Sentencias C-555 de 2017. MP. Iván Humberto Escruera Mayolo; C370 de 2006. M.M.P.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

convivencia pacífica” e incluye un grupo de medidas en diferentes niveles dirigidas a “asegurar los presupuestos mínimos para el ejercicio de la democracia”. Esto es de especial relevancia, particularmente, cuando se tiene en cuenta que gran parte de la historia del país ha estado caracterizada por el conflicto armado en distintas partes del territorio nacional. Por ello reviste gran importancia el numeral 2.2.1 del Acuerdo Final de Paz, a cuyo tenor –se destaca–:

El Gobierno fortalecerá, concentrará y desplegará su **máxima capacidad institucional** para prevenir, desarticular y neutralizar con un **enfoque multidimensional cualquier posible fuente de violencia** contra quienes ejercen la política, y tomará todas las medidas necesarias para asegurar que no surjan grupos de tipo paramilitar.

4.3.22. Lo anterior concuerda con el sentido y alcance que esta Corporación le ha fijado a la obligación estatal de alcanzar la paz en un marco “constitucional democrático, participativo y fundado en la dignidad de la persona humana... que implica la sujeción de todos, particulares y autoridades públicas, al ordenamiento jurídico”²³⁴ y, al mismo tiempo supone el imperativo de adelantar “todas las medidas necesarias, no solo para promover las condiciones materiales que son presupuesto de la misma, sino también para eliminar las manifestaciones de violencia, la estigmatización y las trasgresiones del orden jurídico que la pongan en peligro”²³⁵.

4.3.23. Debe tomarse nota de que las amenazas de muerte y los asesinatos realizados contra esta población ponen seriamente en tela de juicio la consecución de una paz estable y duradera, generando desconfianza, desmotivación y desesperanza. También imposibilitan el acceso a la justicia transicional, amenazan gravemente la existencia misma del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantía de No Repetición e impiden honrar los derechos de las víctimas que constituyen el eje central de este sistema.

5. El impacto del paso del tiempo en la implementación del Acuerdo Final de Paz y el riesgo que enfrenta la población firmante en proceso de reincorporación a la vida civil, sus familias y quienes han decidido intervenir activamente en la vida democrática como integrantes del nuevo partido político Comunes

5.1. El impacto del paso del tiempo en la implementación del Acuerdo Final de Paz

5.1.1. Según las experiencias internacionales, el paso del tiempo es uno de los factores que mayores efectos negativos tiene frente a la eficacia de los acuerdos de paz. De conformidad con el estudio presentado por la Universidad

²³⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2017. MM.PP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo, por medio de la cual la Corte Constitucional declaró exequible el Acto Legislativo o2 de 2017.

²³⁵ Ibíd.

de Stanford sobre implementación de procesos de paz²³⁶, el logro de este anhelado fin, luego de la firma de acuerdos de paz, no es un fenómeno que pueda calificarse como lineal y tampoco se consolida de manera inmediata, como se pensó hasta la década de los años ochenta “cuando varias guerras civiles –Angola, Ruanda y Liberia– permitieron visibilizar los desafíos que enfrentan las partes signatarias para materializar los compromisos pactados”²³⁷.

5.1.2. Lo cierto es que a partir de la firma de acuerdos de paz suele aumentar la conflictividad; lejos de ser una etapa de tranquilidad, generalmente se caracteriza por la presencia de “riesgos, incertidumbre y vulnerabilidad para las partes en tránsito hacia la reincorporación política, social y económica”²³⁸. Con todo, entre los desafíos más grandes en el corto plazo está el de evitar que el conflicto entre las partes que llegaron al acuerdo se renueve.

5.1.3. Justamente esta circunstancia implica admitir que el cumplimiento de las obligaciones contempladas en las normas vinculantes que desarrollaron el Acuerdo Final de Paz debe valorarse con indicadores concretos también en el corto plazo²³⁹, esto es, dentro de los años inmediatamente posteriores a la firma del acuerdo, que es cuando, por lo general, se adoptan medidas y se efectúan acciones definitivas de implementación, al paso que resulta factible apreciar el grado de suficiencia o insuficiencia en el cumplimiento de estas obligaciones y, desde ahí, calibrar si se ha avanzado hacia el éxito o si deben adoptarse medidas complementarias para evitar a toda costa el fracaso del proceso de paz²⁴⁰.

²³⁶ CISAC - Center for International Security and Cooperation, Stanford University. El texto de Stephen John Stedman, *Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers*, explica en su prefacio. “Between late 1997 and early 2000, Stanford University’s Center for International Security and Cooperation (CISAC) and the International Peace Academy (IPA) engaged over two dozen scholars to undertake a systematic study of the determinants of successful peace implementation. The project examined every peace agreement between 1980 and 1997 where international actors were prominently involved. The sixteen cases studied covered the full range of outcomes: from failure, to partial success, to success, thereby permitting a more rigorous investigation of what makes implementation work. To strengthen the policy relevance of the research, practitioners contributed to the design of the project and participated in the workshops, conferences, and policy fora in which preliminary findings were presented and discussed. It is our hope that the results of this research will help improve the design and practice of peace implementation”.

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ CISAC- Stephen John Stedman, *Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers*. “There was also a tendency to conceive of conflict resolution in a linear fashion, where successful negotiation signaled an irreversible reduction in conflict. Successful cases in the 1980s—Zimbabwe, Namibia, and Nicaragua—reinforced these assumptions. Before long, however, several civil wars—Angola, Rwanda, and Liberia—defied the linear view of conflict - resolution and brought attention to the difficulties of getting parties to live up to their commitments to peace.2 Far from being a time of conflict reduction, the period immediately after the signing of a peace agreement seemed fraught with risk, uncertainty, and vulnerability for the warring parties and civilians caught in between”.

²³⁹ George Downs and Stephen John Stedman, *Evaluating the International Implementation of Peace Agreements in Civil Wars*. “The further away one gets in time from the conclusion of a peace mission, the more likely it is that any number of other extraneous factors (e.g., business cycles, famines, unusually good or bad weather, the policies of a neighboring state, the behavior of the first elected leaders) are what is actually responsible for what has taken place rather than the technology of the peace mission itself. As the potential impact of such exogenous factors increases, the quality of our inferences about the contribution of the peace operation itself tends to diminish until the point where it breaks down completely”.

²⁴⁰ Bajo esta medida, para el Center for International Security And Cooperation -Cisac de Stanford University, los casos de Ruanda, Angola, Somalia, o Sri Lanka, se consideran fracasos. El caso de Bosnia, en que el proceso estaba en desarrollo, pero no había posibilidad de retorno a la guerra, fue calificado como éxito parcial. En cambio, en El Salvador, Mozambique, Guatemala, y Nicaragua, donde 2 años después de la firma

5.1.4. La experiencia internacional permite constatar que la agilidad, eficacia y seriedad con la que se implementen los acuerdos en el corto plazo suele proyectarse de manera directa en la estabilidad de sus logros hacia el mediano y largo plazo e impide que se reabran aspectos de la negociación que ya se encontraban superados²⁴¹. En ese sentido, el análisis de los datos de metodología de la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM por sus siglas en inglés) desarrollado por el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame²⁴² permite identificar un criterio convergente que califica el éxito o el fracaso de los procesos de paz, a saber, el avance en la implementación que se logre en los años inmediatamente subsiguientes a la firma de los acuerdos²⁴³.

5.1.5. Ahora bien, en el caso colombiano el Instituto Kroc vinculado a la Universidad de Notre Dame ha advertido en sus diferentes informes sobre las dificultades relacionadas con la implementación de las obligaciones contempladas en las normas que desarrollan los contenidos del Acuerdo Final suscrito entre las antiguas FARC-EP y el Gobierno nacional. Ha resaltado la importancia de considerar, principalmente, la extensión, diversidad y pluralidad de un país como Colombia, a lo que añade la existencia de “múltiples poderes, horizontal y verticalmente fragmentados”. Ha recordado, igualmente, los desafíos relacionados con la puesta en marcha de la implementación de la normatividad derivada del texto del Acuerdo Final de Paz que, incorporada en el ordenamiento jurídico, debe tener lugar de manera apremiante, destacando que este proceso no es “simple, ni directo, ni automático”, por varios motivos, entre ellos, los siguientes que esta Corte comparte:

a) “La multiplicación de los actores”. En efecto, el proceso de implementación supone hacer extensible el diálogo y la negociación entre las partes firmantes del Acuerdo Final de Paz a nuevos actores involucrados con la implementación: “entidades nacionales y territoriales del poder ejecutivo y sus miles de funcionarios y contratistas; otros poderes independientes del

del acuerdo la guerra había cesado y el proceso de implementación sumamente avanzado, la calificación es de éxito.

²⁴¹ Acosta Juana Inés, intervención ante el Congreso de la República, en el debate del Acto Legislativo 01 de 2016.

²⁴² Madhav Joshi, Jason Quinn y Patrick M. Reagan, “Datos de implementación anualizados sobre los acuerdos de paz integrales a nivel intraestatal, 1989-2012”, *Journal of Peace Research* 52 (2015): 551-562, <http://jpr.sagepub.com/content/52/4/551>, citado en el informe presentado en sede de revisión por el Instituto Kroc.

²⁴³ Para ilustrar el punto, se mencionan los siguientes ejemplos. En la India se han llevado a cabo distintos tratados de paz. Entre ellos, se encuentra el primer acuerdo de Bodo, considerado como un fracaso, debido a la inexistencia de un marco jurídico que permitiera implementar en la práctica los compromisos contraídos por las partes. Según lo convenido en el acuerdo, debía crearse un Consejo Autónomo –democráticamente electo–, dirigido a proteger las prácticas religiosas y sociales de los habitantes de esa región, para efectos de lo cual se le atribuyeron un conjunto de competencias. Ante la ausencia de un marco jurídico y de las elecciones en el primer y para ello tendría una serie de competencias. Sin embargo, no se logró adelantar el marco jurídico para ello y las elecciones para implementarlo jamás se realizaron. Cfr. Harihar Bhattacharyya, India: los derechos del pueblo Bodo dan un paso hacia adelante. En: *Revista Federaciones*, Vol. 4 No. 3 / marzo de 2005. Del acuerdo de Bodo en su primer año sólo se logró implementar el 23,52% de lo convenido y no se realizaron más avances. El resultado fue que, en menos de dos años, el conflicto recrudeció y la región fue azotada por una ola de violencia étnica que duró casi una década, hasta que en el año 2003 se logró un nuevo acuerdo. También se puede mencionar el caso de Angola, en cuyo primer acuerdo de paz (Protocolo de Lusaka, 1994), durante el primer año sólo se logró implementar el 1,85% de los compromisos, a los 5 años tan sólo se había avanzado el 53,7%.

Estado, grupos activos de la sociedad civil, actores de la cooperación internacional, sector privado, pueblos étnicos, grupos de incidencia de diversa índole, organizaciones comunitarias, plataformas y redes de ONG, entre muchos otros nuevos protagonistas”. A lo anterior se agregan “actores ilegales, grupos violentos, disidencias de las FARC-EP, quienes se oponen frontal o secretamente al proceso de paz”.

b) “Dificultad de pasar del dicho al hecho”. Tal vez este es uno de los principales retos. Sin abandonar escenarios dialógicos y discursivos –cuya importancia no se puede pasar por alto en tiempo de posconflicto armado–, resulta imprescindible pasar del decir al hacer.

c) “Los procesos de paz son de desarrollo progresivo y no instantáneo”. Es claro que lo convenido en el Acuerdo Final de Paz genera grandes expectativas en quienes lo suscribieron, pero debe tomarse consciencia acerca de los desafíos que deben superarse, para poder llenar estas expectativas. En este complejo proceso, resulta imprescindible tener en cuenta “la extensión del país, la limitación de los recursos, las lógicas burocráticas y la acción de quienes se oponen al Acuerdo, e intencionalmente obstaculizan su implementación”.

d) “La resistencia al cambio”. Las transformaciones en sociedades acostumbradas a vivir una lógica de guerra suelen darse de manera gradual y requieren esfuerzos conjuntos, múltiples y sostenidos en el tiempo, tanto más cuanto –como en el caso colombiano–, existe un gran número de personas que se han opuesto al Acuerdo Final y consideran que la guerra debe continuar. Por consiguiente, es cierto que “las dinámicas institucionales y culturales, tanto de los actores firmantes del Acuerdo, como de la sociedad en general no cambian de inmediato por la firma de un texto”.

5.1.6. Así y todo, es claro que existen razones de peso para que la Corte plantee la necesidad imperiosa de imprimir celeridad al tiempo de implementación de lo pactado en el Acuerdo Final, justamente porque de otra manera se dificulta hasta el punto de hacerse imposible cumplir con el componente de seguridad de las personas firmantes que se encuentran en proceso de reincorporación. En ese sentido, no cabe duda de que los resultados del Acuerdo Final de Paz deben medirse en el corto plazo sin perder de vista que este proceso no es “ni simple, ni directo, ni automático”, sino que requiere de un liderazgo ágil, eficaz y comprometido. En fin, la existencia de un firme y decidido apoyo estatal en la implementación de los desarrollos normativos realizados con ocasión de la suscripción del instrumento se convierte en un aspecto de vital importancia para el éxito del proceso de paz.

5.1.7. La gran mayoría de las intervenciones realizadas en esta sede coinciden en llamar al cumplimiento de las normas que desarrollan el Acuerdo Final de Paz de forma integral, según los principios que inspiran e informan al instrumento y consideran que todos los esfuerzos que se hagan por agilizar el proceso de implementación resultan de una importancia central para garantizar el componente de seguridad de la población signataria del instrumento en

proceso de reincorporación. Solo de esta forma es factible promover seguridad y confianza, y evitar que se afecte negativamente o se impida generar las condiciones y el ambiente propicio para lograr la paz.

5.1.8. El desarrollo célere y eficaz del proceso de reincorporación –que se encuentra estrechamente relacionado con la posibilidad de materializar la garantía de protección de quienes suscribieron el Acuerdo Final de Paz– no solo exige al Estado cumplir efectivamente un conjunto de obligaciones relacionadas con los desarrollos normativos derivados de este instrumento suscrito por integrantes de las extintas FARC-EP. Supone, de igual forma, observar los deberes que se dependen del derecho internacional de los derechos humanos.

5.1.9. Si bien es cierto que los tiempos para alcanzar los resultados contemplados en el Acuerdo Final de Paz deben contabilizarse teniendo en cuenta la complejidad de los retos que se enfrentan en todos los campos, igualmente cierto es que ello no puede dar lugar a diluir responsabilidades o abstenerse de reaccionar de manera urgente, coordinada y eficaz para impedir que se atente contra la vida e integridad de la población signataria del Acuerdo de Paz en proceso de reincorporación, sus familias y las personas que integran el nuevo partido Comunes y observar el deber de cumplida y diligente protección.

5.2. El riesgo que enfrenta la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, sus familias y quienes han decidido intervenir activamente en la democracia como integrantes del nuevo partido político Comunes

5.2.1. Las palabras pronunciadas por el Relator Especial de las Naciones Unidas en la visita realizada a Colombia entre el 20 de noviembre y el 3 de diciembre de 2018 permiten a la Corte dar claridad sobre el contexto a partir del cual se hacen más visibles los riesgos y amenazas que se ciernen sobre la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, sus familias y las personas integrantes del nuevo partido político Comunes²⁴⁴.

5.2.2. A propósito del segundo aniversario del Acuerdo Final de Paz que puso fin a más de cincuenta años de conflicto armado entre el Gobierno colombiano y las hoy extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el entonces Relator calificó como un logro significativo que “más de 10.000 combatientes de las FARC entregaron sus armas y se consolidaron en 26 zonas territoriales específicas, iniciando su transición a la vida civil”²⁴⁵. Igualmente, destacó como algo muy positivo que varios de sus líderes más representativos participaran activamente en la democracia, ocupando escaños

²⁴⁴ Declaración de Fin de Misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018, visible en el sitio <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23960&LangID=S>

²⁴⁵ *Ibíd.*

tanto en el Senado de la República, como en la Cámara de Representantes. Además, concedió una especial relevancia a que las víctimas cuenten con mecanismos para la verdad, la reparación, la justicia y garantías de no repetición.

5.2.3. Adicionalmente, resaltó la importancia de que el Acuerdo de Paz tuviera “un enfoque basado en los derechos humanos” ²⁴⁶, así como contemplara “instrumentos específicos para la protección de defensores, defensoras de derechos humanos y comunidades locales” ²⁴⁷. A lo mencionado, añadió como nuestra de un gran avance que los cinco capítulos del Acuerdo Final de Paz incorporaron “disposiciones basadas en género, asegurando una participación igualitaria y un subcapítulo sobre los derechos de los pueblos indígenas” ²⁴⁸.

5.2.4. Con todo, el entonces Relator de Naciones Unidas no ocultó su preocupación ante los inmensos retos por enfrentar, algunos de ellos “relacionados con la falta de recursos suficientes y la deficiente coordinación interinstitucional” ²⁴⁹ y otros vinculados con la falta de apoyo político suficiente de algunos sectores.

5.2.5. Específicamente, sobre las amenazas y riesgos para la seguridad de la población firmante, mencionó la ausencia “de una presencia integral del Estado y los retrasos en la aplicación del acuerdo de paz” ²⁵⁰ que, en su criterio, “han permitido que grupos armados ilegales y grupos delictivos entren en las zonas y se apoderen de las economías ilícitas” ²⁵¹. Para el entonces Relator, esto ha traído como consecuencia “un aumento de la violencia” ²⁵² a lo que se añade “la falta de acceso a servicios básicos (por ejemplo, salud y educación), la pobreza y la alta tasa de desempleo impiden que las comunidades se integren en la economía legal, lo que aumenta sus niveles de riesgo” ²⁵³.

5.2.6. Es de notar cómo esas preocupaciones persisten hoy tras cinco años de firmado el Acuerdo Final de Paz y se reflejan en la presentación efectuada por el actual representante especial del Secretario General y jefe de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia, la cual tuvo lugar en sesión del Consejo de Seguridad de la ONU el 13 de julio de 2021²⁵⁴. Tras subrayar los avances efectuados por los órganos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición²⁵⁵ y destacar el compromiso de la población firmante en tránsito a la vida civil²⁵⁶ sostuvo:

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Ibid.

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Ibid.

²⁵² Ibid.

²⁵³ Ibid.

²⁵⁴ <https://colombia.unmissions.org/presentaci%C3%B3n-del-sr-carlos-ruiz-massieu-representante-especial-del-secretario-general-y-jefe-de-la>

²⁵⁵ Paralelamente, el trabajo de la Unidad de Búsqueda ha permitido encontrar cientos de cuerpos de personas desaparecidas, incluyendo a través de información suministrada por exguerrilleros, ex paramilitares y agentes del Estado. Esta labor contribuye a dar sosiego a las familias de las víctimas tras años de dolorosa incertidumbre. // Al mismo tiempo, la Comisión de la Verdad continúa propiciando espacios de

Sr. Presidente, distinguidos Miembros del Consejo,

Recientemente tuve la oportunidad de visitar Montes de María, una región históricamente afectada por olas recurrentes de violencia, donde me reuní con víctimas y lideresas sociales. Estas valientes mujeres relataron los esfuerzos de sus comunidades por avanzar en la construcción de paz y hablaron de su esperanza en el cumplimiento de la promesa de no repetición del Acuerdo. Me conmovieron especialmente sus testimonios sobre cómo los grupos armados ilegales tratan de silenciar sus voces, las voces de las comunidades, utilizando no solo la violencia física, sino también recurriendo a la violencia emocional, las amenazas y los ataques personales, que les impiden a ellas y a sus familias ejercer plenamente sus derechos y llevar adelante una vida plena y en paz.

Esto pone de manifiesto la importancia de las iniciativas conjuntas entre la sociedad civil y las entidades del Estado para proteger a líderes sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, tales como el piloto del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, actualmente implementándose en Montes de María.

La violencia contra exmiembros de las FARC-EP, líderes sociales y comunidades persiste en los municipios de esta y otras regiones, incluido a lo largo de la costa del Pacífico, y en partes del sur y el

reconocimiento en los que víctimas de diferentes actores del conflicto han podido estar frente a frente y dialogar con quienes años atrás les han causado irreparables daños. // Todos estos hechos –impensables hasta hace poco en Colombia– son hoy posibles gracias al Acuerdo de Paz. // Quisiera destacar particularmente el reciente diálogo auspiciado por la Comisión de la Verdad entre víctimas de secuestro y excombatientes de las FARC-EP. Voces de distintas regiones, de diferentes posiciones y experiencias durante el conflicto, e incluso perspectivas divergentes frente al proceso de paz, coincidieron en lo injustificable del dolor causado por la guerra y en la necesidad imperativa de insistir y perseverar para que esto nunca se repita. // Estos primeros frutos de la institucionalidad creada para garantizar justicia, verdad, reparación y no repetición demandan ahora estar a la altura de la tenacidad y la generosidad de las víctimas del conflicto, así como satisfacer sus derechos. Esta es, en esencia, una condición necesaria para el éxito del Acuerdo de Paz. Y es una tarea que requiere esfuerzos constantes, humildad y empatía. Tomará tiempo desarmar los discursos, tomará tiempo desarmar las estructuras y las identidades heredadas del conflicto, y así contribuir a que el pueblo colombiano, y en especial quienes vivieron en carne propia lo peor de la guerra, pueda cerrar definitivamente el capítulo del conflicto y continuar en su camino hacia la reconciliación. // En este sentido, quiero destacar la labor encomendada por el Consejo de Seguridad, para que la Misión verifique el cumplimiento y la implementación de las sanciones propias que dicte la JEP, mismo que contribuirá decididamente a estos esfuerzos de reconciliación.

²⁵⁶ “El proceso de paz en Colombia, al cumplir casi cinco años desde la firma del Acuerdo de Paz, está entrando en una etapa crucial. Es cada vez más evidente que el empeño y el trabajo de todos los actores involucrados en esta compleja y noble labor han valido la pena, pese a los múltiples y persistentes retos. Prueba de ello son los avances simultáneos de las entidades del sistema de justicia transicional creado por el Acuerdo, para los cuales ha sido fundamental la participación de todos, incluidas las víctimas del conflicto. // El Secretario General destacó en su informe lo que sin duda es un hito en el proceso de paz colombiano y un referente para la justicia transicional en el mundo: el pasado mes de abril siete excomandantes de la máxima instancia de la dirección de las antiguas FARC-EP oficialmente aceptaron su responsabilidad por crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra con respecto al caso 01 de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), sobre toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad. Asimismo, la semana pasada la JEP imputó crímenes de guerra y de lesa humanidad en el marco del caso 03, sobre asesinatos y desapariciones presentadas como bajas en combate por agentes del Estado, a 11 personas incluidos oficiales del Ejército, así como un tercero civil”.

noreste del país. Esto está principalmente relacionado con las acciones de los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales que prosperan en zonas caracterizadas por una presencia limitada del Estado, la pobreza y las economías ilegales. La violencia continuada y la estigmatización contra excombatientes y miembros del partido Comunes es particularmente preocupante, especialmente en la antesala de las elecciones de 2022, cuando esperan participar activamente en el trabajo político a lo largo del país.

También lamento informarles que las autoridades confirmaron recientemente el asesinato de las cuatro personas reportadas como desaparecidas por la Unidad de Restitución de Tierras el pasado mes de mayo, en el departamento del Meta. Su desaparición había sido reportada en el más reciente informe del Secretario General. Condeno enérgicamente este vil acto que afecta a las víctimas y a las instituciones públicas, y confío en que los responsables sean llevados ante la justicia.

La persistencia de la violencia y la inseguridad pone de relieve la urgente necesidad de mejorar las medidas de prevención y protección, así como de adoptar medidas adicionales más sólidas para dismantelar las organizaciones ilegales, llevar a los autores ante la justicia y ampliar la presencia de las instituciones estatales, el acceso a los servicios públicos y a las oportunidades de desarrollo en las comunidades afectadas por el conflicto lo antes posible.

5.2.7. Lo expuesto coincide con los hallazgos realizados por la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia y consignados en el informe público presentado por el Secretario General de la ONU el 26 de marzo de 2021²⁵⁷:

La concentración de la violencia en algunas regiones es el resultado de una presencia limitada del Estado, elevados niveles de pobreza y la proliferación de grupos armados ilegales y organizaciones criminales que se enfrentan por las economías ilícitas. Desde la firma del Acuerdo Final, la violencia contra excombatientes, líderes sociales, defensores y defensoras de los

²⁵⁷ Los informes se presentan “en cumplimiento de lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Seguridad 2545 (2020), en que el Consejo prorrogó el mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, y 2366 (2017), en que el Consejo solicitó al Secretario General que informara sobre la ejecución del mandato de la Misión cada 90 días. Abarca el período comprendido entre el 29 de diciembre de 2020 y el 26 de marzo de 2021”. Cfr., por ejemplo, el Informe presentado por el representante especial del Secretario General de la ONU el 26 de marzo de 2019, p. 5. Es de anotar que “con la resolución 2574, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decidió ampliar el mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia para extender su verificación al cumplimiento e implementación de las denominadas sanciones propias que imponga la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en el marco del sistema de justicia transicional que establece el Acuerdo Final de Paz. Al tomar esta decisión de manera unánime, el máximo órgano de las Naciones Unidas que vela por la paz y seguridad mundial responde positivamente a una solicitud expresa de las dos partes del Acuerdo Final de Paz, el Gobierno de Colombia y la exguerrilla de las FARC-EP”.

derechos humanos y comunidades se ha concentrado principalmente en 25 municipios de los departamentos de Antioquia, Cauca, Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca.

Además, las condiciones de seguridad en zonas en que se habían registrado mejoras en los últimos años, como la frontera entre Caquetá, Guaviare y Meta y el sur del departamento de Bolívar, también se han deteriorado. Las tres cuartas partes de los asesinatos de excombatientes registrados por la Misión desde la firma del Acuerdo Final tuvieron lugar en zonas rurales, y algo más de la mitad tuvieron lugar en estos 25 municipios, que albergan 10 de los 24 antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación, así como nuevas áreas de reincorporación.

La violencia contra las comunidades persiste en departamentos como Antioquia, Cauca, Chocó, Córdoba, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca. La situación en la región del Pacífico es particularmente preocupante, ya que miles de civiles se ven atrapados en el fuego cruzado entre actores armados ilegales y entre ellos y la Fuerza Pública. Ello se traduce en desplazamientos y confinamientos masivos de civiles, que en enero y febrero afectaron a 13.422 personas (incluidos 5.574 niños y 3.819 niñas) en todo el país, y de manera desproporcionada a las comunidades indígenas, según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas.

5.2.8. Datos similares se encuentran consignados en el informe presentado por el Secretario General de la ONU el 25 de junio de 2021 así²⁵⁸:

Las disputas entre actores armados ilegales por el control social y territorial, en especial en las zonas caracterizadas históricamente por una limitada presencia del Estado, por economías ilícitas y por elevados niveles de pobreza, continuaron afectando a comunidades, defensores y defensoras de los derechos humanos, líderes sociales y excombatientes. La violencia se sigue concentrando en 25 municipios de los departamentos de Antioquia, Cauca, Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca. 16. La violencia también se ha intensificado en antiguos bastiones de las FARC-EP, como la zona fronteriza de los departamentos de Caquetá, Guaviare y Meta. A finales de mayo, la Unidad de Restitución de Tierras reportó la desaparición de una misión de cuatro personas en el departamento de Meta (una empleada de la Unidad, dos mujeres víctimas y un conductor), que estaban realizando actividades

²⁵⁸ Este informe abarca el período comprendido entre el 27 de marzo de 2021 y el 25 de junio de 2021.

relacionada s con la restitución a las víctimas de las tierras de las que fueron despojadas durante el conflicto. Se están llevando a cabo actividades de búsqueda.

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas registró el desplazamiento masivo forzado de más de 7.400 personas (el 33 % de las cuales pertenecen a comunidades indígenas) en siete departamentos, con lo que el total de personas desplazadas en lo que va de 2021 es de 29.000 (un incremento del 101 % en comparación con el mismo período del año pasado). La mayoría de los desplazamientos están relacionados con enfrentamientos entre actores armados ilegales y entre estos y la Fuerza Pública. Se reportaron además 25 confinamientos de comunidades, que afectaron a 27.000 personas, casi todas ellas indígenas y afrocolombianas. Los municipios más afectados se encuentran en los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño y Valle de Cauca.

En el período sobre el que se informa, el ACNUDH documentó 9 asesinatos a gran escala, y se están verificando otros 10. Los departamentos con mayor número de casos registrados son Antioquia (2) y Huila (2).

5.2.9. Puntualmente, en relación con la seguridad y protección de excombatientes, precisó el informe:

En el período sobre el que se informa, la Misión verificó 16 asesinatos de excombatientes de las FARC-EP (15 hombres y 1 mujer), con lo que suman en total 278 (270 hombres y 8 mujeres) desde la firma del Acuerdo Final. La Misión ha verificado 63 intentos de homicidio (59 hombres y 4 mujeres) y 21 desapariciones (todos hombres) desde la firma del Acuerdo Final. También persisten los riesgos para los familiares de estas víctimas.

Desde la firma del Acuerdo Final, los asesinatos se han concentrado principalmente en los departamentos de Cauca (48), Nariño (33), Antioquia (29), Caquetá (26), Meta (23), Norte de Santander (22), Valle del Cauca (21), Putumayo (20), Chocó (15), Huila (8) y Guaviare (7). Los excombatientes y las excombatientes que participan en actividades de reincorporación, también como líderes de cooperativas y de proyectos productivos, y en la entrega de bienes de las antiguas FARC-EP siguen enfrentando riesgos, especialmente en las zonas caracterizadas por una limitada presencia del Estado y por la presencia de actores armados ilegales.

(...)

Arnoldo Medina, un excomandante de nivel medio de origen indígena que dirigía una cooperativa, fue asesinado en abril en una nueva área de reincorporación en el Cauca. Seis miembros de la misma cooperativa y sus familias han huido del área debido a las amenazas. La Misión está trabajando con la Policía para que, al desarrollar su plan de seguridad rural, se tengan en cuenta los riesgos para la seguridad y las necesidades específicas de los excombatientes que residen fuera de los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación.

5.2.10. Es de resaltar que en un informe más reciente presentado por esta Misión se actualizan estas cifras estableciendo que [c]inco años después de la firma del Acuerdo Final, la violencia contra excombatientes sigue siendo la principal amenaza para su transición a la vida civil. Hasta la fecha han sido asesinados 303 excombatientes, incluidas 10 mujeres. Además, 79 excombatientes (incluidas 4 mujeres) han sido víctimas de intentos de homicidio y 25 han sido reportados como desaparecidos (todos ellos hombres). En el periodo sobre el cual se informa fueron asesinados 10 excombatientes incluida una mujer, María Muñoz, excombatiente indígena del Cauca y viuda de Yorbis Carabalí, excombatiente afrocolombiano asesinado en junio [de 2021]”²⁵⁹.

5.2.11. Cabe en este lugar también citar en extenso las palabras pronunciadas por el Presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) el 19 de abril de 2021 quien, hablando en nombre del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), conformado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la JEP –de la que también hace parte la Unidad de Investigación y Acusación–²⁶⁰ le solicitó al Defensor del Pueblo, formal y públicamente, que “evaluara con urgencia y profundidad la situación de los defensores de derechos humanos y ex integrantes de las desmovilizadas FARC-EP, cuya vida e integridad está en altísimo riesgo por cuenta de las amenazas, homicidios, desapariciones, secuestros, desplazamientos y otros ataques perpetrados contra ellos”²⁶¹.

Las tres entidades del Sistema Integral presentan conjuntamente la petición porque los atentados contra quienes participan activamente en el proceso de paz anulan el presupuesto indispensable para su cabal desarrollo: la confianza. Cuando los

²⁵⁹ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General que abarca el periodo comprendido entre el 25 de septiembre y el 27 de diciembre de 2021.

²⁶⁰ “El Sistema de Monitoreo de Riesgos, una de las herramientas más completas con las que cuenta la UIA para hacer seguimiento a estos casos, y cuyos resultados la JEP pone a disposición de la Defensoría, confirma la realidad que sirve de fundamento a la solicitud que se formula al Defensor del Pueblo. Entre el 1º de diciembre de 2016 y el 31 de diciembre de 2020, 864 líderes fueron asesinados; cerca de la mitad eran agentes activos en tareas de materialización del Acuerdo Final en distintas regiones y comunidades”.

²⁶¹ Igualmente, el Sistema Integral le solicita que, con fundamento en sus hallazgos y consideraciones, rinda prontamente un informe y adopte una resolución defensorial, en la que formule recomendaciones a las instituciones del Estado, con enfoques diferenciales y perspectiva territorial, y fije la hoja de ruta para detener esta tragedia humana, que además de privar al pueblo colombiano de importantes voces de liderazgo, transformación social y reconciliación, compromete la consecución de la paz estable y duradera.

violentos silencian a los defensores de derechos humanos y exintegrantes de las FARC-EP, no solo los lastiman a ellos y a sus familias. Privan, también, a la sociedad de un irremplazable fragmento de verdad y una fuente de reparación. Con la muerte de la persona, se extingue, asimismo, el mundo como ésta lo percibía. Su consciencia, conocimiento y proyectos quedan atrapados en el cuerpo sin vida, y son sepultados con él. Toda contribución actual o posible a la verdad y a la reconciliación es personalísima e irremplazable. Es, por esa razón, que la muerte es doblemente terrible.

El atentado contra defensores y excombatientes afecta a la totalidad de comparecientes, incluso a aquellos que no han sufrido ataques o amenazas directamente, dado que la confianza es individual y colectiva. Los sujetos memoriosos, existencial y éticamente transformados que se proponen cumplir con sus obligaciones, como sujetos renovados que son o aspiran a ser, dispuestos a revelar verdad exhaustiva y ofrecer reparación y no repetición, son intimidados por la muerte de sus compañeros. Así se pone en marcha una ominosa maquinaria que desalienta las contribuciones a la verdad.

La violencia aterroriza. Este es el mensaje paralizante que se quiere enviar con cada asesinato. Por eso el sistema exige una acción eficaz e inmediata del Estado, no retórica, para poner término a este designio letal. Sin medidas de seguridad suficientes que ofrezcan tranquilidad y sosiego a quienes se juegan la vida por corregir las injusticias del pasado y escribir un nuevo capítulo de la historia nacional y de la suya propia, es obvio que las instituciones que emanaron del Acuerdo Final no pueden operar. La violencia contra defensores de derechos humanos y exintegrantes de las FARC-EP constituye una barrera de acceso a la justicia transicional.

Puede convertirse en muro infranqueable a las aspiraciones de víctimas y comparecientes enderezadas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Sin personas que apoyen activa y abiertamente la transición, básicamente porque tienen miedo de ingresar al Sistema Integral, este queda desprovisto de contenido y arriesga transformarse en una institución de papel. Con fundamento en esta latente posibilidad de parálisis y fracaso, es que la Comisión, la Unidad y la Jurisdicción concurren en la presente solicitud.

5.2.12. En suma, el presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz a nombre de todas las autoridades que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantía de no Repetición expresó su profunda preocupación por los asesinatos ocurridos y la amenaza que se cierne tanto en relación con la población firmante del Acuerdo Final de Paz, como sobre otros

comparecientes a la JEP. En ese orden, indicó que la muerte de cada excombatiente no solo implica una pérdida irremplazable para la sociedad y sus familias, sino que priva al país y a las víctimas de “i) escuchar el relato de los hechos victimizantes que conozca, ii) participar en su versión voluntaria a través de sus apoderados de acuerdo a las reglas establecidas en cada macrocaso, iii) conocer dónde se encuentran los restos de sus seres queridos, iv) participar en su audiencia de reconocimiento de verdad y de responsabilidad, v) conocer la ubicación de minas antipersonales para garantizar su derecho a la no repetición y vi) obtener su participación en trabajos, obras y actividades desarrollados, en caso que se le aplique una sanción propia”.

5.2.13. Esta Corte también ha tenido la oportunidad de expresarse sobre el tema y ha destacado cómo luego de la firma de acuerdos de paz suele exacerbarse la violencia. En criterio de la Corporación, se trata de un patrón que, por lo general, se presenta en sociedades que, como la colombiana, le apuestan a salir de una situación de conflicto armado interno y transitar hacia la paz.

5.2.14. Justamente, al revisar la constitucionalidad del Decreto Ley 898 de 2017, por medio del cual se creó al interior de la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Especial de Investigación, la Corporación advirtió sobre los “vacíos de poder” y el incremento de la criminalidad que podría venir en el “escenario de posconflicto”²⁶². En aquella ocasión, la Corte reconoció que una de las enseñanzas de las experiencias comparadas²⁶³ es que, si es cierto que “los acuerdos de paz conducen a la desmovilización y al desarme de los grupos al margen de la ley, no lo es menos que “los espacios geográficos que controlaban son rápidamente copados por otras formas de criminalidad”²⁶⁴. Sobre este extremo, sostuvo:

Como se ha señalado, el *vacío del poder* que supuso la desmovilización del grupo guerrillero más poderoso en los territorios y la ineficacia del Estado para llegar integralmente a dichas zonas, abrió las puertas a nuevos actores violentos. En la

²⁶² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-013 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos.

²⁶³ La Corte se refirió a la motivación del Decreto Ley 898 de 2017 en la que el Gobierno nacional se pronunció sobre diversas experiencias comparadas, las cuales muestran el incremento de ciertas formas de criminalidad en escenarios de posconflicto: “Que documentos especializados indican que las sociedades en transición pueden sufrir un recrudecimiento de la violencia organizada con posterioridad a la implementación de un Acuerdo de Paz. Al respecto, el Instituto para la Paz de los Estados Unidos -USIP- ha documentado casos como el de Irlanda del Norte, en el que una Comisión de Monitoreo Independiente identificó que existían dificultades en la implementación del Acuerdo del Viernes Santo de 1998, debido a la existencia de grupos paramilitares tanto unionistas como independentistas comprometidos en actividades como el contrabando, narcotráfico, extorsión, falsificación de productos y robos. // Que el USIP también ha hecho referencia a los casos de corrupción que se presentaron en Bosnia y Herzegovina con posterioridad al Acuerdo de Paz de Dayton, protagonizados por partidos nacionalistas bajo la sospecha de destinar los fondos a fugitivos de la guerra. // Que este mismo panorama fue experimentado por Suráfrica con niveles de violencia comparables a aquellos propios de la violencia política gracias al legado del apartheid y los problemas socioeconómicos. // Que esta situación no es ajena a las transiciones latinoamericanas. En el caso de El Salvador, el post acuerdo ha involucrado una escalada de violencia de parte de criminalidad organizada que comete asesinatos, secuestros, extorsiones, violaciones y enfrentamientos callejeros que han afectado la confianza ciudadana”. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-013 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos.

²⁶⁴ *Ibíd.*

actualidad coexisten grupos denominados como pos-paramilitarismo, bandas criminales, grupos al servicio del narcotráfico, otras formas de delincuencia organizada, disidencias de las FARC-EP, y los tradicionales grupos guerrilleros (ELN y EPL) que luchan por controlar los territorios y ponerlos al servicio de sus actividades ilegales. Sobre la diversificación de los actores involucrados y sus múltiples intereses, parece haber un consenso:

‘Organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y el Estado colombiano coinciden en señalar que existe un grave problema de violencia contra las personas que defienden derechos humanos y aquellas con liderazgo social, comunal y comunitario, el cual se ha visto incrementado a partir de la firma e implementación del Acuerdo de Paz. Asimismo, han identificado diversos factores como causas del riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos en Colombia. Dentro de estos factores se destacan: la intensificación de la pugna por el dominio y control de distintas economías criminales (entre estas, la minería ilegal); la lenta estabilización de los territorios en los que ejercía su influencia la guerrilla de las FARC y la recomposición de los dominios armados en territorios anteriormente ocupados por las FARC; la expansión sin precedentes de los cultivos ilícitos, con todas sus consecuencias colaterales; la persistente actividad de grupos armados ilegales de distinta naturaleza (disidencias de las FARC, ELN, EPL, grupos armados al servicio del narcotráfico, entre otros); y la diversificación de los intereses de la criminalidad organizada’²⁶⁵.

5.2.15. En la referida oportunidad, la Corte hizo mención de lo señalado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia (Informe 2015), en los siguientes términos –negritas en el texto citado²⁶⁶.

Conforme a la **experiencia internacional**, es posible prever que el fin de las hostilidades y la desmovilización de la guerrilla podría generar **vacíos de poder** y disputas por controlar las rentas ilícitas (ganancias derivadas del narcotráfico, extorsión, trata de personas, prostitución, minería, captura de recursos estatales, entre otras). Diversos intereses locales y grupos que se oponen a los cambios que promueve el proceso de paz ya están empleando la violencia y la intimidación para proteger sus intereses, **sin una respuesta estatal suficientemente efectiva**”

(...)

Como la Oficina viene observando, esa violencia se emplea contra la población, funcionarios públicos y líderes sociales que defienden derechos o se oponen a los intereses ilegales. Podrían ser vulnerables también **las personas que participan en la**

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Ibid.

implementación de los acuerdos de paz, incluso desmovilizados que contribuyan a la verdad, la justicia y la no-repetición. Los riesgos para las personas desmovilizadas son ya conocidos en la historia de Colombia, a partir de procesos previos de desmovilización en Colombia, incluyendo los del M-19 y de grupos paramilitares.

5.2.16. Lo anterior se ve reflejado, claramente, en las distintas respuestas e intervenciones presentadas con ocasión de lo ordenado por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional en el auto 132 de 23 de marzo de 2021; en los informes presentados por la Misión de Verificación de Naciones Unidas, así como en el informe presentado por la Procuraduría Delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz ante el Congreso de la República, entre otros muchos documentos que han dado cuenta detallada de la situación.

5.2.17. En varios de los escritos quedó documentado que aun cuando desde la firma del Acuerdo Final de Paz “más de 13.000 excombatientes dejaron las armas y el 94.1 % han cumplido de manera satisfactoria con el Acuerdo, se han cometido los asesinatos contra la población excombatiente signataria del Acuerdo Final de Paz no cesan²⁶⁷.

5.2.18. En su intervención ante la Corte Constitucional en el marco del control de constitucionalidad del Decreto Ley 898 de 2017²⁶⁸, la Fiscalía General de la Nación mencionó entre las principales amenazas contra la implementación del Acuerdo Final de Paz las siguientes:

(i) las disidencias de las FARC-EP que hacen presencia en los Departamentos de Vaupés, Guaviare, Meta, Cundinamarca y Tolima; (ii) la guerrilla del ELN, con creciente presencia en sus frentes de guerra en 16 Departamentos; (iii) el Clan del Golfo que opera en 17 Departamentos; (iv) la banda de Los Puntilleros que opera en Vichada y Meta; (v) la de Los Pelusos en Norte de Santander; (vi) los antiguos postulados de Justicia y Paz que empiezan a retornar a sus territorios; y (vii) algunos sectores de milicianos de las FARC-EP. Adicionalmente, algunas organizaciones criminales vienen ocupando áreas de influencia de los frentes desmovilizados de las FARC-EP, “en consecuencia, ha aumentado la criminalidad en los 165 municipios en que tenía presencia el grupo guerrillero”.

²⁶⁷ Sobre este aspecto el informe presentado por el representante especial del Secretario General de la ONU el 27 de junio de 2019, puso de presente que “en el marco de las labores relacionadas con el Registro Nacional de Reincorporación, concluido a principios de 2019, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización encuestó a 10.708 ex miembros acreditados de las FARC-EP, de un total de 13.068, y todos ellos confirmaron su participación en el proceso de reincorporación”. El representante especial expresó que, en su criterio, esto suponía “una señal alentadora casi dos años después de concluido el proceso de dejación de armas. Cfr. p. 5. Cfr. Intervención en sede de revisión del Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos que quedó registrado en el Anexo 1 numeral 1.19 que forma parte integrante de la presente sentencia. Cfr., también la intervención de las personas delegadas del componente FARC –hoy Comunes– ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI). Una presentación completa de esta intervención quedó registrada en el Anexo 1, numeral 1.11 que forma parte integral de la presente sentencia.

²⁶⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-013 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos.

5.2.19. De igual forma, el Gobierno nacional destacó, en su respuesta al auto 132 de 2021²⁶⁹, las amenazas que se ciernen frente a la población firmante del Acuerdo Final de Paz y el nivel de riesgo que recae sobre estas personas. Así, recordó que la existencia de rentas ilícitas vinculadas al narcotráfico, tanto como la extracción ilícita de minerales y también la acción de grupos que se han puesto por meta preservar el control de estas actividades –los denominados Grupos Armados Organizados– se han convertido en el principal “obstáculo para consolidar condiciones de seguridad y convivencia en algunos territorios”²⁷⁰.

5.2.20. De otra parte, en su intervención las personas delegadas del componente FARC –hoy Comunes– ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) trajeron a colación que, pese a todas las previsiones existentes en el Acuerdo Final de Paz, incorporadas en el ordenamiento jurídico, en la práctica persistía la estigmatización, la inseguridad jurídica, la instrumentalización política y la continuidad de la violencia política, tanto como la ausencia de garantías para la vida de las personas que en otro momento estuvieron alzadas en armas. Resaltaron que esta circunstancia ha “tenido un impacto social abrumador que ha segado de manera sistemática la vida de líderes/lideresas sociales y exintegrantes de las FARC-EP”²⁷¹.

5.2.21. A su turno, la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz, en el informe: “Silenciando la verdad. Un diagnóstico de los patrones de violencia letal que afectan a los excombatientes de las FARC-EP en Colombia (2017 - 2020)”²⁷², puso de presente que:

[...] en caso de que la situación permanezca igual, y se replique la tendencia en el número de asesinatos a excombatientes, es posible que en los ocho años posteriores a la firma del Acuerdo de Paz del Teatro Colón, lleguen a presentarse alrededor de 1.600 casos de homicidios a desmovilizados de las FARC-EP, lo que equivaldría a decir que se pronostica un nivel de afectaciones letales del 12% del total de la población que firmó el Acuerdo de Paz y que inició un proceso de dejación de armas y reincorporación a la vida civil.

5.2.22. Además, el Sistema de Monitoreo de Riesgo de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) emitió una alerta sobre 10 municipios (Tumaco, Puerto Asís, San Vicente del Caguán, Caloto, Cali, Tibú, San José del Guaviare, Santander de Quilichao, Corinto y Miranda) cuya situación es crítica frente a la seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de

²⁶⁹ Una presentación completa de la respuesta ofrecida por el Gobierno Nacional quedó registrada en el Anexo 1, numeral 1.6 que forma parte integral de la presente sentencia.

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ Una presentación completa de la intervención quedó registrada en el Anexo 1, numeral 1.11 que forma parte integral de la presente sentencia.

²⁷² Consultar en Informes de la Unidad de Investigación y Acusación visibles en el sitio jep.gov.co/JEP/paginas/informes-uia.aspx.

Paz, sus familias y las personas integrantes del nuevo partido político Comunes.

5.2.23. En relación con la protección y seguridad de estas personas, el informe elaborado por el representante del Secretario General de la ONU el 26 de marzo de 2021, en el marco de la misión de verificación sobre la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia, también dejó claro que, durante el periodo que comprende el informe²⁷³, “fueron asesinados 14 (13 hombres y 1 mujer), con lo que desde la firma del Acuerdo Final suman ya 262 excombatientes asesinados (incluidas 7 mujeres), así como 59 intentos de homicidio (56 hombres y 3 mujeres) y 21 desapariciones (todas de hombres)”²⁷⁴.

5.2.24. A lo expuesto añadió, que la población firmante del Acuerdo Final de Paz continúa obligada a realizar traslados por motivos de seguridad. En ese sentido, informó que tres “de los excombatientes asesinados recientemente se habían visto obligados a abandonar los lugares en los que estaban llevando a cabo su proceso de reincorporación debido a las amenazas, y uno de ellos fue asesinado tras abandonar el Cauca después de dos intentos de asesinato y el asesinato de dos de sus hermanos”²⁷⁵. De igual forma, hizo notar que en “Antioquia, decenas de excombatientes huyeron recientemente de los municipios de El Bagre e Ituango por motivos de seguridad”²⁷⁶.

5.2.25. Aun cuando reconoció que las autoridades nacionales continúan prestando apoyo en algunos de estos casos y han facilitado que las personas puedan salir de las zonas de peligro, también advirtió que “la hoja de ruta de evacuación anunciada [en el año 2020] por el consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación aún no se ha implementado”²⁷⁷. Agregó, que las amenazas se han extendido a las familias de la población signataria del Acuerdo Final de Paz y afectan, particularmente, a sus parejas e hijos.

5.2.26. A propósito de lo expuesto no puede perderse de vista que, según lo establecido por el Comité Internacional de la Cruz Roja²⁷⁸, en Colombia se presentan enfrentamientos continuados con **i)** el Ejército de Liberación Nacional (ELN); **ii)** el Ejército Popular de Liberación (EPL); **iii)** las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y **iv)** las organizaciones residuales o emergentes que se reivindican como FARC-EP, no acogidas o que abandonaron el Acuerdo Final de Paz. Así mismo, en los territorios operan de manera creciente **v)** Grupos Armados Organizados y paramilitares.

²⁷³ “Este informe se presenta en cumplimiento de lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Seguridad 2545 (2020), en que el Consejo prorrogó el mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, y 2366 (2017), en que el Consejo solicitó al Secretario General que informara sobre la ejecución del mandato de la Misión cada 90 días”. El informe en referencia abarca el período comprendido entre el 29 de diciembre de 2020 y el 26 de marzo de 2021.

²⁷⁴ *Ibíd.* p. 3.

²⁷⁵ *Ibíd.*

²⁷⁶ *Ibíd.*

²⁷⁷ *Ibíd.*

²⁷⁸ Cfr. Comité Internacional de La Cruz Roja (CICR). Balance Anual en Colombia. Retos Humanitarios 2019. Disponible en <https://www.icrc.org>

5.2.27. Como lo advirtió la representación de las personas delegadas del componente FARC –hoy Comunes– ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) en su intervención ante la Corte Constitucional, pese a ser organizaciones distintas que no exhiben ningún grado de coordinación, ni unidad de mando, “su accionar violento en las regiones tiene efectos similares en los proyectos productivos de excombatientes”. Estos grupos son “responsables por hechos de zozobra, reclutamiento, homicidios, desplazamientos y despojos en las regiones”²⁷⁹.

5.2.28. En criterio de esta representación estos grupos han construido un entorno de violencia orientado a retomar, afianzar o expandir su control territorial, a partir de la recuperación de espacios, bienes y redes logísticas dejadas por las FARC-EP tras la firma del Acuerdo”²⁸⁰. Desde la perspectiva señalada, resaltó que el contexto de violencia se ve agravado por las siguientes circunstancias:

i) “Entre grupos armados existen disputas militares y rencillas políticas que inciden en confrontaciones en las que la población firmante, puntos de agrupación colectivos (Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación –ETCR– y Nuevas Áreas de Reincorporación –NAR–) y bienes de proyectos productivos quedan en medio del fuego cruzado”.

ii) “Las personas que se atreven a denunciar ante la Fiscalía o entidades como la Procuraduría, Defensoría o Personería que buscan mediación o son obligadas a “hablar” con uno de los grupos, suelen ser vistas, de inmediato, como colaboradoras del contrario”.

iii) “Los logros y proyectos productivos asociados al proceso de reincorporación del Acuerdo Final o derivados de los esfuerzos individuales y colectivos de excombatientes son asumidos por las denominadas ‘disidencias’ como bienes que les ‘pertenecen’ y deben ser ‘recuperados’. Parten de la hipótesis según la cual fue gracias a la lucha armada que la población en reincorporación consiguió los recursos económicos para la consecución de sus proyectos productivos, por lo que la relación con el conflicto conlleva a que deban ser ‘devueltos’”.

5.2.29. Por su parte, la Alcaldía de Cumbal (Nariño) en respuesta al auto 132 de 2021 indicó que en el Resguardo de Mayasquer, en el que se encuentra ubicada la Nueva Área de Reincorporación (NAR) de Tallambí –de la que forman parte varios de los demandantes en los expedientes de la referencia–,

²⁷⁹ Cfr. Intervención de las personas delegadas del componente FARC –hoy Comunes– ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) visible en el Anexo 1, numeral 1.11 que forma parte integral de la presente sentencia.

²⁸⁰ *Ibíd.*

se encuentran asentadas alrededor de 126 personas firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación y sus familias²⁸¹.

5.2.30. Señaló, asimismo, que las veredas de San Martín y Miraflores del Resguardo Indígena del Gran Cumbal y el Resguardo Indígena Mayasquer “han sido objeto de acciones bélicas, asesinatos selectivos, presencia de Minas Antipersonal (MAP) y Municiones Sin Explotar (MUSE), así como amenazas y retaliaciones a líderes comunitarios, docentes y autoridades indígenas”²⁸².

5.2.31. Adicionalmente, aseguró que, con posterioridad a la firma del Acuerdo Final de Paz, se presentaron enfrentamientos armados entre las disidencias de dicha organización y el ELN por el control del territorio fronterizo del Resguardo Indígena Mayasquer. Esta situación ocasionó un nuevo desplazamiento masivo en el que muchas familias buscaron refugio cruzando la frontera hacia el Ecuador. Informó que, hasta el 30 de junio de 2020, el municipio de Cumbal ha registrado 1.345 víctimas (algunas que han sufrido varios de los hechos delictivos) ubicadas en el territorio del municipio.

5.2.32. Por último, relató que en julio de 2020 un excombatiente fue asesinado mientras realizaba actividades de porcicultura en la vereda de Tallambí del Resguardo Mayasquer y el 23 de abril de 2021 un auxiliar que presentaba guardia en la estación de policía de Cumbal fue atacado por un francotirador y actualmente se encuentra con muerte cerebral. De manera que la situación de seguridad en el municipio de Cumbal es realmente precaria.

5.2.33. De otra parte, es importante destacar, que entre los documentos anexados como prueba a los expedientes de la referencia por el Municipio de San José del Guaviare se allegó el Plan integral de prevención, protección y garantías de no repetición del municipio para el año 2020, en el que se hace referencia a la “creciente presencia de grupos armados al margen de la ley que han sembrado terror en la población”²⁸³. En el documento se resalta el hecho de que entre los grupos armados con mayor incidencia en el territorio se encuentran las disidencias de las FARC-EP.

5.2.34. En el escrito quedó consignado que a este grupo se le atribuye la práctica del “reclutamiento de menores, desplazamiento forzado de la población, desaparición forzada, restricción de la movilidad, han afectado comunidades indígenas y comunidad en general”²⁸⁴. Allí se indicó, que esa organización “ha incrementado los controles a la movilidad de los pobladores, la extorsión a ganaderos y comerciantes y la imposición de normas de conducta y de forma organizativa”²⁸⁵ en las zonas rurales. En el documento también se relacionó la existencia de “diferentes expresiones de crimen organizado como las autodenominadas “Autodefensas Gaitanistas de

²⁸¹ Una presentación completa de la respuesta presentada por la Alcaldía de Cumbal quedó registrada en el Anexo 1, numeral 1.2 que forma parte integral de la presente sentencia.

²⁸² *Ibíd.*

²⁸³ Cfr. Respuesta de la Alcaldía de San José de Guaviare visible en el Anexo 1, numeral 1.3 que forma parte integral de la presente sentencia.

²⁸⁴ *Ibíd.*

²⁸⁵ *Ibíd.*

Colombia”²⁸⁶ (AGC) o ‘Clan del Golfo’, (Bloque Meta y Libertadores del Vichada), GAOS y otras de delincuencia común que se limitan a ámbitos locales”²⁸⁷.

5.2.35. Igualmente se hizo referencia a la proliferación de cultivos ilícitos como un factor determinante en la generación de violencia y persecución a la población en general. Se subrayó que nuevos actores armados surgieron junto a los anteriores, disputándose el mando de la zona, así como las rutas del narcotráfico que conectan al país con Brasil y Venezuela.

5.2.36. A propósito de lo expuesto cabe traer a colación que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado su preocupación por la situación de violencia registrada durante el 2020 contra quienes defienden derechos humanos en Colombia²⁸⁸. Dicha autoridad llamó la atención acerca de que entre las personas asesinadas se encontrarían firmantes del Acuerdo de Paz, personas que contaban con medidas de protección por parte de la UNP y beneficiarias de medidas cautelares por parte de la CIDH. Igualmente, ha señalado que en el contexto actual de implementación del Acuerdo de Paz resulta de vital importancia la presencia del Estado en los territorios, especialmente en aquellas zonas más afectadas por el conflicto armado y dejadas por las FARC-EP cuya necesidad de fortalecimiento institucional es mayor.

5.2.37. Lo dicho hasta este lugar permite concluir que, en general, existe concordancia sobre el contexto a partir del cual puede sostenerse, sin lugar a duda, que **la situación de riesgo y amenaza a los que se encuentra expuesta la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida política, social y/o económica, sus familias y las personas integrantes del nuevo partido político Comunes no es solo extraordinaria, sino altamente preocupante**²⁸⁹. Resulta claro, asimismo, que esta situación afecta a las personas individualmente consideradas, pero también a sus familias y a las comunidades y colectivos en los que se desarrolla su cotidianidad. Incide, igualmente, sobre su participación en la vida democrática y en la posibilidad de consolidar territorios de paz. También se proyecta “en lo económico, simbólico, mediático, comunitario, social, político y ambiental”²⁹⁰.

²⁸⁶ Ibíd.

²⁸⁷ Ibíd.

²⁸⁸ Cfr. Comunicado del 22 de enero de 2021.

²⁸⁹ En este aspecto coincide también el Ministerio de Defensa. Policía Nacional. Departamento de Nariño que en su respuesta advierte: que, entre las dificultades encontradas en relación con la implementación del proceso de reincorporación, sobresalía “la actuación de los grupos criminales en la zona, pues estos generan riesgo al proceso de reincorporación; así mismo, el hecho que las personas en reincorporación se encuentren dispersos en el Departamento dificulta realizar un apoyo y seguimiento a esta comunidad, pues la Institución Policial no tiene relación de estas personas, dificultando el trabajo de la Policía Nacional para esta comunidad de reincorporados”. Esta autoridad consideró importante subrayar que “para mejorar el desempeño en cuanto a la seguridad de las personas en proceso de reincorporación [sería importante instalar] una mesa de seguimiento periódica de seguridad donde intervengan las instituciones que tienen competencia sobre el mismo”. Una presentación completa de esta respuesta quedó registrada en el Anexo 1, numeral 1.7 que forma parte integral de la presente sentencia.

²⁹⁰ Cfr. Respuesta del partido político Comunes al auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 que quedó registrada de manera completa en el Anexo 1, numeral 1.12 que forma parte integral de la presente sentencia.

5.2.38. En suma, la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil enfrenta graves riesgos que no solo se proyectan negativamente sobre sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz, sino repercuten de modo profundo en “los procesos políticos, sociales, económicos y culturales que permitirían el éxito del proceso de reincorporación y, con este, del Acuerdo Final de Paz”²⁹¹.

5.2.39. A lo anterior se agrega lo que con claridad expresó la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) cuando sostuvo que los objetivos del Sistema Integral, en particular, el componente de verdad se ve gravemente amenazado con la muerte de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación. Ello no solo afecta el esclarecimiento de la verdad, sino impide honrar los derechos de las víctimas que ocupan el eje central del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantía de No Repetición.

6. El ámbito de protección de las personas que ven afectada su seguridad, producto de sus labores profesionales, políticas o sociales y/o por su condición de población en proceso de reincorporación a la vida civil

6.1.Pronunciamientos de la Corte Constitucional

6.1.1. Esta Corte Constitucional se ha pronunciado, de manera reiterada, sobre el ámbito de protección de las personas que enfrentan amenazas a su seguridad por cuenta de su actividad laboral, profesional, política o social y/o por su condición de población en proceso de reincorporación a la vida civil. Como quedó visto líneas atrás, la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, sus familias y las personas integrantes del nuevo partido político Comunes enfrentan un riesgo extraordinario y preocupante.

6.1.2. Justamente, la sentencia T-719 de 2003²⁹² se instituye como el pronunciamiento fundacional de la Corte Constitucional en la materia. En aquella ocasión, le correspondió a la Corporación resolver la acción de tutela instaurada por la compañera de una persona en proceso de reincorporación a la vida civil, quien no recibió protección oportuna, pese a existir amenazas conocidas en su contra. A partir de este fallo, se ha reiterado que con relación a personas amenazadas por causa de la actividad que realizan o la condición que tienen –caso de las personas que se encuentran en tránsito a la vida civil– las autoridades deben cumplir con las siguientes obligaciones²⁹³:

²⁹¹ Cfr. Intervención de Dejusticia ante la Corte Constitucional.

²⁹² MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁹³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-719 de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Estos deberes fueron reiterados en las sentencias T-750 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-411 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido, T-199 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; así como en las sentencias T-388 de 2019 y T469 de 2020 las dos providencias con ponencia de la Magistrada Diana Fajardo Rivera.

- i)** Identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, familia o grupo de personas, así como advertir de modo oportuno y claro sobre su existencia a los afectados.
- ii)** Valorar, con base en un estudio cuidadoso cada situación individual, la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.
- iii)** Definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.
- iv)** Asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.
- v)** Evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.
- vi)** Dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos; y, finalmente,
- vii)** la prohibición de adoptar decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas

6.1.3. Como lo señaló la Corte en la sentencia T-469 de 2020²⁹⁴, estos deberes “conforman el núcleo del derecho a la seguridad personal y el sustento en torno al cual debe cimentarse el aparato institucional dispuesto para garantizar este derecho”. No obstante, las decisiones de los casos concretos en la materia han permitido a la jurisprudencia constitucional en sede de acción de tutela corregir algunas prácticas no previstas en la legislación, particularmente, en relación con tres aspectos principales: **i)** el concepto de riesgo o amenaza extraordinaria; **ii)** la responsabilidad central que le asiste a la Unidad Nacional de Protección (UNP) dentro de la ruta ordinaria de protección y **iii)** los principales remedios empleados por el juez de tutela.

6.2. El concepto del riesgo y amenaza extraordinaria

6.2.1. A partir de los pronunciamientos efectuados en la sentencia T-719 de 2003²⁹⁵ la Corte dejó sentado que las personas que enfrentan riesgos de alta intensidad en materia de seguridad gozan de una protección reforzada. A propósito de este tema, la Corte se cuestionó acerca del tipo de riesgos cubiertos por el derecho a la seguridad personal y en qué se diferenciaban de aquellos que entran en el ámbito de protección de los derechos fundamentales

²⁹⁴ MP. Diana Fajardo Rivera.

²⁹⁵ MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

a la vida y a la integridad personal. Con el fin de responder el interrogante, la Corte distinguió entre cuatro niveles de riesgo **a)** mínimo, **b)** ordinario, **c)** extraordinario y **d)** extremo. Precisó que únicamente en relación con el riesgo extraordinario y extremo existía para las autoridades la obligación de ofrecer atención y protección reforzada.

6.2.2. La Corte caracterizó el riesgo extraordinario, como aquel en el que convergen los siguientes rasgos distintivos: **a)** “ser específico e individualizable, esto es, no debe tratarse de un riesgo genérico”; **b)** “ser concreto, vale decir estar sustentado en acciones o hechos particulares y manifiestos”; **c)** “ser presente, no remoto o eventual”; **d)** “ser importante, esto es, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor”; **e)** “ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable”; **f)** “ser un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso”; **g)** “ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos” y **h)** ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

6.2.3. Según la jurisprudencia constitucional, ante la confluencia de varias de las características mencionadas, las autoridades deben calificar el riesgo como uno que la persona que lo enfrenta no está obligada a soportar, pues supera los niveles característicos de los riesgos ordinarios. Así, entre más características de las mencionadas concurren, mayor debe ser el grado de protección que se dispense a la persona que enfrenta el riesgo. Ahora, si se comprueba que confluyen todas las características mencionadas, entonces la persona enfrenta un riesgo extremo²⁹⁶.

6.2.4. Con todo, la jurisprudencia constitucional también ha resaltado que al definir y asignar medidas de seguridad las autoridades deben aportar una justificación razonable, sustentada en estudios técnicos “individualizados del nivel de riesgo de la persona que solicita la protección”²⁹⁷. Estos estudios únicamente pueden dejarse de lado, cuando existen conceptos especializados sólidos que lo justifiquen. Lo anterior, porque solo de esa manera se garantiza “el derecho fundamental al debido proceso”, así como se da cumplimiento a “los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del

²⁹⁶ “El riesgo extremo reúne entonces todas las características señaladas (debe ser específico, individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro y discernible, excepcional y desproporcionado) pero además llena dos requisitos adicionales: (i) que el riesgo sea grave e inminente, y (ii) que esté dirigido contra la vida o la integridad de la persona, con el propósito evidente de violentar tales derechos. Cuando se reúnen estas características adicionales, el nivel de amenaza se torna extremo, y serán aplicables en forma inmediata los derechos fundamentales a la vida y a la integridad, como títulos jurídicos para exigir la intervención del Estado con miras a preservar al individuo”. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-469 de 2020. MP. Diana Fajardo Rivera.

²⁹⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-707 de 2015. MP. María Victoria Calle Correa. Esta providencia también cita las sentencias T-224 de 2014. MP. Jorge Iván Palacio Palacio, T-234 de 2012. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-591 de 2013. MP. Mauricio González Cuervo y T-190 de 2014. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. En relación con la motivación exigida para retirar la protección véase, también, Corte Constitucional. Sentencia T-469 de 2020. MP. Diana Fajardo Rivera que hace referencia a los pronunciamientos más relevantes en la materia.

servicio de protección personal”²⁹⁸.

6.2.5. El deber de motivación cumple, por tanto, con dos propósitos relevantes desde el punto de vista constitucional. Por un lado, busca prevenir “posibles arbitrariedades o abusos de autoridad de la entidad que los profiere, en tanto le impone la obligación de resolver situaciones jurídicas con base en argumentos racionales y razonables”²⁹⁹. Por el otro, “asegura que cuando está en discusión la disposición de un derecho, el afectado cuente con todas las condiciones sustanciales y procesales para la defensa de sus intereses, en el evento que requiera controvertir la decisión”³⁰⁰.

6.2.6. La necesidad de ofrecer una justificación al momento de asignar o retirar la protección se relaciona estrechamente con otro principio cardinal a la hora de calificar el riesgo, esto es, la carga de la prueba y la presunción de riesgo. Si bien es cierto en la sentencia T-719 de 2003³⁰¹ quedó dicho que la persona destinataria de la protección debía probar sumariamente i) el alcance del riesgo que da lugar a pedir la protección y ii) la circunstancia de vulnerabilidad o de especial exposición al riesgo, esta regla ha sido flexibilizada a favor de la persona solicitante por la jurisprudencia constitucional³⁰².

6.3. Presunción del riesgo e inversión de la carga de la prueba

6.3.1. A propósito de lo expresado, ha dicho la Corte que, cuando existe “un

²⁹⁸ *Ibíd.*

²⁹⁹ “Dentro de las tutelas revisadas por esta Corporación en contra de la Unidad Nacional de Protección, uno de los temas recurrentes ha sido, precisamente, el incumplimiento al deber de motivación. Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 29 de la Constitución consagra esta garantía en ‘toda clase de actuaciones judiciales y administrativas’. Y si bien la Corte ha reconocido que la UNP es la entidad que tiene la competencia, el talento humano y el conocimiento técnico para determinar el nivel de riesgo de un ciudadano y las medidas de protección a adoptar, también ha recordado que esto supone que previamente la entidad ha identificado suficientemente el riesgo en que se encuentra la persona. Para ello debe valorar de manera técnica y específica las particularidades del caso y el contexto en que se encuentra. Todas estas consideraciones deben finalmente plasmarse en el acto administrativo que define la situación, de manera tal que el solicitante entienda el razonamiento que siguió la entidad y pueda controvertir los argumentos que no comparta”. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-469 de 2020. MP. Diana Fajardo Rivera.

³⁰⁰ *Ibíd.*

³⁰¹ MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁰² Cfr. Auto 200 de 2007. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. En dicha providencia se señaló que cuando quien manifiesta su necesidad de protección no es un líder o representante de la población, “debe cumplir con una carga probatoria adicional, consistente en acreditar, mediante evidencias fácticas precisas y concretas de actuación ante las autoridades, el riesgo que pesa sobre su vida y la de su familia, más allá de un relato coherente y verosímil de los hechos”. Véase también, Corte Constitucional. Sentencia T-924 de 2014. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado. “En esa oportunidad, la Corte resolvió el caso de una representante indígena amenazada por denunciar actos corruptos de funcionarios públicos”. Según la Sala “en el caso de líderes, lideresas, autoridades y representantes, por la función que cumplen dentro de una sociedad, se encuentran en esa categoría de una amenaza mayor, pues al ser de alguna manera directa o indirectamente, la cara visible de una comunidad u organización, pueden ver afectada su integridad y seguridad personal // Por ende tales sujetos gozan de una presunción de riesgo, que sólo podría ser desvirtuada por las autoridades luego de los estudios técnicos de seguridad”. La Sentencia T-124 de 2015. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez, formuló una presunción similar respecto al riesgo que enfrentan las mujeres. “La Sala Tercera de Revisión conoció dos acciones de tutela con las que los actores (una mujer y un hombre) buscaban la protección de sus derechos a la vida y la seguridad personal, presuntamente vulnerados por la negativa de la UNP a brindar las medidas de seguridad que los demandantes aducían requerir, con carácter urgente, para precaver los distintos factores de riesgo a los que se habían visto sometidos, con ocasión del ejercicio de sus actividades sociales como líderes comunitarios de organizaciones de víctimas de desplazamiento forzado”. Ver también Corte Constitucional. Sentencia T-473 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos, en el caso de un desmovilizado y líder social y sentencia T-199 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

contexto generalizado de violencia que supone riesgos extraordinarios y desproporcionados para determinados grupos poblacionales”, esta situación debe dar lugar a “la presunción del riesgo para enfrentar efectivamente dichos escenarios de violación extendida de derechos”³⁰³. Además, ha enfatizado que en los casos de personas especialmente vulnerables, quienes no cuentan con la forma o las oportunidades “para allegar medios de prueba adicionales sobre las amenazas que enfrentan, más allá de sus propios relatos”³⁰⁴, se invierte la carga de la prueba “sobre la Unidad Nacional de Protección, a quien corresponde confirmar o desvirtuar el nivel de amenaza”³⁰⁵.

6.3.2. En el caso de la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación civil, sus familias y las personas que integran el recién creado partido Comunes, es claro que se les aplica esta presunción que, de manera automática, invierte la carga de la prueba y la atribuye a las autoridades encargadas de proporcionar la protección o de tomar medidas en relación con esa situación. Como se vio, esta presunción de riesgo no solo fue prevista por el Acuerdo Final de Paz, sino que ha sido incorporada por las normas que, con carácter vinculante, han desarrollado sus contenidos.

6.4. Necesidad de aplicar el principio de coordinación y análisis detallado del contexto

6.4.1. La Corte Constitucional también ha considerado relevante insistir en que las autoridades responsables de la protección –vb.gr. la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional– “no pueden actuar desarticuladamente cuando se trata de asuntos relativos a la prestación del servicio de protección de los ciudadanos”³⁰⁶. La Corporación ha destacado que, en atención al principio de coordinación que guía la prestación del servicio de seguridad personal³⁰⁷, esta autoridad debe actuar de manera preventiva, ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica con la Policía Nacional, pues solo así estará en condición de prevenir amenazas y proteger los derechos fundamentales a la vida, la libertad, y la seguridad personal de la población destinataria de las medidas³⁰⁸.

6.4.2. Otro aspecto importante que ha resaltado la Corte Constitucional tiene que ver con la necesidad de apreciar las situaciones de riesgo y, en ese sentido, el deber de las autoridades competentes de “valorar rigurosamente el contexto y las condiciones particulares de amenaza en que se encuentra una persona, llegando incluso, en casos excepcionales, a ordenar directamente las medidas de seguridad”³⁰⁹.

³⁰³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-469 de 2020. MP. Diana Fajardo Rivera.

³⁰⁴ *Ibíd.*

³⁰⁵ *Ibíd.*

³⁰⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-707 de 2015. MP. María Victoria Calle Correa.

³⁰⁷ Numeral 6, art. 2 del Decreto 4912 de 2011.

³⁰⁸ *Ibíd.*

³⁰⁹ “De manera excepcional, el juez de tutela podría ordenar la continuidad de las medidas de protección, cuando concluya que en el caso concreto existen pruebas de la apremiante situación de riesgo del accionante. En unas ocasiones, también se ha ordenado en sede de tutela la continuidad de las medidas de protección, dado que existen elementos suficientes para concluir que el riesgo al que está sometido el accionante así lo amerita”.Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-388 de 2019 y T-469 de 2020. MP. Diana Fajardo Rivera; T-

7. Sobre la medición de los resultados efectivos del Acuerdo Final de Paz sin perder de vista el proceso de reincorporación política, social y/o económica de la población firmante y su incidencia en la debida y oportuna protección de sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad bajo la óptica de un concepto de seguridad humana

7.1. El concepto de seguridad es históricamente variable

7.1.1. La Corte Constitucional ha reiterado que el concepto de seguridad “es históricamente variable”, así que su sentido y alcance debe determinarse de conformidad con el contexto social, económico y político en el cual cobre aplicación³¹⁰.

7.1.2. Desde el punto de vista sistemático y teleológico, la seguridad es un fin rector del Estado³¹¹, que inspira la tarea de las autoridades y se manifiesta de varias formas: **i)** como un valor; **ii)** como un derecho colectivo y **iii)** como un derecho individual derivado de la necesidad de adoptar las medidas indispensables para prevenir que las personas queden expuestas a riesgos que no están llamadas a soportar³¹².

7.1.3. Esta Corporación ha resaltado que la seguridad es un valor y se cuenta entre los elementos cardinales del orden público. Constituye, además, el presupuesto para garantizar la protección de los derechos fundamentales y el ejercicio de las libertades.

7.1.4. La salvaguardia de la seguridad general quedó contemplada en el artículo 2º de la Carta Política, de acuerdo con el cual las autoridades estatales fueron instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades³¹³. En suma, el “Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para proteger a aquellos individuos que se encuentran sometidos a un nivel de amenaza ordinaria y extrema”³¹⁴.

7.1.5. La seguridad es, asimismo, un derecho colectivo, puesto que “cobija a todos los miembros de la sociedad cuando se encuentren ante circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad pública, la moralidad administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (Art. 88,

078 de 2013. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-591 de 2013. MP. Mauricio González Cuervo, T-190 de 2014. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-224 de 2014. MP. Jorge Iván Palacio Palacio; T-460 de 2014. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. T-124 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-399 de 2018. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-473 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos.

³¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-719 de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

³¹¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-555 de 2017. MP. Iván Humberto Escrucería Mayolo. En esta sentencia la Corte Constitucional asumió la 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”, dictado con el objetivo de desarrollar normativamente el Acuerdo Final.

³¹² Corte Constitucional. Sentencia T-719 de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

³¹³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-251 de 2002. MM.PP. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández.

³¹⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2020. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

C.P.)”³¹⁵. Como lo ha recordado la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, “la seguridad pública es uno de los elementos que tradicionalmente se identifican como constitutivo del orden público y como uno de los objetos a proteger por parte del poder de policía”³¹⁶.

7.1.6. Doctrinalmente se entiende como “ausencia de riesgos de accidentes, como prevención de accidentes de diverso tipo o flagelos humanos y naturales, vb.gr, incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, etc., lo mismo que como la prevención de atentados contra la seguridad del Estado. Por lo anotado y, por la expresa inclusión en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, es claro que la seguridad pública es un derecho colectivo y como tal comporta el interés de las personas residentes en Colombia porque se remuevan todas las circunstancias que amenacen o vulneren este derecho”³¹⁷.

7.1.7. Ahora, la seguridad es también un derecho fundamental, pues a pesar de no estar previsto en la Constitución Política como tal, se relaciona intrínsecamente con la dignidad humana y con los derechos a la vida y a la integridad personal³¹⁸. Así las cosas, implica que todas las personas deben recibir una protección adecuada por parte de las autoridades ante riesgos, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad³¹⁹.

7.1.8. En el sentido indicado, 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”³²⁰.

7.1.9. Como se señaló en precedencia, lo convenido en el Acuerdo Final de Paz en favor de las garantías de seguridad para sus signatarias y signatarios en proceso de reincorporación no solo fue desarrollado por normas constitucionales, legales, con fuerza de ley y reglamentarias, sino que responde a los compromisos del Estado con los pactos internacionales aprobados por Colombia, entre los que se encuentra el Protocolo II de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

7.1.10. El artículo 4º del referido instrumento dispuso que las personas que hayan “dejado de participar en las hostilidades estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respete su persona, su honor, sus

³¹⁵ *Ibíd.*

³¹⁶ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 13 de julio de 2000, número de radicación AP-055. MP. Juan Alberto Polo Figueroa.

³¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 13 de julio de 2000, número de radicación AP-055. MP. Juan Alberto Polo Figueroa.

³¹⁸ Reiterado en Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 2018. MP. Carlos Bernal Pulido.

³¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2020. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

³²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-078 de 2013, MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

convicciones y sus prácticas religiosas. Serán tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable”.

7.1.11. Esta Corte ha subrayado de manera reiterada la necesidad de garantizar la seguridad de las personas desmovilizadas, quienes se encuentran protegidas por el Derecho Internacional Humanitario, dados los riesgos a que se ve expuesta su vida, tanto como su integridad física y mental³²¹. En ese contexto, las personas en proceso de reincorporación merecen una especial protección estatal, por el nivel de riesgo que enfrentan debido a su decisión de deponer las armas y transitar a la vida civil³²².

7.1.12. Ahora bien, considera la Corte importante destacar que la noción de seguridad combina como mínimo dos aproximaciones. Una centrada en el individuo y reactiva y otra holística que marca el acento en la importancia de la prevención y en la seguridad de la colectividad. Por supuesto, toda persona merece una protección tal que su integridad se salvaguarde, sobre todo cuando hay una amenaza que recae sobre ella. No obstante, una aproximación meramente reactiva no ayuda a evitar las causas que generaron la inseguridad en un primer lugar.

7.1.13. A continuación, la Sala mostrará, brevemente, cómo el concepto de seguridad es, en efecto, “históricamente variable”³²³ y cómo sus alcances suelen determinarse de conformidad con el contexto social, económico y político en el cual cobra aplicación³²⁴. En ese sentido, el Acuerdo Final de Paz incluyó también un componente de seguridad amplio, vinculante y preventivo. Esto es, un componente que exige ofrecer unas condiciones mínimas y dignas en el entorno de la población firmante que le permita generar lazos con la comunidad. Esta aproximación es el fruto de una evolución estrechamente relacionada con la manera como se ha transformado gradualmente también el concepto de reincorporación, a lo que se hará una breve referencia enseguida.

7.2. Evolución en las aproximaciones a la reincorporación

7.2.1. La Corte no ha sido ajena a este tema. En la sentencia C-554 de 2017³²⁵ se pronunció sobre la diferencia entre reintegración y reincorporación. A propósito de este aspecto y siguiendo los pasos que avanzó el Documento CONPES 3931 de 2018, es cierto que los enfoques de reincorporación vinculados a los procesos de paz de las últimas décadas se han transformado de manera gradual.

7.2.2. A principios de la década de los 90 se centraron en la participación en la vida política y sus metas fueron fijadas a muy corto plazo. Estos procesos marcaron mayor énfasis en los colectivos políticos que en el acompañamiento individual³²⁶. Hacia el año 2006 hubo un cambio significativo, pues con el

³²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-555 de 2017. MP. Iván Humberto Escrucera Mayolo.

³²² Corte Constitucional. Sentencia T-439 de 1992. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³²³ Corte Constitucional. Sentencia T-719 de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

³²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-719 de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

³²⁵ MP. Carlos Bernal Pulido.

³²⁶ Cfr. Documento CONPES 3931 de 2018, p.12.

Documento CONPES 3554 se le confirió gran importancia al concepto de reintegración, que buscaba enfatizar el paso de las personas desmovilizadas a la vida civil. En el año 2011 se creó la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) que construyó el actual modelo de reintegración.

7.2.3. En el mencionado Documento se definió una ruta que está compuesta por varias dimensiones, entre ellas: (i) educación, (ii) salud, (iii) personal, (iv) ciudadana, (v) productiva, (vi) seguridad, (vii) hábitat y (viii) familiar. En 2016 se concretó el Acuerdo Final, compuesto por seis puntos centrales: (i) reforma rural integral; (ii) participación política; (iii) fin del conflicto; (iv) solución al problema de las drogas ilícitas; (v) reparación de víctimas: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; e (vi) implementación, verificación y refrendación.

7.2.4. Teniendo en cuenta los modelos anteriores, el Acuerdo Final de Paz diseñó una **Política de Reincorporación** con un modelo conceptual diferente que contempla el proceso tanto desde lo **individual**, como desde lo **colectivo**. El marco conceptual se fundamenta en el enfoque de desarrollo humano de Amartya Sen, que se concentra en el fortalecimiento de capacidades³²⁷. Uno de los elementos presentes en esta perspectiva es la importancia que se le da a la noción de “vulnerabilidad”. Ésta se entiende como “la ausencia de mecanismos para crear condiciones que permitan a las personas tomar decisiones y generar alternativas frente a las problemáticas que enfrentan en diferentes contextos”³²⁸.

7.2.5. En este sentido, Sen señala que, con suficientes oportunidades sociales, las personas pueden configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente. Por lo tanto, no tienen por qué concebirse como receptoras pasivas de las presentaciones de programas de desarrollo”³²⁹. Las capacidades no residen solo en el interior de una persona. También están relacionadas con los entornos políticos, sociales y económicos que las determinan y en los que ellas participan para tomar decisiones que repercutan en su cotidianidad.

7.2.6. El concepto de vulnerabilidad permite hacer un énfasis especial en la construcción del tejido social. Así mismo, invita a reflexionar sobre los contextos en los que se encuentra la población firmante del Acuerdo Final de Paz y lo importante que es acompañarla, no solo desde la reacción a un episodio de violencia concreta o de amenaza, sino a partir de la construcción de condiciones sociales que le permitan auto determinarse. Eso no es posible, sin embargo, con un concepto de seguridad que solo hace énfasis en la seguridad estatal reactiva y meramente individual que visualiza en el fortalecimiento de las fuerzas militares la solución al problema. Como la Sala lo mostrará enseguida, la noción de vulnerabilidad incorporada en el

³²⁷ Cfr. Amartya SEN, *La idea de Justicia*, Taurus, Bogotá, 2011. Véase tercera Parte. Materiales de la Justicia, p.p. 255-321. Cfr. también Martha C. NUSSBAUM, *Crear capacidades. Propuesta para el Desarrollo Humano*, Barcelona, 2012.

³²⁸ Citado en el Documento CONPES 3931 de 2018, p. 18.

³²⁹ Citado en el Documento CONPES 3931 de 2018, p. 18.

Documento CONPES 3931 de 2018 permite comprender la importancia del concepto de seguridad humana al que se hará referencia a continuación.

7.3. El concepto de seguridad humana

7.3.1. En líneas anteriores la Corte se pronunció sobre la manera como la jurisprudencia constitucional se ha aproximado al concepto de seguridad y ha dicho que es tanto un valor, como un principio y también un derecho fundamental.

7.3.2. Teniendo en cuenta que la expresión *seguridad* hace referencia a la ausencia de riesgos y amenazas y que esta noción puede aplicarse tanto a la “seguridad nacional”, como a la seguridad de cada ser humano, empezando por la protección de la propia vida, la Sala encuentra pertinente resaltar dos tipos de aproximación a la noción de seguridad: la clásica y la que se podría denominar holística. El objetivo de la concepción clásica de seguridad consiste, primeramente, en asegurar el monopolio del poder en el Estado y suele relacionarse con la necesidad de incrementar el poder militar para contrarrestar cualquier posible amenaza. Esta misma idea clásica fomenta las alianzas como un mecanismo de seguridad, en las que diferentes actores, con intereses alineados, se unen para enfrentar una amenaza común.

7.3.3. Posteriormente, esta noción de seguridad se deja atrás para favorecer los principios de igualdad y de libertad. Esto significa que es necesario incluir en la noción de seguridad elementos que ofrezcan condiciones para que se dé el desarrollo humano y se respeten los derechos humanos. A esta aproximación le subyace la idea según la cual “desarrollar políticas que sean de verdad pertinentes para un amplio abanico de situaciones humanas supone atender a diversos factores que afectan la calidad de vida de una persona”³³⁰. Simultáneamente significa asignar “una tarea urgente al Estado y a las políticas públicas: concretamente, la de mejorar la calidad de vida para todas las personas”³³¹.

7.3.4. Esta noción de seguridad parte de un enfoque más holístico y comprehensivo que vincula al concepto de seguridad otros factores, como la economía, la cultura, el medio ambiente y la política. Esto no implica que se abandone el elemento militar, sino que se combine con otras medidas y acciones dirigidas también a cubrir las amenazas que afectan la vida misma de las personas, sus relaciones con otras personas y su comunidad, con el territorio que habitan, sus posibilidades de acceder a condiciones que les permitan vivir libres de necesidades, de enfermedades, de ignorancia, de discriminaciones y de estigmatizaciones, así como hagan viable la posibilidad de expresarse artística y culturalmente.

7.3.5. Es una visión más amplia e incluyente de seguridad que también abarca un elemento preventivo. No se trata solo de reaccionar frente a posibles

³³⁰ Martha C. NUSSBAUM, *Crear capacidades. Propuesta para el Desarrollo Humano*, Barcelona, 2012, p. 35.

³³¹ *Ibíd.* p. 39.

riesgos o amenazas sino de crear positivamente las condiciones para disminuir la vulnerabilidad. Se trata de evitar la vulneración de derechos y de ampliar las posibilidades para que las personas mismas elijan lo que tienen motivos para valorar.

7.3.6. Este abordaje ha llevado a promover la construcción de un concepto más integral de seguridad, atendiendo el llamado de quienes sostienen que este implica incluir fenómenos más cercanos a la naturaleza misma de los seres humanos³³². Estas reflexiones abren paso al concepto de “seguridad humana”³³³ que convoca a concentrarse en la protección integral de las personas. Uno de los puntos centrales es que los órganos estatales abandonen un enfoque meramente reactivo y fortalezcan una aproximación preventiva. Para ello, es necesario articular los esfuerzos de diferentes órganos estatales, así como operar juntamente con la sociedad civil.

7.3.7. Se ha señalado que el enfoque de seguridad humana reconoce que la protección de las personas no solo se proporciona en múltiples niveles, sino que parte de reconocer que la sensación de inseguridad surge más en la vida cotidiana que “en un escenario de guerra absoluta”³³⁴. En este sentido, la paz se interpreta no como la sola ausencia de guerra, sino “como un estado complejo de bienestar en el que los individuos no temen por su supervivencia en ningún sentido”³³⁵.

7.3.8. Como puede verse, desde la perspectiva mencionada el concepto de seguridad está vinculado a la creación de condiciones que le ofrezcan a la persona una vida tranquila, libre de necesidades apremiantes, de discriminación, humillaciones y estigmatización. En consecuencia, a la par que hacer énfasis en la estabilidad y seguridad estatal que provee el poder militar, la noción de seguridad humana se enfoca en la situación económica, la salud, la seguridad personal y las libertades individuales. Así mismo, la seguridad humana recuerda que el bienestar está determinado por la relación que hay entre la persona y la sociedad que la rodea. En este sentido, la enfermedad y la pobreza son elementos que pueden amenazar la integridad de una persona y a los que hay que prestar mucha atención desde una perspectiva holística.

7.3.9. Con el fin de ilustrar este enfoque más comprehensivo de seguridad y sus implicaciones, cabe citar lo dicho por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución aprobada el 10 de septiembre de 2012:

3. La seguridad humana es un enfoque que ayuda [...] a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de

³³² Cfr. Andrés DEVIA GARZÓN y Álvaro Javier HERNÁNDEZ OSPINA “Seguridad Humana, Conflicto y Proceso de Paz en Colombia” en Razón Crítica No. 3, julio a diciembre de 2017, p. 29.

³³³ La expresión “seguridad humana” se usó por primera vez en el año 1994, cuando se aplicó en uno de los informes que presenta anualmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

³³⁴ Andrés DEVIA GARZÓN y Álvaro Javier HERNÁNDEZ OSPINA “Seguridad Humana, Conflicto y Proceso de Paz en Colombia” en Razón Crítica No. 3, julio a diciembre de 2017, p. 30.

³³⁵ *Ibíd.*

subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. Sobre esta base, el entendimiento común con respecto al concepto de seguridad humana engloba lo siguiente:

a) El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano;

b) La seguridad humana exige respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades;

c) La seguridad humana reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales;

d) El concepto de seguridad humana es distinto de la responsabilidad de proteger y su aplicación;

e) La seguridad humana no entraña la amenaza o el uso de la fuerza ni medidas coercitivas. La seguridad humana no sustituye a la seguridad del Estado;

f) La seguridad humana se basa en la implicación nacional. Puesto que las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de la seguridad humana varían considerablemente entre los países y dentro de ellos, así como en diferentes momentos, la seguridad humana refuerza las soluciones nacionales compatibles con la realidad local;

g) Siguen recayendo en los gobiernos la función y la responsabilidad primordiales de asegurar la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. La función de la comunidad internacional consiste en complementar la labor de los gobiernos y proporcionarles el apoyo necesario, cuando lo soliciten, a fin de fortalecer su capacidad para responder a las amenazas actuales e incipientes. La seguridad humana exige una mayor colaboración y asociación entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales y la sociedad civil;

h) La seguridad humana se debe hacer efectiva respetando plenamente los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, incluidos el pleno respeto de la soberanía de los Estados, la integridad territorial y la no injerencia en asuntos

que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados. La seguridad humana no entraña nuevas obligaciones jurídicas para los Estados.

7.3.10. Como se aprecia a partir del texto transcrito, la noción de seguridad humana se convierte en una herramienta, con ayuda de la cual se busca detectar cuáles son las dificultades que corrientemente afectan a las personas en su supervivencia, medios de subsistencia y dignidad. En ese sentido, incluye el derecho de las personas a vivir libremente y a que su dignidad sea respetada y también comprende el derecho de las personas a estar libres de miedo y de miseria, a contar con iguales oportunidades y a desarrollar plenamente su potencial humano.

7.3.11. La seguridad humana implica poder exigir que las políticas públicas se diseñen para ofrecer respuestas a las personas; que estas respuestas no solo sean exhaustivas, sino que se adapten a cada contexto y se dirijan a la prevención tanto como a reforzar la protección. Que igualmente se encaminan a empoderar a todas las personas y a todas las comunidades.

7.3.12. Tal vez el elemento más importante para el asunto que examina la Corte en la presente oportunidad es la estrecha relación que, reconoce el concepto de seguridad, existe entre la paz, el desarrollo y los derechos humanos en todas sus generaciones: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Los nuevos desarrollos del concepto incluyen también a los derechos relacionados con la protección del medio ambiente.

7.3.13. Es claro que la noción de seguridad humana no sustituye la necesidad de que el Estado provea seguridad y garantice las condiciones para obtener el monopolio de la fuerza. Pero complementa esta noción desde una perspectiva preventiva e integral que atiende las diferencias territoriales y culturales. La seguridad humana une a los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales y a la sociedad civil en un esfuerzo mancomunado para respetar, en conjunto y, de manera plena, los propósitos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas sobre la base del respeto por la soberanía estatal.

7.3.14. En suma, el concepto de seguridad humana es mucho más amplio, comprehensivo y profundo que el concepto clásico de seguridad individual y reactivo. Abarca un conjunto de aspectos importantes para llevar una vida plena y satisfactoria, libre de necesidades y, al mismo tiempo, libre de discriminaciones, de estigmatizaciones que facilita relacionarse con las demás personas, con la comunidad y con los demás Estados en términos constructivos y respetuosos.

7.4. El concepto de seguridad en el contexto de la reincorporación

7.4.1. A partir de lo expuesto, se puede comprender cómo una aproximación tradicional ante las situaciones de inseguridad que rodean a la población firmante del Acuerdo de Paz resulta insuficiente. Esta situación es

particularmente grave cuando se tiene en cuenta, como señaló el Documento CONPES 3931 de 2018 en su diagnóstico, que entre los principales obstáculos con los que se ha encontrado la implementación del instrumento está la débil articulación y planificación entre los actores involucrados³³⁶. En esta línea, otro impedimento que se ha presentado es la dificultad en la reconstrucción del tejido social³³⁷.

7.4.2. La integralidad en las soluciones implica, pues, una coordinación de los diferentes actores que intervienen en el proceso de reincorporación. Esto involucra también a la sociedad civil. En ese sentido, es importante que el Estado, además de preocuparse por reaccionar cuando se dé una situación de inseguridad, busque la manera de asegurar unos mínimos que permitan materializar el concepto de protección desde una perspectiva preventiva. Esto implica una presencia estatal importante, oportuna y eficaz que facilite, por ejemplo, el acceso a la tierra, a la vivienda, a la salud, a la educación, al saneamiento básico, al trabajo.

7.4.3. También se hace necesario adelantar procesos que ayuden a que las comunidades resignifiquen el rol de la población firmante en los entornos sociales. Aunque estos procesos pueden resultar demandantes en un primer momento, generan frutos al largo plazo, como es la propuesta que trae el concepto de “seguridad humana”. Vincular a la comunidad fortalece el tejido social y ayuda a promover la construcción colectiva de entornos que promueven el bienestar. A este respecto, no hay que olvidar que la Política de Reincorporación que diseñó el Acuerdo de Paz y han desarrollado normas constitucionales y legales hace énfasis tanto en lo individual como en lo colectivo.

7.4.4. Como se mostrará más adelante, el Acuerdo Final de Paz y, especialmente, las normas que desarrollaron sus contenidos no solo están inspirados en un enfoque de seguridad humana, sino que se encargaron de establecer un conjunto de principios, medidas y enfoques que deben ser observadas de manera integral para evitar que la población signataria del instrumento quede en una situación de vulnerabilidad.

7.4.5. Se trata, precisamente, de que estas personas puedan estar en condición de tomar sus propias decisiones y de responder frente a los desafíos que les impone el contexto. En pocas palabras, la vulnerabilidad a la que se refirió el economista Amartya Sen y que inspiró el Documento CONPES 3931 de 2018 solo se puede superar por medio de una comprensión de seguridad como la que se ha expuesto hasta este momento, en la medida en que permite que las personas se asocien y configuren su propio destino desde la solidaridad y la colaboración.

7.4.6. Así mismo, hay que recordar que la sensación de inseguridad no sólo surge ante una situación de guerra, sino que se presenta en la vida cotidiana.

³³⁶ Documento CONPES 3931 de 2018, pp.25-27.

³³⁷ *Ibíd.*, pp. 27-28.

El Estado debe abogar por que los firmantes del acuerdo no teman por su supervivencia en ningún sentido.

7.5. El componente de garantía de seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz es integral, guarda relación con el concepto de seguridad humana e implica que el proceso de reincorporación de quienes suscribieron el instrumento deba ser mirado desde un ángulo preventivo e integral

7.5.1. Lo expuesto líneas atrás permite a la Sala concluir que el componente de garantía de seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz es comprensivo, guarda relación con el concepto de seguridad humana e implica que el proceso de reincorporación de quienes suscribieron el instrumento deba ser mirado desde un ángulo preventivo e integral. Además, supone, como se verá más adelante, que los alcances de este componente también se encuentran determinados, entre otros aspectos, por principios y enfoques consignados en el Acuerdo Final de Paz, incorporados por las normas que desarrollaron sus contenidos.

7.5.2. En este sentido debe destacarse la relevancia que tiene en la materialización del componente de garantía de seguridad –establecido para amparar los derechos a la vida, a la integridad personal y a la seguridad de la población firmante del Acuerdo Final de Paz–, la implementación estatal y gubernamental del componente de reincorporación a la vida civil.

7.5.3. Párrafos atrás se señaló que, entre los retos iniciales del tránsito hacia la paz está el de cumplir con el programa de desmovilización, desarme y reintegración (DDR)³³⁸. En relación con este aspecto, debe tomarse nota de que la reincorporación constituye el paso a seguir para afianzar la seguridad y la estabilidad en contextos de posconflicto y sin el cual no sería factible alcanzar la paz.

7.5.4. En la sentencia C-554 de 2017³³⁹, esta Corte puso énfasis en la diferencia existente entre el concepto de reintegración y el de reincorporación. Advirtió esta Corporación que mientras el “enfoque de reintegración”³⁴⁰ se ocupa, en particular, de la ejecución de programas individuales de carácter productivo con la finalidad de alcanzar en el corto plazo la consecución de fuentes de ingreso y empleo para los desmovilizados, la reincorporación prevista en el Acuerdo Final de Paz “tiene un carácter integral para garantizar la reinserción de los miembros de las extintas FARC-EP, de acuerdo a sus intereses, en los ámbitos político, económico, social y de seguridad, y por lo tanto implica el desarrollo de proyectos no solo individuales sino también

³³⁸ Cfr. ONU, “Demobilization and Reintegration Resource Centre. The UN Approach to DDR”, citado en la intervención realizada por la Universidad de La Sabana en sede de revisión.

³³⁹ MP. Carlos Bernal Pulido. En esa oportunidad, la Corte Constitucional ejerció el control de constitucionalidad automático posterior del Decreto Ley 897 de mayo 29 de 2017, por medio del cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones.

³⁴⁰ Que se mantiene dentro del ámbito de competencias de la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) – aún con el cambio introducido por el Decreto Ley 897 de 2017.

colectivos, que involucran a la comunidad en procura de construir canales democráticos y recomponer el tejido social”³⁴¹.

7.5.5. La celeridad en el cumplimiento de las medidas destinadas a la implementación del componente de reincorporación es una condición indispensable para lograr la consolidación de la paz sin poner en riesgo o amenaza la vida e integridad de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz en este proceso. Esto no solo ha sido reconocido por la doctrina y por las instancias internacionales, sino que la propia Corte Constitucional ha dado cuenta de ello en sus pronunciamientos³⁴². Así, más allá de remover las armas de manos de quienes fueran en el pasado combatientes y retirar a estas personas de las estructuras militares, lo que se encuentra en juego aquí es su genuina recepción y acogida política, social, económica y cultural en la vida civil³⁴³.

7.5.6. Este tránsito resulta de importancia decisiva para el fin del conflicto. Incluso hay quienes sostienen que se trata de un requisito *sine qua non* para implementar el Acuerdo Final de Paz en su conjunto, pues “supone el esfuerzo por romper, de forma directa, el ciclo de violencia”³⁴⁴. De ahí que los esfuerzos de carácter administrativo, logístico y financiero deban tener un propósito coordinado, organizado, integral y corresponsable que evite duplicación de tareas, prevenga la dilución de responsabilidad y apunte a dar la mejor recepción posible a quienes en otro tiempo se levantaron en armas contra el Estado y con la suscripción del Acuerdo Final de Paz convinieron transitar hacia la vida civil.

7.5.7. En otras palabras, el efectivo acatamiento de las medidas de orden constitucional, legal y reglamentario dictadas con ocasión de la firma del Acuerdo Final de Paz le abre el camino a quienes lo suscribieron para identificar y materializar su proyecto de vida³⁴⁵, así como les permite disponer de los recursos suficientes con el fin de mantenerse en la senda de la legalidad³⁴⁶ y les brinda, además, la oportunidad de participar, de manera activa, en el ejercicio y el control del poder político, tanto como en la configuración de la vida democrática³⁴⁷.

7.5.8. En el sentido antes anotado, la jurisprudencia de esta Corte ha destacado que:

³⁴¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-554 de 2017. MP. Carlos Bernal Pulido.

³⁴² Fl. 137.

³⁴³ Cfr. ONU. “Desarme, desmovilización y reintegración”. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/disarmament-demobilization-and-reintegration>, citado en la intervención realizada en sede de revisión por la Universidad de La Sabana.

³⁴⁴ Cfr. intervención realizada por la Universidad de La Sabana en sede de revisión.

³⁴⁵ Cfr. UNDP. “Practice note: disarmament, demobilization and reintegration of ex combatants”. (2015), citado en la intervención realizada por la Universidad de La Sabana en sede de revisión.

³⁴⁶ Cfr. ONU. “Operational guide to the integrated disarmament, demobilization and reintegration standards”. (2014); Herrera, Dylan, and Paola González. “Estado del arte del DDR en Colombia frente a los estándares internacionales en DDR (IDDRS).” Colombia Internacional 77 (2013): 273-302. Citado, en la intervención presentada por la Universidad de La Sabana en sede de revisión.

³⁴⁷ 23ONU. “Operational guide to the integrated disarmament, demobilization and reintegration standards”. (2014). Citado en la intervención presentada por la Universidad de La Sabana en sede de revisión.

Las condiciones para la reincorporación [...], guardan relación con aquellas medidas que buscan facilitar la implementación adecuada de los beneficios económicos y sociales y la sostenibilidad del proceso de reincorporación. Constituyen, entonces, un apoyo instrumental que resulta indispensable para la materialización de los beneficios de reincorporación. Tales condiciones aparecen contenidas en los artículos 10, 16, 18, 19, 20, 21, 22, y 23 del Decreto Ley 899 de 2017, los cuales, a su vez, son un desarrollo del Acuerdo Final, concretamente, en los puntos 3.2.2.7 (sobre garantías para una reincorporación económica y social sostenible), 3.2.2.8 (relacionado con otros recursos para proyectos de reincorporación económica), y 3.3 (que trata de las obligaciones de los excomandantes guerrilleros e integrantes de los órganos directivos de la nueva fuerza política que surja del tránsito de las FARC-EP a la legalidad, para garantizar la correcta ejecución y la estabilidad del Acuerdo Final de Paz)³⁴⁸.

7.5.9. Esta Corporación también ha calificado la reincorporación como un componente dirigido a prevenir que la sociedad vuelva a caer en el círculo vicioso de la violencia y de la guerra y también como un medio para otorgarle a las víctimas del conflicto garantías de no repetición, en el sentido de evitar que tengan que verse nuevamente enfrentadas a hechos lesivos y abusos contra sus derechos humanos. De este modo, ha dejado claro que el Estado tiene el deber de:

“estructurar un modelo de justicia transicional dentro del cual se garanticen los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, pero que a su vez permita la reintegración económica de los miembros de grupos armados a la sociedad, pues de lo contrario será imposible que logren reincorporarse a la comunidad. En virtud de esta situación, gran parte de la eficacia del proceso de justicia transicional depende de la estructuración de programas que le permitan, a quien deja las armas, realizar una actividad económica lícita para obtener recursos económicos necesarios para subsistir e impedir que reincida en la comisión de delitos para la obtención de un provecho ilícito”³⁴⁹.

7.5.10. Además de promover la reconciliación, generar espacios para facilitar la convivencia, al igual que la reconstrucción del tejido social, la reincorporación contribuye a cumplir con la consolidación de la paz, en el sentido en que permite hacer claridad sobre la fragilidad de los escenarios y la necesidad de incluir una mirada territorial y local –con enfoque diferencial, étnico y de género–, que construya desde las necesidades propias de quienes están comprometidos/as con la vuelta a la vida civil y les brinde oportunidades de participar activamente en la configuración de los espacios decisivos para el desarrollo de sus proyectos vitales.

³⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-569 de 2017. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³⁴⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-694 de 2015. MP. Alberto Rojas Ríos.

7.5.11. Como lo trajeron a colación varios de los intervinientes en sede de revisión, el proceso de implementación del Acuerdo de Paz enfrenta grandes desafíos y se caracteriza por un alto nivel de complejidad. Observar las experiencias comparadas permite constatar “la existencia de una proporción considerable –cerca del 75%– de procesos de construcción de paz en el mundo que no lograron la concreción de los compromisos contemplados en los Acuerdos de Paz”³⁵⁰, lo que implicó el retorno a la guerra, incluso con una “intensificación de la violencia”³⁵¹.

7.5.12. Lo expuesto permite concluir que garantizar la salvaguarda de la vida e integridad personal de las y de los firmantes del Acuerdo Final de Paz no solo es urgente, dado los niveles de riesgo que enfrentan, sino que exige partir de un concepto de seguridad más robusto e integral relacionado con la debida materialización del componente de reincorporación a la vida política, social y/o económica, siendo necesario que el Estado les brinde a quienes se encuentran en ese proceso unas condiciones básicas de seguridad en términos humanos, integral y preventiva, antes que solo reactiva e individual.

7.5.13. Es de especial importancia que las autoridades comprometidas con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las normas que desarrollaron los componentes del Acuerdo Final de Paz adopten medidas e implementen acciones que tengan en cuenta las distintas amenazas y experiencias de las personas en su diversidad, de las comunidades y de los territorios. En ese sentido, los procesos de reincorporación política, social y/o económica, tanto como la garantía de seguridad de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz deben ser adelantados tomando en consideración que, tanto la institucionalidad, como los avances en el proceso de reconstrucción de relaciones familiares, sociales y comunitarias, se efectúe considerando los principios de reconciliación, tolerancia y no estigmatización, así como tomando en cuenta la aplicación de enfoques de género y diferenciales.

7.6. Los principios y enfoques que deben tomarse en cuenta a la hora de materializar efectivamente el componente de reincorporación política, social y económica y de realizar, de manera eficaz, la garantía de seguridad de la población firmante del Acuerdo Final de Paz, de sus familias y de las personas que integran el recién creado partido político Comunes.

7.6.1. Entre los principios y enfoques que enriquecen la comprensión, contribuyen a la efectiva materialización del componente de reincorporación política, social y/o económica e influyen de manera decisiva en la efectiva materialización de la garantía de seguridad de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz se encuentran principios como **a)** los de reconciliación, tolerancia y no estigmatización; **b)** los denominados enfoques de derechos

³⁵⁰ Cfr. Intervención de la Universidad de La Sabana en sede de revisión.

³⁵¹ *Ibíd.*

humanos³⁵², de género³⁵³, diferencial³⁵⁴, multidimensional³⁵⁵, territorial³⁵⁶ y étnico³⁵⁷.

7.6.2. Si bien es cierto que estos principios y enfoques quedaron fijados en el Acuerdo Final de Paz como criterios hermenéuticos, también fueron incorporados en las normas que desarrollaron el contenido del Acuerdo Final de Paz en el nivel constitucional, como en el legal y reglamentario y, por ende, deben ser tomados en cuenta al momento de aplicar estas disposiciones.

7.6.3. De ahí su importancia a la hora de fijar los alcances de las obligaciones estatales en la materia. Dicho, en otros términos, estos lineamientos fueron previstos en los diferentes componentes del Acuerdo Final de Paz y deben ser aplicados al momento de interpretar o fijar el alcance de los preceptos que desarrollaron normativamente sus contenidos, sea en el nivel constitucional, legal o reglamentario³⁵⁸.

i. El papel del lenguaje y el discurso en relación con la posibilidad de hacer efectivos los principios de reconciliación, tolerancia y no estigmatización

7.6.4. En líneas anteriores quedó expuesto cómo el Decreto 895 de 2017 que creó –con carácter vinculante– el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política puso especial énfasis en que el objeto de ese sistema está relacionado con la obligación 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”³⁵⁹. En ese sentido, se estableció que debían tomarse las

³⁵²Cfr. punto 5 Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, Acuerdo Final de Paz. Ver, asimismo, Introducción, Acuerdo Final párrafo 4. Cfr., punto 2.1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política, Acuerdo Final de Paz.

³⁵³ Cfr., punto 3.4.1. Principios orientadores, Acuerdo de Paz. Ver también punto 3.4.7.4.3 que alude al Cuerpo de Seguridad y Protección. Ver también el punto 1.3.2.1 párrafo 3, así como el punto 2.3.2 y el punto 2.3.7. A todos estos puntos se hará breve referencia más adelante en esta providencia.

³⁵⁴ Cfr. Punto 3.4.1. Principios orientadores, Acuerdo Final de Paz. Ver también punto 2.1.2.1. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, literal c) del punto 2.1.2.2. Sobre estos aspectos se hará breve mención más adelante en esta sentencia.

³⁵⁵ Cfr. punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz, punto 3.4.4 y punto 3.4.5, así como punto 3.4.11.2 sobre los que más adelante se volverá de manera breve en esta decisión.

³⁵⁶ Cfr. punto 1 del Acuerdo Final, párrafo 6. Ver también punto 1.2.3, párrafo 2 Acuerdo Final de Paz.

³⁵⁷ Cfr. punto 6.2.2, Principios del Acuerdo Final de Paz.

³⁵⁸ Para ilustrar el punto debe recordarse, a manera de ejemplo, cómo, según el Decreto 299 de 2017 "Por el cual se adiciona 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", se reguló lo relativo al Plan Estratégico de Protección y, en tal sentido, se dispuso que la aplicación de los preceptos contemplados en el referido Decreto se haría bajo los principios de: i) buena fe; ii) presunción de riesgo; iii) coordinación y corresponsabilidad institucional; iv) participación; v) enfoque diferencial; vi) enfoque territorial; vii) enfoque multidimensional; viii) territorialidad; ix) idoneidad y x) concurrencia, entre otros. Otro ejemplo se encuentra en el preámbulo del Decreto Ley 2204 de 2016 "Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio (ART)", en cuyo artículo 1º se dispuso el cambio "de adscripción de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART). Esta Agencia fue creada mediante el Decreto 2366 de 2015 y se adscribe al Departamento Administrativo la Presidencia de República". Allí se lee que "de manera transversal en el Acuerdo Final se da especial relevancia al enfoque territorial, entendido como el reconocimiento de las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y la adopción de medidas acciones integrales para ser implementadas con participación activa de las comunidades, tendientes a garantizar la sostenibilidad socio-ambiental del Estado".

³⁵⁹ Artículo 2 del Decreto 895 de 2017.

medidas para diseñar, hacer seguimiento, coordinar sectorialmente y promover en los territorios, como a nivel nacional, la protección y la seguridad.

7.6.5. El Documento CONPES 3931 de 2018 –al que se hizo referencia atrás–, destacó entre las principales dificultades que presenta la reincorporación y también la garantía de seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz, de sus familias y de las personas integrantes del nuevo partido Comunes, la de su reinserción en las comunidades que les dan acogida. Precisamente, en relación con ese aspecto subrayó la importancia de trabajar temas vinculados con “la convivencia, la no estigmatización y la atención a las comunidades de manera conjunta con la población en proceso de reincorporación a la vida civil en el marco de una política de reincorporación de largo plazo”³⁶⁰.

7.6.6. Lo expuesto concuerda con la jurisprudencia desarrollada por esta Corte Constitucional en relación con el derecho a la paz como un derecho, deber y fin constitucional que constituye un eje transversal y fundamental en el ordenamiento³⁶¹. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que una sociedad solo puede existir si sus miembros se obligan entre sí a respetar los derechos humanos³⁶². En el sentido indicado, debe tomarse en cuenta lo señalado por el Documento CONPES 3931, según el cual “la presencia de grupos armados al margen de la ley, las amenazas y atentados contra líderes sociales y exintegrantes de las FARC-EP dificulta la consolidación de la paz territorial, erosiona la confianza en las garantías del proceso y constituye una limitación para el tránsito a la vida civil por parte de quienes dejaron las armas”³⁶³. Ahora, en este lugar considera la Sala necesario tomar en cuenta el papel del lenguaje y del discurso en relación con la posibilidad de hacer efectivos los principios de reconciliación, tolerancia y no estigmatización.

7.6.7. Muchas veces se considera que usar el lenguaje no constituye una “acción”. Por el contrario, suele afirmarse que “las palabras son vacías”, sobre todo cuando se les compara con el actuar de las personas. No obstante, cuando las personas se valen de las palabras para expresarse, esas palabras no sólo dicen, sino que también hacen. Además, la comunicación en los diferentes niveles de interacción social humana no está restringida exclusivamente a lo que significan las palabras en las secuencias discursivas de las frases, sino que, por lo general, están acompañadas de gestos corporales que refuerzan, contradicen o invalidan lo que se dice. Pero no son solo los gestos los únicos elementos que complementan el discurso de las personas cuando hablan, sino también otros elementos del contexto.

7.6.8. En el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz, donde se espera que diferentes autoridades estatales ejecuten un conjunto de acciones para que lo pactado se haga realidad, es de gran importancia reconocer que el

³⁶⁰ Cfr. Documento CONPES 3931 de 2018.

³⁶¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-007 de 2018. MP. Diana Fajardo Rivera y C-027 de 2018. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

³⁶² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 2018. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

³⁶³ El Documento CONPES 3931 hizo referencia las palabras expresadas por la Fundación Paz y Reconciliación; Iniciativa Unión por la Paz, 2018.

lenguaje también juega un papel central. Puede que el lenguaje impacte la realidad de manera distinta a las acciones concretas y no las suplante, pero la potencia del discurso no debe ser subestimada. Si se tiene en cuenta que el Acuerdo de Paz tiene principios rectores como el respeto, la buena fe, la voluntad política y la participación, el discurso de que se valen las autoridades estatales para comunicar cumple un rol fundamental en los procesos de reinserción en la vida civil. Esto se debe a que el Acuerdo también contempla la dimensión simbólica y social de la población firmante.

7.6.9. En el sentido anotado, la retórica empleada por los funcionarios y las funcionarias del Estado, tanto los que están a cargo de la responsabilidad directa de implementar los componentes del Acuerdo Final de Paz desarrollados por normas jurídicamente vinculantes, como aquellos que ejercen como autoridades en los distintos ámbitos estatales, debe ser asertiva y constructiva, concordante con la obligaciones jurídicas existentes y con el compromiso de honrar de buena fe y de manera integral el Acuerdo Final de Paz, como lo dispuso el Acto Legislativo 02 de 2017 y la sentencia C-630 de 2017³⁶⁴.

7.6.10. Desde la perspectiva anotada, el lenguaje configura mundos y no aparece desligado de las personas que lo “hablan, escriben o gesticulan quienes contribuyen por medio de su hablar, escribir y gesticular a llenar de contenidos no solo las normas jurídicas en una sociedad determinada”³⁶⁵, sino también la forma como estas deben ser interpretadas y aplicadas por las autoridades competentes de velar por su oportuno y eficaz cumplimiento. Por medio del lenguaje “se comunican ideas, concepciones de mundo, valores y normas, pero también se contribuye a definir y a perpetuar en el tiempo estas ideas, cosmovisiones, valores y normas”³⁶⁶.

7.6.11. Con todo, el lenguaje también es un instrumento que abre o cierra fronteras, que facilita el ejercicio de la tolerancia o lo dificulta. “Siendo el lenguaje, como lo es, uno de los principales instrumentos de comunicación y reflejando –como refleja– los hábitos, concepciones y valores imperantes en un medio social determinado, las situaciones de inclusión o exclusión también se proyectan en el lenguaje jurídico”³⁶⁷ y, específicamente, en el lenguaje usado por las autoridades estatales encargadas de aplicar las normas, de ahí que su discurso deba ser coherente o concordante con las obligaciones que están encargadas/os de cumplir.

7.6.12. De no ser ello así, esto es, cuando una cosa dicen las normas y otra es la que se ve reflejada en el discurso de las autoridades estatales encargadas de hacerlas realidad en la práctica, se generan ambivalencias y contradicciones que terminan por tener efectos estigmatizantes y discriminatorios que debilitan la confianza en las instituciones y generan, de

³⁶⁴ MM.PP. Luis Guillermo Guerrero Pérez, y Antonio José Lizarazo Ocampo.

³⁶⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-804 de 2006. MP. Humberto Antonio Sierra Porto, con aclaración de voto del Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra y Salvamentos de voto de los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla y Rodrigo Escobar Gil.

³⁶⁶ *Ibíd.*

³⁶⁷ *Ibíd.*

facto, un terreno fértil para exclusiones, incumplimientos y reacciones de tipo agresivo que, en lugar de ponerle fin a la violencia, la reproducen, esta vez, en su versión simbólica que muy prontamente podría terminar por convertirse en amenaza para la seguridad y protección de las personas.

7.6.13. Sobre las implicaciones del uso del lenguaje señaladas anteriormente, es perentorio reconocer que el Acuerdo Final de Paz impone una realidad social diferente en la cual las denominaciones de las cosas son resignificadas sustancialmente, no para ocultar la verdad –que siempre está detrás de los hechos ocurridos–, sino para facilitar la transición y hacer más tolerante e incluyente el proceso de reincorporación.

7.6.14. En virtud de la firma de un Acuerdo de Paz las personas se comprometen a dejar las armas y a avanzar hacia la vida civil. En ese sentido, dejan de ser combatientes. Por ello, tal vez una de las primeras señales en orden a una reincorporación tolerante, respetuosa e incluyente sea resignificar la manera como se nombra a estas personas. De manera similar el colectivo agrupado con el término FARC-EP, con la firma del Acuerdo Final de Paz se convierte en partido político Comunes. En virtud de esa resignificación acordada socialmente, es de esperarse que los términos usados por los representantes del Estado no sigan siendo los que se usaban antes de la firma del Acuerdo.

7.6.15. En ese sentido, adquiere total relevancia que las autoridades estatales avancen con el ejemplo y hagan un esfuerzo por dejar atrás términos que, dada la firma del Acuerdo Final de Paz, ya no son significativos y comiencen a usar expresiones que caracterizan la situación actual de manera más apropiada y concordante con las obligaciones que se desprenden de los desarrollos normativos vinculantes y de la obligación de cumplir, de manera integral, los lineamientos que se desprenden del instrumento, acorde con el principio de buena fe.

7.6.16. Desde luego, por medio de esa resignificación no se modifica el trasfondo fáctico, ni se cambian los hechos históricos sobre los que existe un imperativo de verdad que se encuentra en proceso de ser esclarecida. Lo que el lenguaje como articulador de la realidad social se encarga de hacer es de abrir un espacio para que la misma realidad social se transforme y, en el caso de un país inmerso en un conflicto armado de confrontación y odios, pueda aspirar a un espacio de convivencia pacífica, incluyente y tolerante.

7.6.17. Siendo este el objetivo principal, la resignificación por medio del carácter performativo de los actos de habla usados por los representantes del Estado es una estrategia para transformar una realidad enmarcada por la violencia en una apuesta por la paz. El Acuerdo Final de Paz es entonces una manifestación colectiva que da un nuevo significado a ciertos términos para facilitar el proceso de transformación. En ese sentido, debe prevenir la Sala a las autoridades acerca de un uso del lenguaje que siga anclado en las denominaciones del pasado y que no haga el esfuerzo explícito por apostarle

al nuevo sentido de las palabras con la honda repercusión que tienen en el tránsito de la población signataria hacia la vida civil.

7.6.18. Adquirir esta claridad también permite ver que un uso positivo del lenguaje por parte de las autoridades estatales **puede tener una dimensión “preventiva”** –se destaca–. Con esto la Sala hace referencia a que, en medio de un contexto en el que la información se mueve a gran velocidad, es necesario concentrar los esfuerzos en evitar los procesos de estigmatización. No hay que olvidar que estos procesos llevan a que ciertas personas queden marginalizadas.

7.6.19. La no estigmatización, así como el discurso asertivo, constructivo y empático se pueden ver como parte de las obligaciones atribuidas a las autoridades gubernamentales y estatales relacionadas con cumplir de buena fe el Acuerdo Final de Paz y las normas vinculantes de desarrollo. Más allá de que en el pasado la población firmante del Acuerdo Final de Paz haya tenido parte en actividades delictivas (y sobre las cuales tiene que responder, ofrecer verdad, reparación y garantías de no repetición), las autoridades deben ver su individualidad como algo que va más allá de esa criminalidad y que no se puede someter a ella. En ese sentido, la no estigmatización es uno de los elementos que posibilitan la credibilidad de los procesos, la reconciliación y la tolerancia. Otro elemento que se puede alimentar a través del discurso estatal es la confianza entre los diferentes miembros de la sociedad. El respeto por las otras personas sólo se traduce en respeto a su integridad física cuando se han salvaguardado los canales de diálogo entre individuos diversos.

7.6.20. Dicho lo anterior, vale la pena tener en cuenta que, ahí donde existe la posibilidad de escuchar palabras de fácil comprensión, tolerantes, asertivas y que no refuerzan imaginarios sociales y culturales de estigmatización, el discurso estatal se convierte en uno de los principales elementos para promover y asegurar que se pueda hacer de la palabra un medio constructivo que estimula la acción y facilita cumplir de buena fe con lo pactado.

7.6.21. Lo contrario, vale decir, el uso de un lenguaje no asertivo y discordante por parte de las autoridades que tienen a su cargo cumplir las obligaciones derivadas de las normas que desarrollaron los contenidos del Acuerdo Final de Paz, termina por resquebrajar de manera profunda los pilares sobre los que se cimentó este instrumento e incide negativamente en la posibilidad de que se cumplan de manera efectiva estas normas, hasta el punto de que puede terminar por vaciarlas de contenido, con graves consecuencias para la justicia transicional y la superación efectiva del conflicto. Esto último hace más factible el riesgo de una posible repetición.

ii. Los componentes de reincorporación política, social y económica y de garantía de seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz a la luz de los enfoques de derechos humanos, de género y diferencial, multidimensional, territorial, participativo y étnico

a) El enfoque de derechos humanos

7.6.22. El enfoque de derechos humanos contemplado en el Acuerdo Final de Paz tiene unas implicaciones hermenéuticas claras a la hora de fijar el sentido y alcance de las obligaciones estatales en la materialización de los componentes de reincorporación de las personas firmantes del Acuerdo de Paz y el previsto para ofrecerles garantía de seguridad, estrechamente conexos entre sí.

7.6.23. En ese sentido, la aplicación de este enfoque implica ampliar el horizonte de comprensión e impone efectuar una mirada integradora de diferentes aspectos relacionados con afianzar las condiciones para que estas personas cuenten con la posibilidad real y efectiva de **i)** intervenir en la configuración de su propio proyecto de vida; **ii)** ejercer libremente sus derechos en el ámbito político, económico, social, cultural y medioambiental y **iii)** cultivar sus vínculos con un colectivo más amplio compuesto por sus familias y las comunidades en las que buscan desarrollar su existencia. Los mencionados aspectos de este enfoque integral de derechos humanos han sido reconocidos por la Organización de Naciones Unidas en la guía operacional sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de la siguiente manera³⁶⁸:

i) Reincorporación económica: supone la creación de oportunidades económicas para que los excombatientes puedan desarrollar su vida civil y, en particular, un estilo de vida alternativo a la violencia. Lo anterior supone, entre otros, la creación de empleos, la generación de ingresos y la capacitación.

ii) Reincorporación social y psicológica: Abarca la adopción de medidas a) de atención psicosocial y física; b) orientadas a la reconciliación y la construcción de confianza ; c) el fortalecimiento del capital social y la aceptación; d) la promoción de espacios que permitan el fortalecimiento de los lazos con las familias y otros seres cercanos –teniendo presente que en la guerra, los combatientes forman un verdadero sentido de comunidad–; v) el aprendizaje y capacitación sobre herramientas prácticas de la vida civil como la solución pacífica de los conflictos, la paternidad o la maternidad o el comportamiento apropiado en el sitio de trabajo y vi) la implementación de medidas de reasentamiento o retorno, para facilitar el acceso a la vivienda.

iii) Reincorporación política: Representa la adopción de medidas que permitan la participación el involucramiento de excombatientes no sólo en las decisiones relacionadas con el posconflicto sino también en la construcción y diseño de políticas

³⁶⁸ ONU. “Operational guide to the integrated disarmament, demobilization and reintegration standards”. (2014). Citado por la intervención efectuada por la Universidad de La Sabana en sede de revisión.

nacionales, regionales y comunitarias. Supone la amplificación de las voces de los destinatarios del programa en la sociedad.

iv) Reincorporación comunitaria: Supone la adopción de medidas y la creación de espacios que permitan a) el fortalecimiento de la relación entre los excombatientes y las comunidades receptoras, b) faciliten la inclusión en diferentes sectores sociales, c) minimizar la percepción de que los excombatientes están siendo ‘premiados’, c) involucrar a las comunidades también en los procesos de reincorporación, d) garantizar la seguridad de los destinatarios del programa y e) promover la reconciliación, la recuperación y el desarrollo. Tal y como ha sido reconocido por el Relator de las Naciones Unidas para la Verdad, la Justicia, la Reparación y la No Repetición, ‘el éxito final de los programas de desarme, desmovilización y reintegración depende de la voluntad de las comunidades de reintegrar a los combatientes que regresan’; de ahí que este punto sea especialmente relevante.

7.6.24. A propósito de lo anterior, es importante tomar nota de que en Colombia por disposición Constitucional directa –artículos 1^{o369}, 2^{o370}, 4^{o371}, 5^{o372}, 13³⁷³ y 93³⁷⁴ C.P., entre otros–, el enfoque integral de los derechos humanos tiene aplicación en toda política de Estado, por lo que la reincorporación política, social y/o económica de la población firmante del Acuerdo Final de Paz y, de paso, la garantía del componente de seguridad de estas personas, sus familias, los colectivos y las comunidades en las que desarrollarán su existencia no podría considerarse, en manera alguna, al margen de la aplicación de dicho enfoque.

³⁶⁹ “ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

³⁷⁰ “ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: 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. // Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

³⁷¹ ARTICULO 4o. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. // Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

³⁷² “ARTICULO 5o. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”.

³⁷³ ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. // El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. // El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

³⁷⁴ “ARTICULO 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. // Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (...)”.

7.6.25. A lo expuesto se suma un aspecto principal y es que centrarse en la necesidad de realizar toda la gama de derechos amplía la comprensión de seguridad, dejando de marcar el acento en el elemento más restrictivo de presencia militar y policiva y abona el terreno para partir más bien de una comprensión de seguridad centrada en la persona, más amplia, integral, compleja y abarcadora.

7.6.26. Sobre este extremo, es importante reiterar que la óptica integral de derechos humanos se encuentra prevista en el propio Acuerdo de Paz y ha sido destacada por la Corte Constitucional. Esta Corporación ha subrayado que el proceso de reincorporación política, social y o económica **i)** “se fundamenta en el reconocimiento de la libertad individual y del libre ejercicio de los derechos individuales de cada una de las personas destinatarias del programa”³⁷⁵ y **ii)** “es un escenario en el que se materializan los derechos de la población signataria del Acuerdo Final de Paz a ‘un mínimo vital, representado en el acceso a bienes y servicios básicos, así como su recuperación económica y la creación de medios de vida que reduzcan el riesgo de reincidencia en la criminalidad’”³⁷⁶.

7.6.27. En tal virtud, a las autoridades estatales les corresponde asegurar el respeto de estos derechos, así como prevenir que sean quebrantados, acudiendo a medidas y a acciones concretas, dirigidas a enfrentar riesgos reales o inminentes de vulneración³⁷⁷. Igualmente, cuando se presenta el desconocimiento grave de estos derechos –lo que abarca también las infracciones al Derecho Internacional Humanitario –DIH–, las autoridades estatales tienen la obligación de investigar, juzgar y sancionar³⁷⁸ y deben asegurar que se disponga de los recursos suficientes para reparar a quienes han

³⁷⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-569 de 2017. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³⁷⁶ *Ibíd.*

³⁷⁷ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No.

4; Corte IDH. Caso Yarce y otras Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325; Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 420. Citado en la intervención realizada por la Universidad de La Sabana en sede de revisión.

³⁷⁸ Corte IDH. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C No. 252; Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154; Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75. Citada por la intervención realizada por la Universidad de La Sabana en sede de revisión.

sido vulnerados en sus derechos³⁷⁹, adoptando las medidas y realizando las acciones indispensables para evitar que esta situación vuelva a repetirse³⁸⁰.

7.6.28. Como se verá en lo que sigue, más detalladamente, el modelo de reincorporación política, social y/o económica previsto en el Acuerdo Final de Paz es indispensable para afianzar las garantías de seguridad de la población signataria del instrumento, fue desarrollado normativamente en concordancia con este enfoque integral de derechos.

7.6.29. Es así como según lo dispuesto en el Decreto Ley 899 de 2017 y la Resolución 4309 de 2019, proferida por la Agencia de Reincorporación y de Normalización (ARN), no solo se determinó quiénes podían formar parte del proceso de reincorporación social y económica, a saber, las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz acreditadas por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), sino que se previó que le correspondía a la ARN tramitar y registrar los recursos pertinentes para que esta población ingrese a la ruta de reincorporación.

7.6.30. Un papel central en el proceso de reincorporación adquiere el contenido del Documento CONPES 3931 de 2018 cuyo propósito fue, entre otros aspectos, establecer qué acciones deben desarrollarse para **a)** fortalecer los procesos de articulación y planificación relativos a la reincorporación de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz y sus familias; **b)** promover la reincorporación comunitaria en el territorio, dirigida a fortalecer el tejido social, la convivencia y la reconciliación; **c)** generar las condiciones para acceder a instrumentos y recursos indispensables con el fin de estabilizar la proyección económica de la población signataria del Acuerdo Final de Paz, sus familias y colectivos conforme a sus intereses, necesidades y potencialidades y **d)** ofrecer condiciones para el acceso y atención de los derechos fundamentales de estas personas³⁸¹.

³⁷⁹ Naciones Unidas, Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. (14 de octubre de 2014) A/69/518; Comité de Derechos Humanos. Dictamen adoptado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2372/2014. Paraguay. CCPR/C/123/D/2372/2014. 26 de septiembre de 2018; Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2250/2013. Ucrania. CCPR/C/123/D/2250/2013. 31 de agosto de 2018; Corte IDH. Caso Villaseñor Velarde y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2019. Serie C No. 374, párr. 147; Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, Párrafo 130; Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 231. Cfr. Intervención de la Universidad de La Sabana en sede de revisión.

³⁸⁰ Corte IDH. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C No. 252; Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154; Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75. 72 Cuervo, Jorge Iván, Eduardo Bechara Gómez, and Verónica Hinestroza Arenas. "Justicia transicional: modelos y experiencias internacionales. A propósito de la ley de justicia y paz." Books 1 (2007).

³⁸¹ Cfr. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3931 - Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP.

7.6.31. El mencionado documento CONPES 3931 de 2018 contiene así la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de los Exintegrantes de las FARC-EP y adoptó los siguientes principios orientadores que deben estar presentes, de manera transversal, en cada una de las etapas y de los componentes de la reincorporación de las personas del Acuerdo Final de Paz, entre ellos, los que se mencionan a continuación: **i) integralidad**³⁸²; **ii) materialización e institucionalización del enfoque diferencial**³⁸³ y **iii) corresponsabilidad y presencia del Estado**³⁸⁴.

7.6.32. En el documento referido se reconoció que para la población signataria del Acuerdo Final de Paz podrían presentarse dificultades relativas a su relacionamiento con las comunidades, tanto como con la institucionalidad en los territorios, en atención a los riesgos y amenazas que se ciernen sobre ella, sus comunidades y organizaciones sociales en las zonas de reincorporación.

7.6.33. Se resaltó que esa situación dificultaba la consolidación de la paz territorial y erosionaba la confianza, limitando el tránsito a la vida civil de estas personas, lo que imponía a las autoridades estatales, en todos los niveles, el deber de cumplir con sus obligaciones y compromisos en materia de reincorporación. Entre estos, los siguientes deberes ya mencionados en la parte inicial de esta providencia y los que, como se vio líneas atrás, fueron incorporados por el ordenamiento en diferentes normas de carácter legal y reglamentario o ya estaban previstas en el ordenamiento vigente, habiendo sido incluso objeto de pronunciamiento por la jurisprudencia constitucional³⁸⁵:

i) Brindar seguridad al nuevo movimiento político, sus dirigentes y militantes, con la obligación concreta de crear un Sistema Integral para el Ejercicio de la Política³⁸⁶.

ii) Garantizar la implementación de medidas necesarias para intensificar efectiva e integralmente las acciones contra organizaciones criminales que atenten contra personas que

³⁸² “Dirigido a asegurar que las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz y sus familias puedan disfrutar de una vida digna, a través del goce efectivo de sus derechos y el uso de los bienes públicos, tales como la salud, la vivienda, la tierra, la educación, conectividad e infraestructura”.

³⁸³ “Proceso mediante el cual se busca concretar acciones institucionales, técnicas y operativas, con enfoques que hagan factible reconocer las necesidades y particularidades derivadas del género, orientación sexual, arraigo territorial o cosmovisión de las personas en proceso de reincorporación política, social y/o económica, según corresponda”.

³⁸⁴ “Que se traduce en la necesidad de un trabajo institucional articulado y coordinado que haga presencia en las diferentes partes del territorio inclusive en zonas rurales y garantice que la población signataria del Acuerdo Final de Paz que transitan la ruta de reincorporación y las personas que habitan esos espacios puedan ejercer eficazmente sus derechos”.

³⁸⁵ Cfr. Decreto 1066 de 2015. Artículo 2.4.1.4.3. Corte Constitucional. Sentencia T-719 de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁸⁶ Acuerdo para la Paz. Punto 2, desarrollado, entre otras normas, por el Decreto 895 de 2017 "por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política" y por Decreto 299 de 2017 “por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección”.

participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz³⁸⁷.

iii) Aplicar las normas de persecución penal contra organizaciones y conductas criminales que causen daños a las personas mencionadas en el punto anterior³⁸⁸.

iv) Observar las normas de DIH para proteger a la población³⁸⁹.

v) Garantizar un proceso de formación en materia de autoprotección para la seguridad orientado a los excombatientes³⁹⁰.

vi) Adoptar medidas de seguridad con un enfoque diferencial y territorial, con la participación de la Sociedad Civil incluyendo a excombatientes³⁹¹.

vii) Desmantelar a las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz, incluyendo organizaciones criminales que hayan sido denominadas sucesoras del paramilitarismo³⁹².

viii) Ejecutar el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección orientado a salvaguardar la vida y seguridad de las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las extintas FARC-EP a la actividad política legal, sus actividades y sedes, a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la

³⁸⁷ Acuerdo para la Paz. Punto 3.4, desarrollado, entre otras normas, por el Decreto 300 de 2017 que creó La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección en la Unidad Nacional de Protección, como se indicó en el numeral 2.2.10 de la presente sentencia y por el Decreto 299 de 2017, “por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección”.

³⁸⁸ Acuerdo para la Paz. Punto 3.4, desarrollado, entre otras normas, por el Decreto Ley 898 de 2017 y por el Decreto 299 de 2017, “por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección”.

³⁸⁹ Acuerdo para la Paz. Punto 3.4. Las disposiciones de Derecho Internacional Humanitario (DIH) y de Derechos Humanos (DDHH) que inspiran parte de los contenidos del Acuerdo Final de Paz, derivan su fuerza vinculante, directamente, de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario suscritos por Colombia y aprobados por el Congreso de la República que las contienen.

³⁹⁰ Acuerdo para la Paz. Punto 3.4, desarrollado, entre otras normas, por el Decreto 1581 de 2017 que establece la necesidad de fortalecer los programas de protección de la Unidad Nacional de Protección.

³⁹¹ Acuerdo para la Paz. Punto 3.4, desarrollado, entre otras normas, por el Acto Legislativo 01 de 2017, el Decreto 1581 de 2017 que establece la necesidad de fortalecer los programas de protección de la Unidad Nacional de Protección, el Documento CONPES 3931 de 2018.

³⁹² Acuerdo para la Paz. Punto 3.4, desarrollado entre otras normas por el Decreto Ley 898 de 2017. Es importante destacar que el Acto Legislativo 05 de 2017, declarado exequible mediante sentencia C-076 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos, tiene un contenido prohibitivo más amplio que va más allá de los grupos paramilitares y abarca también a todos los grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, como lo son las bandas criminales, las guerrillas u otros grupos subversivos que subsisten.

vida civil, así como a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo³⁹³.

ix) Identificar y valorar periódicamente el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados³⁹⁴.

x) Respetar la presunción de riesgo extraordinario en ex integrantes de las extintas FARC-EP firmantes del Acuerdo Final de Paz³⁹⁵.

xi) Obligación de la Agencia para Reincorporación y Normalización de prestar asesoría sobre el manejo de situaciones de riesgo asociados a su seguridad personal por su condición de desmovilizado y firmante del Acuerdo Final de Paz³⁹⁶.

7.6.34. Se señaló, asimismo, que, con el objetivo de asegurar una igualdad efectiva resultaba imprescindible tomar medidas de orden afirmativo que respondieran “a los impactos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres, en particular la violencia sexual”. De ahí que fuera imperativo adelantar acciones de carácter diferenciado para asegurar el acceso a los planes y programas previstos, garantizando la presencia activa de las mujeres, sus organizaciones y su representación equitativa en los diferentes espacios de participación. En ese sentido, quedó establecido que el enfoque de género debería ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de las normas de distintos niveles que tienen por objeto implementar los componentes del Acuerdo.

7.6.35. El aspecto mencionado resulta muy importante a la hora de comprender la estrecha relación existente entre la realización estatal del componente de reincorporación política, social y económica de la población signatarias del Acuerdo Final de Paz y la debida materialización del componente de garantía de seguridad en su favor, dado el nivel de riesgos y amenazas que se ciernen sobre estas personas con necesidades diversas y específicas. Tal es el caso de las niñas, adolescentes y mujeres.

b) El enfoque de género

7.6.36. Por lo general, se reconoce que las situaciones de guerra o de conflicto armado afectan de manera distinta a los hombres y a las mujeres³⁹⁷.

³⁹³ Desarrollo normativo del Acuerdo Final de Paz llevado a cabo por el Decreto 1066 de 2015 en su artículo 2.4.1.4.1.

³⁹⁴ Desarrollo normativo realizado por la Corte Constitucional en la sentencia T-719 de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁹⁵ Decreto 1066 de 2015. Artículo 2.4.1.4.3.

³⁹⁶ Artículo 32 de la Resolución 754 de 2013.

³⁹⁷ “La relatora de la ONU constató durante su visita a Colombia que la violencia contra las mujeres es utilizada como estrategia de guerra por los actores del conflicto armado, en su lucha por controlar territorios y las comunidades que habitan”. Teniendo en cuenta las observaciones realizadas in loco y considerando los testimonios presentados la relatora identificó “cuatro principales manifestaciones de violencia que afectan

Si eso es cierto, y al respecto existen amplias coincidencias, también lo es que una comprensión realista, que permita superar la situación de conflicto de manera adecuada, debe admitir la importancia que reviste que las mujeres tengan un rol protagonista y participativo en la implementación de los distintos componentes del Acuerdo Final de Paz, en particular, el relacionado con la reincorporación política, social y económica, así como con la garantía de seguridad de las personas firmantes.

7.6.37. Al margen de las conquistas obtenidas en el terreno normativo en relación con la protección de los derechos de las mujeres, adolescentes y niñas –que son múltiples y de gran relevancia–, resulta indispensable reconocer que la violencia contra ellas es estructural, incluso precede al conflicto, se agudiza durante el mismo y se mantiene aún después de firmado el Acuerdo de Paz, hasta el punto que las transformaciones que la suscripción de este instrumento podría ofrecer, si no se apoyan en una perspectiva que ponga su foco en la violencia de género y la hagan visible, contribuyen más bien a reforzarla, dados los esquemas mentales, culturales e institucionales predominantes.

7.6.38. A las barreras económicas, psicológicas –miedo, estigma, pérdida de la propia estima– se unen las de orden burocrático e institucional que suelen dificultar o impedir la activa participación de las mujeres, adolescentes y niñas en la implementación de los componentes del Acuerdo Final de Paz y, particularmente, en los de reincorporación política, social y/o económica que repercute de manera considerable en la materialización del componente de seguridad.

7.6.39. El enfoque de género permite ver que la reincorporación debe ser sensible a la situación de desventaja histórica y violencia generalizada contra las mujeres, adolescentes y niñas; que deben adoptarse suficientes salvaguardas para protegerlas –en especial a aquellas que han sido víctimas de violencia de género– y procurar los medios económicos y de solidaridad para que ellas puedan recuperar su autoestima y reintegrarse efectivamente en el tejido social y, si así lo desean, cumplir también un papel activo en la vida comunitaria, institucional y política, para lo cual resulta imprescindible comenzar por brindarles los medios y las oportunidades para que puedan participar efectivamente en los distintos ámbitos relevantes para su existencia.

7.6.40. Ahora bien, resulta preciso admitir que no es lo mismo ofrecer a los hombres oportunidades laborales y/o educacionales que brindárselas a las

especialmente a las mujeres dentro del conflicto armado. En primer término, los actores del conflicto armado emplean distintas formas de violencia física, psicológica y sexual para "lesionar al enemigo", ya sea deshumanizando a la víctima, vulnerando su núcleo familiar y/o impartiendo terror en su comunidad, con el fin de avanzar en el control de territorios y recursos. En esta clase de violencia, las mujeres pueden ser blanco directo o víctimas colaterales, como resultado de sus relaciones afectivas como hijas, madres, esposas, compañeras, o hermanas. En segundo término, la violencia destinada a causar el desplazamiento forzado del territorio y el consecuente desarraigo de su hogar, vida cotidiana, comunidad y familia. En tercer término, la violencia sexual que puede acompañar el reclutamiento forzado de las mujeres, destinado a hacerlas rendir servicios sexuales a miembros de la guerrilla o las fuerzas paramilitares. En cuarto término, la violencia destinada a hacerlas objeto constante de pautas de control social impuestas por grupos armados ilegales en poblaciones o territorios bajo su control. Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos "Las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación derivadas del Conflicto Armado en Colombia", visible en la red en el sitio https://www.cidh.oas.org/countryrep/ColombiaMujeres06sp/III.htm#_ftnref43

mujeres. Las tasas de inserción laboral y/o escolarización femenina, así como la remuneración son muy inferiores a la de los hombres, entre otras cosas, porque si no se adoptan medidas afirmativas, que contribuyan a aligerar la carga de las mujeres, cualquier política en ese sentido se quedará escrita en el papel.

7.6.41. El enfoque de género hace factible sacar a la luz algunos de los principales aspectos relacionados con la necesidad de adoptar correctivos que favorezcan la materialización efectiva de los derechos de las mujeres, adolescentes y niñas. En vista de la posición subordinada y, poco relevante, que suele conferirse en la práctica a lo femenino, las mujeres, adolescentes y niñas tienen escaso protagonismo en orden a participar activamente en los planes y programas que harán efectiva su reincorporación a la vida política, social y/o económica y, de no mediar la urgente y debida aplicación del enfoque de género, terminará por predominar una visión impregnada por el ambiente machista y patriarcal hegemónico que también afecta de manera profunda la debida materialización de la garantía de protección a la que ellas tienen derecho.

7.6.42. En particular, debe tenerse presente que las mujeres suelen estar subrepresentadas en las instituciones y que ello puede replicarse, si no se toman los correctivos del caso, en aquellas políticas dirigidas a implementar los distintos componentes del Acuerdo Final de Paz³⁹⁸. Al déficit de representación femenina en las instituciones, se añade la ausencia de relevancia que, por lo general, se confiere a los enfoques diferenciados, tanto como a las políticas afirmativas y, en consecuencia, la inexistencia de mecanismos para implementar una política en la que tenga presencia la visión de las mujeres, adolescentes y niñas. Para no hablar de la revictimización a la que suelen verse abocadas aquellas que han sido víctimas de violencia sexual, abusos sexuales, prostitución forzada, abortos y embarazos no deseados.

7.6.43. Precisamente ante esta realidad inocultable, el Acuerdo Final de Paz subrayó la importancia del enfoque de género y resaltó la necesidad de tomar en cuenta los riesgos específicos que enfrentan las mujeres, adolescentes y niñas, que amenazan su vida, libertad, integridad y seguridad³⁹⁹. Así, por ejemplo, en el punto 1.3.2.1 párrafo 3 se hizo referencia a la adopción de un enfoque diferencial y de género, que tenga en cuenta los requerimientos en salud para las mujeres de acuerdo con su ciclo vital y medidas especiales para mujeres gestantes y los niños y niñas, en la prevención, promoción y atención en salud.

7.6.44. En el punto 2.3.2 relativo a la promoción de la participación electoral se habla de promover un ejercicio ampliamente participativo de diagnóstico con enfoque de género, de los obstáculos que enfrentan estas poblaciones en el ejercicio del derecho al voto y adoptar las medidas correspondientes.

³⁹⁸ Cfr. Irantzu MENDIA AZKUE, Conferencia transmitida por red el 8 de agosto de 2013 con el título “Justicia Transicional y Políticas Públicas en clave feminista”.

³⁹⁹ Cfr., punto 3.4.1. Principios orientadores, Acuerdo de Paz.

7.6.45. El punto 2.3.7 se pronuncia acerca de la promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del Acuerdo Final de Paz. Allí se enfatiza que el Gobierno Nacional y las extintas FARC-EP rechazan cualquier forma de discriminación contra la mujer y reafirman que el aporte de las mujeres como sujetos políticos en la vida pública es vital para el fortalecimiento de la democracia y para el mantenimiento y el fomento de la paz. Además, en la implementación de todo lo acordado en el punto 2 del Acuerdo Final se dispone que se garantizará el enfoque de género, y se diseñarán y adoptarán las medidas afirmativas necesarias para fortalecer la participación y liderazgo de la mujer y, particularmente, para promover el cumplimiento de los anteriores propósitos.

7.6.46. En el punto 3.4.7.4.3 que alude al Cuerpo de Seguridad y Protección se convino que el protocolo de seguridad y protección determinará el sistema operativo y conformación de los esquemas de protección –que observarán un enfoque de género– a los cuales estarán integrados los enlaces del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las extintas FARC-EP a la actividad legal, y los enlaces de la Policía Nacional.

7.6.47. A propósito de lo señalado cabe mencionar, en este lugar, que el documento 3931 de 2018 emitido por Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) presentó una Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE) de la población signataria del Acuerdo de Paz que resulta significativo para la aplicación del enfoque de género y diferencial –también el étnico y de discapacidad–, en los distintos componentes del Acuerdo Final de Paz.

7.6.48. La concepción de este instrumento se fundamentó, precisamente, en el componente de reincorporación definido como “un proceso que [consideraría] los intereses de la comunidad de las extintas FARC-EP en proceso de reincorporación y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, y al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local”. Este proceso tendría “en todos sus componentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres”⁴⁰⁰.

7.6.49. Bajo ese marco, sostuvo el referido documento que la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de la población signataria del Acuerdo Final de Paz sería de avanzada en concebir el enfoque de género como un aspecto transversal aplicable a todos sus componentes⁴⁰¹ y, al paso, en reconocer como ejes principales **i)** la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; **ii)** la necesidad de adoptar medidas afirmativas que

⁴⁰⁰ Punto 3.2.2 del Acuerdo Final de Paz.

⁴⁰¹ Así, sobre la base del trabajo realizado por la Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación, incluyó en la política diecisiete (17) acciones prioritarias de género, entre las cuales, ocho (8) tienen un enfoque de derechos de las mujeres; seis (6) incluyen enfoques diferenciales; una (1) un enfoque de género, otra un enfoque de diversidad y otra un enfoque étnico. Ahora bien, de las diecisiete (17) acciones, seis (6) se encuentran dirigidas a mujeres firmantes del Acuerdo Final de Paz, una (1) a la población LGTBI de las personas Acuerdo Final de Paz y cuatro (4) más son mixtas.

promuevan y materialicen esa igualdad, tanto como **iii)** la importancia de reconocer los impactos diferenciales del conflicto en la vida de las mujeres.

7.6.50. Así, teniendo en cuenta la definición de reincorporación contemplada en el punto 3.2.2 del Acuerdo Final de Paz ya referida, el documento CONPES 3931 de 2018 contempló varias acciones para materializar estos enfoques desde distintos pilares.

7.6.51. El primero, dirigido a fortalecer los procesos de articulación y planificación entre quienes se encuentran institucionalmente comprometidos con la reincorporación y las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz. En ese eje se incluyeron cuatro (4) acciones prioritarias: **i)** formar el personal de recursos humanos de las autoridades competentes, de modo que apliquen los enfoques de género y diferencial en el plan de acción de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)⁴⁰²; **ii)** articular esfuerzos para que las autoridades estatales incorporen el enfoque de género y diferencial en la oferta de servicios institucionales para la reincorporación⁴⁰³; **iii)** definir lineamientos y orientaciones técnicas indispensables con enfoque de género y diferencial para flexibilizar la oferta institucional⁴⁰⁴ y **iv)** diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y monitoreo que incluyan, entre otros, el enfoque de género y diferencial⁴⁰⁵.

7.6.52. El segundo es el relativo a la promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio y se dirige a fortalecer el tejido social, la convivencia y la reconciliación. Contempla las siguientes cuatro acciones que forman parte del Sistema Nacional para la Reincorporación o deben adelantarse de manera coordinada con las entidades que forman parte de este Sistema y deben avanzar con enfoque de género, diferencial y étnico: **i)** establecer programas y proyectos encaminados a promover el trabajo conjunto entre las comunidades, la población signataria del Acuerdo Final de Paz e instituciones en las distintas dimensiones sociales, culturales, deportivas, productivas y económicas que contribuyan a restablecer el tejido social, de modo armónico con el territorio donde tiene lugar el proceso de reincorporación⁴⁰⁶; **ii)** diseñar e implementar la Estrategia de Reincorporación Comunitaria de modo que aporte a la convivencia y a la reconciliación en el territorio donde tenga lugar la reincorporación⁴⁰⁷; **iii)** promover e implementar estrategias para fortalecer la ciudadanía activa de las mujeres de la comunidad

⁴⁰² “Lo anterior, comprende adecuar institucional y misionalmente estas entidades, de modo que implementen de manera adecuada los mencionados enfoques y aseguren la materialización de los derechos de las mujeres en el proceso de reincorporación”.

⁴⁰³ “Esto implica que al momento de brindar atención en los diferentes campos se procure materializar los derechos de las mujeres, adolescentes y niñas teniendo en cuenta sus especificidades y superando los obstáculos que les impide el ejercicio pleno de sus derechos. Las autoridades responsables de esta acción son la Agencia de Reincorporación y de Normalización (ARN), la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)”.

⁴⁰⁴ En este caso las autoridades responsables de la acción son la ARN y la CNR.

⁴⁰⁵ La acción incluye en este caso también el enfoque de discapacidad y el étnico. La autoridad responsable de esta acción es la ARN.

⁴⁰⁶ En este caso la autoridad responsable es la ARN bajo las directrices establecidas por el CNR, en articulación con las entidades que formarán parte del Sistema Nacional para la Reincorporación.

⁴⁰⁷ Esta acción se realizará de manera articulada con las entidades que integran el Sistema Nacional de Reincorporación. En este caso la autoridad responsable es la ARN, bajo los lineamientos del CNR.

y las firmantes del Acuerdo Final de Paz, de modo que aumente su incidencia en el manejo de los asuntos públicos, la construcción de la paz, tanto como la promoción de las agendas de las mujeres a nivel territorial y nacional⁴⁰⁸ y **iv)** facilitar escenarios de participación de las mujeres de la comunidad y de aquellas firmantes del Acuerdo Final de Paz en la implementación de estrategias de reconciliación convivencia pacífica, construcción de paz y ejercicios de no repetición⁴⁰⁹.

7.6.53. El tercero está relacionado con las condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz y sus familias según sus intereses, necesidades y potencialidades y comprende las siguientes acciones: **i)** diseñar e implementar estrategias que impulsen la autonomía económica de las mujeres firmantes del Acuerdo Final de Paz y al mismo tiempo garanticen tanto el acceso a los recursos como el ejercicio del control y la administración de estos recursos⁴¹⁰; **ii)** promover estrategias integrales para reducir las barreras que suelen enfrentar las mujeres relacionadas con las labores del cuidado, permitiendo el acceso a los demás componentes de la reincorporación⁴¹¹.

7.6.54. El cuarto es el relativo a las condiciones para el acceso y atención de los derechos fundamentales e integrales de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz y de sus familias y comprende las siguientes acciones **i)** diseñar un programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género, derechos de las mujeres, territorial y étnico que permita atender sus necesidades específicas y las de sus familias⁴¹²; **ii)** promover el acceso y la permanencia de las mujeres firmantes del Acuerdo Final de Paz a la educación básica primaria, secundaria y a la formación para el trabajo o a la educación superior, generando condiciones para favorecer el acceso de las madres con hijos e hijas a cargo y jefas de hogar⁴¹³; **iii)** desarrollar estrategias relacionadas con la promoción y prevención en materia de derechos sexuales y reproductivos que beneficien a las mujeres firmantes del Acuerdo Final de Paz⁴¹⁴; **iv)** promover estrategias para prevenir, atender y sancionar las violencias contra las mujeres firmantes del Acuerdo Final de Paz⁴¹⁵; **v)** implementar estrategias de seguridad y protección para las mujeres firmantes del Acuerdo Final de Paz, atendiendo sus particularidades y riesgos

⁴⁰⁸ En este caso la autoridad responsable es la ARN en coordinación con la CPEM, el Ministerio del Interior y el CNR.

⁴⁰⁹ En este caso la autoridad responsable es la ARN, en coordinación con el Sistema Nacional de Reincorporación y el CNR.

⁴¹⁰ Las autoridades responsables de esta acción son la ARN en coordinación con el SENA, el Ministerio de Educación Nacional, la CPEM y el Ministerio del Trabajo.

⁴¹¹ Las autoridades responsables de esta acción son la ARN en coordinación con el SENA, la CPEM, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo, y el Ministerio de Salud y Protección Social.

⁴¹² La autoridad responsable de esta acción es la ARN en coordinación con el CNR.

⁴¹³ Las autoridades responsables de esta acción son la ARN, el Ministerio de Educación Nacional y el SENA.

⁴¹⁴ De esta acción es responsable la ARN en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y la CPEM.

⁴¹⁵ Las autoridades a cargo de esta acción son ARN, en coordinación con la CPEM, el ICBF, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Fiscalía y el CNR.

diferenciales⁴¹⁶; **vi)** adelantar estrategias dirigidas a proteger, garantizar y evitar la vulneración de los derechos de las personas LGTBI firmantes del Acuerdo Final de Paz⁴¹⁷ y **vii)** construir y consultar de manera conjunta y participativa con las organizaciones y autoridades de los pueblos y grupos étnicos los instrumentos normativos para adoptar el programa especial de armonización para la reincorporación social y económica con enfoque diferencial, étnico y de género⁴¹⁸.

7.6.55. Además de las estrategias reseñadas, se debe enfatizar en este lugar que las mujeres firmantes del Acuerdo Final de Paz cuentan con una Estrategia Integral para la Reincorporación cuyo propósito es orientar la acción estatal hacia el cumplimiento de sus derechos que es pionera en el mundo y comprende tres aspectos de intervención estrechamente relacionados entre sí: el personal, el colectivo y el comunitario. Las acciones relacionadas en los párrafos anteriores que fueron consignadas en el documento CONPES 3931 de 2018 pretenden hacer realidad estos aspectos, acentuando, principalmente, la aproximación con la configuración participativa de las dimensiones colectiva y comunitaria de la vida de las mujeres firmantes del instrumento.

7.6.56. Esta participación de las mujeres excombatientes de las FARC resulta clave en el proceso de reincorporación y se encuentra avalada también por la Resolución 1325 de 2000 emitida por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Dicho instrumento respalda la necesidad de aplicar el enfoque de género para promover espacios cada vez más participativos en la realización de los distintos componentes del Acuerdo Final de Paz, con especial atención por las necesidades específicas de las mujeres, adolescentes y niñas en todos los espacios, particularmente, en el ámbito local, garantizando la protección y el respeto por sus derechos humanos, en especial, en temas relacionados con el sistema electoral, la policía y el sistema judicial.

7.6.57. A la par con lo anterior, también resulta importante enfatizar la pertinencia de aplicar un enfoque diferencial, de modo que se tomen en cuenta y, no se pasen por alto, las especificidades de la situación de las mujeres y de otras personas firmantes del Acuerdo Final de Paz como aquellas que pertenecen a minorías con preferencias sexuales divergentes. Los derechos de estas personas deben ser protegidos en el marco de sus relaciones con las autoridades estatales o a raíz del ejercicio de sus derechos ciudadanos o cuando deban acceder a la justicia.

7.6.58. El enfoque de género significa también ejecutar y materializar las normas que desarrollaron los componentes del Acuerdo Final de Paz valiéndose de acciones afirmativas dirigidas a reconocer las circunstancias

⁴¹⁶ Las autoridades responsables de esta acción son la ARN, la Consejería Presidencial para la Seguridad y el CNR.

⁴¹⁷ Las autoridades a cargo de esta acción son la ARN, en coordinación con el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el CNR.

⁴¹⁸ Las autoridades responsables de esta acción son la ARN en coordinación con el Ministerio del Interior y las autoridades y organizaciones de los grupos étnicos.

especiales de cada una de las personas concernidas, considerando su género, sexo u orientación⁴¹⁹.

7.6.59. En ese sentido, resulta central que la pedagogía y sensibilización prevista también de manera transversal en el Acuerdo Final de Paz y en las normas que lo desarrollaron, faciliten generar estrategias y aplicar metodologías que rompan las barreras sociales existentes, permitan construir puentes de entendimiento y respeto mutuo y eviten la estigmatización sea por el género o la orientación política.

c) El enfoque territorial y diferencial

7.6.60. Por otro lado, los planes de formación también deben incorporar una lectura diferencial y territorial lo que resulta igualmente significativo para la materialización del componente de seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz. Sobre este aspecto debe recordarse que en el marco del fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera se puso especial énfasis en que:

las medidas de seguridad que se adopten deben tener un enfoque territorial y diferencial que consideren las diferentes amenazas, particularidades y experiencias de las personas en su diversidad, de las comunidades y los territorios, con el fin de poner en marcha los planes y programas de construcción de paz y dar garantías a la población, incluyendo al nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y a sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil, para así contribuir a una mayor gobernabilidad, legitimidad y el goce efectivo de los derechos y libertades de las ciudadanas y ciudadanos⁴²⁰.

7.6.61. Adicionalmente se estableció que el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política debía tener un enfoque territorial, diferencial y de género⁴²¹ e igualmente se previó fortalecer el programa de protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo⁴²², al tiempo que se estableció que el programa de protección individual y colectiva tendría enfoque diferencial y de género⁴²³.

⁴¹⁹ Cfr. Acuerdo Final de Paz y Resolución 4309 de 2019, Artículo 6°. Enfoque diferencial y étnico en la política pública de víctimas del conflicto armado, Asociación para el Trabajo Interdisciplinario, (ATI), Programa de Equidad y Desarrollo. pág. 11 <https://www.ati.org.co/index.php/biblioteca/documentos/2-uncategorised/42-genero>). Ver intervención de la Universidad de La Sabana en sede de revisión.

⁴²⁰ Cfr. Punto 3.4.1. Principios orientadores, Acuerdo Final de Paz.

⁴²¹ Cfr. Punto 2.1.2.1. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, literal b, Acuerdo Final de Paz.

⁴²² Cfr. En el literal c) del punto 2.1.2.2.

⁴²³ Cfr. Punto 2.1.2.2. Garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, literal C, Acuerdo Final de Paz.

7.6.62. De igual modo, se hizo alusión a los Planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional⁴²⁴. Así, con base en la política y los análisis territoriales sobre el consumo de drogas ilícitas, el Programa promoverá el desarrollo de capacidades de las autoridades locales y las apoyará en la formulación y ejecución participativa de planes de acción departamentales y municipales frente al consumo, de acuerdo con las particularidades de los territorios y diferentes grupos poblacionales.

d) El enfoque multidimensional

7.6.63. De manera específica, en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz quedó establecido que el Gobierno fortalecería, concentraría y desplegaría su máxima capacidad institucional para prevenir, desarticular y neutralizar, con un enfoque *multidimensional*, cualquier posible fuente de violencia contra quienes ejercen la política, y tomará todas las medidas necesarias para asegurar que no resurjan grupos de tipo paramilitar.

7.6.64. Así mismo, en el punto 3.4.4 sobre la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, se lee que esa autoridad tendrá como base de funcionamiento la articulación de un enfoque investigativo *multidimensional* que se ocupe de toda la cadena criminal de las organizaciones y conductas objeto de su mandato, incluyendo las conductas criminales que afecten a mujeres, niñas, niños y adolescentes.

7.6.65. En el punto 3.4.5 relativo a la Integración del Cuerpo Élite de la Policía Nacional quedó dicho que como garantía de una acción inmediata del Estado contra las organizaciones y conductas objeto del Acuerdo Final de Paz y su desmantelamiento, se integrará un Cuerpo Élite en la Policía Nacional con enfoque *multidimensional*. Las y los integrantes que conformen el Cuerpo Élite, serán seleccionados bajo un modelo especial que certifique altos estándares de idoneidad, transparencia y efectividad.

7.6.66. En el punto 3.4.11.2 se hizo alusión a las medidas de acción para contener la penetración de las organizaciones y conductas criminales en el ejercicio de la política y se destaca la importancia de un enfoque *multidimensional* aplicado a la lucha contra ellas, que permita avanzar en la creación y sostenimiento de garantías de seguridad. Se señala que esto demanda la adopción de un conjunto de medidas que combatan la penetración de organizaciones criminales, incluyendo a aquellas que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo en la política⁴²⁵.

⁴²⁴ En el punto 4.2.1.4 del Acuerdo Final de Paz.

⁴²⁵ Es importante destacar que el Acto Legislativo 05 de 2017, declarado exequible mediante sentencia C-076 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos, tiene un contenido prohibitivo más amplio que va más allá de los grupos

e) El enfoque étnico

7.6.67. En este lugar cabe recordar que la Constitución de 1991 reconoció que Colombia es un país diverso y ordenó a todas las autoridades estatales garantizar y promover la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (artículo 7º). Esa diversidad enriquece al país en muchos aspectos, sin embargo, la situación tratada en este caso muestra la importancia de atender las necesidades específicas de sus regiones y territorios. Este mandato debe tenerse presente a la hora de asegurar la efectividad del componente de garantía de seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación e incide en que sus derechos a la vida, integridad personal, seguridad y paz puedan ser debidamente protegidos atendiendo no solo a su género, especificidad, situación y ubicación territorial sino también tomando en consideración su *pertenencia étnica*.

7.6.68. Debe tenerse presente que el Acuerdo Final de Paz puso énfasis en que la ejecución de sus contenidos debía dar prioridad a “los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, como instrumentos de reconciliación en el que todos sus actores trabajan en la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento”⁴²⁶.

7.6.69. En el punto 6.2.2 relativo a los principios, se lee que “la interpretación e implementación de todos los componentes del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia con un *enfoque étnico*, incluye los contemplados en el ordenamiento jurídico del marco internacional, constitucional, jurisprudencial y legal”, especialmente el principio de no regresividad, reconocido en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴²⁷.

7.6.70. Además se dispuso que en la interpretación e implementación del Acuerdo Final de Paz con *enfoque étnico* se debían aplicar, entre otros, los siguientes principios: **i)** libre determinación; **ii)** autonomía y gobierno propio; **iii)** participación, **iv)** consulta y consentimiento previo libre e informado; **v)** identidad e integridad social, económica y cultural; **vi)** reconocimiento de derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, lo que impone reconocer **a)**

paramilitares y abarca también a todos los grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, como lo son las bandas criminales, las guerrillas u otros grupos subversivos que subsisten.

⁴²⁶ Cfr. punto 1 del Acuerdo Final, párrafo 6. 3.1.1. Por su parte, en el punto 4.4 del ACUERDO FINAL DE PAZ relativo a la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, se refiere al enfoque territorial de las comunidades rurales que tenga en cuenta las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, así como sus necesidades diferenciadas en razón de su pertenencia a grupos en condiciones de vulnerabilidad y la vocación de los suelos, para poder desplegar los recursos de inversión pública de manera suficiente y en armonía con los valores tangibles e intangibles de la nación. Cfr., punto 1.2.3, parrado 2 Acuerdo Final de Paz.

⁴²⁷ Allí mismo quedó establecido que también debían tomarse en cuenta los principios y derechos reconocidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW (ratificada por Colombia el 19 de enero de 1982), Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial -CERD, Declaración de Acción de Durban, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales.

sus prácticas territoriales ancestrales; **b)** su derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad; **c)** los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. En fin, el Acuerdo Final de Paz subrayó la necesidad de que en relación con todos estos aspectos se aplicara “un enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación” y destacó que, en manera alguna, “la implementación de los acuerdos irá en detrimento de los derechos de los pueblos étnicos”.

7.6.71. Lo anterior cobra especial relevancia cuando se tiene en cuenta que, según la Misión de Verificación de la Organización de Naciones Unidas, los asesinatos de la población signataria del Acuerdo Final de Paz se concentran especialmente en aquellos municipios en los que la presencia integral del Estado es frágil. Por ello las autoridades deben velar por fortalecer el componente de garantía de protección con las particularidades y especificidades propias de cada territorio, cuyos problemas no pueden ser generalizados, ni homogeneizados, como lo reconoció el Acuerdo Final de Paz y las normas del ordenamiento que desarrollaron mediante normas jurídicamente vinculantes sus contenidos. El gobierno central, departamental y municipal debe apoyar con recursos y con herramientas operativas, conceptuales, pedagógicas y de sensibilización y debe, además, escuchar las voces de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación, así como la de las comunidades y las de la sociedad civil.

iii. Balance: el componente de garantía de seguridad de la población firmante del Acuerdo Final de Paz, sus familias y las personas integrantes del nuevo partido político Comunes no solo exige la presencia policiva y militar, sino que, al mismo tiempo, debe ser entendido a la luz del concepto de seguridad humana, esto es, en un sentido preventivo, comprehensivo e integral

7.6.72. Lo expuesto líneas atrás permite confirmar que existe una relación estrecha entre los distintos componentes del Acuerdo Final de Paz de modo que el cumplimiento de uno de estos no puede verse en un sentido desarticulado o separado de todos los demás, hasta el punto de que el incumplimiento de uno de ellos incide en la posibilidad de materializar los otros.

7.6.73. Aun cuando es claro que el asunto que ocupa la atención de la Sala en la presente ocasión atañe específicamente a verificar el cumplimiento de las garantías de seguridad de la población firmante del Acuerdo Final de Paz, sus familias y quienes integran el nuevo partido político Comunes, esta Corporación dado el impacto que esto tiene en la posibilidad de realizar sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz, no puede perder de vista y debe considerar la relación de dependencia condicionada y global que tienen entre sí los diferentes componentes del instrumento.

7.6.74. En consecuencia, aunque debe reiterarse nuevamente que en esta decisión solo se está verificando el componente de garantía de seguridad de la población firmante del Acuerdo Final, no cabe duda de que de la realización de este componente depende la buena marcha de todos los demás, esto es, si falla la materialización de las garantías de seguridad para la población signataria del instrumento, se desencadena un efecto dominó en la posibilidad de realizar todos los otros componentes que fueron concebidos con una visión integral. Ahora bien, esta situación de dependencia recíproca también se aplica en el sentido contrario, vale decir, la materialización incompleta o tardía de otros componentes incide negativamente en la posibilidad de realizar el componente previsto en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz y las normas que con carácter vinculante desarrollaron su contenido.

7.6.75. En pocas palabras, el Acuerdo Final de Paz fue concebido de manera integral lo que impone reconocer que sus distintos componentes se encuentran en una relación de interdependencia condicionada. Por consiguiente, sería difícil e incluso imposible cumplir los fines y objetivos del componente previsto en el punto 3.4 si se presenta una falta de implementación o implementación defectuosa de otro de los componentes del instrumento.

7.6.76. De esta manera, interpretar el Acuerdo Final de Paz acorde con su espíritu y teleología significa comprender la interdependencia de sus distintos componentes que deben ser materializados de manera integral y, además, por el camino que señala cumplir con los derechos humanos, tanto como observar los enfoques diferenciales -de género, territorial, multidimensional, étnico- y principios previstos en el Acuerdo Final de Paz e incorporados en las normas vigentes.

7.6.77. Reconociendo la magnitud de los desafíos, esta Sala debe resaltar que la firma del Acuerdo Final de Paz no solo generó un compromiso para las partes, sino que tiene dos características que deben ser puestas de presente, aun en el escenario político propio de su negociación. De una parte, se trata de un acuerdo para finalizar una guerra de más de 50 años en la que el país perdió vidas valiosas y oportunidades significativas de desarrollo y, de otra, los compromisos inmediatos más notorios están en **relación de asimetría** –se destaca–.

7.6.78. La consecuencia del primer aspecto es darle a Colombia la oportunidad de la paz con todo lo que la puesta en marcha de ese proceso le brinda a cualquier sociedad. Acerca del segundo aspecto, la firma de Acuerdo Final de Paz supone, por un lado, la entrega de las armas para que pasen a ser monopolio del Estado y, por el otro, la garantía de protección a la población firmante para que pueda reincorporarse a la vida civil en los territorios donde habita y lo haga de manera integral, en el sentido de la seguridad humana a la que se hizo referencia en líneas anteriores.

7.6.79. Sin embargo, en este compromiso de las partes hay una asimetría irremediable que se traduce en que mientras la dejación de armas es

inmediata, la garantía de seguridad para la reincorporación tiene una duración difícil de definir en el tiempo. Esto implica que una de las partes debe confiar en que la otra cumplirá de buena fe con su compromiso en el tiempo de manera oportuna y eficaz.

7.6.80. Esta situación de asimetría significa que la exigencia de garantizar la seguridad a las personas signatarias del Acuerdo Final de Paz plantea un escenario extraordinario en los compromisos del Estado lo que pone de presente el grado de rigor que reviste el análisis de posibles incumplimientos, dado por la urgencia de honrar el compromiso con la paz como política estatal y por la asimetría que inevitablemente se presentó al momento de suscribir el Acuerdo Final que debe ser balanceada de manera acorde con la teleología y espíritu que se desprende del instrumento y con las obligaciones que quedaron establecidas en las normas legales y constitucionales que desarrollaron sus contenidos con carácter vinculante.

8. Caso concreto

8.1. Presentación de los asuntos objeto de estudio

8.1.1. En esta ocasión la Sala debe pronunciarse sobre las acciones de tutela acumuladas presentadas por personas firmantes del Acuerdo Final de Paz que se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil y pertenecen al nuevo partido Comunes. En todos los expedientes, las y los accionantes solicitan a la Unidad Nacional de Protección que adopte, entregue efectivamente o no descomplete las medidas de protección conferidas y, en algunos casos, que inicie nuevos estudios para determinar el nivel de riesgo, dada la amenaza extraordinaria que se cierne sobre la población signataria del Acuerdo Final de Paz, que afecta de manera particularmente grave a quienes integran el nuevo partido político Comunes.

8.1.2. Es de anotar que quienes presentaron las acciones de tutela lo hicieron no solo en su condición de excombatientes de las FARC-EP y firmantes del Acuerdo Final de Paz, sino como personas que ejercen un liderazgo social relacionado con la protección de derechos humanos, con la implementación del instrumento o con su papel como integrantes del nuevo partido político Comunes y aduciendo que, en todos los casos, se han presentado amenazas graves contra su vida e integridad personal.

8.1.3. Sin perjuicio de que las medidas han sido concedidas, advirtieron que los esquemas de seguridad se han visto descompletados o disminuidos sin mediar justificación alguna y que, pese a los graves peligros que enfrentan y que aumentan con cada día que pasa, la Unidad Nacional de Protección se ha abstenido de actuar oportunamente, hasta el punto de que solo reacciona por las órdenes que emiten los jueces de tutela.

8.1.4. En los escritos se llamó la atención sobre la falta de actuación diligente, oportuna y eficaz de la Unidad Nacional de Protección y se echó de menos una actuación oficiosa que haga efectiva la protección de los derechos

fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz de los accionantes y de las accionantes. Se trajo a colación, asimismo, cómo la falta de garantías de protección afecta el diario vivir de la población signataria del instrumento, poniendo en grave riesgo el goce efectivo de sus derechos fundamentales, al punto que varios de ellos y de ellas se han visto en la necesidad de desplazarse de los territorios y las comunidades que los han acogido y en los que habían comenzado a hacer efectivo su proceso de reincorporación a la vida civil, realizando esfuerzos para darle un nuevo significado a sus vidas y poner en marcha sus proyectos de existencia y de subsistencia económica.

8.1.5. En todos los casos, se señaló la necesidad de que el Gobierno nacional aplicara sus medidas y adelantara sus acciones sobre la base de un concepto más amplio de seguridad, tomando en cuenta que, tanto ellos y ellas como la mayoría de la población signataria del Acuerdo Final de Paz se encuentra en territorios donde la presencia estatal es débil o inexistente y en donde, por eso mismo, suelen predominar las actividades ilícitas –como por ejemplo los cultivos ilícitos–. Precisamente, en esos lugares del territorio nacional se necesita ofrecer oportunidades para que las personas en tránsito hacia la vida civil puedan tener un desarrollo que haga posible generar proyectos productivos alternativos. Que la presencia de las autoridades estatales en los territorios se dirija a materializar, efectivamente, el Estado social de derecho.

8.1.6. Las accionantes y los accionantes en su conjunto solicitaron que se declarara el estado de cosas inconstitucional con el objeto de que las autoridades judiciales ordenaran: **i)** cumplir de buena fe lo establecido en el Acuerdo Final de Paz; **ii)** establecer planes para prevenir y combatir la estigmatización contra personas que ejercen la defensa de los derechos humanos o liderazgo social y comunal, así como contra las personas signatarias del Acuerdo de Paz; **iii)** subsanar los hechos que motivaron la presentación de las acciones de tutela; **iv)** adoptar una política pública de prevención y protección de las y los firmantes del Acuerdo Final de Paz; **v)** tomar medidas para solucionar las carencias presupuestales, **vi)** diseñar e implementar una política pública para el desmantelamiento de grupos armados ilegales; **vii)** convocar a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para que se implemente esta política y se considere la posibilidad de avanzar en la implementación del Decreto 660 de 2018 y **viii)** conminar a las autoridades involucradas a aumentar el nivel de coordinación en el cumplimiento de sus obligaciones.

8.2. Análisis previo

8.2.1. Antes de pronunciarse sobre los asuntos concretos y de establecer si en los casos bajo revisión se cumplen los criterios para declarar el estado de cosas inconstitucional, la Sala analizará las actuaciones de las autoridades comprometidas con la efectiva materialización del componente de garantía de seguridad previsto en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz a la luz de los siguientes interrogantes:

i) ¿Ha existido una correspondencia de la actuación institucional con la normativa constitucional y legal expedida en desarrollo del punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz? ¿Cuál ha sido su impacto en la asignación y ejecución de recursos, así como en la implementación articulada, coordinada e integral del componente de garantías de seguridad para la población firmante en proceso de reincorporación a la vida civil?

ii) ¿Cuál ha sido la concordancia entre la ejecución institucional y la implementación de las garantías de protección de la población en proceso de reincorporación entendidas en un sentido reactivo e individual y al tiempo desde un concepto de seguridad humana de corte preventivo, colectivo e integral?

iii) ¿Se le ha restado importancia a la relación de dependencia condicionada existente entre la implementación del componente de garantías de seguridad para la población signataria del Acuerdo Final de Paz y la ejecución articulada, coordinada e integral de los demás componentes del instrumento? ¿Tal situación podría desconocer la garantía de integralidad y de no regresividad?

iv) ¿Qué ventajas tendría que en la implementación del componente de seguridad previsto en el Acuerdo Final de Paz las autoridades acompañen sus acciones de un lenguaje respetuoso, asertivo, tolerante que genere confianza e impida reproducir escenarios de odio y estigmatización?

v) ¿Qué relevancia se les ha dado a los enfoques diferenciales incorporados en el Acuerdo Final de Paz y desarrollados por normas constitucionales y legales (el de derechos humanos, el de género, el étnico, el territorial y el multidimensional) en la materialización del componente de garantías de seguridad de la población firmante?

vi) ¿Cuál ha sido el papel del Sistema de Alertas Tempranas y la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas CIPRAT en la implementación de las garantías de seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en tránsito a la vida civil?

vii) ¿Cuál ha sido el desempeño de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación en la implementación de las garantías de seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en tránsito a la vida civil?

8.2.2. Por último y en atención a la importancia que reviste para la decisión que se adoptará en el presente asunto, la Sala hará una exposición completa de la intervención realizada por la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) de la Jurisdicción Especial para la Paz.

8.2.3. Aun cuando cabe resaltar que cada uno de los aspectos mencionados guarda inescindible relación con los demás, la respuesta a los interrogantes

formulados se hace por separado para facilitar su comprensión y análisis. Sin embargo, es importante para la Sala enfatizar que se trata de aspectos estrechamente relacionados entre sí que deben entenderse como un todo integral y comprehensivo. Los posibles incumplimientos serán evaluados de conformidad con las respuestas obtenidas a la luz de las preguntas planteadas que se sustentan en los criterios desarrollados de modo amplio en las consideraciones generales de la presente sentencia.

- i. **¿Ha existido correspondencia de la actuación institucional con la normativa constitucional y legal expedida en desarrollo del punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz? ¿Cuál ha sido su impacto en la asignación y ejecución de recursos, así como en la implementación articulada, coordinada e integral del componente de garantías de seguridad para la población firmante en proceso de reincorporación a la vida civil?**

8.2.4. En su respuesta al auto de pruebas 132, proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, el 23 de marzo de 2021 el Gobierno nacional, luego de mencionar cuáles son las funciones de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y de indicar que se encuentran previstas en el artículo 29 del Decreto 1784 de 2019, destacó que, aun cuando, en efecto, esas funciones no habilitan a la mencionada autoridad para adelantar directamente acciones de seguridad, sí la facultan para articular y coordinar a las autoridades competentes, con el objeto de que se realicen las tareas que corresponden.

8.2.5. Enseguida expuso lo relativo al desarrollo de la tarea de articulación adelantadas por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Sobre este aspecto, relacionó las actividades desplegadas por la Mesa de coordinación interinstitucional para la seguridad de las personas en reincorporación. Recordó que la mencionada Mesa es convocada por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, a fin de articular distintas autoridades a las que corresponde adelantar “acciones para la seguridad, prevención y protección de los excombatientes”. Mencionó las siguientes –negrillas añadidas–:

i) La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, impulsa la definición, ejecución y seguimiento del esquema de seguridad y su articulación, en el contexto de la política Paz con Legalidad.

ii) La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección UNP, desarrolla el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección, en virtud del cual la Unidad Nacional de Protección, dentro del ámbito de sus competencias, incluye como población objeto de protección, a las y los integrantes del partido político Farc, sus actividades y sedes, a las y los antiguos integrantes de las FARC-

EP que se reincorporen a la vida civil, así como a las familias de todos los anteriores.

iii) La Mesa Técnica de Seguridad y Protección. Instancia conjunta entre el Gobierno Nacional y el Partido Farc [–hoy Comunes–] para impulsar el programa de protección a las personas en reincorporación y decidir sobre las medidas de protección en casos particulares, conforme con lo previsto en el Decreto 299 de 2017.

iv) El Ministerio de Defensa, a través de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, dirige los dispositivos de seguridad en los AETCR y sus alrededores, así como las acciones de la fuerza pública en el territorio nacional y de las unidades especiales de seguridad para las personas en reincorporación.

v) El Comando Conjunto Estratégico de Transición CCOEr, de la Dirección de Implementación y Estabilización (DIMES) del Ejército Nacional, que coordina y articula las líneas estratégicas de transición de las Fuerzas Militares en temas inherentes al Sector Defensa relacionados con la terminación del conflicto y la construcción de la paz.

vi) La Unidad Policial para la Edificación de la Paz de la Policía Nacional (UNIPPEP) que direcciona, articula y operacionaliza las acciones correspondientes a las líneas de gestión del servicio de policía para la ejecución de los compromisos y responsabilidades misionales y complementarias relacionadas con el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, y la implementación del Acuerdo Final de Paz.

vii) La Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía General de la Nación, que investiga los homicidios, tentativas de homicidio, desapariciones forzadas y amenazas contra personas en proceso de reincorporación y aporta al desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan en contra de la implementación del Acuerdo Final de Paz.

viii) El Cuerpo Elite de la DIJIN de la Policía Nacional, que apoya la investigación de amenazas y homicidios en contra de personas en proceso de reincorporación en conjunto con la DEI de la Fiscalía General de la Nación.

ix) La Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización ARN, que adelanta una Estrategia de Seguridad y Gestión del riesgo de la población en proceso de reincorporación, en la que articula con otras autoridades la prevención de los riesgos, apoya la gestión ante situaciones de inminencia con el fin de prevenir y mitigar las vulnerabilidades frente a los riesgos de

la población objeto de atención y fortalece las capacidades individuales y colectivas de la población objeto para la prevención y mitigación de los riesgos de reincidencia y victimización.

x) El Ministerio del Interior, fortalece la implementación de la gestión preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos de las personas en reincorporación, para lo cual busca mejorar el nivel de respuesta de los actores institucionales y comunitarios y articular acciones emprendidas entre los diferentes niveles de gobierno. Así mismo preside la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas CIPRAT, y la Comisión de Garantías Electorales en la que se vinculan acciones de seguridad para el partido Farc [hoy Comunes].

xi) La Oficina del Alto Comisionado para la paz, como instancia de coordinación con el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

xii) La Defensoría del Pueblo, que desarrolla el sistema de alertas tempranas en particular las referidas a la población en reincorporación, entidad que por solicitud del Gobierno Nacional acompaña permanentemente la Mesa Técnica Seguridad y Protección.

xiii) La Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas CIPRAT, presidida por el Ministerio del Interior, que coordina e impulsa la respuesta oportuna de las entidades públicas frente a las alertas emitidas por la Defensoría del Pueblo, incluidas las que refieren a personas en proceso de reincorporación.

xiv) La Consejería para la Seguridad Nacional, que acompaña las sesiones de la mesa de coordinación interinstitucional, desde el ámbito de sus funciones.

xv) Autoridades locales, en lo que hace al ámbito de sus competencias respecto de los planes de prevención y de seguridad y convivencia en sus territorios y la condición de primeros respondientes en seguridad y atención humanitaria.

8.2.6. Con todo, a continuación, mostraré la Sala los motivos por los cuales puede sostenerse que en relación con el asunto que se examina se presenta una clara falta de correspondencia entre la actuación institucional y la normativa constitucional y legal expedida en desarrollo del punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz que ha incidido negativamente en las asignación y ejecución de recursos para materializar el componente previsto en el instrumento, tanto como en la posibilidad de que las instituciones creadas para implementarlo trabajen de manera articulada, integral y coordinada. Antes se ofrecerá una

breve explicación en punto a la importancia de examinar la correspondencia de la actuación institucional con la normativa expedida en desarrollo del punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz.

a) Importancia de la correspondencia de la actuación institucional con la normativa expedida en desarrollo del punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz y sus repercusiones en la asignación y ejecución de recursos, así como en la posibilidad del trabajo articulado y coordinado en la implementación del componente de garantías de seguridad previsto en el punto 3.4 del instrumento

8.2.7. ¿Por qué es importante examinar la correspondencia de la actuación institucional con la normativa expedida en desarrollo del Acuerdo Final de Paz a efectos de establecer la implementación del componente de garantías de seguridad y su impacto sobre el trabajo coordinado y articulado de las instituciones, así como en la asignación y ejecución de recursos?

8.2.8. El componente de garantías de seguridad para la población signataria del Acuerdo Final de Paz es uno de los aspectos más sensibles, acerca del cual se llevaron a cabo extensas y profundas discusiones en La Habana, con el fin de adoptar las medidas indispensables para honrar la confianza de quienes estaban dispuestos a abandonar las armas para transitar a la vida civil con la certeza de que su vida e integridad, así como la de sus familias y de quienes integrarían el nuevo partido o movimiento político serían salvaguardadas.

8.2.9. Las instituciones creadas en desarrollo de ese componente por normas que son vinculantes y continúan vigentes, porque no han sido derogadas, marcaron especial énfasis en la participación del nuevo movimiento político, de la sociedad civil y de la comunidad internacional en las nuevas instancias a las que también debían concurrir representantes del Estado del mayor rango como un medio para generar confianza. Tal es el caso de la Instancia de Alto Nivel y de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

8.2.10. Otro aspecto sumamente significativo fue la necesidad de implementar una política pública de seguridad y protección y, en ese horizonte, expedir un Plan Estratégico de Seguridad y Protección y fortalecer en sus alcances a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección que, como se sabe, representa el principal espacio de encuentro entre las autoridades gubernamentales con los delegados y las delegadas de las antiguas FARC-EP cuyo principal propósito radica en coordinar, identificar, desarrollar y hacer seguimiento a todas las medidas de seguridad y protección materiales e inmateriales.

8.2.11. Aun cuando en la sesión técnica convocada por la Corte Constitucional y celebrada el 13 de septiembre de 2013, el Gobierno puso especial empeño por mostrar el nivel de coordinación y articulación existente entre las distintas dependencias estatales y el cabal funcionamiento de las instituciones creadas por el Acuerdo Final de Paz y las normas que

desarrollaron con carácter vinculante sus contenidos⁴²⁸, lo cierto tiene que ver con que, solo cuando fueron expedidas las órdenes perentorias emitidas por la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) en el 2020⁴²⁹ se comenzaron realmente a poner en funcionamiento las instancias previstas en el Acuerdo Final para materializar el componente de garantías de seguridad previsto en el punto 3.4 y se dispusieron, así como se ejecutaron, recursos suficientes para fortalecer los esquemas de protección necesitados con apremiante urgencia.

8.2.12. Ello se deriva de las respuestas ofrecidas por el Consejero para la Estabilización y la Consolidación, y también de las brindadas por el Ministro de Hacienda.

8.2.13. El primero se refirió a la “recomendación”, “instrucción clara y expresa”, “orden perentoria” emitida por la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) en el 2020 y sus dichos coinciden, efectivamente, con la realidad empírica, pues a partir de ese momento y, únicamente desde ese instante, se dio paso al Plan Estratégico de Seguridad y Protección que debió haber sido expedido desde el año 2017 y, en esa medida, solo hasta el año 2020 comenzó a activarse la actuación de otras autoridades como la Instancia de Alto Nivel y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, aunque, dicho sea de paso, todavía no en el sentido previsto y según la teleología que inspira e informa al Acuerdo Final de Paz.

8.2.14. A lo anterior se agrega que, poco más de tres años después de haber sido creadas las instancias, no se había expedido el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, lo que implicó que a esa altura y, luego de transcurrido ese lapso, la actuación del Gobierno –como el propio Consejero para la Estabilización y Consolidación lo reconoció⁴³⁰–, se llevó a cabo con

⁴²⁸ En relación con ese aspecto, en el marco de la sesión técnica realizada por la Corte Constitucional el 13 de septiembre de 2021 aseveró: “[a] la pregunta específica de cuáles son los avances que hemos tenido en la implementación de las medidas administrativas la respuesta clara, contundente e inequívoca y, no se distrae la atención como han pretendido algunas de las intervenciones anteriores, es que todas las instancias que están previstas en el Acuerdo y más que las instancias que están previstas en el Acuerdo se han puesto en funcionamiento y han tenido las reglamentaciones. El programa de protección integral está funcionando bajo la directriz específica del presidente Iván Duque y ahí participan, magistrados, todas las entidades no solamente del gobierno, sino del Estado que tienen responsabilidad en la seguridad de los colombianos y los excombatientes. El Plan Estratégico de Seguridad y Protección fue expedido. Ese Plan estratégico fue expedido, está en operación y yo personalmente tengo la designación del presidente de coordinar la implementación de parte de cada uno. El Programa, magistrados, de Protección Especializado de Seguridad y Protección, eso es lo que ocurre en la que denominamos la Mesa Técnica de Seguridad, está plenamente en operación. Ahora, eso corresponde a los escenarios generales de articulación que el Comisionado de Paz detallará. La Comisión Interinstitucional –el CIPRAT– está funcionando; en el caso del SISEP está funcionando y la Comisión Nacional de Garantías todas están funcionando con recomendaciones específicas. Estas no son recomendaciones que cubran a la población general, sino con recomendaciones específicas para lo que tiene que ver con la atención de excombatientes. Sesenta por parte de la CIPRAT. En el caso del SISEP el presidente ha designado que yo participe en esa instancia para poder hacer esa articulación, lo mismo que la secretaría de la Comisión Nacional de Garantías y Seguridad”.

⁴²⁹ Mediante el auto SAR AT-057-2020 del 29 de abril de 2020. Sobre este auto se hará referencia en detalle más adelante en esta providencia.

⁴³⁰ El Consejero para la Estabilización y la Consolidación sostuvo sobre este extremo: “[a]hora, pudo haber habido alguna confusión -eso es posible- porque cuando llegamos al gobierno no se había expedido el Plan Estratégico de Seguridad. Ante la circunstancia de que no se había expedido, pues no podíamos dejar de

instituciones distintas a las previstas en el Acuerdo Final de Paz y, en ese sentido, se puede afirmar que existió una institucionalidad paralela que sirvió de marco a las acciones del Gobierno durante un largo tiempo con las consecuencias que más adelante se mencionarán.

8.2.15. Aunque la existencia de una institucionalidad paralela no es algo que pueda calificarse como negativo, *per se*, la falta de activación de la institucionalidad derivada del punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz ha contribuido a vaciar de contenido sus mandatos recogidos en normas vinculantes y a dejar de lado instancias en las que la participación del nuevo partido político, la sociedad civil y la comunidad internacional resulta crucial para generar, renovar y profundizar la confianza en la materialización de garantías de seguridad a favor de la población firmante en proceso de reincorporación.

a.a) Consecuencias de la falta de correspondencia de la actuación institucional con la normativa expedida en desarrollo del Acuerdo Final de Paz en relación con la asignación y ejecución del presupuesto

8.2.16. La Sala pudo constatar que solo a partir de la orden emitida por la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) el Gobierno definió rubros presupuestarios suficientes y planes aprobados a las instituciones encargadas del Sistema Integral de Seguridad para la vigencia 2020.

8.2.17. En ese momento el Gobierno nacional adoptó medidas para obtener recursos con destino al cuerpo de seguridad, indispensables para cubrir necesidades apremiantes en materia de garantías para la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación.

8.2.18. De lo anterior se desprende una clara falta de voluntad política para implementar el componente previsto en el numeral 3.4 del Acuerdo Final de Paz desarrollado por normas constitucionales y legales que repercutió en que las medidas indispensables se adoptaron tarde, pese a la necesidad tan apremiante de conferir garantías de seguridad y protección a la vida e integridad de las personas signatarias del Acuerdo Final de Paz, así como a la preocupante cifra de asesinatos de firmantes del instrumento que desde el año 2017 aumentó vertiginosamente y solo ha mostrado un descenso durante el año 2021, lo que, cabe resaltar, resulta coincidente con las órdenes perentorias proferidas por la Jurisdicción Especial para la Paz en el 2020 y reiteradas en el 2021.

8.2.19. La respuesta afirmativa ofrecida por el Ministro de Hacienda en el marco de la sesión técnica realizada el 13 de septiembre de 2021 sobre si el incremento en materia de seguridad que aumentó las asignaciones para la Unidad Nacional de Protección tuvo lugar gracias a la orden impartida por la

trabajar articuladamente en la seguridad y si existen actuaciones dentro de la colaboración entre poderes públicos y actuaciones dentro de la colaboración de entidades del mismo gobierno que anteceden a la expedición formal del Plan Estratégico”.

Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR), no deja lugar a dudas:

Vicepresidenta efectivamente ha habido una relación entre lo uno y lo otro. Aquí es muy importante tomar en consideración varias cosas. Uno es la asignación del monto del recurso en la asignación presupuestal y otro elemento complementario que hay que considerarlo y creo que, seguramente, como se pronunciará posteriormente la UNP, también puede hablar sobre la materia, la forma como la UNP privilegia o prioriza la asignación de los recursos y la forma como asigna los recursos. Efectivamente, luego de la presentación ante la JEP hubo un incremento de recursos del orden de un 18%. Recursos que fueron asignados con el objeto de atender las necesidades de esa Subdirección de Seguridad y Protección y que fue lo que dio lugar al número de cargos para la protección de estos excombatientes junto con sus elementos de protección. Esa fue la respuesta al mensaje y llamado por parte de la JEP. De allí en adelante, repito, ya la asignación del recurso le corresponde directamente a la entidad ejecutora del PGN y ellos, ya con base en análisis seguramente complementarios son quienes definen y asignan el recurso posteriormente. En la perspectiva de lo que fue la asignación general de recurso si existe esa correlación.

8.2.20. El retraso injustificado relacionado con las asignaciones presupuestarias y la ejecución de estas, fueron confirmadas en el último informe elaborado por la Contraloría General de la República que se refiere puntalmente al pilar Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales de la siguiente manera⁴³¹:

Entre 2017 y 2020, este pilar registró una ejecución de \$726.116 millones; durante la vigencia 2020 la ejecución fue de \$378.171 millones, un 138 % más que en 2019. Para 2021, se proyecta una ejecución de \$289.968 millones, es decir, un 23 % menos que en 2020.

Las fuentes de financiación que soportan la ejecución del pilar, a marzo de 2021, provienen del PGN en 95 % y de la cooperación internacional en 5%⁴³².

Durante el periodo 2017-2020, se ejecutó con el PGN un total de \$670.606 millones. En 2021, se registran programados \$289.967 millones un 23 % menos que en 2020. De los recursos del PGN

⁴³¹ Contraloría General de la República. Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2021 Énfasis Vigencia 2020.

⁴³² La Cooperación internacional aportó durante las vigencias 2017 y 2018 \$55.509 millones. Entre 2019 y 2021 no se registran proyectos de cooperación internacional en ejecución que contribuyan a este pilar.

ejecutados en 2020 \$374.198 millones (99 %) corresponden a rubros de funcionamiento de la Unidad Nacional de Protección (\$192.140 millones), la Policía Nacional (\$166.507 millones), la Fiscalía General de la Nación (\$14.092 millones), el Ministerio de Defensa Nacional (\$1.456 millones), y el Departamento Administrativo de la Función Pública (\$3 millones).

Los recursos de inversión para la vigencia 2020 fueron de \$2.389 millones, de los cuales \$1.582 millones estuvieron a cargo de la Defensoría del Pueblo con el proyecto de inversión ‘Fortalecimiento del conocimiento y exigibilidad de los derechos de las víctimas del conflicto’.

Así mismo, el Ministerio del Interior ejecutó \$771 millones con el proyecto de inversión ‘Fortalecimiento a la implementación de la gestión preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos en el territorio nacional’ y, el Departamento Administrativo de la Función Pública ejecutó \$36 millones en el proyecto ‘Diseño de políticas y lineamientos en temas de función pública para el mejoramiento continuo de la administración pública’. Estos proyectos contribuyeron al pilar en términos de proceso.

En cuanto la implementación de las estrategias del PMI [Plan Marco de Implementación], en este pilar se crearon una serie de instancias, instrumentos y acciones, teniendo en cuenta que uno de los principales retos del AF es garantizar la seguridad de los excombatientes y sus familias, de los líderes políticos y sociales, de los defensores de derechos humanos y de las comunidades en los territorios.

Respecto de las metas trazadoras, sobre el Programa Integral de Seguridad y Protección, el Ministerio del Interior reporta en el [Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes] SIRECI un avance acumulado del 52 % a 2020, mientras que las metas de ‘Reducción significativa de Organizaciones criminales’ y ‘Reducción significativa de casos de amenaza, hostigamiento y asesinato de integrantes de organizaciones sociales’, no cuentan con información por parte de la entidad responsable en el PMI, la Consejería Presidencial para la Seguridad. Adicionalmente, no tienen ficha técnica y según información de la [Oficina del Alto Comisionado para la Paz] OACP, está en proceso una solicitud de reasignación a la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación.

Estas dos metas trazadoras, que no cuentan con información, han debido ser implementadas en 2017 en el marco de las responsabilidades del SISEP. Por lo tanto, se considera de la mayor importancia definir los responsables institucionales para

desarrollar las acciones y generar los respectivos reportes, teniendo en cuenta que, a cuatro años del AF, no se cuenta con resultados visibles que permitan el balance sobre sus avances.

En relación con las instancias e instrumentos, de una parte, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, no ha adoptado la política pública y su plan de acción para el desmantelamiento de organizaciones criminales; y, de otra, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, instrumento fundamental, aún no ha concluido su formulación. Ello representa un importante rezago en el cumplimiento de los compromisos de garantías de seguridad, situación ya advertida en los informes anteriores de la CGR.

8.2.21. En nota a pie de página, la Contraloría resaltó cómo a través del auto 026 del 26 de febrero de 2021, la Jurisdicción Especial para la Paz requirió al Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación a efectos de que coordinara las acciones necesarias con la Mesa Técnica de Seguridad y Protección y las autoridades que tengan responsabilidades directas para que se apruebe y adopte el Plan Estratégico de Seguridad y Protección.

8.2.22. El análisis de la Contraloría da cuenta no solo de la tardanza en adoptar el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, sino de la reticencia en cumplir la orden perentoria proferida por la SAR de la Jurisdicción Especial para la Paz, hasta el punto de que esa autoridad tuvo que requerir al Consejero para la Estabilización y la Consolidación con el fin de que diera cumplimiento a la orden dada por el Tribunal de Paz.

8.2.23. El informe presentado por la Contraloría General de la República contiene, además, el siguiente cuadro ilustrativo⁴³³:

Metas Trazadoras						
Nombre Indicador Meta Trazadora	Año Inicio	Año Fin	Meta Total Indicador	Avance acumulado diciembre 2020	Meta Vigencia 2020	Avance Vigencia 2020
Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, presentado e implementado	2017	2026	196	52	24	24
Reducción significativa de Organizaciones criminales continuadoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo desmanteladas	2017	2026	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
Reducción significativa de los casos de amenaza, hostigamiento y asesinato de integrantes de organizaciones sociales.	2017	2026	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información

Fuente: Rendición SIRECI CGR 2020

⁴³³ Contraloría General de la República. Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de Marzo de 2021 Énfasis Vigencia 2020.

8.2.24. El documento citado también registró las acciones de protección para la población en riesgo reportadas por la Unidad Nacional de Protección que coinciden con aquellas referidas en el informe presentado por esa autoridad a la Corte Constitucional⁴³⁴:

386 medidas de autoprotección y 30 esquemas de protección para los dirigentes del partido político Los Comunes. A marzo de 2021 reporta 212 y 24 respectivamente.

En relación con la protección de excombatientes en reincorporación, líderes sociales y defensores de derechos humanos, se realizaron 11.494 solicitudes en 2020. La UNP reporta para la vigencia, 1.366 medidas de autoprotección y 5.035 esquemas de protección. A marzo de 2021, informó sobre 2.292 solicitudes, 487 medidas de autoprotección y 4.978 esquemas de protección vigentes.

Fue necesaria la activación de 123 trámites de emergencia en 2020, por parte de la Subdirección Especializada, para otorgar medidas de seguridad a personas en reincorporación con nivel de riesgo inminente. En cuanto a la protección colectiva, fueron aprobadas 13 medidas para 8 organizaciones sociales, 4 AETCR y una sede política del partido Los Comunes, durante 2020. A marzo de 2021, un total de 25 organizaciones sociales y colectivos contaron con medidas de protección.

8.2.25. El aludido informe se refirió, igualmente, a los obstáculos que reportó la UNP en el cumplimiento de las tareas encomendadas:

i) el represamiento de solicitudes de protección; ii) el largo tiempo que transcurre entre las solicitudes, la aprobación y la puesta en marcha de las medidas; iii) la baja cobertura de estas, entendida como el reducido número de aprobaciones, frente a las solicitudes realizadas por la población en riesgo objeto de protección; iv) la falta de presupuesto; y v) la falta de personal y la necesidad urgente de realizar los nombramientos, para completar la planta que fue aprobada mediante el Decreto 301 de 2017 para la Subdirección Especializada de Protección.

8.2.26. En relación con este aspecto, en nota a pie de página, la Contraloría General de la República llamó la atención, una vez más, acerca de que, con ocasión del represamiento de solicitudes de protección, la Jurisdicción Especial para la Paz ordenó a la UNP, mediante el auto AT-132-2020, “presentar un cronograma de programación para la realización de los estudios de riesgo pendientes, junto con las recomendaciones de seguridad y protección en favor de los exintegrantes de las FARC-EP ante el riesgo grave y urgente para su vida, integridad y seguridad”⁴³⁵.

⁴³⁴ Ibid.

⁴³⁵ Ibid.

8.2.27. En lo que concierne a la ejecución de los recursos, el informe de la Contraloría relacionó el reporte realizado por la Unidad Nacional de Protección así⁴³⁶:

La ejecución de recursos hace referencia al presupuesto global de la entidad por valor de \$1.1 billones para 2020, y de \$1 billón para 2021. Para la Subdirección Especializada de Protección, fueron asignados \$97.179 millones, (9.7 %) del presupuesto y para el Cuerpo de Seguridad y Protección⁴³⁷, \$95.028 millones (9.5 %) ejecutados en 2020.

8.2.28. Finalmente, el siguiente cuadro elaborado por la Contraloría General de la República en el informe acá reseñado da cuenta de los homicidios contra excombatientes, líderes sociales y defensores de derechos humanos, sucedidos entre 2017 y marzo de 2021, en el que se observa una tendencia decreciente en 2019 con respecto a 2018, y el incremento de casos en 2020 con respecto a 2019.

Homicidios de personas reincorporadas, defensores/as de derechos humanos y líderes sociales 2017 a marzo 2021										
Vigencia	Homicidios de Mujeres líderes y defensoras de derechos humanos	Homicidios de Hombres líderes y defensores de derechos humanos	Homicidios de personas de grupos étnicos defensores de Derechos Humanos	Homicidios de reincorporados FARC Mujeres	Homicidios de reincorporados FARC Hombres	Homicidios familiares de reincorporados FARC	Homicidios líderes PNIS mujeres	Homicidio líderes PNIS hombre	Homicidios líderes PNIS pertenecientes a grupos étnicos	Total Homicidios
2017	2	29	24	0	32	26	0	6	1	120
2018	2	64	22	0	61	12	0	24	3	188
2019	1	34	20	2	69	18	1	3	1	149
2020	8	66	8	4	62	12	0	3	0	163
I-2021	2	6	1	1	10	0	0	0	0	20
Total	15	199	75	7	234	68	1	36	5	640

Elaboración propia con base en información de UEI. Fiscalía General de la Nación, según cifras de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas.

8.2.29. De la tabla transcrita se deriva que, en relación con mujeres en proceso de reincorporación, en el año 2017 no hubo asesinatos y que, en relación con hombres en proceso de reincorporación, durante ese año fueron asesinados 32 y 26 familiares.

8.2.30. En el año 2018 no fueron asesinadas mujeres en proceso de reincorporación y el número de hombres en proceso de reincorporación asesinados ascendió a 61. Por su parte, el número de familiares asesinados fue de 12.

8.2.31. En el año 2019 fueron asesinadas 2 mujeres en proceso de reincorporación y el número de hombres en proceso de reincorporación asesinados fue de 69, así como se presentó el asesinato de 18 familiares.

⁴³⁶ Ibid.
⁴³⁷ El Cuerpo de seguridad lo conforman 1.472 agentes escolta, 757 de ellos reincorporados de las FARC.

8.2.32. En el año 2020 la cifra de mujeres en proceso de reincorporación asesinadas se elevó a 4 y la de hombres excombatientes asesinados llegó a 62 y 12 familiares asesinados.

8.2.33. En el año 2021 la cifra de mujeres en proceso de reincorporación asesinadas bajó a 1 y de hombres en proceso de reincorporación asesinados descendió a 10. No fueron asesinados miembros de las familias de excombatientes en proceso de reincorporación a la vida civil.

8.2.34. Lo expuesto líneas atrás permite a la Sala confirmar que de manera tardía y solo a partir de las órdenes perentorias emitidas por la Jurisdicción Especial para la Paz⁴³⁸ se logró que el Gobierno definiera rubros presupuestarios y planes aprobados a las instituciones encargadas del Sistema Integral de Seguridad para la vigencia 2020. Únicamente hasta ese momento, esto es, luego de tres años de suscrito el Acuerdo Final de Paz, el Gobierno nacional adoptó medidas para obtener recursos con destino al cuerpo de seguridad indispensable para cubrir necesidades apremiantes en materia de garantías para la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación.

8.2.35. El análisis de las cifras hace factible establecer que, luego de las órdenes impartidas por la Jurisdicción Especial para la Paz en el año 2020, se da un descenso en el número de asesinatos de personas excombatientes en proceso de reincorporación. Aunque no es factible determinar una relación de causa a efecto entre el aumento de los recursos para la Unidad Nacional de Protección por orden de la JEP y la disminución de asesinatos de personas en tránsito la vida civil, lo cierto es que sí se presenta una correlación entre estos dos aspectos.

a.b) Consecuencias de la falta de correspondencia de la actuación institucional con los desarrollos normativos del Acuerdo Final de Paz en relación con el funcionamiento coordinado y articulado de las instancias previstas por el instrumento para materializar el componente previsto en el punto 3.4 y las normas que desarrollaron sus contenidos con carácter vinculante

8.2.36. Al examinar los resultados presentados por el Gobierno nacional se encontró que antes de las órdenes impartidas por el Tribunal de Paz de la JEP, esto es, durante poco más de tres años, les dio prelación a instituciones no previstas en el Acuerdo Final de Paz, como lo reconoció el propio Consejero para la Estabilización y la Consolidación en la sesión técnica de septiembre 13 de 2021 ante la Corte Constitucional⁴³⁹.

⁴³⁸ Mediante el auto SAR AT-057-2020 del 29 de abril de 2020.

⁴³⁹ En su respuesta a las preguntas formuladas por los Magistrados de la Corte Constitucional en la sesión técnica del 13 de septiembre de 2021 acerca de la posible existencia de una institucionalidad paralela, el Consejero para la Estabilización y la Consolidación reconoció que ante la inexistencia del Plan Estratégico de Seguridad y Protección tuvo que acudir a otras instancias para articular el trabajo relacionado con la materialización de las garantías de seguridad y protección de la población en proceso de reincorporación a la vida civil. En ese sentido sostuvo: “[a]hora, pudo haber habido alguna confusión -eso es posible- porque

8.2.37. En su respuesta a las preguntas formuladas por la Sala Plena en la sesión técnica del 13 de septiembre de 2021 a propósito de la posible presencia de una institucionalidad paralela, el Consejero para la Estabilización y la Consolidación reconoció que ante la inexistencia del Plan Estratégico de Seguridad y Protección tuvo que acudir a otras instancias para articular el trabajo relacionado con la materialización de las garantías de seguridad y protección de la población en proceso de reincorporación a la vida civil.

8.2.38. En ese sentido sostuvo: “[a]hora, pudo haber habido alguna confusión –eso es posible– porque cuando llegamos al Gobierno no se había expedido el Plan Estratégico de Seguridad. Ante la circunstancia de que no se había expedido, pues no podíamos dejar de trabajar articuladamente en la seguridad **y si existen actuaciones dentro de la colaboración entre poderes públicos y actuaciones dentro de la colaboración de entidades del mismo gobierno que anteceden a la expedición formal del Plan Estratégico**” –se destaca–.

8.2.39. Al respecto cabe insistir no solo en que el Plan Estratégico se puso en marcha luego de haber transcurrido más de tres años contados desde la Firma del Acuerdo Final de Paz, sino que ello tuvo lugar con ocasión de las órdenes perentorias proferidas por la Jurisdicción Especial para la Paz. Dicho en otras palabras, solo se presentaron avances concretos con ocasión del auto AI-008 de 2020 proferido por la Jurisdicción Especial para la Paz⁴⁴⁰.

8.2.40. No obstante, pese a la notificación de la orden judicial en julio de 2020, las discusiones tan solo fueron reanudadas el 11 de septiembre siguiente, esta vez sí “con el objetivo de cumplir la orden contenida en el precitado auto que solicitaba enviar en un término de 60 días los Lineamientos y el Plan de Acción de la Política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales”⁴⁴¹.

8.2.41. Aun cuando la Subcomisión Técnica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se reunió en distintas oportunidades y se presentaron algunos lineamientos de política, solo se llegó a consensos en relación con asuntos menores, “debido a la falta de presencia de las personas con capacidad

cundo llegamos al Gobierno no se había expedido el Plan Estratégico de Seguridad. Ante la circunstancia de que no se había expedido, pues no podíamos dejar de trabajar articuladamente en la seguridad **y si existen actuaciones dentro de la colaboración entre poderes públicos y actuaciones dentro de la colaboración de entidades del mismo gobierno que anteceden a la expedición formal del Plan Estratégico** -se destaca-. Al respecto cabe insistir no solo en que el Plan Estratégico se puso en marcha luego de haber transcurrido más de tres años contados desde la Firma del Acuerdo Final de Paz, sino que ello tuvo lugar con ocasión de las órdenes perentorias proferidas por la Jurisdicción Especial para la Paz” (negritas añadidas).

⁴⁴⁰ “[E]n el marco de las medidas cautelares de protección para personas excombatientes que obligó a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y, en particular, a su secretaría técnica en cabeza del Alto Comisionado para la Paz a abrir un espacio de discusión respecto a la formulación de los lineamientos de la política pública, luego de que el Gobierno nacional compartiera en agosto de 2020 su propuesta, la cual, en conjunto con la presentada por la sociedad civil se empezaría a discutir efectivamente a partir del 11 de septiembre”. Cfr. Intervención de las delegadas y de los delegados de las plataformas de derechos humanos, expertas e invitadas permanentes de las plataformas de mujeres que forman parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Una presentación completa de esta intervención quedó registrada en el Anexo 1, numeral 1,18 que forma parte integral de la presente sentencia.

⁴⁴¹ *Ibíd.*

de tomar decisiones, la carencia de propuestas desde varias entidades estatales y la intención desde las mismas de que la CNGS adoptase, sin una valoración o evaluación alguna, las políticas ya establecidas previamente por el Gobierno y las avalara como propias a pesar de las críticas realizadas por integrantes de la sociedad civil y delegados del Ministerio Público a los resultados obtenidos”⁴⁴².

8.2.42. De ahí que el documento enviado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz a la Jurisdicción Especial para la Paz no refleje lo producido hasta el momento por la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y, de este modo, sea insuficiente, pues incumple la orden proferida por la JEP mediante el auto AI-015 de 2021. A lo dicho se añade que tampoco se expidieron los **Lineamientos y el Plan de Acción de la Política Pública y Criminal en la Comisión Nacional de Garantías** –se destaca– los que han debido estar listos desde el año 2018 y que también fueron solicitados mediante el auto dictado por la Jurisdicción Especial para la Paz.

8.2.43. Teniendo en cuenta lo expuesto, considera la Sala que la falta de correspondencia de la actuación institucional con la normativa constitucional y legal que desarrolló el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz impidió durante poco más de tres años contar con un instrumento de carácter integral y articulado que ofreciera herramientas adecuadas y eficaces para esclarecer los hechos y dismantelar las bandas criminales.

8.2.44. Frente a este aspecto es importante resaltar, de nuevo, que las instancias creadas por el Acuerdo Final de Paz, recogidas luego por normas de diverso rango normativo, tuvieron el claro objetivo de que las máximas autoridades gubernamentales tomaran asiento en ellas e igualmente se garantizara que las y los integrantes del nuevo partido político y de otras entidades públicas, así como representantes de la sociedad civil y de la comunidad internacional participaran de manera activa en su desempeño. Empero esto no ocurrió. Tal es el caso de la Instancia de Alto Nivel creada por el artículo 6° del Decreto 895 de 2017 –se destaca–:

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

⁴⁴² Ibid.

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, podrá ser invitado 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.**

8.2.45. En las consideraciones de la presente sentencia se expuso que la Instancia de Alto Nivel ocupa un lugar central en relación con la arquitectura general del Acuerdo Final de Paz y con la posibilidad de materializar de modo oportuno y eficaz el componente de garantía de seguridad previsto en el punto 3. Así lo dispuso el Decreto 895 de 2017, que no ha sido derogado.

8.2.46. Sin embargo, lo que se extrae de la respuesta presentada por el Gobierno nacional y del material probatorio allegado es que la Instancia de Alto Nivel prevista como autoridad encargada de implementar el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y, de esta manera, garantizar su funcionamiento, articulación y supervisión, fue prácticamente dejada de lado.

8.2.47. Este aspecto cobra especial relevancia, toda vez que prescindir de la Instancia de Alto Nivel ha significado, a un mismo tiempo, pasar por alto la

participación del nuevo grupo político Comunes cuya presencia en esa instancia fue prevista como permanente⁴⁴³.

8.2.48. También ha supuesto desconocer la garantía de 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”⁴⁴⁴. Finalmente, ha implicado hacer caso omiso de la posibilidad de invitar “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”⁴⁴⁵.

8.2.49. El escrito presentado por el Gobierno en varios de sus apartes se refiere a las normas que crearon el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y a la Instancia de Alto Nivel e, incluso, respecto del delegado Presidencial en esa Instancia puntualizó que, de acuerdo con el Decreto 2314 de 2018, fue designado el Alto Comisionado para la Paz.

8.2.50. Con todo, al atribuir las labores propias de la Instancia de Alto Nivel a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización generó un déficit de participación que fue precisamente uno de los aspectos que con mayor cuidado quedó regulado en el artículo 6º del Decreto 895 de 2017, vaciando de contenido lo allí dispuesto. No puede perderse de vista que la Instancia de Alto Nivel fue pensada, justamente, para coordinar los programas de protección con las entidades territoriales, así como para el seguimiento del fenómeno criminal y para facilitar la articulación entre instituciones estatales y las autoridades del Sistema Integral.

8.2.51. De otro lado, como lo hicieron ver algunas de las intervenciones⁴⁴⁶, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –así lo indica su nombre– debe funcionar de manera integral y no puede actuar de forma desagregada sin un plan de acción y articulación concreto, lo que presupone, igualmente, el adecuado funcionamiento de las dos autoridades de coordinación previstas en el ordenamiento para el efecto: la Instancia de Alto Nivel (IAN) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), **“bajo el marco del concepto y enfoque de seguridad humana instituido en el Acuerdo Final de Paz”**⁴⁴⁷ –se destaca–.

8.2.52. A lo anterior se agrega que la operatividad de las instancias previstas en el Acuerdo Final de Paz y desarrolladas normativamente **no ha**

⁴⁴³ Numeral 9 del artículo 6º del Decreto 895 de 2017.

⁴⁴⁴ Parágrafo segundo del artículo 6º del Decreto 895 de 2017.

⁴⁴⁵ Parágrafo segundo del artículo 6º del Decreto 895 de 2017.

⁴⁴⁶ Cfr. Intervención de las delegadas y de los delegados de las plataformas de derechos humanos, expertas e invitadas permanentes de las plataformas de mujeres que forman parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Una presentación completa de esta intervención quedó registrada en el Anexo 1, numeral 1,18 que forma parte integral de la presente sentencia.

⁴⁴⁷ *Ibíd.*

sido real, sino formal –se destaca–, toda vez que no ha existido un plan concreto que señale objetivos para ser realizados de manera coordinada, lo que impide verificar el logro de metas o efectuar seguimiento a los avances⁴⁴⁸ y el que se presentó por parte del Gobierno no tomó en cuenta las propuestas realizadas por la sociedad civil y por la representación del nuevo partido Comunes en la CSIVI.

8.2.53. En general puede confirmar la Sala que los diferentes componentes previstos en el Acuerdo Final de Paz y, en las normas vinculantes que les dan desarrollo a sus contenidos, han funcionado de modo desagregado y su necesaria articulación –como se previó en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz– es inexistente. De ello dio cuenta la Jurisdicción Especial para la Paz cuando dictó medidas cautelares para proteger la seguridad colectiva de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz y se verá con mayor detalle más adelante.

8.2.54. Así, instituciones tan importantes como el Comité de Impulso a las Investigaciones y la Comisión de Seguimiento y Evaluación del SISEP todavía no han sido creadas. Bajo esa perspectiva, más que un sistema, “el SISEP se [ha] desarrollado como un conjunto desarticulado de programas, algunos sin funcionamiento real y que no poseen mayor comunicación entre ellos, pese que tengan un fin común en la construcción de garantías desde la perspectiva de seguridad humana”⁴⁴⁹.

8.2.55. De los informes allegados al expediente de la referencia se desprende que la Mesa Técnica de Seguridad y Protección en efecto ha funcionado, pues se ha reunido con una cierta frecuencia. No obstante, varias de las intervenciones llaman la atención acerca de que el trabajo de esta Mesa se ha concentrado en la aprobación de medidas de seguridad y se ha desaprovechado como espacio para identificar necesidades, recursos y determinar de modo más consensuado los componentes del Plan Estratégico de Seguridad y Protección.

8.2.56. En relación con este aspecto es conteste la intervención del Instituto Kroc en la sesión técnica celebrada ante la Corte Constitucional el 13 de septiembre de 2021:

La disposición referida a la creación de una Mesa Técnica de Seguridad y Protección por parte del Gobierno nacional la cual debe desarrollar, coordinar, hacer seguimiento, sugerencias respecto de la implementación del Plan estratégico que contemple la expedición de medidas materiales e inmateriales se encuentra en un nivel de implementación intermedio. Esto debido a que la Mesa Técnica de Seguridad fue creada por medio del Decreto 259 del 2017 con lo cual subió el estado de implementación de no iniciada a mínimo en marzo de 2017. Posteriormente, en abril de este año con la presentación del Plan Estratégico ante la

⁴⁴⁸ Ibid.

⁴⁴⁹ Ibid.

Jurisdicción Especial para la Paz esta implementación de la disposición pasa a intermedia.

Cabe resaltar que para pasar a un estado de implementación completo debe evidenciar ejecución efectiva y constante del Plan. Los reportes de seguimiento por parte de cada una de las entidades responsables de ejecutar las 8 líneas estratégicas establecidas. Además, se debe evidenciar el desarrollo de las funciones asignadas a la Mesa Técnica otorgadas por el Decreto 299 y por el Acuerdo Final. Según indicó el componente FARC de la Mesa Técnica el Plan Estratégico no había sido consensuado en el marco de la Mesa Técnica para su implementación.

(...)

Sobre las disposiciones asociadas a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección así como algunas se encuentran ya completas como es el caso del Protocolo de Seguridad y Protección que fue aprobado por la mesa de negociación antes de la firma del Acuerdo Final, otras se encuentran en un nivel intermedio, como es la disposición anteriormente mencionada de la creación de la Mesa Técnica y otras están en un nivel mínimo de implementación y se refieren a funciones propias de la Mesa Técnica en el marco del Plan Estratégico como la identificación de necesidades en materia de recursos humanos, físicos y de presupuesto o la provisión de herramientas en materia de atención psicosocial.

Haciendo un balance las disposiciones de la Mesa Técnica se han supeditado a la aprobación, seguimiento y evaluación de casos de protección material a excombatientes. Lo anterior debido a la sobresaturación de casos nuevos represados o por evaluar, ausencia del plan estratégico sobre el cual giran las demás funciones de esta instancia.

Se destaca principalmente el trabajo conjunto entre los representantes del gobierno y los representantes de la población excombatiente, así las situaciones para atender las instrucciones de la jurisdicción para la Paz enfocados a dinamizar funciones propias de la Mesa Técnica como el desarrollo del plan estratégico.

De igual forma se espera que con el plan estratégico presentado se fortalezcan y activen las demás funciones de la Mesa Técnica.

8.2.57. Algo semejante acontece con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad⁴⁵⁰. Esta institución resulta ser de la mayor importancia, no solo

⁴⁵⁰ (CNGS por sus siglas) fue creada en virtud del Decreto Ley 154 de 2017 como materialización y reglamentación del punto 3.4.3 del Acuerdo Final de Paz que prevé la creación de una instancia encargada del diseño y elaboración de la política pública para el desmantelamiento de las estructuras y organizaciones sucesoras del paramilitarismo. Es importante destacar que el Acto Legislativo 05 de 2017, declarado exequible mediante sentencia C-076 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos, tiene un contenido prohibitivo más

por el grado de representatividad que exhibe y la participación en ella de la sociedad civil, sino por las tareas que le fueron asignadas, esto es, diseñar, ejecutar y hacer seguimiento de la política de desmantelamiento integral de las organizaciones armadas que atentan contra personas defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos y las personas que participen en la implementación del Acuerdo Final de Paz.

8.2.58. A propósito del papel encomendado a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad cabe resaltar que la Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la exequibilidad de este componente⁴⁵¹, acentuó que se trataba de una instancia central para la implementación del Acuerdo Final de Paz y resaltó que, de su buen funcionamiento y desempeño, **dependía directamente la realización del mismo** —se destaca—, en la medida en que constituía el medio para brindar “garantías de seguridad, tanto para las personas que participaron en las hostilidades y que decidieron reintegrarse a la vida civil, como de aquellos que asumen la defensa de los derechos humanos en el contexto del posconflicto”⁴⁵².

8.2.59. Es más, la Corte puso de relieve cómo “el éxito del posconflicto se relaciona en buena parte con la creación de instancias gubernamentales deliberativas, encargadas del diseño e implementación, de forma coordinada, para este caso, de una política criminal específica en contra de estas organizaciones que ponen en riesgo la ejecución de lo acordado”⁴⁵³.

8.2.60. La Corporación marcó especial énfasis en que el resultado de esta configuración articulada de esfuerzos estatales forma parte de una estrategia entendida como como **“una política pública estatal, de largo aliento**”⁴⁵⁴ —se destaca—, que permita articular los esfuerzos desplegados en el nivel nacional, con los ámbitos territoriales. Debe asimismo concentrarse en develar la existencia de patrones macro criminales y en la identificación de fuentes de financiación”⁴⁵⁵.

8.2.61. En criterio de la Corte, las dieciséis (16) funciones que le fueron asignadas a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad por el artículo 30 del Decreto Ley 154 de 2017 la configuran como un órgano con las siguientes características⁴⁵⁶: **i)** “gestor de una política pública criminal sectorizada”; **ii)** “evaluador de los resultados de la puesta en marcha de la misma”; **iii)** “asesor en: **a)** el diseño de estrategias de priorización para combatir eficazmente unas modalidades criminales”, **b)** “la creación de planes de acción, los cuales deben ser aprobados por el Gobierno Nacional, destinados a someter a la justicia a determinadas organizaciones delictivas” y **iv)** “articulador entre autoridades

amplio, referente a todos los grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, como lo son las bandas criminales, las guerrillas u otros grupos subversivos que subsisten.

⁴⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia C-224 de 2017. MP. Alberto Rojas Ríos. Cfr. Intervención de las delegadas y de los delegados de las plataformas de derechos humanos, expertas e invitadas permanentes de las plataformas de mujeres que forman parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

⁴⁵² Corte Constitucional. Sentencia C-224 de 2017. MP. Alberto Rojas Ríos.

⁴⁵³ *Ibíd.*

⁴⁵⁴ *Ibíd.*

⁴⁵⁵ *Ibíd.*

⁴⁵⁶ *Ibíd.*

nacionales y territoriales en punto a la implementación de estrategias destinadas a combatir fenómenos criminales que atenten contra personas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final”.

8.2.62. Para esta Corporación la particularidad de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad radica, asimismo, en ser una instancia en la que tienen asiento distintas entidades estatales que deben ser coordinadas y articuladas para el diseño y puesta en marcha de la política pública de seguridad, en cuyo diseño e implementación **participa también la sociedad civil** –se destaca–. La intervención de la sociedad civil tiene lugar “a través de tres expertos en la materia y de dos delegados de las Plataformas de Derechos Humanos”⁴⁵⁷, cuya presencia le imprime a esta instancia “un carácter deliberativo e incluyente de la sociedad a través de las organizaciones sociales, de derechos humanos y de víctimas”⁴⁵⁸ que en relación con este tema aportan su experticia, con la aplicación “del enfoque diferencial y territorial frente al desmantelamiento de las organizaciones”⁴⁵⁹.

8.2.63. Estos participantes pueden incluso haber sido o ser víctimas de las organizaciones criminales⁴⁶⁰ que se busca desmantelar. Por ello, varios de los intervinientes⁴⁶¹ y esta misma Corte han puesto un énfasis especial en que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad configura “un escenario privilegiado de diálogo entre las autoridades y la sociedad civil, en torno a la construcción de una política criminal eficaz en un escenario de posconflicto”⁴⁶².

8.2.64. Escenario este que “**exige la apertura de más espacios democráticos y participativos**”⁴⁶³. Así, el diseño de la política pública en esta materia no se restringe solo a tipificar delitos o prever el aumento de penas y

⁴⁵⁷ Ibíd.

⁴⁵⁸ Ibíd.

⁴⁵⁹ Ibíd.

⁴⁶⁰ Es importante destacar que el Acto Legislativo 05 de 2017, declarado exequible mediante sentencia C-076 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos, tiene un contenido prohibitivo más amplio que va más allá de los grupos paramilitares y abarca también a todos los grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, como lo son las bandas criminales, las guerrillas u otros grupos subversivos que subsisten.

⁴⁶¹ Cfr. Respuesta del partido Comunes; intervención de la Coordinación Colombia Europa – Estados Unidos –CCEEU– Plataforma de derechos humanos que reúne a 285 organizaciones de derechos humanos a nivel nacional, el Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” –CAJAR–, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos –CSPP– y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES, intervención de las delegadas y de los delegados de las plataformas de derechos humanos, expertas e invitadas permanentes de las plataformas de mujeres que forman parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Intervención de la Jurisdicción Especial para la Paz que quedaron registradas de manera completa en el Anexo 1 que forma parte integral de la presente sentencia. Este aspecto fue también resaltado por la Procuraduría General de la Nación, siendo Procurador Fernando Carrillo Flórez que emitió la Directiva 001 del 2020, “en la que se establecen los lineamientos para la protección y el respeto de los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de los excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica **en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo de Paz)**” –se destaca–. Cfr. asimismo el completo documento que presentó la Procuraduría Delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz que se presentó de manera separada en los casos de los señores Nubia Amparo Ortega, Tomás Ignacio Eriera y Álvaro Andrés Vargas. Se allegó de manera conjunta al expediente acumulado en los casos de los señores Henry Paul Rosero, Dora Marcela Pepinosa y José Alfonso Rodríguez. Acá se toma esta última que en los aspectos generales coincide con las demás contestaciones, visible en el expediente digital T-7.987.084, consecutivo 159.

⁴⁶² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-224 de 2017. MP. Alberto Rojas Ríos.

⁴⁶³ Ibíd.

la creación de nuevos procedimientos. Exige también “todo un conjunto de estrategias de coordinación que comprendan el fenómeno de las organizaciones armadas, específicamente de las sucesoras del paramilitarismo como lo señala el mismo Decreto”⁴⁶⁴.

8.2.65. Entre las tareas asignadas a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se encuentra la posibilidad de efectuar “recomendaciones en materia de investigación penal, formular recomendaciones en materia de cambios legislativos y normativos, diseñar la estrategia de sometimiento y adoptar “reformas que contribuyan a eliminar los factores de riesgo de connivencia de agentes del Estado con grupos ilegales”⁴⁶⁵.

8.2.66. Como se deriva de lo expuesto, los elementos de análisis aportados permiten constatar una tardía e incompleta correspondencia de la actuación institucional con los desarrollos normativos constitucionales y legales del punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz que no solo retrasó la asignación y ejecución de recursos indispensables para garantizar que la Unidad Nacional de Protección contara con las herramientas necesarias para ofrecer garantías de seguridad a la población firmante del Acuerdo Final de Paz, a sus familias y a quienes forman parte del nuevo partido político Comunes, sino que también ha impedido el pleno desarrollo de escenarios diseñados con el fin de facilitar la participación de la sociedad civil, de la CSIVI, de la comunidad internacional y de una gran variedad de autoridades del más alto rango en la deliberación sobre políticas públicas de desmantelamiento.

8.2.67. En fin, se verificó que poco más de tres años después de haber sido creadas en el Acuerdo Final de Paz y desarrolladas normativamente las instancias previstas no se había expedido el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, lo que implicó que a esa altura y, luego de transcurrido ese lapso, la actuación del Gobierno –como el propio Consejero para la Estabilización y Consolidación lo reconoció–, se llevó a cabo con instituciones distintas a las previstas en el Acuerdo Final de Paz y, en ese sentido, se puede afirmar que

⁴⁶⁴ Ibíd. Es importante destacar que el Acto Legislativo 05 de 2017, declarado exequible mediante sentencia C-076 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos, tiene un contenido prohibitivo más amplio, referente a todos los grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, como lo son las bandas criminales, las guerrillas u otros grupos subversivos que subsisten.

⁴⁶⁵ En ese sentido, el trabajo de la Comisión debe dar como resultado la creación, impulso y seguimiento de una política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones armadas y conductas, incluyendo las sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, la cual no se circunscribe únicamente al ámbito de la persecución penal y el sometimiento de las organizaciones, sino que, siguiendo los objetivos propuestos en el punto 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final de Paz debe estructurar todas las medidas necesarias basadas en “una concepción de la seguridad que tiene como centro la persona, se basa en los principios de soberanía, no intervención y libre determinación de los pueblos, y que permite articular las medidas de seguridad con las medidas de desarrollo y bienestar individuales y colectivas”. Cfr. Intervención de las delegadas y de los delegados de las plataformas de derechos humanos, expertas e invitadas permanentes de las plataformas de mujeres que forman parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, registrada en el Anexo 1, numeral 1.18, que forma parte integral de la presente sentencia. En relación con el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo es importante destacar que el Acto Legislativo 05 de 2017, declarado exequible mediante sentencia C-076 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos, tiene un contenido prohibitivo más amplio, referente a todos los grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, como lo son las bandas criminales, las guerrillas u otros grupos subversivos que subsisten.

existió una institucionalidad paralela que sirvió de marco a las acciones del Gobierno durante un largo tiempo con las consecuencias mencionadas.

8.2.68. El paralelismo de instituciones en este caso no tuvo como fin generar, renovar y profundizar la confianza de la población firmante en proceso de reincorporación a la vida civil acerca de que su vida, integridad personal, seguridad y paz serían salvaguardadas, sino debilitar la institucionalidad prevista en el Acuerdo Final de Paz y desarrollada por normas vinculantes que se encuentran vigentes porque no han sido derogadas.

8.2.69. La ausencia de esa correspondencia entre la actuación institucional y la normatividad constitucional y legal que desarrolló el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz, lo mismo que la falta de voluntad de cumplir con esas normas trajo como consecuencia que ese componente, cuya importancia resulta trascendental para garantizar los derechos a la vida, integridad, seguridad y paz de la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, exhiba un déficit de cumplimiento en la gran mayoría de sus disposiciones.

8.2.70. Acorde con lo señalado por el Instituto Kroc, para el año 2021, esto es, cuatro años después de suscrito el instrumento, “la disposición asociada con la promoción de un Pacto Político Nacional entre distintos sectores de la sociedad, para que nunca más se haga uso de la violencia en la política, se [encontraba] en un nivel de implementación inicial”. En ese mismo nivel de implementación inicial se [encontraba para el año 2021] la disposición asociada con la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS).

8.2.71. Aun cuando el informe presentado por el Instituto Kroc puntualizó que el Gobierno expidió un documento que “incluye un plan de acción”, no obstante, agregó que para el año 2021 “ni los lineamientos, ni la política [habían] sido aprobados por la CNGS para su implementación”. Igual nivel de implementación inicial se aplica a la disposición asociada con la formulación y evaluación del Plan de acción permanente para combatir y dismantelar las organizaciones criminales por parte de la Comisión Nacional de Garantías de seguridad.

8.2.72. Entretanto, en consonancia con lo dicho en el referido documento por el Instituto Kroc, la disposición asociada con la creación de un Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Institucional se encuentra en un nivel de implementación no iniciado. Algo similar sucede con la disposición asociada con la creación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño del Sistema Integral de Protección. Aunque el instituto advierte que de conformidad con lo aseverado por el Departamento Administrativo de la Presidencia existe una propuesta para la implementación de la mencionada Comisión de Seguimiento, durante el 2021 no hubo evidencia de su instalación ni de su puesta en marcha.

8.2.73. Por su parte, según indicó el Instituto Kroc, para el año 2021 la disposición asociada con la creación del Comité de Impulso a las Investigaciones por delitos contra quienes ejercen política teniendo en cuenta a las mujeres y la población LGTBI se encontraba en un nivel de implementación mínimo. Igual sucedió con la disposición asociada con 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.

8.2.74. Respecto de la disposición asociada con la creación de la Mesa Técnica y el desarrollo de la implementación de un Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) que contemple medidas materiales e inmateriales, el Instituto Kroc indicó que para 2021 se encontraba en un nivel de implementación inicial. A su turno, precisó que la disposición asociada con la identificación de las necesidades en materia de recursos humanos, físicos y de presupuesto requeridos para la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección –PESP– por parte de la Mesa Técnica, se encontraba para ese año en un nivel de implementación no iniciado. Sin embargo, advirtió que con la adopción del PESP su nivel de implementación cambiará a inicial.

8.2.75. Destacó el Instituto Kroc que la disposición asociada con la implementación de un sistema de formación y entrenamiento de vinculación laboral y de seguridad para los y las integrantes del Cuerpo de Seguridad y Protección se encontraba para el año 2021 en un nivel de implementación mínimo.

8.2.76. Sobre la disposición asociada con la provisión de herramientas en materia de atención psicosocial individual o colectivo y con enfoque de género para personas en proceso de reincorporación puso de presente que se encontraba, para 2021, en un nivel de implementación no iniciado. Empero, llamó la atención acerca de que, aun cuando para esa fecha no se conocían acciones o medidas ejecutadas destinadas a la atención psicosocial de estas personas, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección –PESP–, presentado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC), estableció una línea estratégica de seguridad humana integral, donde se contemplaron acciones enfocadas hacia el cumplimiento de este compromiso. De esta manera consideró que con esa información el nivel de implementación de esa disposición cambiará a uno.

8.2.77. En lo que tiene que ver con la disposición asociada con la implementación de un proceso de formación en materia de autoprotección para la seguridad orientado a las personas en proceso de reincorporación mostró el informe presentado por el Instituto Kroc que, para el año 2021, se hallaba en un nivel de implementación mínimo. De igual modo advirtió que las cuatro (4) disposiciones asociadas con la creación e implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios –Programa Integral– se encontraba para el año 2021 en un nivel de implementación mínimo.

8.2.78. A propósito de la disposición asociada con la creación de un nuevo Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida, el Instituto Kroc señaló en su informe que esta se encontraba para el año 2021 en un nivel de implementación intermedio. A su vez informó que la disposición asociada con la organización y coordinación de medidas preventivas y de reacción rápida por parte del Gobierno nacional se hallaba en un nivel de implementación mínimo.

8.2.79. Finalmente, sostuvo el documento presentado por el Instituto Kroc que para el año 2021 la disposición asociada con la creación de Comités Territoriales de Alerta para la Reacción Inmediata en los territorios se encontraba en un nivel de implementación intermedio.

8.2.80. Como puede verse la mayor parte de las disposiciones asociadas con la implementación de componente de garantías de seguridad previstas en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz y en las normas de desarrollo se encuentran o no iniciadas o en un nivel inicial de implementación. Algunas disposiciones se encuentran en un nivel de implementación intermedio y solo cinco en un nivel de implementación completo⁴⁶⁶, lo que sumado a los hallazgos hechos por la Sala Plena y, expuestos en varias de las intervenciones, permite concluir que tanto la falta de correspondencia de la actuación institucional como la ausencia de voluntad política han incidido en que para el año 2021, de veintiuna disposiciones asociadas con la ejecución del componente de garantías de seguridad previstas en el Acuerdo Final de Paz desarrolladas por normas constitucionales y legales, solo cinco se encuentren en un nivel de implementación completo y las demás, esto es, dieciséis hayan oscilado entre un nivel de implementación no iniciado y un nivel mínimo de ejecución.

8.2.81. La tardía e incompleta correspondencia de la actuación institucional con la normativa que desarrolló el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz retrasó la asignación y ejecución de recursos indispensables para garantizar que la Unidad Nacional de Protección contara con las herramientas necesarias para ofrecer garantías de seguridad a la población firmante del Acuerdo Final de Paz, a sus familias y a quienes forman parte del nuevo partido político Comunes.

8.2.82. Esta falta de correspondencia ha impedido asimismo el pleno desarrollo de escenarios diseñados con el fin de facilitar la participación de la sociedad civil, de la CSIVI, de la comunidad internacional y de una gran variedad de autoridades del más alto rango en la deliberación sobre políticas públicas de desmantelamiento. En esa medida, no han sido posibles

⁴⁶⁶ Entre ellas se cuentan, i) la disposición asociada al impulso de medidas normativas necesarias para determinar la presunción de riesgo extraordinario para los y las integrantes del Partido FARC–hoy Comunes–, por parte del Gobierno Nacional; ii) la disposición asociada con la creación de un Cuerpo de Seguridad y Protección mixto; iii) la disposición asociada con la creación de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección; iv) la disposición asociada con la creación de un Cuerpo Élite en la Policía con enfoque multidimensional y v) la disposición asociada con la creación de la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo (UEI).

pronunciamientos dirigidos a diagnosticar los problemas; determinar las localidades y territorios donde las amenazas y muertes se presentan con mayor frecuencia; identificar a los actores y cómplices de estas afrentas, las necesidades y carencias sociales, económicas, culturales e institucionales de la población afectada que requieren ser suplidas por medio de una presencia estatal activa e integral. De este modo también se ha terminado por ignorar lo que las propias comunidades están en condición de aportar por sí mismas.

ii. ¿Cuál ha sido la concordancia entre la ejecución institucional y la implementación de las garantías de protección de la población en proceso de reincorporación a la vida civil entendidas en un sentido reactivo e individual y al tiempo desde un concepto de seguridad humana de corte preventivo, colectivo e integral?

8.2.83. En su respuesta al auto de pruebas 132, proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, el 23 de marzo de 2021 el Gobierno nacional sostuvo que brindar garantías de seguridad a exintegrantes de las FARC-EP “que están genuinamente comprometidos con la legalidad y la reincorporación”⁴⁶⁷ y a sus familias e integrantes del partido político Comunes era una prioridad y desarrollo del deber constitucional de protección a los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal, así como de lo contemplado en el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final. Garantías estas que “el Estado considera presupuesto fundamental de la reincorporación a la vida civil en los términos de la política Paz con Legalidad”⁴⁶⁸.

8.2.84. En el documento de respuesta, el Gobierno nacional precisó que en el Plan Nacional de Desarrollo quedó consignado que “la principal amenaza a la seguridad son los espacios vacíos de institucionalidad o con precaria institucionalidad”⁴⁶⁹ y, en el sentido antes indicado, subrayó que la circunstancia aludida sirve de punto de partida para direccionar la política pública hacia “el objetivo de construir Estado Social de Derecho y legitimidad democrática en territorios donde históricamente el aparato estatal no ha cumplido de forma adecuada su función”⁴⁷⁰.

8.2.85. También marcó énfasis en que superar “la violencia y la criminalidad va de la mano de la construcción de paz en los territorios y solo se conseguirá [si se parte de] una óptica diferente al tradicional despliegue de **tropa y más tropa** y de **policía y más policía**”⁴⁷¹ —se destaca—.

8.2.86. Igualmente puso de presente que, con ese fin, el Gobierno nacional ha fijado “una hoja de ruta en la Política de Defensa y Seguridad ‘Para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad’, y en la ‘Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana’ que incluye una nueva visión multidimensional de la seguridad, enfocada en el control institucional del

⁴⁶⁷ Una presentación completa de las respuestas del Gobierno Nacional quedó registrada en el Anexo 1, numeral 1.6 que forma parte integral de la presente sentencia.

⁴⁶⁸ *Ibíd.*

⁴⁶⁹ *Ibíd.*

⁴⁷⁰ *Ibíd.*

⁴⁷¹ *Ibíd.*

territorio y la disrupción del delito mediante la acción unificada del Estado en los territorios”⁴⁷². Agregó que las Zonas Futuro se debían entender como herramientas para transitar hacia el control institucional del territorio.

8.2.87. Informó asimismo que, desde el año 2016 a julio 31 del 2018, la Mesa de Coordinación sesionó 32 veces y, desde esa fecha a la actualidad, ha sesionado en 64 ocasiones en los niveles territorial, técnico y de alto nivel. Adicionalmente, expuso que, como resultado de la Mesa de Coordinación, a la fecha se han adoptado: **a)** 11 medidas de prevención; **b)** 10 medidas de protección; **c)** 21 medidas de seguridad y **d)** 10 medidas de apoyo a la judicialización.

8.2.88. A su turno, señaló que la Mesa Técnica de Seguridad y Protección ha aprobado: a) 315 esquemas de protección de individuos, 28 para colectivos, 26 para ATCR y para 2 sedes y b) 653 medidas blandas.

8.2.89. Ahora bien, un análisis de la respuesta ofrecida por el Gobierno permite confirmar que –pese a las dificultades enfrentadas, entre ellas, avanzar en medio de la pandemia– se han hecho esfuerzos por materializar el componente de garantía de seguridad para la población firmante del Acuerdo Final de Paz, sus familias y quienes integran el nuevo partido Comunes. No obstante, como ya se indicó en el acápite anterior y se profundizará en el presente, las medidas adoptadas y las acciones adelantadas han tenido lugar predominantemente en cumplimiento de órdenes perentorias proferidas por la Jurisdicción Especial para la Paz.

8.2.90. Lo que es más preocupante es que **el riesgo de desmonte de las medidas continúa latente, como lo expusieron las y los accionantes en la sesión técnica convocada por la Corte Constitucional y celebrada el 13 de septiembre de 2021, hasta el punto de que en la actualidad la contratación de personal suficiente e idóneo para suministrar la protección se encuentra en vilo** lo que confirma el déficit de garantías de protección para la población en proceso de reincorporación y, particularmente, las amenazas que enfrentan quienes integran el nuevo partido Comunes y/o asumen actividades de liderazgo en sus comunidades.

8.2.91. Además, si, en efecto, en sus informes el Gobierno nacional sostiene que ha adelantado acciones sustentadas en un concepto de seguridad humana que va más allá de la tradicional idea de protección centrada en la reacción y en medidas individuales, lo cierto es que, cuando se toman en cuenta las ejecuciones efectivas, los resultados respecto de unas medidas, como de las otras, resulta deficitario, como se verá a continuación.

8.2.92. En la sesión técnica convocada por la Corte Constitucional y celebrada el 13 de septiembre de 2021, el consejero para la Estabilización y la Consolidación puso de presente a la Sala Plena que las medidas de seguridad se extendían más allá de aquellas decretadas por la Unidad Nacional de

⁴⁷² Ibid.

Protección. De esta forma se mencionaron medidas relacionadas con la no estigmatización que, en criterio del gobierno, son implementadas por la Agencia de Reincorporación y Normalización. Se presentarían también medidas vinculadas a capacitaciones y trabajo en política con cuya materialización está igualmente comprometida la ARN. Existirían, además, otras medidas de seguridad dirigidas a la capacitación y al trabajo en política que corresponde implementar al Ministerio del Interior.

8.2.93. Según los funcionarios, el Ejército y la Policía también están comprometidos con la puesta en práctica de medidas para asegurar la protección de la población en proceso de reinserción a la vida civil en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR)⁴⁷³.

8.2.94. En criterio de los funcionarios se han aplicado de igual manera otras medidas encaminadas a reforzar la protección. Tal sería el caso de la práctica asociada con “El Cartel de los más buscados” que ha adelantado el Ministerio de Defensa⁴⁷⁴. Simultáneamente, se habría proporcionado otras medidas a favor de la población en proceso de reincorporación relacionadas con actividades de inteligencia en la que se coordinan varias autoridades. A juicio de los funcionarios, todas las medidas mencionadas cubrirían en general a las personas excombatientes en proceso de reincorporación a la vida civil.

8.2.95. Según explicó el Gobierno nacional, al margen de estas medidas, existen otras que son las proporcionadas por la Unidad Nacional de Protección que pueden ser colectivas o individuales. Las colectivas se implementan en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación y las individuales relacionadas con automóviles, chalecos y esquemas de seguridad se conceden a quienes tienen un riesgo específico, bien porque ejercen política o por otros motivos que aumentan el riesgo para su vida.

8.2.96. La sesión técnica convocada por la Corte Constitucional y celebrada el 13 de septiembre de 2021 permitió a la Sala Plena llegar a varias conclusiones.

8.2.97. En primer lugar, que, si bien la cifra de asesinatos de signatarios del Acuerdo Final de Paz en tránsito hacia la vida civil no se encuentra unificada, asciende a un número aproximado de 300 y que este hecho por sí solo, al margen de las discrepancias en el monto total de personas asesinadas, resulta de gran gravedad, porque mina la confianza que depositaron quienes abandonaron la lucha armada –sin capitular, ni rendirse–, y a cambio como mínimo esperaban hacer su tránsito hacia la reincorporación con la certeza de que su vida, integridad, seguridad y paz serían garantizadas.

⁴⁷³ Según información allegada al expediente en la actualidad existen 25 AETCR y un número aproximado de tres mil (3.000) excombatientes continúan habitando esos espacios.

⁴⁷⁴ Cfr., la respuesta ofrecida por el Director de la Agencia para la Reincorporación a la Corte Constitucional en el marco de la sesión técnica celebrada el 13 de septiembre de 2021.

8.2.98. Cada asesinato representa un desafío en la preservación de la confianza, en la posibilidad de revertir la asimetría que se presentó con la suscripción del Acuerdo Final de Paz y de aplicar la justicia integral de transición cuyos principios de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición se ven también seriamente desafiados con esos asesinatos. En su intervención, la vicepresidenta de la Jurisdicción Especial para la Paz resumió de la siguiente manera la forma en que esa situación de inseguridad afecta a las personas que comparecen ante la JEP:

...los y las comparecientes que pertenecieron a las FARC-EP experimentan —directamente o en sus familiares— amenazas, muertes violentas, desplazamientos forzados, intentos de reclutamiento, vigilancia ilegítima, intervenciones abruptas en sus procesos de reincorporación, estigmatizaciones, vinculaciones infundadas con grupos actualmente armados, capturas arbitrarias y algunas problemáticas relacionadas con su seguridad jurídica. Las amenazas o violaciones a sus derechos, que se reflejan en estos problemas, provienen de acciones de grupos delictivos en armas y de agentes estatales, pero estas se ven propiciadas o reforzadas por omisiones atribuibles al Estado.

8.2.99. Adicionalmente mencionó los desafíos que han enfrentado los órganos de la JEP, el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa (SAAD) de comparecientes, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en el cumplimiento de sus funciones.

8.2.100. Sobre este aspecto destacó, entre otros, las siguientes: restricciones para circular por el territorio nacional; amenazas contra la vida o la integridad de funcionarios e integrantes del SAAD; seguimiento o vigilancia a cargo de grupos ilegales; obstáculos para la localización de comparecientes que deben moverse de sus sitios de residencia y limitaciones en la recepción de aportes a la verdad. Además, señaló que el origen de estos retos se corresponde con el que desencadena las amenazas y desconocimientos de los derechos de los comparecientes. Así, en la medida en que estos motivos se mantengan y no desaparezcan o se mitiguen de modo suficiente, la probabilidad de que estén en riesgo los derechos de las víctimas a la reparación y a las garantías de no repetición continuará creciendo.

8.2.101. En ese sentido, comparar lo que haya podido suceder con otros procesos de paz en Colombia, como lo propuso el Consejero para la Estabilización y la Consolidación en la sesión técnica convocada por la Corte Constitucional y realizada el 13 de septiembre de 2021⁴⁷⁵, resulta inadecuado,

⁴⁷⁵ “Colombia no ha tenido un solo proceso de desarme, ha tenido un número plural de procesos y una de las maneras de ver qué tan efectivos estamos siendo es comparar este -y siento la crudeza y no quisiera hacer aparecer como que ni una sola muerte está justificada- ese no es el caso, pero una manera de entender cuál ha sido la evolución de un proceso es ver cuál ha sido el número de afectaciones en otros procesos y, en esos otros procesos el porcentaje de muertes, tristes muertes por cada cien excombatientes que se han sometido al Estado, ha sido en el caso más cercano, el del M-19 que es el doble de las afectaciones que hemos tenido nosotros”.

pues el Acuerdo Final de Paz firmado entre el Estado colombiano y las FARC-EP como altas partes contratantes está cimentado en la necesidad de luchar contra la impunidad y obtener verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición sobre la base de un régimen exigente de condicionalidades. Velar por el estricto cumplimiento de dicho régimen corresponde a la Jurisdicción Especial para la Paz.

8.2.102. De esta manera, el componente previsto en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz desarrollado por normas con carácter vinculante que están vigentes, porque no han sido derogadas, también constituye una piedra de toque para la legitimidad y existencia de todo el Sistema Integral, esto es, tanto de la Jurisdicción Especial para la Paz, como de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, al igual que de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

8.2.103. Analizado el material probatorio, es claro para la Sala que el Gobierno nacional y, más concretamente, la Unidad Nacional de Protección ha obtenido logros. Esto se refleja en que entre las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz en tránsito a la vida civil que disponen de esquemas de seguridad proporcionados por la UNP, no se han presentado asesinatos, lo que permite concluir que tales esquemas tienen un efecto disuasivo que redundará en la protección y la seguridad de la población firmante.

8.2.104. Siendo ello así, lo que resulta alarmante es que la voluntad política de reforzar los esquemas de protección con recursos y personal capacitado y **suficiente no se haya presentado sino hasta el momento en que la Jurisdicción Especial para la Paz dictó medidas perentorias al respecto, como quedó demostrado en el anterior acápite.**

8.2.105. Lo más grave –y lo dejan claro las alegaciones de las y los demandantes en los expedientes de la referencia– es la tendencia de la Unidad Nacional de Protección bien sea a demorar la entrega de los esquemas ordenados –alegando congestión– o a retirar los concedidos o a descompletarlos. Lo anterior coincide con las quejas reiteradas de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil frente al exiguo nivel de protección que se les confiere.

8.2.106. La exposición realizada por las autoridades gubernamentales dejó claro a esta Corte que los esfuerzos para proporcionar seguridad a la población firmante del Acuerdo Final de Paz en tránsito hacia la vida civil comenzaron a visibilizarse de manera clara a partir de las órdenes perentorias emitidas por la Jurisdicción Especial para la Paz, situación que, como se verá de inmediato, aún persiste.

8.2.107. La Sección de Primera Instancia para Casos con Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz, mediante auto 067 de noviembre de 2021 ordenó al Gobierno nacional adoptar medidas para proteger a la población firmante del Acuerdo Final de Paz y a sus familias frente a riesgos y vulneraciones efectivas y en esa medida dispuso

que la Agencia para la Reincorporación y la Normalización debía adoptar en el término de 15 días hábiles y, con el apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, debía presentar una estrategia y un plan de acción de acompañamiento para las familias de los reincorporados que hayan tenido que abandonar los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, ETCR, y de los ex combatientes asesinados.

8.2.108. En la decisión traída a colación el Tribunal para la Paz ordenó, además, que la agencia gubernamental informe en el mismo plazo la situación de escolaridad de los hijos e hijas de los y las excombatientes de las FARC. De otra parte, se ordenó a la ARN tomar acciones para proteger a las familias de los excombatientes asesinados; garantizar el pago del seguro de vida por la muerte a sus beneficiarios y el pago de los gastos funerarios. Así mismo, la agencia tendrá que desembolsar temporalmente el ingreso básico que reciben los excombatientes asesinados a sus hijos e hijas hasta que se presente una estrategia para la protección efectiva.

8.2.109. En fin, por un lado, las reclamaciones de las y los accionantes dan constancia de que existe una falta de voluntad política por continuar con los esfuerzos presupuestarios, de contratación de personal capacitado y de que, por mucho que el discurso institucional insista en el cumplimiento a cabalidad de lo pactado, no se han logrado detener los asesinatos, los desplazamientos, las amenazas, los hostigamientos y las estigmatizaciones que se ciernen sobre la población firmante del Acuerdo Final de Paz, sus familias y quienes forman parte del partido político Comunes.

8.2.110. Por otro lado, como se trajo a colación en las consideraciones de la presente sentencia, el componente de garantías de seguridad previsto en el numeral 3.4 del Acuerdo Final de Paz se centra en la seguridad humana e implica preservar los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz de la población firmante del instrumento en proceso de reincorporación, no solo en un sentido reactivo e individual sino preventivo, comprehensivo, colectivo e integral, especialmente en los municipios en los que la presencia estatal ha sido débil.

8.2.111. Es cierto y, la Sala no lo desconoce, que el trabajo adelantado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización ha obtenido logros relativos a los proyectos productivos individuales o colectivos y con los desarrollos en los municipios PDET. Los avances también han sido reconocidos por la Misión de Verificación de la ONU y por la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA, Misión esta última que al ilustrar la situación de contexto del posconflicto en Colombia precisó⁴⁷⁶:

En esta primera parte quisiéramos también como Misión que está [desde hace] dieciocho (18) años en el territorio resaltar los

⁴⁷⁶Sesión técnica convocada por la Corte Constitucional y celebrada el 13 de septiembre de 2021. En aquella ocasión la MAPP-OEA por conducto de su representación advirtió que su intervención tenía el propósito de ilustrar la situación de contexto.

grandes esfuerzos y muchos avances alcanzados por la Agencia de Reincorporación y Normalización.

Posiblemente no existe en Colombia, ni a nivel internacional, una institución cuyos funcionarios conozcan mejor los grandes desafíos de procesos complejos que tienen múltiples aristas. La más difícil quizá es la continuación de la violencia y del conflicto armado. Esta reincorporación se hace en medio de territorios complicados que, en muchos casos, como en el Catatumbo, bajo Cauca o Chocó están bajo dominio de grupos ilegales. Aun así, el esfuerzo de los reintegradores, los facilitadores y psicólogos es digno de rescatar.

También me permito resaltar dos aspectos que han tenido durante estos años consecuencias positivas. La puesta en marcha de estrategias de corresponsabilidad y reincorporación comunitaria que atacan directamente la estigmatización en contra de los firmantes. Estas logran que se puedan adelantar mecanismos en los cuales las comunidades, las empresas y los firmantes puedan buscar no solo soluciones económicas, sino aportar a la desestigmatización, la reincorporación social y, obviamente, la reconciliación.

Consideramos que priorizar esas políticas puede generar y seguir generando efectos positivos en favor de la seguridad jurídica y física de los firmantes. Estos aspectos han venido acelerándose en los PDET, específicamente en el pilar 8. Todo esto en el marco de la política de paz con legalidad. Sin embargo, consideramos también necesario un mayor involucramiento de autoridades locales. La necesidad que municipios PDET y en municipios no PDET se incluyan políticas e iniciativas que fortalezcan la reincorporación, la no estigmatización y la reconciliación.

8.2.112. Con todo, existen aún zonas del territorio nacional que requieren una presencia estatal centrada no solo en la reacción policiva y militar que resulta a toda luz crucial, sino que debe tomar un matiz más preventivo y comprehensivo, esto es, a partir de un entendimiento de la seguridad humana integral, como la que se desprende del Acuerdo Final de Paz y de las normas que desarrollaron sus contenidos. Si bien la situación de inseguridad es alarmante en general para toda la población firmante del Acuerdo Final de Paz, impacta de modo más severo a las personas que se encuentran en territorios caracterizados por una débil presencia estatal.

8.2.113. Particular atención merecen también las medidas de orden colectivo, precisamente dirigidas a fortalecer la seguridad de ciertos integrantes de la población con expresiones culturales determinadas para las que este tipo de medidas resultan relevantes. En la sentencia T-030 de 2016⁴⁷⁷,

⁴⁷⁷ MP. María Victoria Calle Correa.

esta Corte se pronunció sobre la situación que enfrenta el pueblo Nasa “cuya supervivencia física y cultural estaba siendo amenazada por el conflicto armado interno, para la fecha en que se profirió la sentencia”⁴⁷⁸.

8.2.114. El pronunciamiento mencionado contiene una exposición relevante sobre el sentido de la seguridad personal e individual, pero también acerca de la necesidad de brindar a los pueblos indígenas seguridad colectiva. En ese sentido, puso especial énfasis en que el Estado debe avanzar con medidas positivas para asegurarse de que estos pueblos garanticen su supervivencia. Bajo esa perspectiva, “las políticas de seguridad deben trascender del plano formal, para ubicarse en un contexto en el que la efectividad [de los derechos fundamentales de estas poblaciones se asegure] “no solo individualmente, sino también como pueblo”⁴⁷⁹.

8.2.115. Por tanto, es importante que las acciones dirigidas a conferir protección a la población en tránsito a la vida civil tomen nota no solo de la dimensión individual y reactiva de las medidas, sino que consideren también de una noción de seguridad colectiva, más comprehensiva e integral “a partir de la concepción de las necesidades especiales del grupo, para evitar su desaparición física y cultural”⁴⁸⁰. Lo anterior implica tener en cuenta medidas novedosas que observen el mandato previsto en el artículo 7º constitucional que ordena proteger y promover la diversidad cultural de la nación colombiana y adopten fórmulas en las que se preserve la identidad de los pueblos indígenas, sin dejar de lado sus peculiaridades⁴⁸¹ y se creen canales de comunicación idóneos, como, por ejemplo, las emisoras comunitarias. Este instrumento puede jugar un papel primordial en materia de garantías de seguridad.

8.2.116. Aun cuando está fuera de duda que la presencia de la Policía y del Ejército contribuye a garantizar la protección de la vida e integridad personal de la población signataria del Acuerdo Final de Paz que realizan su proceso de reincorporación en aquellas zonas del territorio nacional en las que la presencia estatal es más débil, son precisamente estos municipios los más

⁴⁷⁸ En los hechos que sirvieron de fundamento fáctico al pronunciamiento una de las demandantes sostuvo que “durante los últimos quince (15) años han muerto más de cuatrocientos (400) indígenas, se desconoce el paradero de más de veinte (20) de ellos, más de cuatrocientos (400) han sido desplazados por la fuerza, más de cien (100) menores han sido reclutados ilícitamente y más de diez (10) mujeres han padecido violencia sexual. Asimismo, indicó que algunas de esas víctimas eran médicos tradicionales, líderes o guardias indígenas, quienes fueron atacados por resistir al conflicto, abogar por la neutralidad de su pueblo y emprender reivindicaciones sociales y territoriales. Teniendo en cuenta esa situación la Comisión Interamericana de Derechos Humanos profirió en tres ocasiones medidas cautelares.

⁴⁷⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-078 de 2013. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁴⁸⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-030 de 2016. MP. María Victoria Calle Correa.

⁴⁸¹ En aquella ocasión, previo a resolver el caso concreto, la Sala consideró relevante “señalar cómo diversos autores han explicado que la reconstrucción de la memoria de un pueblo indígena difiere de la historiografía occidental, en las formas de narración, en el manejo del lenguaje y en la concepción del tiempo. Así, las expresiones indígenas se transmiten principalmente a través de la narración oral, mientras que la occidental sigue, principalmente, códigos escritos. La primera plantea el uso constante de metáforas, que son entendidas como mitos por la cultura mayoritaria, mientras que la segunda pretende describir acontecimientos o eventos precisos en el tiempo. La historia indígena, en fin, no sigue un curso lineal, pues el pasado sólo tiene sentido en el presente con el propósito de construir el futuro, y el tiempo sólo se concibe en función de un espacio determinado (el territorio). Aunque las culturas occidentales también esperan que el pasado deje enseñanzas para el futuro, su historia pretende ocuparse exclusivamente de los tiempos pretéritos como campo objetivo de estudio”.

requeridos de protección en términos de seguridad humana, preventiva, colectiva, comprehensiva e integral y los que más necesitados están de que ello suceda recorriendo el camino que señala el respeto por los derechos humanos y la aplicación de los enfoques diferencial, de género, territorial, étnico y multidimensional, como quedó expuesto en las consideraciones de la presente sentencia.

8.2.117. Lo anterior es tanto más importante cuando se toma nota de que con la suscripción del Acuerdo Final de Paz los territorios abandonados por las antiguas FARC-EP no fueron recuperados por las autoridades y su presencia en esa parte del Estado suele ser más reactiva, policiva y militar, situación que permanece hasta el día de hoy. Por otro lado, debe tomarse en cuenta que la gran mayoría de los asesinatos afectan a la población signataria que se encuentra ubicada precisamente en esos lugares del territorio nacional.

8.2.118. La violencia ejercida contra la población firmante del Acuerdo Final de Paz no solo es grave porque implica el desconocimiento de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz, sino por cuanto repercute negativamente “en el proceso de reincorporación en sí mismo”. Al respecto la intervención de Dejusticia resaltó cómo a raíz del proceso de dejación de armas –se mantienen las notas a pie de página en el texto citado–:

[S]e crearon las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización, que a partir del 15 de agosto de 2017 se transformaron en los que conocemos hoy como los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR)⁴⁸². Estos espacios constan de 24 asentamientos inicialmente catalogados como ‘temporales’, que en extensión no superan las 440 hectáreas⁴⁸³. De los 13.194 excombatientes, acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, para diciembre de 2018, 3.532 personas habitaban en estos espacios⁴⁸⁴, esto implica que alrededor del 26% de los excombatientes escogieron la ruta de articulación colectiva y, de acuerdo con la Fundación Ideas para la Paz (FIP), ‘un porcentaje significativo de excombatientes mantienen conexión con los ETCR, que se han convertido en puntos de encuentro y

⁴⁸² Se les llama los “antiguos”, pues de acuerdo con el Decreto 2026 de 2017 los ETCR tenían como término el 5 de agosto de 2019. Cfr. Intervención de Dejusticia ante la Corte Constitucional.

⁴⁸³ Anexo 1. Respuesta de la Agencia Nacional de Reincorporación a Dejusticia. Actualización ETCR. Cfr. Intervención de Dejusticia ante la Corte Constitucional.

⁴⁸⁴ Agencia Nacional de Reincorporación. (2018, 31 de diciembre). Hoja de Datos Reincorporación. Disponible en:

www.reincorporacion.gov.co%2Fes%2Freincorporacion%2FLa%2520Reincorporacion%2520en%2520cifras%2FReincorporaci%25C3%25B3n%2520en%2520cifras%2520corte%252031122018.pdf&clen=4407222&chunk=true Para el 31 de junio de 2021, la ARN registra 13.997 personas acreditadas por la OACP, de las cuales 2.539 personas que residen en los aETCR. Ver: ARN en Cifras (2021, 30 de junio de 2021). Así avanza la Reincorporación. Recuperado en: www.reincorporacion.gov.co%2Fes%2Freincorporacion%2FLa%2520Reincorporacion%2520en%2520cifras%2FReincorporacio%25CC%2581n%2520en%2520cifras%2520%2520corte%2520%252006302021.pdf&clen=544707&chunk=true

articulación’⁴⁸⁵. Además, como lo señala la FIP, deben tenerse en cuenta las denominadas Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) o Áreas de Reincorporación Grupal (ARG) que se encuentran en aumento y donde habitarían entre 1.500 y 1.800 personas en proceso de reincorporación⁴⁸⁶.

8.2.119. Arriba se subrayó, cómo los hechos en los escritos de tutela en los expedientes de la referencia dan cuenta de los problemas de seguridad a los que se enfrenta la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil. Así, varios de quienes solicitaron la protección de sus derechos vía tutela se encuentran ubicados en la NAR Tallambí, del municipio de Cumbal, en Nariño, territorio en el que se presentan enfrentamientos entre los grupos armados del ELN y “Oliver Sinisterra”, lo que les ha impedido dar continuidad a los proyectos productivos iniciados, situación que también afecta y, de la que no se escapan, quienes se encuentran ubicados en el municipio de Tumaco.

8.2.120. A esta crítica situación de seguridad personal que ha conducido a la necesidad de reubicación de la población en proceso de reincorporación con grave impacto para los lazos sociales, familiares y para el desarrollo del proyecto de vida y productivo propuesto⁴⁸⁷, se suman los desplazamientos que han tenido lugar hasta el punto de que, según información disponible, “existen al menos once (11) procesos más de reubicación en espera de concretarse, de los cuales ocho (8) de ellos deben realizarse por ausencia de garantías de seguridad en los territorios⁴⁸⁸.

8.2.121. La importancia de este aspecto queda fuera de duda cuando se toma en cuenta la estrecha relación existente entre la reincorporación colectiva y las garantías de seguridad. En otras palabras, si para la población signataria del Acuerdo Final de Paz se encuentra vedado tejer relaciones comunitarias fuertes y estables, también se disminuye en grado sumo la posibilidad de contar con mecanismos colectivos que le hagan factible enfrentar situaciones de riesgo y de vulnerabilidad. Al respecto es muy ilustrativa la intervención de

⁴⁸⁵ Fundación Ideas para la Paz (2019). Las trayectorias de la reincorporación y la seguridad de los excombatientes de las FARC. Estratégicas. Riesgos, respuestas del Estado y tareas pendientes. p. 8. Disponible en: chromeextension://efaidnbmnfnkibaajiiicblclcfhindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fideaspara.la.paz.org%2Fmedia%2Fweb-site%2FFIP_NE_TrayectoriasFarc_Final_V02.pdf&clen=9434202&chunk=true

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ Algunos ejemplos sobre esto es el desplazamiento de 93 excombatientes que residían en el aETCR de Santa Lucía en Ituango a Mutatá (Antioquia); así como, los ocurridos en la Uribe (Meta), Algeciras (Huila) y Buenos Aires (Cauca), luego de denunciar asesinatos al interior del aETCR y constantes amenazas contra quienes allí

residían. También está el caso del NAR “El Diamante” en La Uribe (Meta), el cual tuvo que ser evacuado por ausencia de garantías de seguridad y la imposibilidad de continuar con sus proyectos productivos. Cfr. Instituto Kroc de Estudios Internacionales. Informe 5. (2021). Disponible en: <https://curate.nd.edu/show/4f16c250d7m>. Cfr. asimismo Anexo 2. Respuesta de la Agencia de Reincorporación y Normalización a derecho de la Procuraduría General de la Nación, referido en la intervención presentada ante la Corte Constitucional por Dejusticia.

⁴⁸⁸ Entre las reubicaciones debidas a la falta de garantías de seguridad se tienen las siguientes: La Pradera; Monteredondo; El Diamante; El Ceral – La Elvira; Carrizal; Charras; La Reforma. Fuente: Vocerías de la Peregrinación por la Vida y por la Paz. Análisis y Réplicas a las Respuestas del Gobierno Nacional Requerimientos y propuestas por la vida y por la paz de los y las Firmantes del Acuerdo (2020). P. 39. Referido en la intervención efectuada por Dejusticia ante la Corte Constitucional.

Dejusticia ante la Corte Constitucional cuando recuerda que –se mantienen las notas a pie de página en el texto citado–:

[L]os aECTR no tienen definición normativa, lo que dificulta la garantía de sus derechos a la tierra, a vivienda, a servicios públicos esenciales, y pone en entredicho la sostenibilidad del proceso en el mediano plazo⁴⁸⁹. Además, varios de estos territorios tienen deficitarias condiciones en términos de conectividad física y virtual (de acuerdo con información pública de la ARN ninguno de los 24 aETCR a 31 de mayo de 2021 contaba con conectividad⁴⁹⁰), especialmente por el mal estado de las carreteras terciarias y por la ausencia de cobertura de internet e incluso telefónica en la zona, condiciones que inciden en sus deficitarias condiciones de seguridad. Las consecuencias de esta situación se pueden apreciar a través de ejemplos. En el aETCR de Carrizal, municipio de Remedios en el Nordeste Antioqueño donde en invierno los caminos de herradura son casi intransitables. En este lugar no hay cobertura de ningún operador de telefonía móvil, los puntos en donde se logra la recepción de señal de celular están por fuera del perímetro urbano de Carrizal⁴⁹¹.

Los homicidios y las amenazas crean un estado de zozobra que mina la seguridad de los excombatientes en el Estado; así mismo, el desplazamiento de estas personas de los espacios colectivos de reincorporación implica el desarraigo de sus planes de vida, de vínculos familiares o comunitarios, de las relaciones ya establecidas con las poblaciones con las que conviven y la interrupción de los proyectos productivos que han emprendido para vincularse de manera efectiva a la vida civil.

8.2.122. La población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación no solo enfrenta riesgos para su seguridad personal. El proceso de reincorporación en sí mismo implica grandes desafíos entre los que se cuenta el aspecto social y el político. Debe tenerse en cuenta que durante los años de conflicto armado esta población estuvo expuesta a un nivel extremo de deshumanización de la guerra con secuelas profundas y traumas difíciles de superar que han terminado por dificultar “su capacidad de

⁴⁸⁹ Misión de Verificación de la ONU en Colombia. Informe trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (28 de diciembre de 2020 al 26 de marzo de 2021). S/2021/298. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2107112_informe_del_sg_sobre_colombia_esp_publicado.pdf

⁴⁹⁰ ANR. Estos son los 24 AETCR antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación. Disponible en: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/AETCRs.aspx> . Referido en la intervención presentada ante la Corte Constitucional por Dejusticia.

⁴⁹¹ Defensoría del Pueblo. Reincorporación para la paz, informe defensorial espacios territoriales de capacitación y reincorporación. 2020. p. 65. Disponible en: [https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/9687/Informe-defensorialespacios-territoriales-de-capacitaci%C3%B3n-y-reincorporaci%C3%B3n-\(ETCR\)-Farc-ETCR.htm](https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/9687/Informe-defensorialespacios-territoriales-de-capacitaci%C3%B3n-y-reincorporaci%C3%B3n-(ETCR)-Farc-ETCR.htm). Referido en la intervención efectuada por Dejusticia ante la Corte Constitucional.

respuesta en las relaciones sociales debido a los entornos peligrosos en los que han vivido”⁴⁹².

8.2.123. De este modo, el retorno a la normalidad se plantea en un ambiente extremadamente difícil y hostil en el que la población en proceso de reincorporación suele ser estigmatizada “como perpetrador[a] de atrocidades o [es vista] como carga de la sociedad”⁴⁹³. A lo anterior se agrega la ausencia de una red social y, en ocasiones, también familiar que les brinde apoyo y la necesidad de adquirir las habilidades que les permitan conseguir un empleo estable para poder vivir una vida en condiciones de dignidad de una manera totalmente nueva⁴⁹⁴.

8.2.124. Pese a estas necesidades, las oportunidades de generación de ingresos y la limitada absorción de mano de obra disponible constituye un reto inmenso. De ahí la necesidad de que el Estado apoye de manera integral su proceso de reincorporación a la vida civil teniendo en cuenta el contexto y las especificidades de los desafíos que enfrenta la población firmante del instrumento⁴⁹⁵.

8.2.125. Respecto de este preocupante panorama es cierto que las autoridades gubernamentales dieron a conocer que las garantías de seguridad se aplican a todas las personas en proceso de reincorporación, esto es, que cubren a un poco más de trece mil (13.000) excombatientes y que son medidas de diferente orden. El Consejero para la Estabilización y la Consolidación precisó que más de nueve mil seiscientos (9.600) excombatientes se encontraban ubicados en 590 municipios. Según el funcionario, para llegar a estos territorios se ha implementado un plan de acompañamiento por parte de la Policía Nacional, aunque también se han desarrollado procesos comunitarios, estos últimos con la idea de avanzar en la construcción del tejido social y evitar la estigmatización.

8.2.126. Acorde con lo expuesto por los funcionarios gubernamentales, a los espacios territoriales se incorporaron “seis mil ochocientas (6.800) personas en el marco de los procesos de acreditación, así como en el tema de la dejación de armas que fue la fase inicial antes de la ruta de reincorporación”⁴⁹⁶. En la ruta de reincorporación se encuentran el día de hoy

⁴⁹² Kaplan, Oliver; Nussio, Enzo. Community counts: The social reintegration of ex combatants in Colombia. (2015), citado en la intervención realizada por Dejusticia ante la Corte Constitucional.

⁴⁹³ Peace Operation Training Institute. Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR): A Practical Overview (2017). Pág 51. Disponible en: https://cdn.peaceopstraining.org/course_promos/ddr/ddr_english.pdf. citado en la intervención realizada por Dejusticia ante la Corte Constitucional.

⁴⁹⁴ International Center for Transitional Justice. Disarming the past. Transitional Justice and Ex-combatants. (2009). Pág. 20, citado en la intervención de Dejusticia ante la Corte Constitucional.

⁴⁹⁵ Ministry for Foreign Affairs Sweden. Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration. Final Report. Páginas 23-25. Disponible en https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ED1EF744FE93A788C1257428003110CBgvtSweden_feb2006.pdf. Citado en la intervención de Dejusticia ante la Corte Constitucional.

⁴⁹⁶ Cfr., la respuesta ofrecida por el director de la Agencia para la Reincorporación a la Corte Constitucional en el marco de la sesión técnica celebrada el 13 de septiembre de 2021.

dos mil cuatrocientas (2.400) personas quienes, según lo sostenido por el Gobierno, reciben plenas garantías de seguridad⁴⁹⁷.

8.2.127. Tal como lo explicó a la Corte Constitucional el director de la Unidad Nacional de Protección la ruta individual de protección se inicia con el grupo de analistas del nuevo partido Comunes en el marco de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección. El funcionario puntualizó ante la Sala Plena en la sesión técnica del 13 de septiembre de 2021 que, de las personas asesinadas, a 28 se les había iniciado ruta de protección, de las cuales 2 habían abandonado sus esquemas. 12 de ellas tenían medidas asignadas y 12 tenían ruta.

8.2.128. **De todas maneras, resulta importante que el Gobierno nacional mantenga las medidas adoptadas y no las retire o descomplete** – deber que se desprende de normas constitucionales y legales vigentes– cuyo imperioso cumplimiento le fue instado al Gobierno nacional por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz mediante el auto SAR AT-057-2020 del 29 de abril de 2020.

8.2.129. Es imperioso que el Gobierno nacional, **además de preocuparse por reaccionar cuando se dé una situación de inseguridad en los territorios más alejados y sin una presencia estatal robusta, busque la manera de garantizar unos mínimos que permitan materializar el concepto de protección desde una perspectiva preventiva, comprehensiva, colectiva e integral.** Esto implica una presencia estatal importante, oportuna y eficaz que asegure, por ejemplo, el acceso a la tierra, a la vivienda, a la salud, a la educación, al trabajo, a la libre expresión artística y cultural y, al paso, preserve la identidad de los grupos étnicos en línea con el mandato derivado del artículo 7º superior. Sobre todo, la efectiva presencia del Estado en los lugares donde la situación de inseguridad es más apremiante.

8.2.130. La Sala considera que mantener los esfuerzos realizados en relación con la reincorporación económica y llevarla a los municipios más afectados por la falta de presencia estatal desde el punto de vista de la seguridad humana integral contribuye a aumentar la protección de quienes se encuentran en tránsito a la vida civil y disminuye su situación de vulnerabilidad que es preocupante.

8.2.131. Como lo han indicado las Misiones internacionales de Verificación y de Apoyo en relación con la implementación del Acuerdo Final de Paz los proyectos productivos han funcionado bien y en la actualidad cerca de 53% de las personas firmantes se encuentran asociadas a estos proyectos. **Desde luego lo anterior no es óbice para ver que todavía resulta apremiante tomar medidas para facilitar el acceso a la tierra y a la vivienda digna. Esto es tanto más importante, cuanto se considera la proveniencia y la raigambre rural de la población signataria del instrumento.**

⁴⁹⁷ Ibíd.

8.2.132. Si bien el Acuerdo Final de Paz no previó entrega de tierras para excombatientes, este aspecto adquiere una especial relevancia, pues resulta urgente mantener y profundizar ese proceso que posibilita el arraigo de las personas y les permite desarrollar sus propios proyectos disminuyendo su vulnerabilidad. Otro aspecto de suma relevancia tiene que ver con el **acceso a la vivienda digna. Sin un techo bajo el cual vivir la reincorporación a la vida civil, económica, social y cultural de la población firmante se torna muy difícil y desestimulante.**

8.2.133. También se hace necesario avanzar procesos que ayuden a que las comunidades resignifiquen el rol de la población firmante en los entornos sociales. Aunque estos procesos pueden resultar demandantes en un primer momento, generan frutos al largo plazo, de acuerdo con lo señalado por el concepto de “seguridad humana”. Vincular a la comunidad fortalece el tejido social y ayuda a promover la construcción colectiva de entornos que promueven el bienestar y permiten formar un sentido crítico y encausar las discrepancias propias de sociedades diversas de manera positiva, sin acudir a la violencia.

8.2.134. El Estado debe dirigir todos los esfuerzos que estén a su alcance para fortalecer el componente de prevención centrado en la seguridad humana integral con las particularidades y especificidades propias de cada territorio, cuyos problemas no pueden ser generalizados, ni homogeneizados, como lo reconoció el Acuerdo de Paz y las normas del ordenamiento que desarrollaron sus contenidos. Los gobiernos central, departamental y municipal deben apoyar con recursos y con herramientas operativas, conceptuales, pedagógicas y de sensibilización y deben, además, escuchar las voces de la población signataria del instrumento en proceso de reincorporación, así como la de las comunidades y las de la sociedad civil.

8.2.135. Ahora, en esta sentencia se ha mencionado varias veces que los asesinatos, las amenazas de muerte, los desplazamientos, los hostigamientos y las estigmatizaciones contra la población signataria del Acuerdo Final de Paz, sus familias y las personas que integran el nuevo partido político Comunes no solo han aumentado desde la firma del Acuerdo Final de Paz, sino que –pese a que denotaron un descenso durante el año 2021– no se detienen. Esto lo confirman los números, hasta el punto de que la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz (UIA) advirtió que “si se continúa con la misma tendencia se podría llegar a la cifra de 1.600 crímenes al finalizar el año 2024”⁴⁹⁸.

8.2.136. Es indispensable reiterar en este lugar que, como lo confirman tanto las autoridades como los intervinientes y la Misión de Verificación de Naciones Unidas, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA e incluso el Gobierno nacional, los mayores índices de violencia contra los antiguos miembros de las FARC-EP se concentran en los departamentos o territorios

⁴⁹⁸ Consultar en Informes de la Unidad de Investigación y Acusación visibles en el sitio jep.gov.co/JEP/paginas/informes-uia.aspx

donde se registra una “**clara ausencia del Estado**” –se destaca–. Lo anterior, pese a que desde la negociación en La Habana se previó dicho riesgo y se consagró el compromiso Estatal de ejercer su soberanía sobre estos territorios. Acerca de dicha problemática, el presidente de la JEP concluyó lo que se cita a continuación –se destaca–⁴⁹⁹:

[E]l Acuerdo Final identificó 16 zonas –compuestas por 170 municipios, en su mayoría rurales– especialmente conflictivas que merecían la concentración del Estado para evitar que fueran tomadas por otros grupos armados, y para atender las causas materiales estructurales que facilitaron la existencia del conflicto y, en particular, la inequitativa distribución y acceso a la tierra. Estas son las regiones donde se deben adelantar los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), que a su vez constituyen las 16 circunscripciones especiales para la paz. **No obstante, los procesos de atención integral planeados para estas zonas se han adelantado de manera lenta, lo cual unido a otros factores ha comenzado a socavar la confianza de las comunidades y abierto espacio a la proliferación de agentes violentos.**

8.2.137. Ello concuerda también con el informe público elaborado por el representante especial del Secretario General de la ONU el 26 de marzo de 2021⁵⁰⁰, quien destacó que la población firmante del Acuerdo Final de Paz continúa obligada a realizar traslados por motivos de seguridad. En ese sentido informó que tres “de los excombatientes asesinados recientemente se habían visto obligados a abandonar los lugares en los que estaban llevando a cabo su proceso de reincorporación debido a las amenazas, y uno de ellos fue asesinado tras abandonar Cauca después de dos intentos de asesinato y el asesinato de dos de sus hermanos”⁵⁰¹. De igual forma hizo notar que en “Antioquia, decenas de excombatientes huyeron recientemente de los municipios de El Bagre e Ituango por motivos de seguridad”⁵⁰².

8.2.138. Aun cuando reconoció que las autoridades continuaban prestando apoyo en algunos de estos casos y han facilitado que las personas puedan salir de las zonas de peligro, también advirtió que “la hoja de ruta de evacuación anunciada [en el año 2020] por el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación aún no se ha implementado”⁵⁰³. Agregó, que las amenazas se han extendido a las familias de la población signataria del Acuerdo Final de Paz y afectan, particularmente, a sus parejas e hijos. Adicionalmente, dio a conocer que:

⁴⁹⁹ Una presentación de la intervención del Presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz quedó registrada en el Anexo 1, numeral 1.13 que forma parte integral de esta sentencia.

⁵⁰⁰ “Este informe se presenta en cumplimiento de lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Seguridad 2545 (2020), en que el Consejo prorrogó el mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, y 2366 (2017), en que el Consejo solicitó al Secretario General que informara sobre la ejecución del mandato de la Misión cada 90 días”. El informe en referencia abarca el período comprendido entre el 29 de diciembre de 2020 y el 26 de marzo de 2021.

⁵⁰¹ *Ibíd.*

⁵⁰² *Ibíd.*

⁵⁰³ *Ibíd.*

Más de 9.600 excombatientes (incluidas aproximadamente 2.200 mujeres) viven fuera de los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación, entre otras en unas 70 nuevas áreas de reincorporación, de las que 20 requieren atención urgente, ya que están ubicadas en municipios con un nivel elevado de pobreza, enfrentan serios problemas de seguridad y tienen un acceso limitado a los beneficios de la reincorporación. En enero, la Procuraduría General emitió una directiva sobre reincorporación en que se señala, entre otras cuestiones, que los excombatientes que viven fuera de los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación requieren soluciones específicas.

(...)

Los avances logrados en los 12 proyectos piloto del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios siguen siendo limitados. En una reunión celebrada con el Ministerio del Interior, representantes de la sociedad civil pidieron que el Programa se implemente plenamente y solicitaron que también se lleven a cabo seis pilotos regionales adicionales y dos pilotos nacionales para plataformas de la sociedad civil.

(...)

Ahora que el Acuerdo Final se adentra en su quinto año de implementación, el diálogo a nivel político y técnico entre las partes es esencial para superar conjuntamente los desafíos. Las partes han abordado varias cuestiones en el marco de los mecanismos diseñados por el Acuerdo Final, así como en otros foros con el apoyo de las Naciones Unidas.

8.2.139. Visto lo anterior, la Corte encuentra que la indispensable concordancia entre la ejecución institucional y la implementación de las garantías de seguridad de la población en proceso de reincorporación en un sentido reactivo e individual y, al tiempo, centrado en un concepto de seguridad humana de corte preventivo, colectivo e integral no se presenta de manera satisfactoria. En esto tiene que ver el aspecto analizado detalladamente en el acápite anterior sobre la falta de correspondencia de las actuaciones institucionales con los desarrollos normativos constitucionales y legales del punto 3.4 del instrumento.

8.2.140. De esa falta de correspondencia se derivó, por una parte, la presencia de una institucionalidad paralela que vació de contenido las instituciones previstas para implementar de manera completa, integral, coordinada y articulada las garantías de protección de la población en proceso de reincorporación a la vida civil que trajo las consecuencias negativas ya

mencionadas. Tal situación también ha impedido entender un aspecto crucial que es la relación existente entre la necesidad de implementar las garantías de seguridad previstas en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz y los demás componentes previstos en el instrumento de una manera integral y articulada.

8.2.141. Es por ello por lo que la insistencia acerca de la urgencia de poner en marcha en conjunto y de manera integral todos los componentes del Acuerdo Final de Paz no es algo que pueda tildarse de insustancial. Pese a que hasta marzo de 2021 el 47 % de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz en tránsito a la vida civil se encontraban acreditadas para participar en proyectos individuales o colectivos, también es cierto que “más de la mitad de los firmantes de la paz no han recibido estos beneficios”⁵⁰⁴.

8.2.142. De ahí la premura en promover y asegurar la implementación oportuna, eficaz y célere de todos los componentes del Acuerdo Final de Paz, en particular el acceso a la tierra. Sin “la certeza de un lugar donde vivir y el riesgo inminente y masivo en contra de su vida e integridad personal, miles [de personas signatarias del instrumento en proceso de reincorporación a la vida civil] enfrentan un estado de cosas que afectan sus decisiones productivas y construcción de oportunidades en condiciones dignas de vida”⁵⁰⁵.

8.2.143. Sin perjuicio de que en la presente decisión la Sala fue llamada a pronunciarse sobre la implementación del componente previsto en el numeral 3.4 del Acuerdo Final de Paz relativo a las garantías de seguridad a favor de la población firmante en proceso de reincorporación a la vida civil, lo cierto es que ninguno de los componentes del instrumento se puede ver de manera aislada o no articulada. Esto resalta más claramente cuando se considera, por ejemplo, la política de sustitución de cultivos⁵⁰⁶.

8.2.144. Para ilustrar sobre este extremo, vale la pena traer a colación la respuesta de las personas delegadas del componente FARC –hoy Comunes– ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI). En el escrito se advirtió que, según lo dispuesto en el punto 4 del Acuerdo Final de Paz se emitió el Decreto 896 de 2017 dirigido a estructurar mecanismos para optimizar el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y también se dictó el Decreto 362 de 2018 que reglamentó “las instancias de ejecución, coordinación y gestión del programa”. No obstante, y a pesar de que en el Acuerdo Final de Paz se propuso un:

cambio integral en la transformación estructural del campo, con procesos de tratamiento distinto y diferenciado, asegurando un enfoque general de derechos humanos y salud pública, con

⁵⁰⁴ *Ibíd.*

⁵⁰⁵ Cfr. la Intervención del Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (CINEP/PPP). Una presentación de esta intervención quedó registrada en el Anexo 1, numeral 1.26 que forma parte integral de esta sentencia.

⁵⁰⁶ Cfr. Respuesta de las personas delegadas del componente FARC –hoy Comunes– ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) que quedó registrada en el Anexo 1, numeral 1.11 que forma parte integral de la presente sentencia.

procesos participativos, sobre todo en las zonas donde existe más afectación de cultivos de uso ilícito y por consiguiente, pobreza, marginación y violencia al interior de las familias que habitan dichas zonas, notamos con gran preocupación el retroceso que ha tenido la implementación de este programa... [sustituido por] una visión que criminaliza a los cultivadores, al punto, que se advirtió por parte del Componente Farc Tránsito a Comunes, la persistencia de la violencia, toda vez que entre noviembre 2016 y junio de 2020 se registraron 75 asesinatos en 12 departamentos y, el seguimiento de prensa que se realizó desde CEPDIPO [Centro de Pensamiento y Diálogo Político] ha registrado 86 homicidios entre líderes de sustitución, campesinos inscritos al PNIS y campesinos cercanos a los procesos y núcleos de implementación del programa que se encontraban en los lugares donde ocurrieron hechos de violencia contra líderes de sustitución y 2 feminicidios de lideresas sociales.

8.2.145. Enseguida se destacó que existía un desconocimiento masivo y generalizado de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz de la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación, como de las personas integrantes de sus familias, líderes y lideresas sociales, defensores/as de derechos humanos, integrantes del partido político que se creó con el tránsito hacia la legalidad, sus familias y, en general, todas las personas que participan en la implementación del instrumento.

8.2.146. Este problema muestra que precisamente las economías que operan en la ilegalidad tampoco están interesadas en que la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación continúe con la política de sustitución de cultivos. Estas personas –incluso varios de los accionantes en las tutelas de la referencia–, se encuentran amenazadas y/o han sido asesinadas, entre otros motivos, porque se mantienen en una actividad que no le interesa preservar a las economías ilícitas.

8.2.147. La pregunta que surge es ¿cómo ante esta circunstancia la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación se puede liberar de las economías ilícitas? o ¿cómo puede enfrentar la violencia que despierta el mantenerse dentro de la legalidad? La respuesta a estos interrogantes pasa por comprender que la reincorporación, las garantías de seguridad para la población firmante y la implementación integral de todos los componentes del Acuerdo Final de Paz están inescindiblemente unidas.

8.2.148. Igual acontece con la plena realización del Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y Garantías de No Repetición. El buen funcionamiento de este sistema depende, en una muy buena parte, de que no se asesine ni se amenace a quienes tras deponer las armas comparecen ante la Jurisdicción Especial para la Paz, o hacen acto de presencia ante la Comisión de la Verdad o ante la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas para ofrecer verdad, reparación y garantías de no repetición.

8.2.149. En el sentido antes anotado, cabe traer a colación el detallado documento presentado por la Jurisdicción Especial para la Paz con ocasión de la sesión técnica convocada por la Corte Constitucional y celebrada el 13 de septiembre de 2021 en el que quedaron registradas las dificultades que han enfrentado los órganos de la JEP, el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa (SAAD) de comparecientes, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en el cumplimiento de sus funciones. Como se explicó en el mencionado escrito:

Estas han consistido en restricciones para circular por el territorio nacional, en amenazas contra la vida o la integridad de funcionarios e integrantes del SAAD, en seguimientos o vigilancias a cargo de grupos ilegales, en obstáculos para la localización de comparecientes que deben moverse de sus sitios de residencia, y en limitaciones en la recepción de aportes a la verdad. Las causas de estas dificultades coinciden precisamente con las que amenazan o violan los derechos de los comparecientes. Si estas persisten, puesto que no desaparecen ni se mitigan con suficiencia, probablemente estén en riesgo además los derechos de las víctimas a la reparación y a la garantía de no repetición.

(...)

Las cifras sobre muertes violentas reflejan una dimensión alarmante, pero no agotan el panorama de violencia en su contra. Las salas y secciones de la JEP, así como la Unidad de Investigación y Acusación, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad refieren cifras y casos en los cuales comparecientes ex integrantes de las FARC-EP reciben amenazas de muerte, que luego en ocasiones se materializan, o simplemente son asesinados antes o después de hacer aportes al Sistema transicional. Hay otro tipo de violencias, consistentes por ejemplo en amenazas, desplazamientos forzados, hostigamientos sobre procesos de reincorporación, intentos de reclutamiento, entre otros. Según un informe del 4 de marzo de 2021, del Sistema de Monitoreo de Riesgos de la UIA, las cifras son las siguientes: 40 amenazas, 22 tentativas de homicidio, 15 hechos de desplazamiento forzado, 8 secuestros, 2 actos de tortura, 1 de terrorismo y 1 de confinamiento. Estos números deben combinarse con los datos sobre el número de estudios de riesgo y de medidas de protección que ha dispuesto la Unidad de Investigación y Acusación frente a estos comparecientes. En el tiempo que lleva de funcionamiento, la Unidad de Investigación y Acusación ha concluido que en 35 casos existe un riesgo extraordinario, y en 11 casos un riesgo ordinario para la seguridad de estos comparecientes”.

8.2.150. Queda clara, pues, la relación de dependencia condicionada que existe entre la posibilidad de materializar la tarea confiada al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición y la necesidad de dar efectivo cumplimiento al componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación que comparece ante el SIVJRNR.

8.2.151. Esa integralidad con que debe llevarse a cabo la implementación de todos los componentes del Acuerdo Final de Paz también incluye la obligación de las autoridades, en su conjunto, de crear un ambiente discursivo, respetuoso y empático que no incite al odio o promueva de manera directa o velada actuaciones que deslegitimen esas instancias. En la presente sentencia la Sala ha mostrado algunas pautas que permiten entender la importancia que reviste el que las autoridades que tienen en sus manos el cumplimiento de las obligaciones contempladas en las normas que constitucional y legalmente desarrollaron el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz se valgan de un lenguaje asertivo y respetuoso en la construcción de un ambiente con esas características y los beneficios que se podrían conseguir para la implementación integral del Acuerdo Final de Paz si se pone en práctica.

8.2.152. Entretanto, una visión desarticulada o desagregada del componente de garantía de seguridad separada de los demás componentes que configuran el Acuerdo Final de Paz no contribuye a evitar los asesinatos y amenazas de muerte. Ello tampoco se logra dejando de lado o restándole importancia a las instituciones previstas por el Acuerdo Final que fueron incorporadas mediante normas que desarrollaron sus contenidos con carácter vinculante.

8.2.153. Además, el examen de los elementos de convicción muestra la urgencia de la presencia estatal no solo desde el punto de vista militar y de policía, sino como realización integral del Estado social de derecho para enfrentar los inmensos retos que se derivan de la implementación articulada del Acuerdo Final de Paz, tan estrechamente ligada a la posibilidad de asegurar a sus signatarias y signatarios –quienes hicieron dejación de armas–, que pueden confiar en que su tránsito hacia la vida civil será llevado a cabo sin la zozobra que producen los asesinatos, amenazas de muerte, despojos, desplazamientos, hostigamientos y estigmatizaciones que, lastimosamente, han tenido que padecer y aun enfrentan.

8.2.154. Sin embargo, un análisis del material probatorio disponible permite a la Corte Constitucional concluir que las obligaciones adquiridas por el Estado relacionadas con la garantía de protección como componente que se centra en la seguridad humana e implica preservar los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz de la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación que deben entenderse no solo en un sentido reactivo e individual, sino preventivo, colectivo e integral, no han sido cumplidas a cabalidad.

8.2.155. Hacer poco o no hacer la totalidad de lo debido, considerando los hechos violatorios de derechos humanos y fundamentales tan importantes en este contexto como la vida, la integridad personal, la seguridad y la paz, termina siendo un incumplimiento. Si los deberes adquiridos se hubieren observado a cabalidad, muchos de los lamentables sucesos padecidos por la población firmante en los últimos años podrían haber sido evitados.

iv) ¿Se le ha restado importancia a la relación de dependencia condicionada existente entre la implementación del componente de garantías de seguridad para la población signataria del Acuerdo Final de Paz y la ejecución articulada, coordinada e integral de los demás componentes del instrumento? ¿Tal situación podría desconocer la garantía de no regresividad?

8.2.156. En las consideraciones de la presente sentencia se hizo mención a cómo esta Corte Constitucional, mediante la sentencia C-630 de 2017⁵⁰⁷, dejó claro que el Acuerdo Final de Paz impuso el cumplimiento de buena fe de los contenidos y finalidades allí consignados, a efectos de lo cual las autoridades estatales gozarían de un margen de apreciación que las autoriza a elegir los medios más apropiados para ese fin, en el marco de lo convenido, **bajo el principio de no regresividad**. Igualmente, la Corte hizo hincapié en que debía respetarse la teleología del Acuerdo Final de Paz y velar porque su interpretación y aplicación guarden coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, objetivos, compromisos, espíritu y principios del Acuerdo Final.

8.2.157. Sobre el principio de progresividad (no regresividad), debe recordarse que en la sentencia proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) en el caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala, la Corte de San José sostuvo por primera vez que un Estado es responsable por desconocer la obligación de progresividad contenida en el artículo 26 de la Convención Americana⁵⁰⁸. Sobre este extremo reiteró que existían dos clases de obligaciones derivadas de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) protegidos por la mencionada norma: las de exigibilidad inmediata y las de realización progresiva.

8.2.158. En relación con estas últimas recordó algo de suma importancia para el tema que ocupa la atención de la Sala, y es que aun cuando es cierto que el desarrollo de los derechos, especialmente, tratándose de exigencias

⁵⁰⁷ MM.PP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁵⁰⁸ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH): Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 de agosto de 2018, serie C, núm. 359. En esta sentencia se reitera la postura fijada por la Corte en casos anteriores, entre los que se pueden mencionar: Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú, sentencia del 1º de julio de 2000 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas); caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú. Sentencia de 23 de noviembre de 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas); caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela, sentencia de 8 de febrero de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas); caso Poblete Vilches y otros vs. Chile, sentencia de 8 marzo de 2018, así como la opinión consultiva OC-23/2017 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos, en lo relativo a la denominada “*justiciabilidad directa de los DESCAs y los alcances interpretativos del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*”.

relacionadas con la materialización de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) no podrá obtenerse en un breve lapso, ello está lejos de significar que los Estados puedan abstenerse de realizar acciones dirigidas a garantizar el pleno goce de estos derechos. Desde esa óptica, la realización progresiva de estos derechos **resulta incompatible con la inactividad estatal**.

8.2.159. El alto tribunal consideró, asimismo, que los Estados deben **adoptar medidas de protección y asumir una posición especial de garante** cuando existen condiciones particulares que podrían significar una discriminación *de facto* al tener un impacto diferenciado sobre grupos de la población en especial situación de vulnerabilidad. En Colombia se podría pensar en condiciones como, por ejemplo, el género, la raza, la pertenencia étnica, la condición de vulnerabilidad por la pobreza y abandono estatal crónicos, por su circunstancia de persona desmovilizada en al marco del Acuerdo Final de Paz o por el riesgo de reclutamiento forzado.

8.2.160. Los elementos de prueba incorporados al expediente permiten concluir que la implementación de las obligaciones contempladas en las normas constitucionales y legales que dieron desarrollo al componente de garantías de seguridad para la población signataria del Acuerdo Final de Paz ha sido deficiente y no ha podido evitar el asesinato, las amenazas de muerte, el desplazamiento, los hostigamientos, las estigmatizaciones que se ciernen todos los días sobre quienes, sin rendirse ni capitular, dejaron sus armas con la confianza en que, luego de deponerlas, podrían transitar hacia la vida civil, como mínimo, libres de amenazas y de zozobra.

8.2.161. En varios de los escritos allegados quedó documentado que aun cuando desde la firma del Acuerdo Final de Paz “más de 13.000 excombatientes dejaron las armas y el 94.1 % han cumplido de manera satisfactoria”⁵⁰⁹, los asesinatos contra la población signataria del Acuerdo Final de Paz no cesan. Cada seis días muere asesinada una persona en proceso de reincorporación a la vida civil.

8.2.162. Las líneas que anteceden dan muestra de que existe una falta de correspondencia de las actuaciones institucionales con los desarrollos normativos del punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz que ha impedido cumplir con la teleología del Acuerdo Final y ha imposibilitado ver la importancia de entender sus componentes como parte de un sistema integral en el que la realización de cada uno de ellos está condicionalmente supeditado a la implementación y buen funcionamiento de todos los demás.

⁵⁰⁹ Sobre este aspecto el informe presentado por el representante especial del Secretario General de la ONU el 27 de junio de 2019, puso de presente que “en el marco de las labores relacionadas con el Registro Nacional de Reincorporación, concluido a principios de 2019, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización encuestó a 10.708 ex miembros acreditados de las FARC-EP, de un total de 13.068, y todos ellos confirmaron su participación en el proceso de reincorporación”. El representante especial expresó que, en su criterio, esto suponía “una señal alentadora casi dos años después de concluido el proceso de dejación de armas. Cfr. p. 5. Cfr. Intervención en sede de revisión del Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos que quedó registrado en el Anexo 1 numeral 1.19 que forma parte integrante de la presente sentencia.

8.2.163. Afrontar la situación que en la actualidad padece la población firmante del Acuerdo Final de Paz, sus familias y las personas que integran el nuevo partido político Comunes para que no sea demasiado tarde implica realizar los ajustes indispensables, de modo que se restablezca la coherencia e integralidad con la política de Estado que impregna la teleología del Acuerdo Final de Paz e inspira las normas que desarrollaron sus contenidos. Justo en ese sentido se pronunció esta Corte en la sentencia C-630 de 2017 cuando revisó la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017.

8.2.164. En aquella ocasión resaltó la Corporación que las instituciones estatales y el Gobierno nacional tenían una doble obligación. De un lado, “cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final” y, de otro, velar porque sus actuaciones y los desarrollos normativos del Acuerdo Final, **tanto como su interpretación y aplicación, guarden coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, objetivos, compromisos, espíritu y principios del Acuerdo Final** –se destaca–. Esta Corte Constitucional entendió que cumplir con esta obligación revestía la mayor importancia, dada la relación de articulación condicionada que existe entre cada uno de los componentes del Acuerdo Final de Paz y la imperiosa necesidad de implementarlos conjuntamente a la mayor brevedad posible⁵¹⁰.

8.2.165. Lo anterior es tanto más urgente cuanto se considera la persistencia de factores estructurales como el aislamiento geográfico, la carencia e informalidad en la tenencia de la tierra, los conflictos con la autoridad ambiental, conflictos por el cambio en el uso del suelo, la inseguridad alimentaria de la población campesina e indígena, las persistentes condiciones de vulnerabilidad de amplios sectores de la población y los limitados avances de las instituciones estatales encargadas de la implementación de los puntos uno –reforma rural integral– y cuatro –solución al problema de las drogas– del Acuerdo Final de Paz, conforme lo sostuvo recientemente la Defensoría del Pueblo, luego de aludir a las constantes amenazas contra las vidas e integridad personal de la población signataria del instrumento en proceso de reincorporación⁵¹¹.

8.2.166. Por ello encuentra la Sala –y así lo destacó en las consideraciones de la presente sentencia–, que con el fin de materializar las obligaciones derivadas de las normas que desarrollaron el componente de garantías de seguridad del punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz, resulta forzoso tomar en cuenta un concepto de prevención y protección integral centrado en la seguridad humana, pues es esta concepción la que impregna el instrumento y quedó también incorporada en las normas que desarrollaron sus contenidos.

8.2.167. De lo expuesto se sigue que las ejecuciones del Gobierno nacional han sido regresivas porque no se han adecuado al marco normativo e institucional (teleología) que fue concertado en el Acuerdo Final de Paz y ello terminó por restarle importancia a la relación de dependencia condicionada

⁵¹⁰ Cfr. la Intervención del Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (CINEP/PPP) visible en el Anexo 1, numeral 1.26, que forma parte integral de la presente sentencia.

⁵¹¹ Informe de Gestión 2020, Parte II, presentado en julio de 2021 al Congreso de la República.

entre la implementación del componente de garantías de seguridad para la población signataria y la ejecución articulada, coordinada e integral de los demás componentes del instrumento, acorde con el espíritu que la impregna e informa.

8.2.168. Como ya quedó dicho, la sentencia C-630 de 2017⁵¹² sostuvo que el principio de integralidad implicaba que las autoridades debían tener como referencia de validez el mismo Acuerdo Final de Paz, por lo que no era admisible proferir medidas que no tuvieran como finalidad materializar lo convenido.

8.2.169. Cabe resaltar que acorde con el principio de progresividad y no regresividad, se encuentra prohibido todo tipo de retroceso en la protección alcanzada, por lo que las autoridades, dentro del ámbito de sus atribuciones y con el objeto de cumplir de buena fe con lo acordado, podrán expedir medidas diferentes siempre que se hagan en el marco de lo acordado, preservando sus contenidos, compromisos, principios y espíritu, propendiendo por mejorar lo dispuesto para el cumplimiento del acuerdo, lo que como ha podido mostrarse en detalle, no ha ocurrido.

iii) ¿Qué ventajas tendría que en la implementación del componente de seguridad previsto en el Acuerdo Final de Paz las autoridades acompañen sus acciones de un lenguaje respetuoso, asertivo, tolerante que genere confianza e impida reproducir escenarios de odio y estigmatización?

8.2.170. La estigmatización es un fenómeno que existía previo a los asesinatos y amenazas de muerte contra la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación y tiende a mantenerse con mayor virulencia en la actualidad como una práctica que suele relacionarse con intentos por deslegitimar al Acuerdo de Paz, justificar la violencia contra sus signatarios y desprestigiar a las instituciones que forman parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

8.2.171. Tanto es ello así que el presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz en respuesta al auto 132 dictado por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional adujo entre los motivos por los cuales esta Corporación debía declarar el estado de cosas inconstitucional⁵¹³ **i) la estigmatización oficial frecuente de los desmovilizados y excarcelados y ii) los ataques de las autoridades a la JEP, a su independencia y a su aptitud para ofrecer una justicia integral** –se destaca–.

8.2.172. Como se indicó en las consideraciones de esta sentencia, cuando las personas se valen de las palabras para expresarse, esas palabras no sólo dicen, sino que además hacen. La comunicación en los diferentes niveles de interacción social humana no está restringida exclusivamente a lo que significan las palabras en las secuencias discursivas de las frases, sino que, por

⁵¹² MM.PP. Luis Guillermo Guerrero Pérez, y Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁵¹³ Cfr. Intervención de la Jurisdicción Especial para la Paz que quedó registrada en el Anexo 1.13 que forma parte integral de la presente sentencia.

lo general, están acompañadas de gestos corporales que refuerzan, contradicen o invalidan lo que se dice.

8.2.173. El lenguaje también es un instrumento que abre o cierra fronteras, que facilita el ejercicio del respeto o lo dificulta, específicamente, el lenguaje usado por las autoridades encargadas de aplicar las normas, de ahí que su discurso deba ser coherente o concordante con los deberes que están encargadas/os de cumplir.

8.2.174. Esto adquiere especial relevancia en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz, donde se espera que diferentes autoridades ejecuten un conjunto de acciones para que lo pactado se haga realidad y lo mínimo que de ello se puede esperar es que se use un discurso que respete tanto a la población firmante, como a las instituciones y autoridades que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, a saber, la Comisión de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Jurisdicción Especial para la Paz.

8.2.175. Cuando una cosa dicen las normas y otra es la que se ve reflejada en el discurso o en las actitudes de las autoridades encargadas de hacerlas realidad en la práctica, se generan ambivalencias y contradicciones que terminan por tener efectos estigmatizantes y discriminatorios que debilitan la confianza en las instituciones y generan, de facto, un terreno fértil para exclusiones, incumplimientos y reacciones de tipo agresivo que, en lugar de ponerle fin a la violencia, la reproducen, esta vez, en su versión simbólica que muy prontamente podría terminar por convertirse en amenaza para la seguridad y protección de las personas. Puede que el lenguaje impacte la realidad de manera distinta a las acciones concretas y no las suplante, pero la potencia del discurso no debe ser subestimada.

8.2.176. Además, si se tiene en consideración que el Acuerdo Final de Paz tiene una teleología inspirada por principios rectores como el respeto, la buena fe, la voluntad política y la participación, el discurso de que se valen las autoridades en el marco de las tareas encaminadas a fijar el alcance de sus componentes y/o aplicar sus contenidos desarrollados por normas con carácter vinculante, cumple un rol fundamental.

8.2.177. En el sentido anotado, la retórica empleada por los funcionarios y las funcionarias del Estado, tanto quienes están a cargo de la responsabilidad directa de implementar los componentes del Acuerdo Final de Paz, como aquellos que ejercen como autoridades en los distintos ámbitos estatales debe ser asertiva y constructiva, concordante con la obligaciones jurídicas existentes y con el compromiso de honrar de buena fe y de manera integral el Acuerdo Final de Paz, como lo dispuso el Acto Legislativo 01 de 2017 y la sentencia C-630 de 2017⁵¹⁴.

⁵¹⁴ MM.PP. Luis Guillermo Guerrero Pérez, y Antonio José Lizarazo Ocampo.

8.2.178. Así, la no estigmatización y el discurso asertivo, constructivo y empático se pueden ver como parte de los deberes relacionados con la materialización de las normas que desarrollaron el componente en el punto 3.4. del Acuerdo Final de Paz. Más allá de que en el pasado la población firmante del Acuerdo Final de Paz haya participado en actividades delictivas (y sobre las cuales tiene que responder, ofrecer verdad, reparación y garantías de no repetición), la suscripción de este instrumento implica que las autoridades deben ver la individualidad de la población signataria como algo que va más allá de esa criminalidad y que no se puede reducir a ella.

8.2.179. En ese sentido, la no estigmatización es uno de los elementos que posibilitan la credibilidad de los procesos, la reconciliación y la tolerancia. Otro elemento que se puede promover a través del discurso asertivo de las autoridades es la confianza entre los diferentes miembros de la sociedad y en las instituciones.

8.2.180. Para facilitar este proceso, el discurso de quienes tienen a su cargo materializar las obligaciones que se desprenden de las normas que desarrollaron los contenidos del Acuerdo Final de Paz cumple múltiples funciones. En primer lugar, enfocado de la manera correcta y en el momento oportuno, **genera visibilidad positiva**. Esto significa que insta a la sociedad a que rodee a la población firmante, la proteja y dialogue con ella. Esto facilita que la misma comunidad acoja a esta población y le facilita ejercer la sana convivencia, pues permite contemplarla desde una nueva perspectiva.

8.2.181. En ese mismo sentido, hace factible generar escenarios para comprender cómo funciona el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, cuáles son las autoridades que lo componen y de qué manera su trabajo incesante ha contribuido y continuará aportando para transitar hacia el fin del conflicto y el logro de una paz estable y duradera que, con todo y lo esquiva que parece, significa la esperanza de derrotar la violencia y privilegiar escenarios donde el peso de las palabras, y no el tronar de las armas o la barbarie y deshumanización de la guerra, sea el que predomine en la búsqueda por la justicia, la memoria, la verdad y la dignificación de las víctimas y de la sociedad en su conjunto.

8.2.182. En segundo lugar, **valida a la población signataria del Acuerdo Final de Paz ante la comunidad en un rol diferente del que había ejercido en el pasado**. En este sentido, las autoridades estatales no relegan esa tarea ni a la población firmante, ni a las personas que se vinculen con ella, sino que asumen un papel activo. Relacionarse con la población signataria del Acuerdo Final de Paz desde lo político y no desde lo bélico permite ver que, como personas individualmente consideradas, son polifacéticas. Su pasado no es lo único que las define o determina. Por el contrario, tienen otros atributos que, en vez de aislarlas de la comunidad, las acerca a ella. Al fin y al cabo, uno de los elementos que facilitan la empatía y el diálogo es el reconocer que las demás personas no son un *otro* absoluto, sino que comparten experiencias con otros miembros de la sociedad.

8.2.183. Validar a las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz significa a un mismo tiempo validar a las instituciones ante las cuales ellas están dispuestas a aportar verdad, admitir responsabilidad y otorgar garantías de no repetición. Este reconocimiento es indispensable y de llegar a faltar, se hace muy difícil y, tal vez imposible, avanzar sobre el camino de la justicia transicional.

8.2.184. En tercer lugar, **ayuda de manera positiva a la población firmante del Acuerdo Final de Paz en la construcción de la imagen que tiene de sí misma** –se destaca–. Al fin y al cabo, no hay que olvidar que la manera en que nos percibimos también depende de la forma en que las otras personas nos ven. Una percepción positiva de sí mismo conduce a construir lazos de confianza sin los cuales ninguna sociedad, ni sus instituciones pueden funcionar y menos estar en condición de superar el círculo de violencia generado por la pérdida de autoestima, el miedo y la desconfianza en sí mismos y en las demás personas.

8.2.185. En cuarto lugar, **el lenguaje que usen las autoridades a cargo del cumplimiento de las normas que desarrollan legislativa y constitucionalmente los contenidos del Acuerdo Final de Paz establece un puente con la población firmante en proceso de reincorporación a la vida civil** –se destaca–. Hace que el Acuerdo no sea algo “del pasado”, sino que está renovando y reiterando el compromiso del ordenamiento jurídico en su conjunto, así como el de las autoridades estatales con la paz como proyecto político, social y económico. **Este puente resulta beneficioso para el conjunto, pues un discurso vinculante, que hace énfasis en la tolerancia, en la inclusión y en el respeto de buena fe a los principios que informan el Acuerdo Final de Paz demuestra coherencia y voluntad política** –se destaca–

8.2.186. Este último aspecto hace evidente la responsabilidad que tienen las autoridades estatales cuando envían mensajes a la sociedad. Sin importar si están hablando de la población firmante del Acuerdo de Paz de forma directa o indirecta, o se refieren a las instituciones que conforman el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, las palabras impactan en la manera en que las personas las perciben. **Esto no se refiere únicamente a los elementos explícitos que contenga cada mensaje. También es importante elegir el momento oportuno, el contexto adecuado, el medio que se va a usar para transmitir las ideas, el tono y la forma, entre otros** –se destaca–.

8.2.187. Dicho lo anterior, en criterio de esta Corte vale la pena insistir en que, ahí donde existe la posibilidad de escuchar en las palabras de quienes tienen a su cargo la aplicación de las normas legales y constitucionales que desarrollan los contenidos del Acuerdo Final de Paz y fijan su sentido y alcance, frases de fácil comprensión, tolerantes, asertivas, constructivas, empáticas y que no refuerzan imaginarios sociales y culturales de estigmatización y odio, el discurso y la actitud que lo acompaña se convierten en principales elementos para promover y asegurar que se pueda hacer de la

palabra y de la actitud un medio constructivo que estimula la acción y facilita cumplir de buena fe con lo pactado en el Acuerdo Final de Paz.

8.2.188. En virtud de lo expuesto en precedencia, en la parte resolutive de esta sentencia la Corte hará un llamado a las autoridades para que las acciones relacionadas con la protección de las personas en proceso de reincorporación a la vida civil y las referencias a las instituciones que forman parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición estén acompañadas de un lenguaje concordante con las obligaciones que se desprenden del ordenamiento jurídico, coherente, desposeído de rencor y generador de confianza para que las dificultades intrínsecas que se derivan de los exigentes compromisos del Acuerdo Final de Paz no sean motivo de temor, sino oportunidades para construir una paz duradera.

8.2.189. En precedencia se mencionó que la condición en la que se encuentra la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación la convierte en sujeto de especial protección constitucional que merece un trato diferenciado no solo por su condición vulnerable sino, específicamente, para equilibrar la situación de asimetría generada a raíz de la suscripción del Acuerdo Final de Paz. Lo anterior, podría cristalizar en las siguientes acciones así:

i) La relación constructiva de la población signataria con las comunidades sobre la base de canales de diálogo y participación efectiva.

ii) La necesidad de destruir estereotipos basados en conceptos históricos que se quieren superar o resignificar, pues para construir un país incluyente, los estereotipos que estigmatizan y discriminan deben ser modificados o resignificados.

iii) La importancia de visibilizar las historias de quienes participaron en el conflicto armado o fueron víctimas de este con una amplia difusión en medios públicos, en presentaciones cortas, pero con mensajes claros y contundentes. Es imposible ponerse en la situación de otras personas, cuando se desconoce qué las motivó a actuar de esa forma y qué asimetrías se presentan.

iv) La posibilidad de que las víctimas –quienes sufrieron horrores– y de los victimarios y victimarias –que también los padecieron– cuenten con espacios propicios para generar la capacidad de comprender y de entender cómo, en ocasiones, la asimetría que sobreviene con la suscripción de un Acuerdo de Paz se mantiene aún después de la firma del instrumento y cómo las contribuciones a la verdad, a la reparación y las garantías de no repetición serán más significativas no tanto si exigen que las otras personas piensen y sientan como ellas mismas, sino más bien abriendo una ventana jurídica y social con el fin de comprender la diversidad de contextos y sus implicaciones, para luego sí estar en capacidad de ponerse en el lugar de los otros, de las otras.

v) Si bien deben verse de manera muy positiva los esfuerzos de las víctimas y de los victimarios que logran reaccionar de manera asertiva, empática y constructiva en las distintas etapas que deben recorrerse en el tránsito hacia la consolidación de la justicia transicional, lo cierto es que eso no siempre se consigue de manera automática, ni inmediata. Por ello es necesario tomar en cuenta la necesidad de apoyo para que las dinámicas previstas consigan el propósito para el que fueron diseñadas y ser cuidadosos con el lenguaje y las expectativas. Es muy importante que los actos de encuentro sean genuinos y permitan aplicar mecanismos de diálogo y acercamiento.

vi) Es igualmente importante que la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación pueda contar con los apoyos suficientes que le faciliten superar las secuelas que quedaron en sus vidas luego de abandonar la lucha armada, que no son fáciles de sanar ni de enfrentar, como también les asiste ese derecho a las víctimas, quienes constituyen el centro de todo el Sistema Integral. Se enfatiza sobre la necesidad de abrir una ventana jurídica y social a fin de comprender la diversidad de contextos y sus implicaciones, para luego sí estar en condición de ponerse en el lugar de los otros, de las otras.

8.2.190. Solo de esa forma se podrán honrar los compromisos con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición de manera significativa. Con ese fin, se necesita aprender a procesar la propia situación; se requiere aprender a mirar el mundo de maneras diversas, para darle a los pensamientos y a las emociones el significado que se perdió con el horror y la deshumanización de la guerra. Insiste la Corte: ello no sucede de manera automática y exige un acompañamiento efectivo del Estado, tanto a las víctimas que son el corazón del Sistema Integral, como a la población firmante del Acuerdo Final de Paz que dejó las armas y ahora transita hacia la vida civil con la confianza de que, como mínimo, su vida e integridad personal serán respetadas.

8.2.191. El éxito en cada uno de estos aspectos es lo que permitirá la superación del estigma: no solo el de los victimarios (en este caso de la población en proceso de reincorporación), sino también el de las víctimas. Al final de un proceso restaurativo exitoso todas estas personas deberían poder ser consideradas simplemente como integrantes de la ciudadanía. Lo anterior teniendo en cuenta que el proceso de reincorporación no es eterno y que lo que busca la justicia transicional es que quienes estuvieron alzados en armas y, las depusieron para integrarse a la vida civil, puedan ser considerados como ciudadanos y ciudadanas, al igual que todas las personas que hacen parte del proceso transicional⁵¹⁵.

v) ¿Qué relevancia se les ha dado a los enfoques diferenciales incorporados en el Acuerdo Final de Paz y desarrollados por normas constitucionales y legales (el de derechos humanos, el de género, el étnico,

⁵¹⁵ Sobre el concepto de justicia restaurativa esta Corte se pronunció en la sentencia C-080 de 2018. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo.

el territorial y el multidimensional) en la materialización del componente de garantías de seguridad de la población firmante?

8.2.192. Aun cuando en la sesión técnica convocada por la Corte Constitucional y celebrada el 13 de septiembre de 2021 la Sala Plena preguntó concretamente acerca de si junto a las medidas de carácter individual y colectivo brindadas por la Unidad Nacional de Protección se han adoptado otras con enfoque territorial, de género o étnico distintas a estas, el Gobierno nacional no respondió el interrogante y se limitó a brindar una información de carácter general que pasó por alto la insistencia de la Sala Plena en la manera cómo se ha dado aplicación a dichos enfoques al momento de materializar las garantías de seguridad para la población signataria en tránsito hacia la vida civil⁵¹⁶.

8.2.193. De otra parte, la intervención de la Coordinación Colombia Europa – Estado Unidos –CCEEU– Plataforma de derechos humanos que reúne a 285 organizaciones de derechos humanos a nivel nacional, el Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” –CAJAR–, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos –CSPP– y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–⁵¹⁷, trajo a colación que:

[l]as condiciones de seguridad alarmantemente violentas, no solo son predicables de los excombatientes de las FARC-EP en actual proceso de reincorporación, sino que son padecidas por comunidades campesinas, mujeres, colectivos políticos de identidad alternativa a la tradicional. Un análisis interseccional de las características de los tutelantes en el proceso que aquí se convoca, da cuenta que en su subjetividad confluyen condiciones de vulnerabilidad como la campesina al evidenciarse su arraigo en las zonas rurales, su identidad política vinculada al partido político surgido del Acuerdo Final y su condición de mujeres.

⁵¹⁶ La Magistrada Diana Fajardo Rivera planteó en los siguientes términos el interrogante: “[q]uisiera preguntarle al director de la Unidad Nacional de Protección que nos ha presentado cifras sobre hombres asignados, vehículos blindados y vehículos no blindados, equipos de comunicación, chalecos de protección si han adoptado otro tipo de medidas con enfoque territorial, de género o étnico distintas a esas. Si se han adoptado, cuáles han sido. Y por favor si es posible referirse en específico a cada uno de los enfoques que le he mencionado”. La respuesta del director de la Unidad Nacional de Protección fue del siguiente tenor: “[q]uisiera decirle honorable Magistrada que, en aras de fortalecer las acciones para la población en reincorporación, la UNP ha venido trabajando dentro del Plan de Acción Institucional PAI para adoptar el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, teniendo en cuenta también los territorios. En ese sentido, hemos realizado campañas de difusión y reconocimiento que promueven la inclusión de las personas en proceso de reincorporación y con enfoque diferencial también. Se ha concurrido a las convocatorias de las entidades gubernamentales, tanto departamentales como territoriales, siempre con el acompañamiento del Ministerio Público, sea el Personero, sea la Defensoría o en su caso nos ha acompañado también la Procuraduría para el desarrollo de la política de superación de estigmatización y discriminación de este grupo poblacional que es muy importante para nosotros. Igualmente se ha prestado asistencia técnica en los territorios con el acompañamiento del Ministerio del Interior con estas entidades territoriales que le mencioné. El componente de prevención, diagnóstico focalizado del riesgo, proyección de escenarios de riesgo y planes de prevención y contingencia. Y también, como lo había relacionado en la anterior intervención, adelantamos unos encuentros regionales que de manera personal nos trasladamos con nuestro equipo a algunos ETCR con la finalidad de poder atender personalmente los temas planteados en los territorios”.

⁵¹⁷ Visible en el Anexo 1, numeral 1.14. El Anexo 1 forma parte integral de la presente sentencia.

8.2.194. Aunque una de las características más significativas del Acuerdo Final de Paz radica precisamente en haber incorporado estos principios y enfoques transversales y las normas que desarrollaron sus contenidos también los tuvieron presentes, los resultados en esta materia son deficitarios, pues los avances realizados han sido tardíos y formales, específicamente, en lo que tiene que ver con la materialización de las garantías de seguridad de la población signataria, sus familias y las personas que integran el nuevo partido Comunes.

8.2.195. En el informe público presentado por el representante del Secretario del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas el 26 de marzo de 2021, se expuso lo siguiente:

A pesar de las dificultades para implementar las disposiciones sobre género del Acuerdo Final, en particular las relacionadas con las garantías de seguridad y la reincorporación de las excombatientes, ha habido avances positivos en la colaboración de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer con diversas entidades gubernamentales y autoridades locales, en particular en torno a las garantías de seguridad para las lideresas y las defensoras de los derechos humanos, incluida la labor para identificar oportunidades de empoderamiento económico.

Las lideresas sociales y las defensoras de los derechos humanos siguen enfrentando riesgos para la seguridad. En diciembre, la Instancia Especial de Género informó de que (sic.) 10 de sus 16 miembros carecían de las condiciones de seguridad y protección necesarias para ejercer su liderazgo. Tras la decisión del Gobierno de aumentar su protección, se realizaron análisis de riesgos y se solicitaron esquemas de protección para las integrantes de la Instancia Especial que carecían de esquemas de protección.

La violencia de género es un flagelo persistente que socava la reincorporación de las excombatientes, la valiosa labor de las lideresas sociales y las defensoras de los derechos humanos y la dignidad de las mujeres colombianas en general. A pesar de los esfuerzos institucionales, la conciliación entre víctimas y agresores sigue siendo una práctica habitual entre las autoridades locales, lo que dificulta el acceso de las víctimas a una asistencia integral, incluido el acceso a la justicia, y normaliza la violencia en sus comunidades.

Las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales siguen teniendo dificultades para acceder a servicios relacionados con la violencia sexual y de género debido a la estigmatización y la discriminación.

(...)

Es alentador que excombatientes de origen étnico estén trabajando de la mano con autoridades y comunidades indígenas. En febrero, una cooperativa de 437 excombatientes (incluidas 86 mujeres) llegó a un acuerdo con el resguardo indígena de Tacueyó (Cauca) para trabajar conjuntamente en un plan de desarrollo local a largo plazo. Asimismo, en la nueva área de reincorporación en el resguardo de Cañamomo Loma Prieta, 12 excombatientes y 7 víctimas están trabajando juntos en un proyecto de piscicultura.

Lamentablemente, las comunidades étnicas siguen enfrentando graves problemas de seguridad en varias regiones, incluidos actos de violencia contra excombatientes indígenas y afrocolombianos y contra autoridades étnicas, especialmente guardias que cumplen funciones esenciales de seguridad en sus territorios. En el departamento de Chocó, las amenazas de actores armados ilegales también han causado el confinamiento de 9.352 personas y el desplazamiento forzado de otros 486 civiles, según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas. El pueblo indígena emberá se ve especialmente afectado, entre otras cosas por el uso continuo de minas antipersonal en sus territorios. En el vecino municipio de Murindó (Antioquia), las autoridades emberás reportaron el confinamiento de 2.107 personas y el desplazamiento de 140 personas.

8.2.196. En las consideraciones de la presente sentencia se hizo una completa referencia a la importancia que adquieren los enfoques transversales en la materialización del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación, entendido este como algo integral que se centra en el concepto de seguridad humana.

8.2.197. Sin embargo, es claro que **con la sola mención o enunciación de estos enfoques no se consiguen los objetivos que se proponen con su aplicación. Para ello resulta indispensable adoptar medidas y acciones concretas que los lleven a la práctica** —se destaca—. A lo expuesto se agrega que la protección colectiva es también escasa no existiendo un fortalecimiento organizativo sino medidas principalmente individuales para grupos de personas⁵¹⁸.

⁵¹⁸ Decreto 2078 de 2017, que adiciona el Decreto 1066 de 2015, art. 2.4.1.5.1. La Ruta de Protección Colectiva del Programa de Prevención y Protección tiene tres componentes: (i) la posibilidad de adopción de medidas de urgencia en casos de riesgo inminente y excepcional; (ii) la adopción de medidas de protección colectivas como respuesta a una evaluación integral de riesgo colectivo y que pasan por tomar acciones de protección individual, apoyo a infraestructura para protección integral colectiva, fortalecimiento organizativo y comunitario, presencia institucional, establecimiento de estrategias de comunicación, participación e interacción con las autoridades, promoción de medidas que contrarresten los factores de riesgo y amenaza, apoyo a la actividad de denuncia de los colectivos en los territorios, formulación e implementación de estrategias para contrarrestar las causas del riesgo y amenaza, atención psicosocial y medidas para la autoprotección y contrarrestar la estigmatización y, (iii) implementación de un mecanismo de seguimiento periódico a la efectividad de las medidas.

8.2.198. En el sentido antes anotado, queda todavía mucho camino que recorrer, pues los resultados, en criterio de esta Corte, son insuficientes, toda vez que no solo tienden a ser meramente formales, sino que se han comenzado a aplicar de manera tardía.

vi) ¿Cuál ha sido el papel del Sistema de Alertas Tempranas y la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Temprana (CIPRAT) en la implementación de las garantías de seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en tránsito a la vida civil?

8.2.199. En lo relativo al Sistema de Alertas Tempranas, fortalecido mediante el Decreto 2124 de 2017, se observa que constituye una herramienta significativa para advertir de las amenazas que enfrentan distintas poblaciones. Es más, al margen de sus limitaciones, el Comité Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas y los Comités Territoriales de prevención se han convertido en instrumentos valiosos.

8.2.200. En atención a la grave situación de seguridad que enfrenta la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación debe tenerse en cuenta lo que mencionó la Corte en las consideraciones anteriores de esta sentencia y es que en estos casos las medidas deben ofrecerse de manera oportuna, precisamente, en virtud del riesgo extraordinario que se enfrenta, lo que implica no solo la presunción del riesgo, sino la inversión de la carga de la prueba y tener en cuenta el contexto de violencia que afecta a las personas beneficiarias de las garantías de seguridad.

8.2.201. No puede suceder que pese a existir informes de riesgo e innumerables advertencias sobre la crítica situación de seguridad que enfrentan las personas firmantes de la paz, las autoridades estatales sean incapaces de brindar la protección indispensable en forma eficaz y oportuna.

8.2.202. A propósito de lo expuesto cabe traer a colación el informe realizado por la Contraloría General de la República que se pronunció sobre este aspecto con fundamento en los datos suministrados por la Defensoría del Pueblo⁵¹⁹:

En cuanto al Sistema de Alertas Tempranas, entre 2017 y 2019 la Defensoría del Pueblo reportó la emisión de 127 alertas tempranas. Durante la vigencia 2020 y hasta marzo de 2021, la entidad emitió 62 alertas, advirtiendo los escenarios de riesgo de posibles violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH; realizó 36 informes de seguimiento, al tiempo que brindó acompañamiento en espacios derivados del AF.

⁵¹⁹ Contraloría General de la República. Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de Marzo de 2021 Énfasis Vigencia 2020.

Se registra como avance, la priorización de la población excombatiente como grupo afectado por las dinámicas de riesgo en el territorio, lo cual va a permitir realizar revisiones periódicas de las causas e impactos de situaciones de violencia, sobre las personas en reincorporación y sus familias.

8.2.203. De igual manera, el informe elaborado por la Contraloría General de la República dio cuenta del reporte efectuado por el Ministerio del Interior sobre acciones realizadas por intermedio de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Temprana (CIPRAT) relacionadas con lo coordinación de medidas de respuesta rápida por parte de las entidades. En ese sentido, puso de presente:

la realización de 129 talleres regionales de seguimiento, y la capacitación y asistencia técnica a las entidades territoriales en la gestión para el cumplimiento de las recomendaciones de las alertas tempranas.

8.2.204. Pese a lo anterior, advirtió que, si se consideraba “la situación de riesgo y de inseguridad que persiste en varias regiones del país”, resultaba preciso destacar que aún existían “obstáculos relacionados con la capacidad, tanto en el nivel nacional a través de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), como en el nivel regional a través de las entidades territoriales, para lograr la coordinación interinstitucional que permita la reacción oportuna y la decisión de acciones que respondan de manera efectiva a las situaciones de riesgo que han sido advertidas”.

8.2.205. La conclusión a la que llega el informe de la Contraloría General de la República resulta de la mayor relevancia si se considera que aun cuando los asesinatos, las amenazas de muerte, los desplazamientos, los hostigamientos y las estigmatizaciones afectan, de una manera u otra, a toda la población signataria en proceso de reincorporación a la vida civil, existen zonas del territorio nacional que denotan un mayor grado de afectación.

8.2.206. Dicho en pocas palabras, aunque el problema existe, suele concentrarse con mayor agudeza en aquellos municipios y departamentos en los que la presencia estatal es más débil, por ejemplo, en Nariño, Cauca y Valle del Cauca. Esto resulta relevante en el sentido de que la materialización del componente de garantías de seguridad ganaría en eficacia si se concentra en aquellas zonas del territorio nacional donde los niveles de violencia son mayores.

vii) ¿Cuál ha sido el desempeño de Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación en la implementación de las garantías de seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en tránsito a la vida civil?

8.2.207. Como se indicó en la parte considerativa de la presente sentencia, de acuerdo con lo previsto por el Decreto Ley 898 de 2017, a la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (UEI) se le atribuyó la tarea de implementar y diseñar un modelo investigativo dirigido a dismantelar organizaciones criminales⁵²⁰ que afectan la implementación del Acuerdo Final de Paz, en un proceso escalonado a partir de: **i)** los avances investigativos en hechos delictivos priorizados individualmente, **ii)** la identificación y caracterización integral de organizaciones criminales (militar, financiera y política) en un proceso de sostenibilidad investigativa, y **iii)** la consolidación a través de la judicialización estratégica para contribuir con el dismantelamiento de la organización criminal.

8.2.208. La UEI está conformada por equipos de trabajo de orden territorial y regional que se concentran en esclarecer hechos priorizados individualmente, elaborar la caracterización de territorios y generar impactos estratégicos contra las organizaciones criminales que victimizan a las poblaciones en estos territorios. Estas autoridades desarrollan su actividad de modo articulado con la Fiscalía General de la Nación, por medio de sus distintas delegadas.

8.2.209. En el informe elaborado por el representante especial del Secretario General de la ONU y, puesto en conocimiento público el 26 de marzo de 2021, se hizo un recuento de la actividad de la Unidad Especial de Investigación y el funcionario sostuvo que para esa fecha la UIE investigaba⁵²¹:

245 homicidios, 15 desapariciones y 42 tentativas de homicidio contra excombatientes. Respecto de familiares se investigan 50 homicidios, 1 desaparición y 5 tentativas, registrando avances investigativos respecto de 37 hechos (66.1 %). A 31 de marzo de diciembre 2020, se registra que 307 personas están vinculadas como presuntos responsables en esas investigaciones, de las cuales la UEI ha expedido 238 órdenes de captura, y se han materializado 135; 50 de esas órdenes de captura corresponden a determinadores; de estos, 17 han sido capturados. Para el 31 de diciembre de 2020, en 34 afectaciones contra personas en reincorporación, en ejecución de penas se ha logrado sentencia condenatoria en contra de 32 personas y 1 a través de principio de oportunidad.

8.2.210. El Instituto Kroc registró en su informe presentado ante la Corte Constitucional con ocasión del auto 132 de 2021 que la disposición asociada

⁵²⁰ Es importante destacar que el Acto Legislativo 05 de 2017, declarado exequible mediante sentencia C-076 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos, tiene un contenido prohibitivo más amplio que los grupos relacionados con el paramilitarismo y también se refiere a todos los grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, como lo son las bandas criminales, las guerrillas u otros grupos subversivos que subsisten.

⁵²¹ “Este informe se presenta en cumplimiento de lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Seguridad 2.545 (2020), en que el Consejo prorrogó el mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, y 2.366 (2017), en que el Consejo solicitó al Secretario General que informara sobre la ejecución del mandato de la Misión cada 90 días”. El informe en referencia abarca el período comprendido entre el 29 de diciembre de 2020 y el 26 de marzo de 2021.

con la creación de la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo (UEI) se encuentra en un nivel de implementación completo.

8.2.211. El informe de la Contraloría General de la República también se pronunció sobre las ejecutorias de la UIE que registró en el siguiente cuadro⁵²²:

Investigación y judicialización por afectaciones a reincorporados de las FARC-EP y sus familiares. UEI 2017-2021		
Homicidio, tentativa de homicidio y desaparición forzada		
Avances	Reincorporados: 359 casos	Familiares: 56 casos
Avances en esclarecimiento	193	37
Sentencias condenatorias	35	10
En juicio	25	11
En investigación	43	9
Con orden de captura	48	7
Preclusiones	5	
Investigación y judicialización de afectaciones a defensores/as de derechos humanos UEI 2017-2021		
Número de homicidios reportados: 417		
Avances	Cifras	
Avances en esclarecimiento	269	
Preclusiones por muerte del indiciado	12	
Con órdenes de captura vigentes	53	
Personas imputadas	31	
Personas acusadas	106	
Personas sentenciadas	67	

Fuente: Elaboración CDP con base en información de UEI. Fiscalía General de la Nación

8.2.212. Según el informe presentado por la Contraloría General de la República, la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación reportó, en lo relativo a amenazas contra personas en proceso de reincorporación a la vida civil, en total:

298 víctimas con avances investigativos en 43 casos (14.43 %) y el archivo de 32 por imposibilidad de encontrar sujeto activo. Igualmente, en relación con las organizaciones y conductas criminales, registra avances con la realización de 732 imputaciones (en 128 casos) y 546 acusaciones (en 85 casos) sobre 353 casos priorizados⁵²³. En cuanto al desmantelamiento efectivo de organizaciones criminales, la Policía Nacional informa la identificación de 53 organizaciones criminales entre 2018 y marzo de 2021, 3 de las cuales se han logrado desmantelar, a través del Cuerpo Élite.

8.2.213. Ahora bien, antes de abordar aspectos metodológicos relacionados con el énfasis que la UIE marca en su labor investigativa, debe la Sala referirse a un asunto que quedó formulado en la respuesta ofrecida por la Fiscalía General de la Nación con ocasión del auto 132 de 2021 en el sentido de que, pese a la situación de riesgo extraordinario que enfrenta la población firmante del Acuerdo Final de Paz, sus familias y quienes integran el nuevo partido Comunes, esta autoridad les exige acreditar la amenaza **con grado de certeza** –se destaca–.

⁵²² Contraloría General de la República. Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2021. Énfasis: Vigencia 2020.

⁵²³ Organizaciones criminales tales como GAO, disidencias de las FARC, ELN, clan del golfo, los caparros y organizaciones tipo C, han sido identificadas como responsables de las afectaciones.

8.2.214. Justamente, uno de los elementos de la amenaza o riesgo es su grado de incertidumbre. La mayoría de las veces quien está siendo víctima de amenazas, o se encuentra ante una situación de riesgo, no cuenta con “medios objetivos” para demostrar “con grado de certeza” que su vida o integridad personal se encuentran en peligro.

8.2.215. Exigir ese grado de certeza, como informa que lo hace la Fiscalía General de la Nación, implica desconocer la presunción de riesgo extraordinario, invertir la carga de la prueba y atribuírsela a la víctima, quien se ve en la necesidad de acreditar el hecho del riesgo o la amenaza, lo que supone una revictimización, en la medida en que con esa comprobación puede agravar el riesgo en el que, por el solo hecho de haber suscrito el Acuerdo Final de Paz, se encuentra la población signataria y que se confirma cuando se analiza la cifra de personas que han sido objeto de amenazas o efectivamente asesinadas.

8.2.216. Brevemente, en estos casos la circunstancia misma de ser firmante del Acuerdo Final de Paz supone, de suyo, una amenaza o riesgo que, conforme a lo dispuesto en el punto 3 del Acuerdo Final de Paz y las normas que desarrollan sus contenidos y que permanecen vigentes por lo que resultan vinculantes, debe presumirse como **extraordinario** –se destaca–. Esta presunción **tiene que ser desvirtuada por las autoridades**, quienes no pueden escudarse en la inexistencia de una prueba **con grado de certeza** para invertir la carga de la prueba y ante la dificultad de acreditarla, sostener la inexistencia de peligro.

8.2.217. Lo anterior contradice una de las principales previsiones convenidas en el Acuerdo Final de Paz (punto 3.4) e incorporada al ordenamiento jurídico, a saber, la presunción de riesgo extraordinario que acompaña el proceso de reincorporación de las personas firmantes del instrumento y sus familias, así como las y los integrantes del nuevo partido Comunes. Desconoce igualmente la jurisprudencia de la Corte Constitucional que en este aspecto ha sido reiterativa⁵²⁴.

8.2.218. Dicho esto, es de anotar que, si los esfuerzos de indagación realizados por la Fiscalía General de la Nación como institución a la que corresponde la investigación criminal suelen ser reconocidos, lo cierto es que respecto de los asesinatos y amenazas de muerte contra la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación lastimosamente los resultados no son los esperados. Tanto es ello así, que en la actualidad se presentan escasos avances en relación con **i)** la captura de responsables y determinadores y **ii)** el desmantelamiento de organizaciones criminales. Prueba de lo anterior es el reducido número de sentencias condenatorias obtenidas⁵²⁵.

⁵²⁴ Por todas, cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-469 de 2020. MP. Diana Fajardo Rivera. Sobre este aspecto se hizo un desarrollo completo en las consideraciones de la presente sentencia.

⁵²⁵ Cfr. entre otros, la respuesta presentada por el partido político Comunes que forma parte del Anexo 1, numeral 1.12, que forma parte integral de la presente sentencia.

8.2.219. La Sala considera que es importante tomar nota de que este lastimoso fenómeno de asesinatos, desplazamientos y amenazas de muerte de personas en tránsito hacia la vida civil se presenta “en un contexto en el que la mayoría de otras formas de violencia disminuyeron”⁵²⁶ gracias, precisamente, al tránsito que estas personas hicieron de la guerra a la vida civil.

8.2.220. Por ello sería de la mayor relevancia centrarse en la especificidad del fenómeno, pues de este modo las autoridades encargadas de investigar los móviles y determinadores de estos crímenes y amenazas podrían observar con mayor claridad la aterradora similitud que tiene el fenómeno de la violencia contra la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación civil con el “genocidio de fuerzas políticas como la Unión Patriótica”⁵²⁷.

8.2.221. Es cierto que hoy el contexto es diferente, pero bajo ese foco podría verse con mayor claridad la gravedad de la situación, “en la medida que se compromete la viabilidad política del proyecto de quienes han honrado su palabra con el Acuerdo y el país”⁵²⁸. En fin, esta aproximación facilitaría comprender que se trata de una violencia “selectiva, focalizada y de índole política que no se explica por móviles personales o expresiones de la delincuencia común”⁵²⁹.

8.2.222. Así, pese a que la Fiscalía ha insistido en una investigación caso a caso⁵³⁰, podría ser más acorde con el propósito buscado por la mencionada Unidad –que no es otro distinto al de dismantelar “organizaciones criminales que amenazan la construcción de paz”⁵³¹–, aplicar una metodología que le permita enfrentar los retos que representan los fenómenos masivos de criminalidad con los que tiene que lidiar. En ese sentido podría verse como apropiado privilegiar “la investigación de casos por agrupación”⁵³².

⁵²⁶ Cfr., entre otras, la Intervención del Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (CINEP/PPP), visible en el Anexo 1, numeral 1.26, que forma parte de la presente sentencia.

⁵²⁷ *Ibíd.*

⁵²⁸ *Ibíd.*

⁵²⁹ *Ibíd.*

⁵³⁰ En su respuesta a la Jurisdicción Especial para la Paz, la Fiscalía General de la Nación afirmó: “[n]o es posible evidenciar un plan criminal particularmente focalizado sobre la población en proceso de reincorporación que pueda equiparse a un ataque, con las características de sistematicidad suficientes. En su lugar, se evidencia un escenario de violencia regional focalizada o generalizada como consecuencia de la disputa por las rentas ilícitas, especialmente el narcotráfico, que no tiene distinción entre poblaciones (reincorporados, defensores de derechos humanos y civiles en general) para desarrollar sus actividades delictivas con un repertorio de violencia (letal y no letal) desde el homicidio, las amenazas, el desplazamiento forzado, la desaparición forzada, principalmente”.

⁵³¹ Cfr. la intervención del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ por sus siglas en inglés) que forma parte del Anexo 1, numeral 1.17. que forma parte integral de la presente sentencia. Cfr. también la respuesta presentada por el partido político Comunes que forma parte del Anexo 1, numeral 1.12, que forma parte integral de la presente sentencia.

⁵³² Cfr. la intervención del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ por sus siglas en inglés) que forma parte del Anexo 1, numeral 1.17. Cfr. también la respuesta presentada por el partido político Comunes que forma parte del Anexo 1, numeral 1.12. Véase también la intervención de la Coordinación Colombia Europa – Estado Unidos –CCEEU– Plataforma de derechos humanos que reúne a 285 organizaciones de derechos humanos a nivel nacional, el Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” –CAJAR–, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos –CSPP– y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–, visible en el Anexo 1, numeral 1.14. El Anexo 1 forma parte integral de la presente sentencia.

8.2.223. Un razonamiento de este estilo ha sido usado por la Fiscalía para comprender mejor el fenómeno de criminalidad valiéndose del concepto de “macro criminalidad”. En esa medida, el fenómeno de la violencia que caracteriza el asesinato de la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación también se podría analizar a partir de los elementos comunes de la pertenencia política de estas personas. De esta forma, se evitaría caer en interpretaciones que dejen de lado la dimensión política de los crímenes cometidos contra las personas signatarias del instrumento.

8.2.224. La metodología descrita permitiría materializar las garantías de no repetición, pues no solo daría paso a una mejor comprensión del problema, sino haría posible dar explicaciones más atinadas y luchar de modo más eficaz contra ese tipo de violencia a gran escala⁵³³. Privilegiar este punto de partida para la indagación traería varias ventajas, además de la oportunidad de dismantelar las organizaciones criminales.

8.2.225. Entre otros aspectos, haría factible: **i)** localizar el desarrollo de las investigaciones bajo criterios que hacen posible determinar si el delito forma parte de un plan criminal y en qué medida significa un paso para obtener los resultados buscados por la organización; **ii)** comprender cómo funcionan las estructuras criminales involucradas, así como su manera de operar en los distintos aspectos de la vida social y **iii)** usar de modo eficiente los recursos humanos, logísticos y tecnológicos para la investigación de este tipo de crímenes.

8.2.226. Adicionalmente, facilitaría: **i)** entender al sujeto activo como responsable de actos ejecutados en virtud de su pertenencia a una organización criminal; **ii)** analizar los hechos como expresión de los patrones de violencia desplegados por la organización para desarrollar un plan criminal e **iii)** identificar el daño que se produce en tanto factor que tiene implicaciones en una colectividad específica y cuya realización busca obtener un resultado criminal “más allá de los efectos inmediatos, entendidos como daños individuales del delito mismo”⁵³⁴.

8.2.227. Al aspecto mencionado, que la Sala considera de especial importancia, se agregan otros dos que serán desarrollados a continuación. El primero busca resaltar que, pese a los avances realizados en materia investigativa en casos individuales, la presencia territorial de los funcionarios y las funcionarias de la UEI es muy reducida.

8.2.228. Según la respuesta brindada a Human Rights Watch por la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Especial de Investigación está integrada por 24 Fiscales, 16 analistas, 47 investigadores del Cuerpo Técnico

⁵³³ Cfr. entre otros, la respuesta presentada por el partido político Comunes que forma parte del Anexo 1, numeral 1.12, que forma parte integral de la presente sentencia.

⁵³⁴ Cfr. la intervención del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ por sus siglas en inglés) que forma parte del Anexo 1, numeral 1.17. que forma parte integral de la presente sentencia.

de Investigación (CTI)⁵³⁵. Lo anterior se convierte en un serio obstáculo para avanzar en las indagaciones con la celeridad y eficacia exigidas, más cuando – pese a que según el Acuerdo Final de Paz se concibió como una autoridad autónoma– su función en la práctica consiste en apoyar a los Fiscales locales.

8.2.229. Ahora bien, las preguntas de la Sala Plena en la sesión técnica convocada por la Corte Constitucional y celebrada el 13 de septiembre de 2021 y las intervenciones efectuadas en ese marco mostraron la importancia de la investigación judicial para la materialización del componente de garantías de seguridad de las personas en tránsito hacia la vida civil, pues este aspecto se relaciona estrechamente con la lucha contra la impunidad y también permite asegurar la no repetición.

8.2.230. Cuando los asuntos quedan sin ser esclarecidos y no llevan a capturas o a una judicialización efectiva, se afecta la confianza de la población firmante en lo convenido y se desincentiva su participación y la de las comunidades en la construcción de la paz⁵³⁶. En la sesión técnica aludida quedó expuesto cómo la impunidad predominante suele estar asociada a la dificultad de contar con elementos materiales de convicción en el propio lugar de los hechos⁵³⁷.

8.2.231. Si bien la Unidad Especial de Investigación ha mantenido su presencia en los territorios pese, incluso, a las restricciones derivadas de la pandemia, la labor ha enfrentado grandes retos, principalmente, cuando se considera que su actividad central tiene que ver con desarticular y dismantelar organizaciones criminales bajo aplicación de estándares de derecho penal internacional⁵³⁸.

8.2.232. Un aspecto importante para tener en cuenta se relaciona con la necesidad de identificar patrones macro criminales y la disrupción de economías ilícitas⁵³⁹. En este campo el propósito principal está asociado con aplicar métodos que permitan identificar la situación cuando se presume que, tras las conductas punibles, se encuentran grupos armados organizados⁵⁴⁰.

⁵³⁵ Cfr. Human Rights Watch “Líderes desprotegidos y comunidades indefensas: Asesinatos de defensores de derechos humanos en zonas remotas de Colombia”. “Este documento examina la implementación de los mecanismos existentes en el país para proteger a la población en riesgo y asegurar la rendición de cuentas por graves abusos cometidos por grupos armados. Varios de los mecanismos analizados en el informe, incluyendo la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (págs. 97-102), el Sistema de Alertas Tempranas (págs. 88-93), la Unidad Especial de Investigación (págs. 120- 122 y 127) y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional (págs. 122-123 y 127-128), son relevantes para el análisis de la Corte sobre la situación de seguridad de los excombatientes de las desmovilizadas FARC”. El informe fue remitido como intervención a la Corte y obra en el expediente. Puede consultarse en el sitio: <https://www.hrw.org/es/report/2021/02/10/lideres-desprotegidos-y-comunidades-indefensas/asesinatos-de-defensores-de>

⁵³⁶ Cfr., la intervención de la representación de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP-OEA por sus siglas) en la sesión técnica convocada por la Corte Constitucional que tuvo lugar el 13 de septiembre de 2021. Esta intervención tuvo por objeto ilustrar a la Magistratura sobre la situación de contexto que enfrenta la población signataria del ACUERDO FINAL DE PAZ en proceso de reincorporación en los territorios en los que la presencia estatal es débil.

⁵³⁷ *Ibíd.*

⁵³⁸ *Ibíd.*

⁵³⁹ *Ibíd.*

⁵⁴⁰ *Ibíd.*

8.2.233. Aunque las Misiones de Apoyo y Verificación han constatado avances en la persecución de activos, resulta preciso profundizar esos logros y conseguir que tenga lugar una operación judicial internacional expedita, en vista de la transnacionalización de las actividades ilegales de los grupos armados⁵⁴¹.

8.2.234. Las intervenciones efectuadas en la sesión técnica celebrada el 13 de septiembre de 2021 coincidieron en subrayar la necesidad de un trabajo conjunto entre el Gobierno nacional y las autoridades judiciales para impulsar el esclarecimiento judicial de las conductas.

8.2.235. Este trabajo debe tener en cuenta otras autoridades además de la Fiscalía General de la Nación, entre ellas, la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura. Esta última autoridad debe brindar recomendaciones relacionadas, por ejemplo, con la apertura de circuitos⁵⁴². Así, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo pueden contribuir fortaleciendo la presencia de procuradores judiciales y defensores públicos en lugares en los que más se los requiere. Enfrentar ese desafío resulta transcendental para evitar que los procesos se cierren por falta de actores procesales o por el vencimiento de términos⁵⁴³.

8.2.236. De lo anterior se sigue, que la presencia estatal en el territorio, específicamente en aquellos municipios en los que esta ha sido fragmentaria o inexistente debe ser inminente. Así se expresó en la sesión técnica convocada por la Corte Constitucional⁵⁴⁴:

La llegada conjunta del Estado en todas sus acepciones deben ser el común denominador, el fortalecimiento de las casas de justicia, sistemas locales, fortalecimiento de la acción comunal, fortalecimiento de las comisarías de familia, entre otros, son acciones que favorecen la confianza legítima en el Estado y, aparte, son una afrenta a esos ilegales que van más allá de la acción militar.

8.2.237. En fin, a partir de todo lo expuesto hasta este lugar, resulta relevante insistir en el carácter integral de los compromisos estatales en relación con la implementación en su conjunto del Acuerdo de Paz, sin lo cual se dificulta y obstaculiza seriamente poder materializar los componentes de reincorporación y de garantías de seguridad para la población firmante, sus familias y las personas que integran el nuevo partido Comunes.

8.2.238. De este modo, debe existir el compromiso del Estado y del Gobierno nacional de cumplir con los contenidos acordados que han sido objeto de incorporación en normas jurídicas y que se relacionan, precisamente, con la posibilidad de disponer de las asignaciones presupuestarias

⁵⁴¹ *Ibíd.*

⁵⁴² *Ibíd.*

⁵⁴³ *Ibíd.*

⁵⁴⁴ *Ibíd.*

indispensables para materializar de manera integral los componentes previstos en el Acuerdo Final de Paz.

8.3. Medidas cautelares proferidas por la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) de la Jurisdicción Especial para la Paz

8.3.1. Particular importancia para los asuntos que se resuelven revisten las medidas cautelares proferidas por la Jurisdicción Especial para la Paz. En su intervención ante la Corte Constitucional, la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) de la JEP hizo un recuento completo de estas.

8.3.2. Un examen detenido de las actuaciones realizadas por la SAR no solo confirma una situación de incumplimiento sostenido en el tiempo que es contrario a lo dispuesto en la Constitución, sino que en virtud de los principios de colaboración armónica y de economía procesal se impone a esta Corte solicitarle a la SAR que haga seguimiento de las medidas adoptadas, contando, de ser necesario, con el apoyo que le preste la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP y, si lo considera indispensable, que adopte medidas complementarias e informe a la Corte Constitucional respecto del oportuno y debido cumplimiento de todas las decisiones emitidas.

8.3.3. A continuación, la Corte hará un recuento de las medidas adoptadas que permiten hacer visible el trabajo adelantado por la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) de la JEP en sus actuaciones.

8.3.4. La Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz avocó, mediante el auto SAR AT-057-2020 del 29 de abril, “el trámite de medidas cautelares colectivas de tipo integral preventivo con el fin de proteger, entre otros, los derechos fundamentales del grupo de excombatientes de las FARC-EP comparecientes ante la JEP, en situación de riesgo por las violencias que los afectan, y que para el día de la expedición del Auto ascendían a 193 personas suscriptoras del Acuerdo Final y sujetos de especial protección constitucional dada su vulnerabilidad”⁵⁴⁵.

8.3.5. El objetivo de estas medidas fue el de brindar protección a los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la seguridad de “las y los excombatientes en proceso de reincorporación, garantizar a las víctimas del conflicto armado interno los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación en el marco del desarrollo normativo e institucional del Sistema

⁵⁴⁵ Precisó que la SAR actuó “en marco de las obligaciones emanadas de la ley 1957 de 2017 que le ordena a la JEP garantizar el goce pleno de los derechos fundamentales de los comparecientes y satisfacer los derechos de las víctimas y la ley 1922 de 2018 que en sus artículos 22 y 23 a propósito de las medidas cautelares señala que las Salas y Secciones deben asegurar, por medios razonables, la verdad, justicia, reparación y medidas de no repetición por graves violaciones a DDHH y DIH. Cfr. Intervención de la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) visible en el Anexo 1, numeral 1.13 que forma parte integral de la presente sentencia.

Integral de Garantías de Seguridad, puntos 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final y la implementación de las garantías de no repetición que obligan a los componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR)”.

8.3.6. El estudio de las distintas intervenciones que tuvieron lugar en el marco de la actuación –bien por medio de autos o de audiencias regionales–, le permitieron a la SAR **verificar la situación de inseguridad y riesgo que enfrenta la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil y la falta de garantías en el cumplimiento e implementación del instrumento**⁵⁴⁶ –se destaca–.

8.3.7. Es importante resaltar que la SAR no solo subrayó la necesidad específica de brindar protección a los hombres y mujeres comparecientes firmantes del Acuerdo Final de Paz, **sino también a quienes comparecen como integrantes de la fuerza pública**. En relación con estos dos grupos de comparecientes forzosos a la JEP insistió en que **se encuentran “expuestos a graves riesgos de seguridad”**⁵⁴⁷ –se destaca–.

8.3.8. El auto que avocó el trámite de medidas cautelares proferido por la SAR también ordenó vincular a otras autoridades con funciones en materia de garantías de seguridad integral, en particular, las relacionadas “con el fortalecimiento del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO); las medidas de prevención, no estigmatización y reconciliación y convivencia y las que afectan el proceso de reincorporación territorial, con enfoque étnico y de género en los territorios donde se asientan los excombatientes en proceso de reincorporación”⁵⁴⁸.

⁵⁴⁶ Mencionó las siguientes: “la Oficina del Alto comisionado para la Paz; el Consejo de Seguridad de la ONU; la Misión de Verificación de la ONU; la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-CERAC; la Agencia para la Reincorporación y Normalización; el Congreso de la República; la Mesa Directiva de la Comisión Accidental de Paz del Senado de la República; la Fiscalía General de la Nación; la Procuraduría General de la Nación; la Defensoría del Pueblo; la Jurisdicción Especial para la Paz; el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz; el Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común; organizaciones sociales, de derechos humanos y medios de comunicación”.

⁵⁴⁷ Indicó que “la Sección en el Auto AT-057-2020 vinculó y solicitó información a entidades con funciones de garantías de seguridad en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y las Garantías de Seguridad y protección, las cuales se relacionan a continuación: Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección, Fiscalía General de la Nación - Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones Armadas, Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, Defensoría del Pueblo, Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común-Consejo Político Nacional (FARC)”.

⁵⁴⁸ Puso de presente que las “entidades vinculadas en este Auto fueron: Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic); Ministerio de Justicia y del Derecho; Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (Secretario Técnico Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República); Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas; Departamento Nacional de Planeación; Departamento Administrativo de la Función Pública; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; Agencia de Renovación del Territorio; y las Gobernaciones de Antioquia, Cauca, Chocó, Caquetá, Huila, Meta, Nariño, Tolima y Putumayo por las funciones de garantías de seguridad vinculadas con los territorios más afectados por la violencia, donde se ha segado la vida de muchos de los excombatientes de las antiguas FARC-EP en proceso de reincorporación. Así mismo, se les invitó a participar en las tres (3) audiencias territoriales regionales ordenadas en los autos SAR AT-87-2020, AT-116-2020, AT-133-2020 y AT-143-2020, con el objetivo de que presentaran los elementos comunes a la situación de inseguridad y victimización que enfrentan los reinsertados en las distintas regiones, y para evaluar las respuestas de las entidades respecto a sus acciones en materia de garantías de seguridad”.

8.3.9. En el referido auto, la SAR advirtió que era necesario tomar medidas en relación **con la importancia de gestionar recursos para cubrir 683 nuevas plazas para escoltas y 40 analistas de estudios de riesgo, según lo dispuesto en el plan de contingencia aprobado por la Mesa Técnica de Seguridad y Protección** –se destaca–, en atención a lo ordenado por la Sección. Sobre este extremo, advirtió que era imperioso adelantar procesos de nombramiento con el objeto tanto de **descongestionar**, como de **adoptar e implementar “las medidas de protección solicitadas por la población de excombatientes, y que llegaron a sumar 1.363 solicitudes represadas a septiembre del 2020 por falta de recursos humanos y administrativos”** –se destaca–.

8.3.10. En el sentido anotado resaltó que mediante “Auto AI-008-2020, del 29 de julio de 2020, vinculó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que definiera los rubros presupuestarios y los planes aprobados a las instituciones encargadas de implementar el Sistema Integral de Seguridad para la vigencia 2020, así como las disposiciones legales que lo vinculan con la implementación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz (PMI) y los respectivos CONPES, lo cual permitió que la UNP obtuviera para la vigencia 2020, más de (\$13.500.000) con destino al cuerpo de seguridad faltante para cubrir necesidades”.

8.3.11. Además, puso de presente que la SAR vinculó a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección SESP teniendo en cuenta el grado de responsabilidad que le corresponde asumir a esta autoridad en lo relacionado con “el cumplimiento del plan de acción que para la descongestión de las 825 solicitudes de protección y estudios de riesgo remitieron a la Sección, así como las necesidades de contratación, respecto a la sostenibilidad financiera de la planta administrativa y operativa que se requiere para sostener el plan de descongestión a diciembre de 2021”⁵⁴⁹. Sobre este punto, sostuvo que, a la fecha, la SAR ha vinculado en total a 30 entidades estatales con compromisos en materia de seguridad integral frente a esta población⁵⁵⁰. Tras un recuento exhaustivo y minucioso de las actuaciones adelantadas la SAR puso de presente que la información recaudada –se destaca–:

tanto de fuentes estatales como de organizaciones no gubernamentales y de víctimas, permitió corroborar las

⁵⁴⁹ Auto SAR AT-052-2021, del 26 de abril de 2020.

⁵⁵⁰ “Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección, Fiscalía General de la Nación - Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones Armadas, Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, Defensoría del Pueblo, Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común-Consejo Político Nacional (Farc), Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic); Ministerio de Justicia y del Derecho; Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia; Departamento Nacional de Planeación; Departamento Administrativo de la Función Pública; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; Agencia de Renovación del Territorio; y las Gobernaciones de Antioquia, Cauca, Chocó, Caquetá, Huila, Meta, Nariño, Tolima y Putumayo por las funciones de garantías de seguridad vinculadas al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al Departamento Administrativo de la Función Pública (ACUERDO FINAL DE PAZ), Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección SESP”.

situaciones de riesgo grave que enfrenta la colectividad, el incremento de muertes violentas, tentativas de homicidio, amenazas y desplazamiento, situaciones de las que no escapan quienes están ubicados en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y mucho menos aquellos situados en algunas de las 93 Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) que se ubican en 17 departamentos del país, pues se estableció que un alto número de muertes ocurren fuera de los ETCR y se relacionan con las NAR, áreas con limitaciones en materia de seguridad por no contar con **reconocimiento legal**, lo cual afecta los dispositivos de seguridad que brinda la fuerza pública y otras autoridades en los territorios como lo informaron, entre otras entidades, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior y el Comando Estratégico de las Fuerzas Armadas.

8.3.12. A lo anterior añadió que también le fue suministrada información relevante por parte de los representantes judiciales del Partido FARC –hoy Comunes– quienes se pronunciaron “sobre los hechos de violencia, las amenazas y la inseguridad **relacionada con la insuficiente implementación de las garantías de seguridad a cargo de las entidades y programas relacionados en el SISEP**, entre los cuales se encuentran las respuestas y anexos al Auto AT-057-2020”.

8.3.13. Aseveró que, a partir de la información allegada por las autoridades directamente relacionadas con las garantías de seguridad, así como con la coordinación, el funcionamiento y la implementación del Sistema Integral de Seguridad y Protección de la población firmante del Acuerdo Final de Paz pudo comprobar lo siguiente –se mantienen las notas a pie de página en el texto citado; negrillas en el texto transcrito–:

Sobre la Comisión Nacional de Garantías, se constató que no funcionaba adecuadamente, ni se había aprobado la política pública señalada para enfrentar la criminalidad que le corresponde diseñar, aprobar e implementar: los Lineamientos y el Plan de Acción de la *Política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales* que establece el artículo 1 del Decreto 154 de 2017, en lo relacionado con el Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la Política. Dichos lineamientos y Plan de Acciones solo vinieron a aprobarse en marzo de 2021 producto las órdenes y la reiteración de las decisiones de la Sección para que su cumplimiento.

Con relación a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, a quien le corresponde la coordinación y la articulación del Sistema de Garantías de Seguridad, y como presidente de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, gestionar la formulación y aprobación del Plan Estratégico de

Seguridad y Protección, sobre el particular en el informe presentado por el Consejero Presidencial adjunto en respuesta al cuestionario ordenado por la SAR en el Auto AT-087-2020, indicó⁵⁵¹:

‘En el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) **tiene responsabilidades directas que ha asumido, como es presidir la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP)**, el desarrollo del Programa Especializado de Seguridad y Protección para excombatientes de las Farc, integrantes del partido Farc y sus familiares; así como el **apoyo a la formulación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP)** y la conformación y funcionamiento del Cuerpo de Seguridad y Protección como parte de la estructura de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP) de la Unidad Nacional de Protección (UNP). En concordancia con estas responsabilidades, desde la MTSP se estudian los casos de riesgo de la población objeto y se asignan las medidas de protecciones pertinentes, además de cumplir las otras funciones de la Mesa, tal como las contempla el decreto 299 de 2017’.

Asimismo, en el documento ‘Paz con Legalidad’, del presidente de la República (2018-2022), que presenta las líneas de la estrategia de la administración en relación con el “Sistema Integral de Seguridad, señala que ‘se requiere de la mayor integralidad de la política de seguridad’ y de ‘quienes están en proceso de reincorporación a la vida civil’, entre otros, se identificaron los siguientes puntos críticos a superar:

‘Se encuentran pendientes de ejecución o en distintos niveles de avance: la organización de la Unidad Especial de Investigación, la Implementación del Sistema Informativo del SISEP y su coordinación con el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto SIPO; y **como puntos críticos tenemos la definición del Plan de Acción Permanente Contra Organizaciones Criminales PAPCOC; la definición y adopción del Plan Estratégico de Seguridad y Protección de la FARC y del Plan integral de protección;** crear la Comisión de Seguimiento y Evaluación del SISEP y concluir con la Fiscalía la creación del Comité de Impulso de Investigaciones; instancias previstas en el decreto ley 895’.

Por otra parte, como quedó expuesto en la respuesta de la Procuraduría, el alarmante incremento de hechos victimizantes contra excombatientes la llevó a emitir la Directiva General 001

⁵⁵¹ Presidencia de la República EXT20-00119057 Oficio No. TP-SARV- 2020- 894. Respuesta a Cuestionario para entidades Auto AT- 087 de 2020 Pág.1.

del 2020, en la cual hizo un llamado a las entidades involucradas para que fortalecieran las medidas de prevención, protección y seguridad y para que se crearan las instancias y programas establecidos en el punto 3.4 del Acuerdo Final. Asimismo, en el informe de la Misión de Verificación, en las manifestaciones del partido político FARC, así como en los resultados obtenidos de la verificación del indicador respectivo SIIPO, el Plan Estratégico no reporta acción alguna, pues para entonces no había sido aprobado por la Mesa y, por ende, no había entrado en funcionamiento a pesar de que se realizaron reuniones para su discusión, como quedó expresado en el informe del Consejero Presidencial. Además de la evaluación de otro grupo de información, incluido el indicador del SIIPO, la SAR verificó que el Plan Estratégico de Seguridad y Protección no se encontraba formulado, adoptado ni implementado.

8.3.14. La SAR informó, igualmente, que en la audiencia territorial noroccidental celebrada el 21 de julio de 2020 en la que participaron representantes de la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación, tanto como la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP) se trajeron a colación los obstáculos que se presentaban en relación con la posibilidad de llevar a cabo las tareas asignadas debido, principalmente, “a la escasez de personal para realizar los análisis de riesgo y dar respuesta a las más de 400 solicitudes de esquemas de protección pendientes, pues sólo contaban con cinco (5) analistas que tenían a su cargo la recolección de información en el lugar de domicilio del solicitante, que ascendían a un promedio de 288,55 días hábiles para realizar las evaluaciones de riesgo”.

8.3.15. Respecto de las tareas asignadas a la Unidad Nacional de Protección precisó que, a partir de analizar la información obtenida en ese aspecto y, particularmente, con relación a las solicitudes, el trámite y adopción de las medidas de protección, llegó a las siguientes conclusiones: **i)** la UNP que es la autoridad encargada de brindar los esquemas de protección y seguridad, no cuenta con el Cuerpo de Seguridad y Protección (escoltas) exigidos para soportar las medidas de protección aprobadas, adoptadas y en proceso de implementación; **ii)** hay un claro y enorme retraso en implementar las medidas de seguridad. Para sustentar esta conclusión puntualizó que de ello no solo dan cuenta los informes presentados por la Procuraduría Delegada, la Misión de Verificación, la información aportada por el Partido FARC, sino también “las sentencias de tutela de la justicia ordinaria que insistentemente ordenaron a la UNP implementar medidas de seguridad individual y colectiva”. En relación con este último aspecto recaló que algunas de las mencionadas providencias “a pesar de haber sido aprobadas no se habían implementado”. Sentencias que –recalcó–, “son objeto del trámite de la acción constitucional que nos convoca a presentar este escrito”; **iii)** algunos de los excombatientes víctimas de homicidio solicitaron a la UNP medidas de protección, y en el transcurso del trámite varios de ellos perdieron la vida sin que se les hubiera garantizado la seguridad requerida.

8.3.16. Del mismo modo, agregó que también se tomaron en cuenta las observaciones realizadas por la Misión de Verificación de la ONU, especialmente, en el informe presentado el 30 de junio de 2020. Hizo hincapié que en el documento mencionado se dejó claro cómo “a la luz de la creciente vulnerabilidad de las y los excombatientes fuera de los antiguos espacios territoriales y “los asesinatos que han continuado durante la pandemia, vuelve a poner de manifiesto que es urgente adoptar medidas inmediatas y concretas para hacer frente a este problema”.

8.3.17. Por otra parte, precisó que con el fin de adoptar las medidas contempladas en los Autos AI-008-2020, AT-132-2020, AI-004-2021, AI-015-2021 y AT-016-2021, “se consideró la información de las entidades, los resultados que arrojaron la mesa técnica con los voceros y directivos del partido FARC, las 3 audiencias territoriales y la nacional, así como las respuestas emitidas por las entidades estatales y contrastadas en el dialogo surtido entre las autoridades y la magistratura en la audiencia nacional celebrada el 25 de noviembre de 2020”.

8.3.18. La SAR consideró pertinente destacar que también ordenó la práctica de cuatro (4) audiencias territoriales virtuales en las siguientes regiones⁵⁵²: Noroccidente; Oriente; Sur; Suroccidente –Pacífico–⁵⁵³. Al respecto, puso de presente que, a partir de las mencionadas audiencias, obtuvo “información de gran relevancia para las decisiones de seguimiento y los requerimientos que mediante el Auto SAR AI 004- 2021 de enero 21 y la adopción de otras medidas que se emitieron mediante los Autos SAR AI 015-2021, AI-016-2021, del 26 de febrero de 2021”.

8.3.19. Enseguida hizo un recuento de las medidas de carácter urgente adoptadas, enfatizando que, inicialmente, estas se encaminaron a reforzar el Sistema Integral de Seguridad y Protección y a obtener su buen funcionamiento. En tal virtud, se dictaron órdenes al Alto Comisionado para la Paz, al Alto Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, y al director de la Unidad Nacional de Protección, en el siguiente sentido:

- 1) Al Alto Comisionado para la Paz, i) convocar la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), a fin de que se reglamentara y se pusiera en pleno funcionamiento el Programa de Protección Integral para los excombatientes; ii) convocar la Comisión de Nacional de Garantías, para que remitiera los lineamientos y el plan de acción

⁵⁵² Ordenadas mediante Auto AT-087-2020.

⁵⁵³ “La primera el 21 de julio, la segunda el 12 de agosto del año en curso, la tercera el 23 de septiembre que comprendió las regiones Sur-Suroccidente-Pacífico se desarrolló con énfasis en el enfoque étnico, abordó la nueva geografía de la reincorporación, en especial en entornos urbanos, y tuvo en cuenta situaciones de violencia vinculadas especialmente a ‘Argelia y Caloto (Cauca), Tumaco (Nariño), San Vicente del Caguán (Caquetá) y Puerto Asís (Putumayo), municipios con altos registros de homicidios de personas firmantes del Acuerdo Final, en cuyos territorios, se superaron los 35 casos’. La cuarta audiencia de tipo nacional que se realizó el 25 de noviembre de 2020, de forma presencial, esta última con la participación de autoridades del orden nacional quienes acudieron a exponer sus informes y las dificultades de orden funcional e institucional que en el marco de las garantías de seguridad se presentaban para cumplir con las órdenes impartidas”.

de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales.

2) Al Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, para que en su calidad de presidente de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección convocara dicha instancia para: i) definir las medidas de protección que correspondan a las solicitudes que se encuentran con estudio de análisis de riesgo, pendientes de aprobación; ii) identificar y gestionar los recursos humanos, físicos y de presupuesto requeridos para la formulación e implementación eficaz del Plan Estratégico de Seguridad y Protección que debe adoptar la UNP; iii) diseñar y aprobar un plan de acción para completar la planta del personal administrativo de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, en los términos aprobados por el Decreto 301 de 2017, y destinar la planta de personal para los fines previstos en el artículo 2 del citado decreto.

3) A la Unidad Nacional de Protección en coordinación con la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, la adopción e implementación efectiva del Plan Estratégico de Seguridad y Protección.

8.3.20. La SAR agregó que, posteriormente⁵⁵⁴, ordenó convocar a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección. Lo anterior, con el propósito de que las diferentes autoridades que tienen asiento allí definieran “un plan de acción, cronogramas y necesidades requeridas para cumplir con las medidas de seguridad aprobadas que tenían pendientes de implementar, programara los estudios de riesgo de las solicitudes de protección y adoptara las medidas administrativas y presupuestales que garantizaran el nombramiento de la planta completa de agentes escolta del Cuerpo de Seguridad y Protección”.

8.3.21. Aunado a lo anterior puntualizó que, en vista de la necesidad de disponer de mayores recursos financieros, también ordenó vincular al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al Departamento Administrativo de la Función Pública, “para que participaran con efectividad en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección donde se definirían las órdenes impartidas en el marco del principio de coordinación y colaboración armónica”. Informó que las órdenes emitidas hicieron factible

adicionar el presupuesto de la Subdirección Especializada para la contratación de las 683 personas que se requieren para la protección de los excombatientes en situación de riesgo extraordinario, que entre 2018 y septiembre de 2020 llegaron a más de 1363 solicitudes represadas en el proceso interno de la tramitación que, requerían un promedio de 288.5 días para resolver las solicitudes como lo expresó la UNP al reponer el auto

⁵⁵⁴ Mediante Auto AT-132-2020, del 3 de septiembre de 2020.

AI-008 que le ordenó tramitar las solicitudes, adoptar e implementar las medidas aprobadas con carácter inmediato, ante lo cual manifestaron la imposibilidad de cumplir lo ordenado por no contar con los recursos suficientes. La situación evidenció que el sistema de garantías de seguridad material se encontraba en una crisis de enormes proporciones que le impedía cumplir con la misión de proteger la vida de la población en riesgo

8.3.22. Finalmente, la SAR se pronunció sobre los resultados de las órdenes proferidas, destacando los siguientes:

1. La aprobación de los Lineamientos y el Plan de Acción de la Política Pública y Criminal en materia de desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales que establece el artículo 1° del Decreto Ley 154 de 2017, que contiene: principios, enfoques, sujetos de los lineamientos de la política pública en materia de desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales y su respectivo plan de acción, del cual advierte que, ‘está clasificado como reservado por su contenido, como quiera que está relacionado con la defensa y seguridad nacional, así como la seguridad pública, conforme a lo señalado en el artículo 19 de la Ley 1712 de 2014’. En este momento la Sección está a la espera del pronunciamiento sobre los aspectos sustanciales de estos dos documentos por parte de los intervinientes ante la Comisión Nacional de Garantías, en atención al interés por ellos expresado, el Partido de los Comunes y la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

2. La aprobación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) de Personas en Reincorporación, luego de un trabajo constante de llamamiento a la articulación y a mostrar avances dirigido a los participantes de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, y muy especialmente al Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, dado que pasados más de cuatro años de firmado el Acuerdo de Paz no se había aprobado, ni puesto en funcionamiento. La Sección está a la espera del pronunciamiento sobre los aspectos sustanciales de este por parte de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, los representantes judiciales del Partido Comunes y la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Auto SAR 056-2021 del 26 de abril, junto con el Auto SAR AI-004-2021 y el requerimiento perentorio Auto SAR AT 026 -2021.

3. La remisión, por parte de Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, del Plan Estratégico de Seguridad y Protección a las distintas entidades que deben participar en su implementación, para la correspondiente inclusión en los planes de acción de cada una de ellas. Así mismo,

la orden a las entidades departamentales y municipales de reportarle las medidas, planes y acciones que están desarrollando en materia de seguridad y protección de personas en reincorporación y las que planean adelantar en el marco del PESP; y a las entidades nacionales y territoriales responsables de actualizar la información sobre las acciones adelantadas, sus avances y resultados cada tres (3) meses, con corte a 15 de marzo, 15 de junio, 15 de septiembre y 15 de diciembre de cada año, al igual que los ajustes a las estrategias o sus elementos que se produzcan como resultado de su evaluación y pertinencia.

4. La adopción del Plan Estratégico de Seguridad y Protección de Personas en Reincorporación por parte de la Unidad Nacional de Protección, mediante Resolución No. 0409 del 5 de abril de 2021. Esta entidad avanza en los ajustes al Plan Estratégico Institucional (PEI); al Plan de Acción Institucional (PAI) vigencia 2021; el desglose de las acciones que desarrollará en las líneas estratégicas que por ley le competen; y la definición de los indicadores, metas y presupuesto necesario para su desarrollo.

5. La definición parcial de medidas protección correspondientes a las solicitudes que ya tienen estudio de análisis de riesgo y que están pendientes de aprobación parcial, porque a la fecha persiste el represamiento tanto de los estudios de nivel de riesgo como de la determinación de medidas de protección y su implementación. La orden en este sentido se dio el 29 de julio de 2020 mediante Auto AI-008-2020, y de acuerdo con los informes de la Unidad Nacional de Protección, los resultados, entre otros, son los siguientes:

5.1. Contratación de 303 personas de protección y 83 en proceso de contratación, de las 686 vacantes que se requieren conforme al plan de acción aprobado.

5.2 La designación de 42 analistas para la ejecución de evaluaciones de riesgo.

5.3 A corte 31 de marzo de 2021, el plan de descongestión de las 796 solicitudes de protección correspondientes a los años 2018-2020, presenta el siguiente estado: 110 pendientes de analizar, 41 devoluciones, 106 por asignar orden de trabajo, 20 por reasignar orden de trabajo, 376 con orden de trabajo activa, 132 casos presentados a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, y 11 órdenes de trabajo unificadas. Priorización de 94 solicitudes de protección con orden de trabajo activa, distribuidas así: 23 del Cauca, 16 del Meta, 22 de Antioquia y 23 de Bogotá. Medidas adicionales de protección. A la fecha del informe (10 de diciembre de 2020), se había avanzado en la entrega de 204 chalecos de protección balística, 172 medios de comunicación, 71

botones de pánico, 20 apoyos de trasteo y 100 apoyos de reubicación.

6. A través de los reportes de monitoreo de riesgos de seguridad y de los informes que la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP a solicitud de la Sección en cumplimiento del Auto 004-2021, se han producido alertas sobre casos concretos en los cuales hay excombatientes de las FARC-EP que son aportantes de verdad en la Jurisdicción Especial para la Paz o que tienen un rol importante en la implementación del Acuerdo de Paz, lo que ha permitido ordenar a las autoridades competentes las medidas idóneas para mitigar los factores de riesgo. Así mismo, los análisis de contexto dan cuenta de patrones fácticos en hechos vinculados con sus liderazgos, que se replican en los territorios y con relación a las organizaciones armadas que participan en la muerte con violencia de los excombatientes. La previsión de muerte violenta de los excombatientes que proyecta hacia el 2024 de continuar la tendencia un aproximado de 1600 homicidios.

7. Las órdenes impartidas a la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, en espera de su ejecución, conforme al Auto SAR AI 015-2021, del 26 de febrero, para que:

i) Realice las investigaciones sobre las denuncias por amenazas en las cuales sean víctimas personas reincorporadas de las FARC o sus familias.

ii) Adopte medidas inmediatas para la protección de los reincorporados que denuncien amenazas, de manera articulada con la Unidad Nacional de Protección.

iii) Esclarezca los autores intelectuales o determinadores de los delitos de homicidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado y amenazas cometidos en contra de reincorporados de las FARC – EP o sus familias. En desarrollo de esta solicitud remitir a esta Sección y a la Procuraduría General de la Nación informes bimensuales sobre los avances en el esclarecimiento de los autores intelectuales o determinadores.

iv) Contemple en su sistema de información una variable que permita establecer cuáles de las víctimas en los procesos por homicidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado y amenazas en contra de reincorporados de las FARC – EP o sus familias, tienen un apoderado y adopte medidas para ampliar su participación en los procesos.

v) Informe sobre las investigaciones internas que se haya realizado en relación con los 19 casos de personas que fueron

asesinadas a pesar de haber ellas denunciado previamente las amenazas de que eran víctimas.

vi) Se deberá remitir a esta Sección y a la Procuraduría General de la Nación informes bimestrales sobre la presente solicitud en los próximos seis (06) meses.

La orden al Ministerio de Defensa para que brinde apoyo a la Fiscalía General de la Nación al momento de acudir al lugar de los hechos denunciados por los reincorporados de las FARC – EP.

8. Las órdenes emitidas a la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior con base en los requerimientos previos de los Autos SAR AT-115-2021, AT -128-2021 y AT- 116-2021 que concluyeron con las que se ordenaron mediante el Auto SAR AI-016-2021, del 26 de febrero, en el siguiente sentido:

8.1. La orden a la Defensoría del Pueblo para que refuerce el sistema de alertas y la interacción con otras entidades para el seguimiento a) realizar las acciones necesarias para diseñar y ejecutar un plan de fortalecimiento de la Delegada para la prevención de riesgos de violaciones a los Derechos Humanos el Derecho Internacional Humanitario y Sistema de Alertas Tempranas, que le permita contar con los recursos logísticos, de personal y financieros para el desarrollo de sus actividades; b) definir mecanismos que permitan mejorar el proceso de seguimiento de las recomendaciones planteadas en la alertas tempranas y de inminencia, especialmente aquellas que tienen que ver con la seguridad de los excombatientes; c) bajo una coordinación definida, articular a las dependencias internas de la entidad, con el objetivo de abordar acciones conjuntas de protección a la seguridad humana de los excombatientes, incluyendo la gestión ante la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en relación con lo de su competencias directas y como coordinador del Sistema Integral de Atención a Víctimas (SNARIV); d) realizar una evaluación de las alertas expedidas relacionadas con la seguridad de los excombatientes, con el fin de determinar el nivel de cumplimiento de las mismas, estableciendo en cuáles de ellas se advierte incumplimiento de las funciones constitucionales y legales de las obligadas; e) de acuerdo con el análisis precitado, emprender las acciones judiciales o disciplinarias que considere oportunas, para lograr la concreción de las recomendaciones y determinar la responsabilidades a que haya lugar, por parte de las autoridades competentes.

8.2. La orden al Ministerio del Interior, en su calidad de secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a

las Alertas Tempranas para la Reacción Rápida (CIPRAT), en concurso con las entidades que hacen parte de la misma:

a) diseñar e implementar un conjunto de indicadores de seguimiento, en el plazo de los dos meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, para la evaluación periódica de sus actividades y gestiones como respuesta institucional a las situaciones de riesgo advertidas, en los términos planteados en el Decreto 2124 de 2017; b) realizar, en el término de dos meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, una evaluación de la totalidad de las alertas emitidas, en la cuales se hayan consignado recomendaciones para superar el grave riesgo de excombatientes, así como de los compromisos asumidos por las distintas entidades del nivel nacional o territorial, pormenorizando el estado del cumplimiento, y señalando las acciones pendientes de materializar; c) una vez terminada la evaluación de las acciones para conjurar las alertas, en el mes inmediatamente siguiente, debe remitir a las autoridades penales y disciplinarias, los casos en los cuales advierta incumplimiento de las funciones legales por parte de las autoridades concernidas, para que se realicen las investigaciones correspondientes. A fin de hacer el seguimiento al cumplimiento de las órdenes, el Ministerio del Interior, enviará informes mensuales.

8.3. La orden a la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas para la Reacción Rápida (CIPRAT), para que en el término de dos meses realice una evaluación interna, a partir de la cual adopte las decisiones que le permitan cumplir con las tareas legales que les han sido asignadas; entre otras, atender las observaciones planteadas por las entidades del Ministerio Público, para convertirse en un espacio de construcción e implementación de estrategias coordinadas, con plazos, indicadores, mecanismos de verificación específicos para la mitigación de los riesgos concretos advertidos en las alertas tempranas. El resultado de la evaluación y las decisiones tomadas serán presentados a la SAR por escrito, el día siguiente al vencimiento del término de dos meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia.

8.4. La exhortación a la Procuraduría General de la Nación, para que dé continuidad a las tareas del Equipo Técnico constituido con la Defensoría del Pueblo, a fin de evaluar la atención brindada por las autoridades competentes, a las alertas del Sistema de Alertas Tempranas y a los compromisos adquiridos en la CIPRAT; tomando a continuación, de acuerdo con sus competencias como Ministerio Público, las decisiones necesarias para lograr el cumplimiento de las autoridades obligadas. Para el seguimiento de esta decisión se solicita a la Procuraduría General

de la Nación el envío de informes de avance bimensuales por el término de seis meses.

9. La información obtenida de la Mesa Técnica y de las cuatro audiencias de construcción dialógica que la Sección celebró sobre el contexto sociopolítico regional desde las voces de la población destinataria de las medidas; las acciones y respuestas institucionales; la profundización en los riesgos y afectaciones que emergieron de las dinámicas conflictivas en cada región o los rasgos comunes que identificaron la situación de riesgo de forma general; así como los aportes de expertos en las temáticas que en cada audiencia, los distintos tipos de asentamientos territoriales rurales y urbanos, sus proyectos productivos, políticos y culturales; las prácticas de estigmatización y las políticas de prevención; y las condiciones y garantías de seguridad que afectan la reincorporación, la reconciliación y la construcción de paz, junto a los actos de reparación simbólica a las familias de las víctimas realizada en cada una de las audiencias. Todo ello en el marco del proceso de implementación de las garantías de seguridad relacionadas con los puntos 2.1.2.1 y 3.4.7 del Acuerdo Final.

8.3.23. Por último, puntualizó que la información incorporada al expediente se encontraba a disposición de la Corte Constitucional y sería remitida en caso de que la Corporación lo estimara pertinente para los fines del principio de colaboración armónica entre las entidades judiciales.

8.3.24. Como ya se advirtió, el examen detenido de las actuaciones realizadas por la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) no solo confirma una situación de incumplimiento sostenido en el tiempo de las obligaciones derivadas de las normas que desarrollaron con carácter vinculante los contenidos del Acuerdo Final de Paz en materia de garantías de seguridad para quienes suscribieron el instrumento y se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil, que es contraria a lo dispuesto en la Constitución, sino que en aplicación del principio de colaboración armónica, para evitar duplicidad de actuaciones, así como para hacer efectivo el principio de economía procesal se impone a la Corporación solicitarle a la SAR que suministre información periódica sobre el seguimiento a las medidas adoptadas en el auto SAR AT-057-2020 del 29 de abril de 2020.

8.4. Resolución de los casos concretos

8.4.1. La Sala considera que en los expedientes de la referencia se presentó una vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la seguridad y a la paz de las y los accionantes por lo que confirmará los fallos de instancia y dictará órdenes para restablecer los derechos vulnerados así:

Expediente T-7.987.084

8.4.2. Las accionantes Nubia Amparo Ortega Arcos y Dora Pepinosa Calderón y los accionantes Henry Paul Rosero López, José Alfonso Rodríguez Muñoz, Tomás Ignacio Erira Erira, Ricardo Palomino Ducuará y Francisco Gamboa Hurtado, se encuentran en proceso de reincorporación y efectúan su tránsito a la vida civil en la Nueva Área de Reincorporación (NAR) de Tallambí, en el municipio de Cumbal (Nariño).

8.4.3. Manifestaron que en los dos años anteriores a la presentación de la acción de tutela se comprobó la existencia de riesgos colectivos para quienes como firmantes del Acuerdo Final de Paz habitan el mencionado territorio. La magnitud del riesgo detectado radica en la presencia en el lugar del grupo armado autodenominado “Oliver Sinisterra” y del ELN, así como en las confrontaciones armadas que son frecuentes, afectando espacios por los que tienen que transitar las personas en proceso de reincorporación.

8.4.4. Pese a que el estudio realizado por la Unidad Nacional de Protección arrojó un riesgo extraordinario y las medidas de seguridad colectivas fueron aprobadas a favor del NAR de Tallambí, hasta el momento de la presentación de la tutela las medidas no habían sido implementadas, de ahí que el riesgo para la seguridad de los accionantes y de las accionantes aumente y se profundice.

8.4.5. La Sala Penal del Tribunal Superior de Pasto resolvió, mediante sentencia proferida el 21 de abril de 2020, conferir el amparo invocado. En criterio del *a quo*, la Unidad Nacional de Protección ha sido negligente en el cumplimiento de sus obligaciones, tanto más si se considera que la mencionada autoridad ha continuado en ejercicio de sus funciones durante la pandemia.

8.4.6. La Sala confirmará, por los motivos expuestos en la presente providencia, la decisión proferida por el *a quo*, esto es, concederá la protección de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz de las accionantes y de los accionantes con fundamento en las razones expuestas en la presente sentencia y ordenará a la Unidad Nacional de Protección que mantenga las medidas colectivas aprobadas en favor de la Nueva Área de Reincorporación de Tallambí en el municipio de Cumbal (Nariño). Además, teniendo en cuenta que los esquemas de seguridad datan de los años 2018 y 2019, la Unidad Nacional de Protección deberá realizar un nuevo análisis sobre las necesidades actuales y tipo de protección requerido (recursos físicos y humanos) para los colectivos firmantes del Acuerdo Final de Paz allí establecidos, sin que las medidas concedidas sean descompletadas o suspendidas, mientras que adelanta el nuevo estudio.

Expediente T- 7.987.142

8.4.7. El señor Ricardo Palomino Ducuará es firmante del Acuerdo Final de Paz y en el momento de instaurar la acción de tutela se desempeñaba como presidente de la Junta de Acción Comunal del Espacio Territorial de

Capacitación y Reincorporación (ETCR) ubicado en Tumaco (Nariño) en el que realizan su tránsito a la vida civil 90 excombatientes de la Columna Móvil Daniel Aldana y del Frente 29 de las antiguas FARC-EP.

8.4.8. Expuso en su escrito que la situación de orden público ha afectado de manera considerable al puerto de Tumaco (Nariño), pues allí se encuentran activos varios grupos al margen de la ley que pretenden consolidar su dominio en relación con las rutas del narcotráfico. Manifestó que, en vista de la situación, acudió a la Unidad Nacional de Protección, autoridad que por Resolución MT – 220 de 2018 dispuso la concesión de un esquema de seguridad colectivo.

8.4.9. Sin embargo, puso de presente que la protección otorgada ha funcionado de manera irregular, pues el esquema de seguridad fue descompletado lo que reviste especial gravedad, en el sentido de que se trata de salvaguardar la vida de cerca de 90 excombatientes que enfrentan una situación de riesgo extraordinario.

8.4.10. Indicó, asimismo, que presentó mediante correo electrónico una solicitud a la Unidad Nacional de Protección para que corrigiera la situación irregular con el esquema de seguridad brindado, pero precisó que la autoridad demandada le informó que su solicitud debía ser tramitada por la dependencia que la UNP tiene prevista para ese propósito.

8.4.11. En vista de lo expuesto, consideró que sus derechos fundamentales estaban siendo desconocidos por la UNP quien incumplió su deber legal de brindar protección a la población excombatiente que se encuentra en el ETCR La Variante de Tumaco (Nariño).

8.4.12. La Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Pasto resolvió tutelar los derechos a la vida y a la integridad personal del accionante y de todas las personas que integran el ETCR de La Variante en Tumaco (Nariño) que consideró fueron desconocidos por la Unidad Nacional de Protección al no hacer efectiva la protección conferida, excusándose en el hecho de no contar con personal disponible en la zona y en la emergencia sanitaria por el Covid-19.

8.4.13. Para el *a quo* la población excombatiente que habita el ETCR La Variante enfrenta un riesgo extraordinario, por la presencia en el territorio donde está ubicado, de grupos residuales y/o bandas delincuenciales dedicadas al narcotráfico que se disputan el dominio de esa zona para ejecutar sus actividades delincuenciales. Teniendo en cuenta que la actividad de esos grupos al margen de la ley no ha cesado en época de pandemia, la vida, integridad y la seguridad de la población excombatiente que habita en ese lugar están expuestas a un riesgo extraordinario.

8.4.14. En vista de lo anterior, ordenó a la Unidad Nacional de Protección que coordinara con las entidades administrativas competentes para

materializar de manera completa las medidas de protección colectivas que se adoptaron en favor del ETCR La Variante.

8.4.15. La Sala confirmará, por los motivos expuestos en la presente providencia, la decisión proferida por el *a quo*, esto es, concederá la protección de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz del accionante, con fundamento en las razones expuestas en la presente sentencia y ordenará a la Unidad Nacional de Protección que mantenga las medidas colectivas aprobadas en favor del Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación La Variante, ubicado en Tumaco (Nariño). Además, teniendo en cuenta que los esquemas de seguridad datan de los años 2018 y 2019, la Unidad Nacional de Protección deberá realizar un nuevo análisis sobre las necesidades actuales y tipo de protección requerido (recursos físicos y humanos) para los colectivos firmantes del Acuerdo Final de Paz allí establecidos sin que las medidas adoptadas sean descompletadas ni suspendidas, mientras que adelanta el nuevo estudio.

Expediente T-8.009.306

8.4.16. El señor Francisco Gamboa Hurtado expresó en su escrito de tutela que firmó el Acuerdo Final de Paz y al momento de presentar la acción constitucional ejercía como líder del antiguo ETCR Aureliano Buendía, situado en Charras (Guaviare), ocupando también cargos en distintas organizaciones sociales de Guaviare, Meta, Arauca y Vichada. Expresó asimismo que ha integrado el Consejo Político Departamental del partido Comunes encontrándose al frente del cargo de consejero de finanzas y de política y ha participado en el Local Oscar Larrahondo del mismo partido.

8.4.17. Advirtió que tanto él como su familia están expuestos a un riesgo extraordinario a raíz de su liderazgo en la implementación del Acuerdo Final de Paz y en la reincorporación y por causa de su trabajo político con el partido Comunes. Por ese motivo, acudió a la Unidad Nacional de Protección y solicitó medidas de seguridad y protección.

8.4.18. De igual manera indicó que puso en conocimiento de su situación a la Fiscalía General de la Nación en julio de 2018 y acudió a la Defensoría del Pueblo, al Ministerio del Interior, a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Especificó que en el 2019 el Defensor del Pueblo Regional Guaviare solicitó ante la Unidad Nacional de Protección la adopción de medidas urgentes en su favor.

8.4.19. Indicó que en marzo de 2020 puso en conocimiento de la Unidad Nacional de Protección algunas situaciones que hacían imperiosa la implementación del esquema de seguridad aprobado, pero agregó que, al momento de interponer la acción constitucional, el esquema de protección no había sido asignado. Por ese motivo acudió al juez de tutela para solicitar la protección de sus derechos fundamentales.

8.4.20. La Sección Cuarta, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca tuteló, mediante sentencia del 18 de junio de 2020, los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la seguridad del accionante. En consecuencia, ordenó a la Unidad Nacional de Protección implementar medidas de seguridad acordes con la situación particular que enfrenta el accionante.

8.4.21. La Sala confirmará, por los motivos expuestos en la presente providencia, la decisión proferida por el *a quo*, esto es, concederá la protección de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz del accionante, con fundamento en las razones expuestas en la presente sentencia y ordenará a la Unidad Nacional de Protección que mantenga las medidas aprobadas en favor del señor Francisco Gamboa Hurtado. Teniendo en cuenta que en este caso la solicitud de protección fue hecha en los años 2018, 2019 y 2020, la Unidad Nacional de Protección deberá efectuar un nuevo análisis del esquema de protección concedido al accionante frente a las necesidades actuales y tipo de protección requerido (recursos físicos y humanos), sin que las medidas existentes sean desmejoradas ni suspendidas, mientras que adelanta el nuevo estudio.

Expediente T-8.143.584

8.4.22. El señor Emiro del Carmen Roperó Suárez solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz que consideró fueron vulnerados por la falta de concreción de las medidas efectivas de protección y reincorporaciones atribuibles a las autoridades accionadas. En apoyo de su solicitud esgrimió la sistematicidad de los ataques y la consecuente falta de garantías que afectan a las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz y a las personas integrantes del nuevo partido Comunes.

8.4.23. Manifestó que era sobreviviente del partido Unión Patriótica y firmante del Acuerdo Final de Paz y en el momento de presentar la tutela se encontraba en proceso de reincorporación a la vida civil. Explicó que estaba comprometido con tareas relacionadas con la búsqueda de la paz; que fue negociador en La Habana y asesor del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito durante año y medio en el Meta e igualmente fue candidato a la Asamblea Departamental del Norte de Santander en las elecciones regionales.

8.4.24. Informó que en el momento de interponer la tutela trabajaba como promotor de derechos humanos en el departamento de Norte de Santander en un convenio del nuevo partido Comunes con la Organización de Naciones Unidas. Manifestó que su familia ha sido víctima de ataques. Su hermano fue desaparecido forzosamente por la Fuerza Pública y su hermana fue asesinada por los paramilitares y destacó que en virtud de la actividad política que despliega y, por su liderazgo social, ha recibido amenazas. Por ese motivo acudió ante la Unidad Nacional de Protección para que efectuara un estudio de nivel de riesgo y le concedieron un esquema de seguridad con

cuatro escoltas. Así mismo, le asignaron una camioneta nivel cuatro y, otra, nivel tres.

8.4.25. Especificó que el esquema de protección brindado es colectivo, esto es, cubre también a su familia en primero y segundo nivel de consanguinidad. Aseguró que en los últimos meses antes de presentar la acción de tutela se incrementó su nivel de riesgo por la sistematicidad de los crímenes contra militantes del partido Comunes y puso de presente que ha sido víctima de seguimientos por parte del GAULA, lo que permite ver el grado de hostigamientos que ha recibido y el plan criminal contra su vida.

8.4.26. Por los motivos expresados, acudió ante la Unidad Nacional de Protección para que le realizaran un estudio de riesgo, pero en el momento de presentación de la acción de tutela su solicitud se encontraba en “estudio de analista”, debido a que, según lo expuesto por la Subdirección Especializada de la UNP, esa autoridad no disponía de personal ni escoltas suficientes.

8.4.27. Destacó que en el mes de febrero de 2019 la UNP ordenó, mediante resolución, recoger el arma de apoyo de su esquema de seguridad, luego de lo cual renunció uno de los hombres a cargo de su esquema de seguridad. Informó que el 7 de julio de 2019 solicitó ante el director y el subdirector de la UNP un nuevo estudio de nivel de riesgo, puesto que la amenaza en el departamento de Norte de Santander es mayor que en el departamento del Meta.

8.4.28. Pese a lo anterior, la UNP no concedió la protección solicitada por lo que reiteró su solicitud. Sin embargo, en el momento de presentar la tutela la Unidad Nacional de Protección no había adoptado ninguna decisión y había dejado sin atender la situación de riesgo extremo que enfrenta.

8.4.29. La Sala Civil -Familia- del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta concedió la protección de los derechos fundamentales a la vida, integridad personal y seguridad del accionante y ordenó a la Unidad Nacional de Protección que emitiera un acto administrativo que resolviera la solicitud presentada por el señor Roperio relativa a la implementación de un esquema de protección completo sin que ello implique de manera alguna una modificación o disminución de la protección ya conferida.

8.4.30. La Sala confirmará, por los motivos expuestos en la presente providencia, la decisión proferida por el *a quo*, esto es, concederá la protección de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz del accionante, con fundamento en las razones expuestas en la presente sentencia y ordenará a la Unidad Nacional de Protección, teniendo en cuenta que las solicitudes hechas corresponden a los años 2019 y comienzos de 2020, que efectúe un nuevo análisis sobre las necesidades actuales y tipo de protección requerido (recursos físicos y humanos), sin que las medidas concedidas sean descompletadas o suspendidas, mientras que adelanta el nuevo estudio.

8.5. Resolución de los problemas jurídicos

8.5.1. El análisis de los hechos en los asuntos de la referencia permitió a la Sala confirmar que las accionantes y los accionantes, efectivamente, se hallaban ante un riesgo extraordinario por su liderazgo civil y político. Dos son, además, mujeres y enfrentan riesgos de género específicos.

8.5.2. Todas estas personas residen en lugares del territorio nacional con una presencia estatal débil en zonas en las que grupos al margen de la ley se disputan el dominio de los territorios. Tal sucede con quienes habitan el NAR de Tallambí o el ETCR La Variante en Tumaco (Nariño) o ETCR Aureliano Buendía de Charras (Guaviare). Algunas comparecen ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

8.5.3. En casos como los mencionados encontró la Corte que debió aplicarse con total rigor la presunción del riesgo y la inversión de la carga de la prueba e igualmente se imponía actuar de manera célere sin dilatar injustificadamente la entrega de la protección y, una vez conferida, mantenerla sin descompletarla o disminuirla. En todos los asuntos, sin excepción, evidenció la Sala que efectivamente la Unidad Nacional de Protección no obró de manera oficiosa para garantizar el amparo de los derechos cuya protección fue invocada por las accionantes y los accionantes.

8.5.4. Dicho en otras palabras, la Unidad Nacional de Protección descompletó y debilitó los esquemas de seguridad de personas que efectúan su tránsito a la vida civil en zonas en las que la situación de orden público es muy grave y la presencia estatal débil, por lo que el riesgo que enfrentan no requería un estudio, pues dadas las condiciones que enfrentan es claro que se trataba de un riesgo extraordinario que debió haberse presumido, como lo han dispuesto normas vigentes que desarrollaron el punto 3.4. del Acuerdo Final de Paz.

8.5.5. Al respecto insiste la Sala en que el Gobierno nacional debe disponer de la asignación presupuestal suficiente para garantizar que las personas firmantes del Acuerdo Final que ejercen actividades de liderazgo político o social y comparecen ante el SIVJRNR, así como quienes ejercen la defensa técnica en su representación, puedan disponer de los esquemas de seguridad exigidos para el nivel de riesgo extraordinario que enfrentan lo que incluye, como no podría ser de otra manera, los viáticos necesarios para sus escoltas.

8.5.6. Mientras subsistan los motivos que dieron lugar a conceder los esquemas de seguridad el Gobierno nacional está obligado a mantenerlos y a no modificarlos ni descompletarlos o retirarlos.

8.5.7. De otra parte, el análisis probatorio permitió a la Sala concluir que, en efecto, se presentó una falta de correspondencia de la actuación institucional con la normativa expedida en desarrollo del punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz que se tradujo en la existencia de una institucionalidad paralela que terminó por vaciar de contenido disposiciones vinculantes muy importantes y repercutió en la ausencia de planes para prevenir y combatir la estigmatización

contra la población signataria del Acuerdo Final de Paz; la falta de una política pública de desmantelamiento de grupos armados ilegales y la inactividad de autoridades tan importantes como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Instancia de Alto Nivel, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, entre otras muchas.

8.5.8. Lo anterior no solo implicó desconocer los principios de integralidad y de no regresividad, sino supuso un incumplimiento múltiple y extendido en el tiempo (de cuatro a cinco años) de diversas disposiciones (entre estas dieciséis de veintiuna se hallaban para 2021 en un nivel no iniciado o mínimo de cumplimiento, según el informe presentado por el Instituto Kroc ante la Corte⁵⁵⁵) cuya observancia resultaba indispensable para la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la seguridad y a la paz de las y los accionantes en los expedientes de la referencia y de toda la población signataria del Acuerdo Final de Paz en tránsito a la vida civil.

8.5.9. La tardía e incompleta correspondencia de la actuación institucional con la normativa que desarrolló constitucional y legalmente el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz retrasó la asignación y ejecución de recursos indispensables para garantizar que la Unidad Nacional de Protección contara con las herramientas necesarias para ofrecer garantías de seguridad a la población firmante del Acuerdo Final de Paz, a sus familias y a quienes forman parte del nuevo partido político Comunes. Además, es de anotar que los recursos se asignaron y ejecutaron por órdenes perentorias de la la Sección de Primera Instancia para los casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) de la Jurisdicción Especial para la Paz en el auto SAR AT-057-2020 del 29 de abril de 2020 y que, según las últimas decisiones proferidas por esta autoridad, continúa siendo así, lo que denota una falta de voluntad política para cumplir con normas vinculantes de protección a la población en proceso de reincorporación a la vida civil.

8.5.10. La falta de correspondencia de la actuación institucional con la normatividad constitucional y legal que desarrolló el punto 4.3 del Acuerdo Final de Paz también ha impedido el pleno desarrollo de escenarios diseñados con el fin de facilitar la participación de la sociedad civil, de la CSIVI, de la comunidad internacional y de una gran variedad de autoridades del más alto rango en la deliberación sobre políticas públicas de desmantelamiento. En tal sentido ha dificultado que estas instancias efectúen pronunciamientos dirigidos a diagnosticar los problemas; determinar las localidades y territorios donde las amenazas y muertes se presentan con mayor frecuencia; identificar a los actores y cómplices de estas afrentas, las necesidades y carencias sociales, económicas, culturales e institucionales de la población afectada que requieren ser suplidas por medio de una presencia estatal activa e integral, desde luego y ha ignorado lo que las propias comunidades están en condición de aportar por sí mismas.

⁵⁵⁵ Cfr. Antecedentes de la presente sentencia, literal m) Intervención del Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame.

8.5.11. Teniendo en cuenta lo anterior, encontró la Sala que las ejecuciones del Gobierno nacional denotan un nivel bajo de implementación y han sido regresivas no solo por los reiterados incumplimientos y por la falta de voluntad política de las autoridades para ejecutar sus obligaciones de manera concordante con las normas legales y constitucionales que desarrollaron el componente previsto en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz, sino porque tampoco se han adecuado al marco normativo e institucional (teleología) que fue concertado en el Acuerdo Final de Paz y ello ha terminado por restarle importancia a la relación de dependencia condicionada que existe entre la implementación del componente de garantías de seguridad para la población signataria y la ejecución articulada, coordinada e integral de los demás componentes del instrumento, acorde con el espíritu que lo impregna e informa.

8.5.12. Resuelto lo anterior, enseguida verificará la Sala si en el asunto que se examina se cumplen los criterios para declarar el Estado de Cosas Inconstitucional, como lo exigieron las y los accionantes.

8.6. Alcance del estado de cosas inconstitucional

i. Criterios para su declaración

8.6.1. La primera vez que esta Corporación se pronunció sobre el estado de cosas inconstitucional (ECI), lo hizo por medio de la sentencia SU-559 de 1997⁵⁵⁶, ante la omisión de dos municipios en afiliar a los docentes a su cargo al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a pesar de que se les hacían los descuentos para pensiones y prestaciones sociales previstos en la ley. En la providencia, la Corte se refirió a este fenómeno como estado de cosas “contrario a la Constitución” y precisó su razón de ser, relacionándolo con tres aspectos principales:

(i) La Corte Constitucional tiene el deber de colaborar de manera armónica con los restantes órganos del Estado para la realización de sus fines (C.P. art., 113).

(ii) El deber de colaboración se torna imperativo si el remedio administrativo oportuno puede evitar la excesiva utilización de la acción de tutela. Los recursos con que cuenta la administración de justicia son escasos. Si instar al cumplimiento diligente de las obligaciones constitucionales que pesan sobre una determinada autoridad contribuye a reducir el número de causas constitucionales, que de otro modo inexorablemente se

⁵⁵⁶ MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.]En aquella oportunidad, la Corte manifestó que el Estado de Cosas se debía a : (1) la ampliación de las plantas de personal municipal, sin contar con la capacidad presupuestal necesaria para pagar y garantizar la remuneración “completa” (prestaciones) a los docentes; (2) la inadecuada forma de cálculo y distribución del situado fiscal que, en lugar de otorgarle peso decisivo a las necesidades reales de educación de la población escolar, toma en consideración la distribución geográfica de los docentes; (3) la concentración irracional e inequitativa de los educadores públicos en los grandes centros urbanos, lo que deja sin atender las necesidades de muchas poblaciones que, para llenar el vacío, se ven forzadas a sobrecargar sus finanzas públicas a causa del incremento de sus plantas de educadores y de la demanda insatisfecha por este servicio esencial.

presentarían, dicha acción se erige también en medio legítimo a través del cual la Corte realiza su función de guardiana de la integridad de la Constitución y de la efectividad de sus mandatos.

(iii) Ahora bien, si el *estado de cosas* que como tal no se compadece con la Constitución Política, tiene relación directa con la violación de derechos fundamentales, verificada en un proceso de tutela por parte de la Corte Constitucional, a la notificación de la regularidad existente podrá acompañarse un requerimiento específico o genérico dirigido a las autoridades en el sentido de realizar una acción o de abstenerse de hacerlo⁵⁵⁷.

8.6.2. Posteriormente, en la sentencia T-153 de 1998⁵⁵⁸, la Corte verificó la situación de desconocimiento continuo de los derechos de sindicatos y procesados detenidos en las distintas cárceles del país, al cual denominó estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario⁵⁵⁹. Sobre este extremo, la Corte manifestó que, ante tales circunstancias, estaba compelida a llamar “la atención sobre el estado de cosas inconstitucional que se presenta en el sistema penitenciario colombiano y que exige la toma de medidas por parte de las distintas ramas y órganos del poder, con miras a poner solución al estado de cosas que se advierte reina en las cárceles colombianas”⁵⁶⁰. Así mismo, la Corporación estableció dos de las características propias de la naturaleza del estado de cosas inconstitucional:

- (i) Vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general.
- (ii) Cuyas causas sean de naturaleza estructural es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades⁵⁶¹.

8.6.3. Así y todo, criterios adicionales relacionados con el fenómeno del estado de cosas inconstitucional fueron integrados, paulatinamente, mediante subsiguientes pronunciamientos jurisprudenciales:

- (i) El estado de cosas inconstitucional no es una institución jurídica, sino una constatación fáctica. El juez constitucional debe

⁵⁵⁷ Cfr. Sentencia T-068 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁵⁵⁸ MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵⁵⁹ Las condiciones de vida en los penales colombianos vulneran evidentemente la dignidad de los penados y amenazan otros de sus derechos, tales como la vida y la integridad personal, su derecho a la familia, etc. Nadie se atrevería a decir que los establecimientos de reclusión cumplen con la labor de resocialización que se les ha encomendado. Por lo contrario, la situación descrita anteriormente tiende más bien a confirmar el lugar común acerca de que las cárceles son escuelas del crimen, generadoras de ocio, violencia y corrupción. *Ibíd.*

⁵⁶⁰ *Ibíd.*

⁵⁶¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-090 de 2000. MP Eduardo Cifuentes Muñoz: “El estado de cosas inconstitucional se predica de aquellas situaciones en las que (1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales - y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales.” Reiterada en las Sentencias T-025 de 2004. MP Manuel José Cepeda Espinosa y T-762 de 2015. MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

declararlo cuando lo evidencia, pero la presencia o ausencia de un estado de cosas inconstitucional no es requisito para dictar órdenes complejas o estructurales⁵⁶².

(ii) El estado de cosas inconstitucional ha sido descrito recientemente como el evento en que “el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal”, y en que “las autoridades, aún al actuar en el marco de sus competencias legales, tejen su actividad al margen de los derechos humanos y de sus obligaciones constitucionales, en relación con su respeto y garantía”⁵⁶³.

8.6.4. Posteriormente, la Corporación, en las sentencias T-606⁵⁶⁴ y T-607⁵⁶⁵ de 1998, encontró un estado de cosas inconstitucional debido a la falta de un sistema de seguridad social en salud para los sindicatos y reclusos.

8.6.5. Finalmente, la Corte analizó los requisitos para la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, en la sentencia T-025 de 2004, la cual se convirtió en el pronunciamiento paradigmático sobre los criterios que, de presentarse, la llevarían a concluir que existe un estado de cosas inconstitucional, entre ellos: **i)** la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas⁵⁶⁶; **ii)** la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos⁵⁶⁷; **iii)** la adopción de prácticas inconstitucionales, en este caso la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado⁵⁶⁸; **iv)** la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos⁵⁶⁹; **v)** la existencia de un

⁵⁶² De hecho, la Corte Constitucional ha dictado múltiples órdenes estructurales sin una previa declaración de estado de cosas inconstitucional. Ver, por ejemplo, Corte Constitucional. Sentencias T-760 de 2008. MP. Manuel José Cepeda Espinosa y T-488 de 2014. MP. Jorge Iván Palacio Palacio; con SPV de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁶³ Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015. MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁶⁴ MP. José Gregório Hernández Galindo.

⁵⁶⁵ MP. José Gregório Hernández Galindo.

⁵⁶⁶ Lo extrae de la sentencia SU-559 de 1997, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. Reiterada en las Sentencias T-025 de 2004. MP Manuel José Cepeda Espinosa, T-388 de 2013 MP. María Victoria Calle Correa; T-762 de 2015. MP Gloria Stella Ortiz Delgado y 302 de 2017 M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

⁵⁶⁷ Lo extrae de la sentencia T-153 de 1998, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. Reiterada en las Sentencias T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa T-762 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado) y 302 de 2017 M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

⁵⁶⁸ Lo extrae de la sentencia T-068 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero, en la que se declaró un estado de cosas inconstitucional por la mora habitual de Caja Nacional de Previsión en resolver las peticiones presentadas por jubilados. La Corte dijo: “8. Así mismo, como se constató en la inspección judicial, la acción de tutela es prácticamente un requisito para que se resuelva la solicitud dentro del término legal, la cual genera un procedimiento administrativo paralelo que produce un desgaste del aparato judicial y una tergiversación del objetivo de la acción de tutela, lo cual afecta gravemente el interés general y el interés particular de quienes vienen siendo afectados de manera directa por la ineficiencia de la Caja Nacional de Previsión, pese a que se aprecia una superación en comparación con el caos anterior, de todas maneras tratándose de jubilados el esfuerzo estatal debe ser el máximo.” Reiterada en las Sentencias T-025 de 2004. MP Manuel José Cepeda Espinosa, T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; T-762 de 2015. MP Gloria Stella Ortiz Delgado y T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

⁵⁶⁹ Lo extrae de la sentencia T-1695 de 2000. MP: Marta Victoria Sáchica Méndez, en donde la Corte declaró la continuidad del estado de cosas inconstitucional por la falta de convocatoria al concurso para el nombramiento de notarios, la Corte señala que la falta de una disposición que permitiera la convocatoria a un concurso general de méritos hacia que el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia SU-250 de

problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante⁵⁷⁰ y vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial⁵⁷¹.

ii. Línea de tiempo y seguimiento

8.6.6. A continuación, se registra la línea de tiempo en materia de estado de cosas inconstitucional, distinguiendo cuáles asuntos están pendientes de fallo y las respectivas Salas de Seguimiento.

1998. MP: Alejandro Martínez Caballero, continuara. Dijo la Corte: “En este orden, cabe concluir, que si bien la convocatoria efectuada por el acuerdo N° 9 de 1999 no vulnera frente a los demás aspirantes el derecho a la igualdad de los actores para acceder al cargo de notario en los circuitos para los cuales se abrió el concurso, lo cierto es que sí restringió la igualdad de oportunidades de los aspirantes al no incluir todas las plazas notariales, en abierto desconocimiento del precepto constitucional, lo que sin duda configura una vulneración de un derecho fundamental, que persistirá en tanto no se realice un concurso de méritos en las condiciones establecidas por la Carta Política y reiteradas por la jurisprudencia constitucional. (...) Por lo anterior, y reconocida la continuidad del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional desde la sentencia SU-250/98, al no poner en funcionamiento la carrera notarial, que si bien se trató de subsanar por el órgano competente al convocar el concurso de méritos de que trata esta providencia, el mismo no se hizo conforme a la Constitución, pues debía haber incluido todas las plazas de notario existentes en el país y garantizar no sólo las mismas oportunidades para todos los participantes, sino aplicación plena de los preceptos constitucionales. Así las cosas, el restablecimiento de los derechos fundamentales de los actores y la observancia del ordenamiento superior sólo puede producirse cuando la provisión de los cargos de notario se realice mediante la celebración de un concurso de méritos abierto y público que tenga como objeto cumplir el mandato constitucional tantas veces reseñado. Para el efecto, no basta entonces, la simple suspensión del proceso de concurso, hecho que ya se produjo, pues el estado de cosas inconstitucional persiste, lo que exige que el Consejo Superior de la Carrera Notarial, en un término razonable, convoque a un concurso general y abierto para conformar las listas de elegibles a la totalidad de los cargos de notario público en el país, tal como habrá de ordenarse en esta providencia.” Reiterada en las Sentencias T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa T-762 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado) y 302 de 2017 M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

⁵⁷⁰ Lo extrae de la sentencia T-068 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero, la Corte dijo: “De acuerdo con estadísticas que presenta la misma entidad demandada, durante los años 1995, 1996 y 1997 se instauraron cerca de 14.086 acciones de tutela en contra de la Caja Nacional de Previsión y, si se realiza un cotejo con la totalidad de expedientes de tutela que se remitieron para eventual revisión a esta Corporación en esos años (aproximadamente 94.000), se observa como casi un 16% de todas la tutelas del país se dirigen contra esa entidad. Esto significa que existe un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa, lo cual se considera un inconveniente general que afecta a un número significativo de personas que buscan obtener prestaciones económicas a las que consideran tener derecho”. Igualmente, en la sentencia T-153 de 1998, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte dijo lo siguiente: “53. En las sentencias SU-559 de 1997 y T-068 de 1998 esta Corporación ha hecho uso de la figura del estado de cosas inconstitucional con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general - en tanto que afectan a multitud de personas -, y cuyas causas sean de naturaleza estructural - es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudieran a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional.” Reiterada en las Sentencias T-025 de 2004. MP Manuel José Cepeda Espinosa, T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; T-762 de 2015. MP Gloria Stella Ortiz Delgado y T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

⁵⁷¹ Lo extrae de la sentencia T-068 de 1998, en la que se dijo: “Por todo lo anterior, esta Sala de Revisión concluye que la situación presentada en la entidad demandada produce un estado de cosas inconstitucional, lo cual no sólo afecta derechos individuales tendientes a viabilizar las pretensiones, a través de tutela, sino también afecta a todo el aparato jurisdiccional que se congestiona y lo afecta en la efectividad del cumplimiento oportuno de sus obligaciones.” Reiterada en las Sentencias T-025 de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa, T-388 de 2013 MP. María Victoria Calle Correa; T-762 de 2015. MP Gloria Stella Ortiz Delgado y T-302 de 2017 MP. Aquiles Arrieta Gómez.

D) → Línea de tiempo ECI¶		
Nº□	Providencia□	Tema□
1□	SU-599 de 1997□	Afiliación prestaciones sociales de docentes departamentales, distritales y municipales.□
2□	T-068 de 1998□	Retraso de Cajanal para responder peticiones.□
3□	T-153 de 1998□	Personas privadas de la libertad.□
4□	SU-250 de 1998□	Sistema notarial (no concurso para nombramientos de carrera)□
5□	T-289 de 1998□	Docentes Ciénaga Magdalena, no pago de salarios ni prestaciones□
6□	T-559 de 1998□	No pago de mesadas a pensionados en el Choco□
7□	T-590 de 1998□	Falta de protección a defensores de derechos humanos□
8□	T-525 de 1999□	No pago de mesadas en Bolívar□
9□	T-606 de 1999□	No pago de mesadas en Montería□
10□	SU-090 de 2000□	No pago de mesadas en el Choco□
11□	T-025 de 2004□	Población desplazada□
12□	T-234 de 2012□	Situación de las víctimas en el país por la vulneración de sus derechos (no se concedió)□
13□	A-110 de 2013□	Colpensiones□
14□	T-388 de 2013□	Personas privadas de la libertad□
15□	T-302 de 2017□	Pueblo Wayuu de la Guajira□
16□	Pendiente fallo□	Terrenos baldíos□
17□	Pendiente fallo□	Centros de Atención transitoria.□
18□	Pendiente fallo□	Componente de Garantía y seguridad de las y los reincorporados.□

II) → Seguimiento de ECI:¶

Providencia□	Tema□	Duración□	Estado□
SU-599 de 1997□	Sistema notarial□	23 años□	No finalizado□
T-025 de 2004□	Desplazados□	17 años□	En curso□
A-110 de 2013□	Colpensiones□	2 años□	Terminado□
T-388 de 2013□	Personas privadas de la libertad□	8 años□	En curso□
T-302 de 2017□	Guajira□	3 años□	En curso□

8.6.7. Con fundamento en los criterios expuestos, la Sala examinará si en el asunto que se revisa se cumplen los criterios previstos por la jurisprudencia constitucional para declarar el Estado de Cosas Inconstitucional. Previamente, resulta indispensable precisar que, tal como se indica en la sentencia T-302 de 2017⁵⁷², los referidos criterios no son taxativos sino meramente indicativos –se destaca–:

Estos seis factores son indicativos de un estado de cosas inconstitucional, no son requisitos o criterios taxativos. Como toda decisión judicial, este tipo de sentencias han valorado y tenido en cuenta las específicas condiciones fácticas de cada caso. El juez de tutela tiene el deber de valorar los factores identificados por la jurisprudencia en cada proceso, a la luz de los hechos que se le presentan. Por supuesto, no es necesario probar simultáneamente que se verifican los seis factores para poder identificar un estado de cosas inconstitucional. En un determinado caso pueden concurrir algunas de forma clara, grave y evidente, pero no todas las circunstancias allí señaladas. Incluso **el juez de tutela puede llegar a identificar otro tipo de circunstancias relevantes para establecer la existencia de un estado de cosas inconstitucional, que en los casos hasta ahora estudiados no se ha manifestado.**

8.6.8. En el presente asunto los criterios se examinarán partiendo de los incumplimientos verificados precedentemente, así como de la urgencia de honrar el compromiso con la paz luego de 50 años de conflicto armado interno con las FARC-EP. De igual modo se tomará nota de la asimetría que

⁵⁷² MP. Aquiles Arrieta Gómez.

inevitablemente se presentó al momento de suscripción del Acuerdo Final que debe ser balanceada de manera acorde con la teleología y el espíritu que se desprende del instrumento y con las obligaciones establecidas en las normas legales y constitucionales que desarrollaron sus contenidos con carácter vinculante.

8.7. Análisis sobre si en el caso concreto se cumplen los criterios establecidos por la Corte Constitucional para declarar el Estado de Cosas Inconstitucional

8.7.1. La mayoría de los intervinientes estuvieron de acuerdo con las accionantes y los accionantes en el sentido de que en el presente asunto la Corte Constitucional debía declarar el estado de cosas inconstitucional (ECI). La Universidad de La Sabana manifestó que en caso de que la Corte declare el ECI debía hacerlo en relación con las pretensiones planteadas en las acciones de tutela y procurando respetar el principio de separación de poderes. Por su parte, la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado solicitó a esta Corte que no se declare el estado de cosas inconstitucional.

8.7.2. Enseguida, la Sala responderá algunos de los argumentos de la Agencia y, de paso, mostrará cuáles son los motivos que tiene para declarar el ECI en el presente asunto.

8.7.3. Con todo, antes se pronunciará acerca de algunas consideraciones previas hechas por la Agencia en relación con las cuales la Corte debe manifestar su discrepancia.

8.7.4. En primer lugar, sostuvo la Agencia que las peticiones planteadas por los accionantes, encaminadas a que se declare el estado de cosas inconstitucional, lo que buscan es que se emita “un conjunto global de órdenes que tienen como propósito no sólo cumplir lo establecido en el Acuerdo Final, sino que va más allá hasta buscar la modificación de aspectos concretos de lo acordado en La Habana en relación con la seguridad y protección de los excombatientes”.

8.7.5. Frente a la anterior afirmación, la Corte expresa su desacuerdo, pues precisamente el argumento central de las accionantes y de los accionantes – secundado por la mayoría de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil intervinientes en sede de revisión y por la Jurisdicción Especial para la Paz–, fue precisamente que se cumpla lo previsto en el Acuerdo Final de Paz, igual que lo incorporado en las normas que desarrollaron sus contenidos.

8.7.6. Tanto es ello así, que el masivo desconocimiento de los derechos de la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación se hizo consistir, precisamente, en la implementación desagregada y desarticulada del Acuerdo Final de Paz y de las normas que desarrollaron sus contenidos que, en su conjunto, configuran lo que la Corte Constitucional en la sentencia C-631 de 2017 denominó una **política de Estado**.

8.7.7. Además, si se revisan las peticiones de las acciones de tutela transcritas en el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021, lo que solicitaron las accionantes y los accionantes fue, entre otros aspectos, **i)** cumplir de buena fe lo establecido en el Acuerdo Final de Paz; **ii)** establecer planes para prevenir y combatir la estigmatización contra personas que ejercen la defensa de los derechos humanos o liderazgo social y comunal, así como contra las personas signatarias del Acuerdo de Paz; **iii)** subsanar los hechos que motivaron la presentación de las acciones de tutela; **iv)** adoptar una política pública de prevención y protección de las y los firmantes; **v)** tomar medidas para solucionar las carencias presupuestales, **vi)** diseñar e implementar una política pública para el desmantelamiento de grupos armados ilegales; **vii)** convocar a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para que se implemente esta política y se considere la posibilidad de avanzar en la implementación del Decreto 660 de 2018 y **viii)** conminar a las autoridades involucradas a aumentar el nivel de coordinación.

8.7.8. En consecuencia, no encuentra la Sala una sola pretensión que le permita a la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado señalar que lo que buscaron las accionantes y los accionantes en las tutelas de la referencia fue la modificación del Acuerdo de Paz. Todo lo contrario, las pretensiones señaladas tienen como objeto que se haga efectivo el cumplimiento de las normas que materializaron lo acordado entre el Gobierno nacional y la población firmante.

8.7.9. Más adelante, en su documento, la Agencia sostuvo que “la gravedad de los hechos que pudieron haber sufrido los peticionarios no obedeció a la dificultad en la implementación de lo acordado”, sino que radicó en las “condiciones concretas que, si bien pudieron afectar a un número plural de personas firmantes del Acuerdo, no implican per se, que le sean exclusivas y que ese sea su origen”.

8.7.10. En relación con esa afirmación, la Corte considera necesario precisar que, como se mostró en la parte considerativa de la presente sentencia, la situación de riesgo extraordinario que enfrenta la población signataria del Acuerdo Final de Paz, sus familias y las personas que integran el nuevo partido Comunes es un hecho sobre el que no existe duda alguna.

8.7.11. Incluso el Gobierno nacional lo reconoció en su respuesta presentada en sede de revisión. Además, como pudo mostrarse en esta providencia, los hechos de violencia y amenaza enfrentados por la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación se deben, en gran parte, a la falta de implementación coordinada e integral de los contenidos del Acuerdo Final de Paz desarrollados por normas legales, con fuerza de ley o reglamentarias. Es de anotar, asimismo, que las personas signatarias del instrumento habitan lugares del territorio nacional con una débil presencia estatal, cruzado por todo tipo de violencias y esas violencias

impactan con mayor rigor a quienes se encuentran transitando hacia la vida civil, de ahí el sentido de sus exigencias.

8.7.12. Para la Agencia, la gravedad de los hechos enfrentados por las y los accionantes no justifica que se fundamenten en ellos para solicitar la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional o guarden relación con una solicitud en ese sentido.

8.7.13. Contrario a lo que afirma la Agencia, esta Corte pudo comprobar que el número de muertes y amenazas de muerte y de desplazamiento ha crecido de manera exponencial desde la firma del Acuerdo Final de Paz. Esto resulta motivo justificante suficiente para considerar que es necesario tomar medidas estructurales para evitar un desconocimiento masivo de derechos, si se considera el impacto especialmente profundo y negativo que una situación así tiene luego de la firma de un Acuerdo de Paz.

8.7.14. Las previsiones adoptadas por el Estado no deben darse exclusivamente en el ámbito de la cuantificación del riesgo. Se deben adoptar las medias de protección correspondientes y llevarlas efectivamente a cabo. Todo lo anterior presupone entender que en el contexto de implementación del Acuerdo Final de Paz existe un compromiso adicional, consistente justamente en el vacío que el Estado debe llenar para que se normalice la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las personas que firmaron su compromiso de retornar a la vida civil.

8.7.15. Con fundamento en lo dicho, es claro para la Sala que también debe rechazar la afirmación realizada por la Agencia en el sentido de considerar que las acciones presentadas en los expedientes de la referencia no se encuentran relacionadas con “los aspectos concretos ligados a la implementación de los Acuerdos de La Habana”. Por el contrario, se trata de “situaciones concretas que estos ciudadanos han vivido y que se han ido corrigiendo, en casos extremos, con el apoyo de las distintas autoridades judiciales o administrativas encargadas”.

8.7.16. Tampoco concuerda la Sala con la Agencia cuando pretende reducir las obligaciones derivadas del Acuerdo y de las normas que lo incorporaron al concepto reactivo e individual de seguridad, descartando la noción de seguridad humana que sirve de marco conceptual al Acuerdo Final de Paz. Para la Agencia el hecho de cumplir de manera integral con la materialización de los componentes del Acuerdo Final de Paz significa modificar lo pactado en el sentido de considerar que se trata de obligaciones de resultado y no de medio. El hecho de que las autoridades estatales deban cumplir con las obligaciones en la medida de las posibilidades jurídicas o fácticas y que no exista responsabilidad objetiva no significa trasmutar el alcance de la obligación que no es otro diferente a la implementación integral de todos los componentes del Acuerdo Final de Paz que están relacionados entre sí de una manera inescindible y condicionada.

8.7.17. En criterio de esta Corte, la Agencia hace caso omiso del carácter indivisible y condicionalmente interconectado que se presenta entre los distintos componentes que, de manera integral, forman parte del Acuerdo Final de Paz. Por eso, precisamente, resulta incorrecta su afirmación según la cual tratar “las obligaciones de seguridad derivadas del Acuerdo bajo una lógica de gestión de resultados derivaría en el establecimiento de un estándar de imposible cumplimiento que desconoce directamente lo estipulado en La Habana”.

8.7.18. La obligación de materializar las garantías de seguridad en favor de la población firmante es ciertamente de medio y no genera responsabilidad objetiva, pero, dado el contexto en el que se aplica, debe cumplirse de manera urgente, oportuna y eficaz. Precisamente, porque solo de esa forma puede honrarse la buena fe depositada por quienes depositaron sus armas a cambio de la confianza de que su vida e integridad personal y la posibilidad de reincorporarse de manera integral al tejido social estarían aseguradas. En caso contrario, el Acuerdo carecería para la población firmante de todo sentido.

8.7.19. Adicionalmente, hay que considerar que el concepto de seguridad humana que permea el marco conceptual del Acuerdo Final de Paz es un aspecto meramente accesorio o incluso que aplicarlo implicaría una reforma al texto del instrumento –como lo sostuvo la Agencia–, supone desconocer el espíritu que informa el Acuerdo y vulnerar las normas que desarrollaron ese contenido, como se expuso en las consideraciones de la presente sentencia.

8.7.20. Ahora bien, la Agencia analizó cada uno de los criterios que según lo previsto por la jurisprudencia constitucional deben cumplirse para declarar el estado de cosas inconstitucional y concluyó que ninguno se cumple. A continuación, la Sala hará mención independiente de cada uno de ellos, expondrán los argumentos de la Agencia y los responderá uno a uno.

i. Que exista una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas

8.7.21. En relación con la existencia de una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas, la Agencia consideró que no se cumplía y aseveró que la prueba de ello se encontraba en los datos que, aportados por las organizaciones y autoridades intervinientes, formaban parte del expediente.

8.7.22. Luego de efectuar las referencias del caso, advirtió que, si bien en algunos elementos podrían haberse dado avances más significativos, esto no impedía constatar que, “en algunos aspectos, las garantías se han ejecutado de un 30% a un 90 % y que sólo en dos sectores existen objetivos cuya evaluación no se ha iniciado”. En criterio de la Agencia, de esto no se sigue que haya “existido una omisión prolongada en su cumplimiento como lo exige el estándar de análisis del ECI propuesta por la Corte Constitucional en su jurisprudencia”.

8.7.23. A propósito de lo formulado por la Agencia frente a esta primera exigencia, considera la Corte indispensable insistir nuevamente en que la firma del Acuerdo Final de Paz no solo generó un compromiso vinculante para las partes, sino que tiene dos características que deben ser puestas de presente, aun en el escenario político propio de su negociación. De una parte, se trata de un acuerdo para finalizar una guerra de más de 50 años en la que el país perdió vidas valiosas y oportunidades significativas de desarrollo y, de otra, los compromisos inmediatos más notorios están en **relación de asimetría** que fue ilustrada en líneas anteriores –se destaca–. Estos dos aspectos generan unas consecuencias importantes.

8.7.24. En primer lugar, que Colombia no pierda la oportunidad de la paz y los beneficios que de ahí se derivan para cualquier sociedad. En segundo término, que el Estado recupere el monopolio de las armas. Con todo, debe insistirse en este lugar lo dicho en precedencia y es que en este compromiso de las partes hay una asimetría irremediable que se traduce en que mientras **la dejación de armas es inmediata, la garantía de seguridad para la reincorporación tiene una duración difícil de definir en el tiempo** –se destaca–. Esto implica que una de las partes debe confiar en que la otra cumplirá de buena fe con su compromiso en el tiempo de manera oportuna y eficaz.

8.7.25. Esta situación de asimetría significa que el problema de garantizar la seguridad a las personas signatarias del Acuerdo Final de Paz plantea un escenario extraordinario en los compromisos del Estado. De ahí que tanto el alcance del concepto de masividad de las violaciones, como el de la omisión prolongada en el tiempo previsto por la jurisprudencia para declarar el estado de cosas inconstitucional, deba ser fijado desde una perspectiva concordante con los principios de confianza y reciprocidad exigidos en este específico contexto y ser interpretados de manera que se logre equilibrar la asimetría que surge al momento de la suscripción del Acuerdo.

8.7.26. Como se mostró en las consideraciones de la presente sentencia, la seguridad no consiste solamente en la protección de la vida e integridad de la población firmante, sino tiene que ver con la creación de lazos institucionales, civiles, sociales, culturales y territoriales que le permita a la población firmante ser parte real del tejido social y comunitario. De ahí que lo que suceda en materia de seguridad con cada una de las personas que suscribió el Tratado Final de Paz y sus derechos afecte indefectible y profundamente a todas las demás, al margen de la masividad de las conductas vulneradoras de sus derechos fundamentales.

ii. Que se presente una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos

8.7.27. En relación con el segundo criterio previsto por la jurisprudencia constitucional para declarar un estado de cosas inconstitucional, esto es, que exista una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos, encontró la Agencia que no se

cumplía, especialmente, si se tomaba en cuenta “que existen avances en la implementación de los componentes de seguridad del Acuerdo”. A su juicio, de los documentos aportados por las autoridades y por las organizaciones intervinientes puede concluirse claramente la no configuración de este requisito.

8.7.28. Frente a esta conclusión resulta preciso recordar que, pese al discurso gubernamental que afirma todo lo contrario, el componente de garantías de seguridad de la población en tránsito a la vida civil exhibe un claro déficit de cumplimiento. Tanto es ello así que varios de los intervinientes y, en particular, el Instituto Kroc comprobaron que tan solo cinco de las veintiuna disposiciones relacionadas con la ejecución de las obligaciones derivadas de las normas que desarrollaron el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz han tenido una ejecución completa y las demás denotan un nivel de implementación no iniciado o mínimo. Eso sin nombrar el paralelismo institucional y la falta de voluntad política para propiciar el funcionamiento de instancias clave en la óptima materialización de ese componente.

8.7.29. Además, otra manera de incumplir con los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final de Paz que reviste especial gravedad, dada la especificidad de la situación de asimetría que se presenta en este contexto, es, justamente, la de activar las medidas administrativas requeridas para garantizar la seguridad en su dimensión básica, **pero no en su dimensión ampliada** –se destaca–. En ese caso, el incumplimiento se da claramente por vía de omisión y, el concepto de permanencia en el tiempo de esta omisión debe relativizarse en virtud de la especificidad de la situación y de la primacía que se le debe dar a los principios de buena fe y reciprocidad.

8.7.30. Cabe en este lugar traer a colación lo referido por el presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz cuando, a propósito de la manera como se desarrolla en el derecho internacional la relación entre la protección de los derechos humanos con el derecho a la paz, recordó la existencia del *jus post bellum*. Sobre ese aspecto, precisó que al finalizar un conflicto armado no internacional surgen obligaciones para los actores no estatales y para el Estado que debe garantizar los derechos de las víctimas y proteger a los antiguos combatientes. Destacó, asimismo, la necesidad de generar en las personas que abandonan las armas las condiciones indispensables **que les permita confiar en la reincorporación, lo que incluye, como mínimo, que el Estado les asegure la protección de sus derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz** –se destaca–.

8.7.31. Así las cosas, la noción de seguridad que subyace al deber de prevención y protección estatal, por las exigencias que impone el cumplimiento de los compromisos acordados exige que no se limite, como quizá bien puede hacerse en condiciones ordinarias, a la mera seguridad básica de la vida o integridad de las personas, sino que deba contemplarse bajo una óptica más amplia, dirigida a mantener la confianza en la reincorporación integral en los términos que inspiraron e informaron el Acuerdo Final de Paz y las normas que desarrollaron sus contenidos.

8.7.32. En este orden, las omisiones en materia de seguridad no pueden justificarse indicando como razón que la población firmante suele habitar en zonas donde la situación de orden público es grave y la presencia estatal precaria. Todo lo contrario, la circunstancia extraordinaria que se deriva del adecuado cumplimiento de los compromisos adquiridos por las autoridades con la firma del Acuerdo Final de Paz se convierte en una obligación y, a la vez, en una oportunidad para que el Estado asuma su soberanía, ejerza control y pueda desplegar la totalidad de sus compromisos como Estado social de derecho en el territorio nacional y más concretamente en aquellos territorios en los que su presencia es más débil. Por tanto, la implementación del Acuerdo Final de Paz exige la toma de medidas administrativas, institucionales, jurídicas y presupuestales de gran importancia, dada la excepcionalidad del asunto que no es otro que la consolidación de una paz duradera y con garantías de no repetición en Colombia.

8.7.33. La Corte advierte con preocupación que el componente de seguridad se analice y aplique tan sólo en términos de medición de riesgo, acciones preventivas individuales, esquemas de seguridad con personas, armamentos y vehículos, etc. y no en términos de estrategias para consolidar la integración al tejido social, así como la participación ciudadana, disminuyendo temores, superando la estigmatización y afianzando credibilidad. Es notorio que en los diferentes informes presentados por las entidades gubernamentales este aspecto brilla por su casi total ausencia y la escasa presentación que se hace se limita a señalar el número de actividades que se han realizado, las reuniones efectuadas y los informes presentados.

8.7.34. Desde la perspectiva antes anotada, la Corte considera que el requisito consistente en que se presente una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos, se cumple en el presente asunto, dados los alcances que deben dársele a este criterio si se considera el escenario de la firma del Acuerdo de Paz y de tránsito hacia la efectiva e integral reincorporación de la población signataria que no da espera y debe darse en términos que preserven la confianza depositada, honre los principios de buena fe y reciprocidad y facilite equilibrar la asimetría que se presenta.

8.7.35. A propósito de lo expuesto, cabe traer a colación la intervención del Presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz quien advierte que “cuando se habla de una ‘prolongada omisión en el cumplimiento de deberes en un proceso de paz, los tiempos naturalmente se deben acortar”. Sobre este punto, precisó que han pasado cinco años desde la firma del Acuerdo Final y “la ausencia de una implementación integral de todas las medidas que confluyen en la seguridad de los ex integrantes de las FARC-EP puede considerarse un incumplimiento prolongado de los deberes de las diferentes autoridades del Estado”⁵⁷³.

⁵⁷³ Cfr. Intervención de la Jurisdicción Especial para la Paz, visible en el Anexo 1, numeral 1.13 que forma parte integral de la presente sentencia.

iii. Que se hayan adoptado prácticas inconstitucionales como la incorporación de la acción de tutela en tanto parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.

8.7.36. En relación con el tercer requisito fijado por la jurisprudencia constitucional para declarar el estado de cosas inconstitucional, a saber, que se hayan adoptado prácticas inconstitucionales como la incorporación de la acción de tutela en tanto parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado, sostuvo la Agencia que no se presentaba una práctica inconstitucional que hubiere dado lugar a que la ONU o cualquier entidad tuvieran que acudir a la acción de tutela como mecanismo para solicitar la protección del derecho a la seguridad.

8.7.37. Con el fin de ilustrar el punto, trajo a colación que, de acuerdo con las cifras presentadas por el CINEP, “20 fallos de tutela en 2020, en relación con 800 solicitudes represadas difícilmente permitirían concluir que la tutela es un prerrequisito para acceder al mecanismo de protección de los excombatientes”.

8.7.38. A propósito de este aspecto, relacionado con la recurrencia generalizada a la acción de tutela resulta preciso advertir que su alcance no está determinado ni se puede equiparar únicamente a la presentación de un número altísimo de acciones de tutela. Su configuración también puede estar relacionada con otro tipo de prácticas generalizadas, que no resultan acordes con la Constitución. En este punto resulta preciso destacar que ha habido alrededor de ochocientas (800) solicitudes de protección de parte de la población desmovilizada, circunstancia que en sí misma resulta inconstitucional, pues el deber de velar por la vida y los derechos de las personas es una obligación constitucional de las autoridades públicas, más aún en el caso de quienes tras la desmovilización se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil, obligación que no depende de los requerimientos o solicitudes de la ciudadanía, sino que debe darse de oficio y de manera permanente.

8.7.39. Es decir, la sola necesidad de tener que acudir a solicitar protección personal, como práctica generalizada, ya resulta inconstitucional. Los ciudadanos, todos, deben ser protegidos sin necesidad de demanda personalizada en tal sentido. Más aun los desmovilizados sobre cuyo riesgo las autoridades están advertidas, amén del compromiso expreso derivado del AF, por lo que la respectiva protección debe dispensarse sin necesidad de solicitud, y menos aún, de solicitud con trámite extremadamente dilatado en el tiempo.

8.7.40. Cabe recordar que el cumplimiento de esta obligación por parte de las autoridades vino a hacerse efectiva después del auto proferido de la Sección de Ausencia de Reconocimiento del Tribunal para la Paz de la JEP, y que el Plan Estratégico de Seguridad y Protección solo vino a expedirse en 2021 ante el requerimiento de la JEP, lo cual en sí mismo evidencia una práctica generalizada de desinterés gubernamental, prolongada en un tiempo

inaceptable para los estándares exigidos para el cumplimiento de acuerdos de paz.

8.7.41. No obstante la situación tan apremiante que enfrenta la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, efectivamente ha tenido que acudir a la tutela para solicitar que la Unidad Nacional de Protección UNP le confiera la protección y, de esa manera, salvaguardar sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz. Lo ha tenido que hacer bien sea para que se le conceda la protección o para que no se descomplete la protección concedida⁵⁷⁴.

8.7.42. Esta situación reviste una gravedad inusitada, precisamente, cuando se examina desde el escenario de posconflicto y teniendo en cuenta el deber que le cabe a las autoridades estatales y gubernamentales de honrar a cabalidad los principios de buena fe, reciprocidad que implicó la suscripción del Acuerdo Final de Paz. La firma de este instrumento atribuyó a las autoridades estatales unas obligaciones relacionadas con necesidad de brindar condiciones para la reincorporación efectiva e integral que también garantice a la población signataria las mínimas condiciones para llevar una existencia libre de necesidades, estigmatizaciones, humillaciones y violencia.

8.7.43. Debe reiterar la Corte que, en este escenario, el hecho mismo de que una persona firmante del Acuerdo Final de Paz tenga que acudir a la tutela para obtener la protección que, en el marco de la aplicación de los principios de buena fe y reciprocidad el Estado se obligó a ofrecerle, a cambio de su compromiso de abandonar la lucha armada y reincorporarse a la vida civil, ya resulta de por sí gravísima. Ante todo, si se considera la demora que ello supone en situaciones que deben ser enfrentadas de manera inmediata por el peligro que significan para las personas firmantes.

8.7.44. Insiste la Sala: tener que acudir a la tutela, sean dos o tres o más las acciones presentadas, resulta gravísimo en un escenario como el de la firma de un Acuerdo de Paz, en el que la población firmante no capituló, ni se rindió y lo que espera es que el Estado honre su compromiso de facilitar su reincorporación a la vida política, social y/o económica de manera integral y de este modo se restablezca la asimetría inevitable que se presenta en relación con el cumplimiento de los compromisos de las partes.

iv) Que no se hayan expedido todas las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración

8.7.45. En relación con el cuarto requisito, es decir, que no se hayan expedido todas las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración, la Agencia manifestó que implementar el Acuerdo Final de Paz ha supuesto grandes esfuerzos para el país y que las obligaciones se han cumplido de buena fe, según las exigencias previstas. Al

⁵⁷⁴ Por todas, véase Corte Constitucional. Sentencias T-439 y 469 de 2020. MP. Diana Fajardo Rivera.

tiempo, “se han contestado todos y cada uno de los requerimientos que han hecho las autoridades judiciales y/o instancias de verificación correspondientes”.

8.7.46. Puso de presente que, únicamente tratándose de la protección y seguridad de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación, “intervienen más de 15 autoridades e instancias en las que se deciden los mecanismos más adecuados de protección”. Igualmente, mencionó que el Gobierno nacional “ha apoyado la estructuración de 66 proyectos de ley (a abril de 2021), ha expedido en los últimos años Decretos, Resoluciones y ha adoptado Planes y Programas”.

8.7.47. En particular, la Agencia consideró relevante tener en cuenta que, según las atribuciones conferidas por el Decreto 1784 de 2019, se expidió el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, el 31 de marzo de 2021. Refirió que allí quedaron fijadas “las responsabilidades de cada una de las entidades en el ámbito de sus funciones y competencias”, así como se desglosaron “las acciones que desarrolla cada línea estratégica” y, además, se definieron “las correspondientes metas e indicadores y el presupuesto que las sustenta”. De igual manera, se previó el modo en que los postulados del plan debían integrarse a los correspondientes planes de acción institucionales y advirtió que ese proceso se encontraba en curso.

8.7.48. En relación con lo afirmado por la Agencia, la Corte considera importante destacar que, entre los aspectos más preocupantes que arrojó el análisis de la información allegada al expediente se encuentra, precisamente, el relacionado con la falta de correspondencia de la actuación institucional con el desarrollo normativo del punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz.

8.7.49. Tal situación ha llevado a que exista una institucionalidad paralela que sigue un camino distinto al señalado por la política de Estado en materia de paz y que las medidas necesarias para implementar esos contenidos presenten grandes demoras en ser emitidas. Atrás se señaló que esto no es incorrecto per se. No obstante, en el asunto que se examina implicó debilitar la actuación de autoridades de una importancia crucial para la materialización del componente de garantías de seguridad para la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, vaciar de contenido las normas que con carácter vinculante regulan la materia e impidió desconocer la necesaria relación de dependencia correlativa que existe entre todos los componentes del instrumento.

8.7.50. De otra parte, el ejemplo que trae la Agencia para apoyar su argumento es poco acertado, en cuanto fue precisamente por orden de la Jurisdicción Especial para la Paz que el Gobierno nacional accedió a cumplir con la obligación de presentar el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, el 31 de marzo de 2021. Además, lo hizo de manera unilateral sin tomar en cuenta los aportes de la sociedad civil.

8.7.51. Por otro lado, considera la Sala relevante mencionar algunos de los aspectos señalados por la Procuradora delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz en su respuesta al auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión el 23 de marzo de 2021.

8.7.52. La mencionada funcionaria manifestó que la Procuraduría General de la Nación integra el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, y que dentro del seguimiento preventivo a dicho órgano, inició una actuación preventiva identificada con el número E-2021-149741.

8.7.53. Adicionalmente puntualizó que en relación con la implementación del Acuerdo Final de Paz existían desafíos relacionados con los siguientes aspectos: **i)** el diagnóstico del funcionamiento de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia; **ii)** los procesos de comunicación y coordinación entre las diferentes instancias; **iii)** la participación en el diseño e implementación de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización a cargo del Ministerio del Interior; **iv)** el proceso para modificar el reglamento interno del Consejo Nacional; **v)** la designación de los sectores en vacancia y **vi)** la implementación del plan de acción aprobado para las vigencias 2020 y 2021. Indicó que la Procuraduría, en calidad de Secretaría Técnica, emitió recomendaciones a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz sobre estas materias.

8.7.54. Expresó que se elaboraron cinco informes territoriales en las subregiones PDET Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, Sur de Bolívar, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Catatumbo, en los que se hizo un llamado a los entes territoriales para garantizar los recursos para la implementación de los planes de acción propuestos por los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia. La Procuraduría también señaló que resulta fundamental:

- Contar con la caracterización y diagnóstico de los 529 Consejos Territoriales que a la fecha han sido apoyados técnicamente por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz
- Avanzar en el desarrollo de las actividades contempladas en el plan de acción 2020-2021 aprobado en la sesión plenaria del Consejo Nacional realizada el 27 de octubre de 2020
- Convocar la sesión plenaria del Consejo Nacional, la cual no se cita desde octubre de 2020, pese a que el artículo 5 del Decreto Ley 885 del 2017 estipula que esta instancia se reunirá en pleno cada tres meses.

8.7.55. Así mismo, informó que tratándose del Documento CONPES 3931 de 2018 y de la Ruta de Reincorporación “no se incluyen las acciones conducentes a la consolidación de los AETCR, tema fundamental para

analizar la situación de violencia a la que se enfrenta esta población, y para la sostenibilidad de sus proyectos productivos. **La falta de acceso a bienes y servicios, y principalmente a tierras y vivienda, en territorios seguros, que garanticen su permanencia, pone en riesgo su seguridad y, por lo tanto, la sostenibilidad de sus proyectos productivos**” –se destaca–.

8.7.56. Aseguró que 2.537 personas acreditadas desvinculadas se encuentran en los ETCR y que en las llamadas Nuevas Áreas de Reincorporación no cuentan con reconocimiento formal y acceso a la oferta estatal de manera diferencial. En consecuencia, sostuvo que en la Directiva 004 de 2021 se hizo un llamado a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización a efectos de realizar

una caracterización geográfica y socio-demográfica de las iniciativas colectivas de la población en proceso de reincorporación que se encuentra por fuera de los AETCR, con el fin de emitir lineamientos y orientaciones en el marco del Consejo Nacional de Reincorporación que permita direccionar las gestiones de la oferta del Estado a las necesidades identificadas y fortalecer los componentes colectivos de la reincorporación más allá de lo productivo; todo esto incorporando un enfoque diferencial y de género. Esta información resulta urgente para garantizar que se conozcan los vacíos en la garantía de derechos de la población objeto, y garantizar una oferta institucional integral, articulada y efectiva que responda a sus particularidades.

8.7.57. La Procuradora delegada manifestó que también existen problemas en materia de acceso a servicios para la primera infancia y a tierras con fines productivos, por lo que informó que se habían iniciado actuaciones de vigilancia sobre el proceso de compras directas de predios privados y mejoras sobre predios baldíos. En este punto, resaltó que existen dificultades en materia de seguridad, lo que, en su criterio, genera que la población firmante del Acuerdo Final de Paz desista de la compra de los predios, razón por la cual, advirtió, que había llamado la atención a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, con el fin de que se ofrezca acompañamiento a los colectivos en el proceso de identificación de otros bienes rurales para facilitar la reubicación.

8.7.58. Sobre el punto, informó que se han comprado 7 bienes para la consolidación de los AETCR y que se ha hecho seguimiento al proceso de división material de los inmuebles que serán adjudicados a los núcleos familiares de las personas en proceso de reincorporación.

8.7.59. En relación con el acceso a vivienda resaltó que, con la expedición de la Resolución 094 de 2021 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se pretende dar acceso a subsidios de vivienda rural para el Programa de Paz y Reconciliación (PPR). Sin embargo, añadió que la normatividad **i)** solo aplica para las personas ubicadas en los AETCR; **ii)** no hay claridad sobre el presupuesto asignado; **iii)** se requiere fortalecer la

asesoría para la adquisición de predios. Finalmente, advirtió que **iv)** existe una preocupación en materia de género porque “se establece que ‘el jefe de hogar’ será quien se registre para el acceso al subsidio”.

8.7.60. La Procuraduría delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz puso de presente, asimismo, que, según lo explicado por la Agencia para la Reincorporación y para la Normalización, muchas personas en proceso de reincorporación no cuentan con ingresos formales y no tienen vida crediticia; se encuentran en lugares donde no hay proyectos de vivienda de interés social. Igualmente indicó que los entes territoriales no tienen los recursos necesarios para implementar políticas sobre la materia.

8.7.61. Tratándose de este tema, destacó que no hay financiación de proyectos y que, en muchos casos, se depende de la cooperación internacional. Señaló que tampoco existe acompañamiento técnico, mecanismos de seguimiento ni estrategias de comercialización de los productos. Finalmente, se hizo énfasis en la necesidad de dar impulso al Sistema Nacional de Reincorporación.

8.7.62. Por otra parte, la Procuraduría delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz expresó que en el Segundo Informe al Congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz se advirtió que las autoridades territoriales no tienen competencias en materia de atención a la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil. A lo anterior añadió que las Mesas Técnicas de Reincorporación no cuentan con un marco normativo que respalde su funcionamiento y que el diálogo entre los líderes y lideresas con los Consejos Territoriales de Reincorporación es limitado, por lo que había sugerido revisar la ubicación geográfica de estas instancias.

8.7.63. Aseveró que existen 91 iniciativas colectivas por fuera de los aETCR con precarias condiciones de habitabilidad, problemas de conectividad y limitaciones para adelantar las iniciativas productivas. Apuntó que con fundamento en información solicitada pudo establecerse que “sólo el 46% de las entidades territoriales municipales que contestaron, reconocían expresamente la existencia de estas iniciativas; el 68% habían incorporado los temas de reincorporación en su plan de desarrollo y el 27% había realizado acciones concretas de seguridad para estas personas. Sin embargo, el 16% de los municipios que sí reconocieron la existencia de NAR en sus territorios, no habían implementado temas de reincorporación en sus correspondientes planes de desarrollo”.

8.7.64. Afirmó, asimismo, que se estaban realizando las acciones tendientes a actualizar los planes de prevención y protección para la vigencia 2021 y que la delegada ha insistido en la importancia de incluir disposiciones en favor de las personas en proceso de reincorporación.

8.7.65. Sobre la importancia del diálogo con las comunidades e interlocución con las autoridades para el monitoreo a la implementación de

acciones de prevención y protección, así como el enfoque territorial y de género, la Procuradora Delegada resaltó que existen instancias a nivel territorial para implementar la política de reincorporación como las Instancias Tripartitas de Seguridad y Protección, o los Consejos Territoriales que varían dependiendo del territorio, la voluntad de los entes y la situación de seguridad de las zonas.

8.7.66. Expuso que por la pandemia se creó una barrera de participación de las personas en proceso de reincorporación y que, en muchos casos, su situación “se da a conocer a las entidades, más por la participación de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) que por la participación de esta población en las instancias existentes. En este sentido, “hay un alto nivel de desconfianza en la institucionalidad”, por lo que la Misión de Verificación y el Ministerio Público adelantan acciones para garantizar la participación de la población en diferentes instancias.

8.7.67. En lo relativo a la aplicación de enfoques en materia de implementación de medidas de protección se resaltaron las 18 acciones de género del Documento CONPES 3931 y, en especial, la acción 4.26 que fue aprobada y cuya estrategia cuenta con las fases de alistamiento; articulación; adecuación y fortalecimiento institucional; entrenamiento y prevención; y seguimiento. Así mismo, señaló los esfuerzos de la Mesa Técnica de Género para que las entidades encargadas implementen las acciones necesarias, pues estas desconocen sus competencias y todo está siendo desarrollado por la Agencia para la Reincorporación y para la Normalización. A su vez, se refirió al Plan de Acción de la Subcomisión de Género de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección.

8.7.68. Concluyó que es necesario reactivar las reuniones periódicas de la mesa ampliada y advirtió que se presenta desarticulación entre la dirección de la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP) en temas de género. Sobre este extremo resaltó que “las mujeres no se ven beneficiadas por los esquemas colectivos de seguridad, en cuanto a que no se reconoce el carácter político en las actividades que adelantan las mujeres”.

8.7.69. En lo relativo al cumplimiento de las órdenes previstas en la Directiva 01 de 2020 proferida por la Procuraduría sobre los derechos de los y las excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica, indicó que se inició una actuación preventiva identificada con el No. E-2020-086670 que finalizó el 20 de diciembre de 2020 y dentro de la cual se realizó seguimiento periódico a los temas de garantías de seguridad, por lo que, entre otras cosas: **i)** fue informada de 74 alertas tempranas y se identificaron nueve recomendaciones; **ii)** la UNP ha remitido reportes trimestrales; **iii)** se tuvo conocimiento del Plan de Acción de la Subcomisión de Género de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección y la elaboración de la ruta metodológica; **iv)** la Oficina del Alto Comisionado para la Paz informó que presentó la propuesta de implementación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación al Desempeño del Sistema Integral de Seguridad

para el Ejercicio de la Política y se inició el proceso de estructuración y definición del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo con carácter interinstitucional; v) la Oficina del Alto Comisionado para la Paz informó que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en la vigencia 2020 sesionó en 49 ocasiones, distribuidas en sesiones plenarias (3), técnicas (21), territoriales (4) y temáticas (21) y se remitió el documento borrador de lineamientos de la política pública, vi) la Consejería para la Estabilización informó sobre el proceso en materia del Plan Estratégico de Seguridad y Protección que se remitió el 31 de marzo de 2021, vii) realizó seguimiento a la implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención Temprana y Superación de la Estigmatización dirigida a las y los Exintegrantes de las FARC-EP del CONPES 3931 y a los Planes Integrales de Prevención y Protección.

8.7.70. Lo expuesto por la Procuraduría delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz confirma los hallazgos hechos por la Corte en el sentido de que, dado el contexto específico y la premura que exige la reincorporación a la vida civil de la población firmante del Acuerdo Final de Paz, sus familias y las personas integrantes del nuevo partido Comunes, en este caso puede concluirse que no se han expedido todas las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de derechos fundamentales alegada.

v) Que exista un problema social cuya solución comprometa la intervención de varias entidades, requiera la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exija un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional que requiera la intervención de la Corte Constitucional

8.7.71. A propósito del requisito de que exista un problema social cuya solución comprometa la intervención de varias entidades, requiera la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exija un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional que demande la intervención de la Corte Constitucional, advirtió la Agencia que, aun cuando la implementación del Acuerdo “compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal importante”, tal circunstancia por sí sola no genera un “problema social que haga necesaria la declaratoria de ECI”.

8.7.72. Subrayó que, pese a la complejidad del asunto, la respuesta institucional se ha hecho presente. Si bien es cierto admitió que la implementación “no avanza en la dirección deseada o con la velocidad ideal que las organizaciones intervinientes quisieran”, instó a la Corte Constitucional a tener en cuenta la magnitud del problema y los esfuerzos hechos por el Gobierno nacional “de garantizar la coherencia de la respuesta estatal, ante la compleja arquitectura institucional creada por el propio Acuerdo, a la que ha venido a adicionar la Jurisdicción Especial para la Paz al

crear una nueva instancia de verificación y seguimiento del cumplimiento del componente de seguridad”.

8.7.73. En el sentido señalado, la Agencia insistió en que “la complejidad existente no es producto del azar de los hechos o de las omisiones del Estado”, sino que tiene que ver con la manera como quedó estructurado el Acuerdo que exige “una respuesta integral y gradual a los problemas derivados de su celebración y causados como consecuencia del surgimiento de grupos de la disidencia y del narcotráfico”. Lo que las cifras se encargan de mostrar en este caso, “es el cumplimiento de buena fe y los esfuerzos que se han hecho para garantizar la seguridad de los excombatientes”.

8.7.74. Frente a los argumentos desarrollados por la Agencia, encuentra la Corte que, en efecto, el Gobierno nacional y la totalidad del Estado enfrentan con la firma del Acuerdo Final de Paz retos gigantescos. No obstante, se trata de una situación de gran complejidad, que debe estar guiada, en todo momento, por los principios de buena fe y de reciprocidad en el cumplimiento de lo acordado.

8.7.75. Si bien las obligaciones que surgen, como bien lo reconoció esta Corte en la sentencia C-630 de 2017, no son de resultado ni generan responsabilidad objetiva, en el caso de la protección de la vida e integridad de la población signataria exige una atención especial, oportuna y eficaz **que no da espera. No da espera** precisamente, porque –como ya se mencionó–, la preservación de la vida e integridad personal, seguridad y paz de quienes suscribieron el Acuerdo es requisito *sine qua non* para que se pueda dar el tránsito hacia una sociedad que maneje sus conflictos de manera no violenta. Únicamente así, resulta factible aplicar la justicia transicional y esperar verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

8.7.76. De ahí que el asesinato de una sola de las personas que firmaron el Acuerdo tenga un efecto desproporcionado y exija la acción inmediata y coordinada de todo el Estado, pues es la única forma de equilibrar la asimetría que se presenta, *de facto*. Debe tenerse presente y no pasarse por alto que a cambio de la desmovilización y del desarme que ya tuvo lugar y se cumplió a cabalidad por parte de las personas que se comprometieron a reincorporarse al tejido social, lo mínimo que ellas esperan es poder hacer ese significativo tránsito de manera confiable y segura para sus vidas e integridad personal.

8.7.77. A efectos de cumplir con ese fin, no es suficiente dotar a la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación de escoltas, chalecos, botones de pánico y carros blindados. Es indispensable ofrecerle las condiciones que le permitan superar el grado de vulnerabilidad en el que se encuentra, para que pueda elegir su propio camino en conjunto con las comunidades en las que se encuentran ubicada, con las condiciones que le permita vivir una vida digna y elegir lo que tiene motivos para valorar. Esto quedó claro en el instrumento y en la normatividad que desarrolló sus contenidos.

8.7.78. Solo de esta manera, podrá recuperarse un territorio vacío de Estado que, como el propio Gobierno nacional lo reconoció, necesita una presencia estatal y gubernamental distinta “a la del tradicional despliegue de tropa y más tropa y de policía y más policía”, porque requiere materializar el Estado social de derecho. Materializar el Estado social de derecho exige ofrecer acceso a tierras, a vivienda, a salud, a educación, a saneamiento básico, así como a posibilidades de desarrollo cultural y artístico y una nueva manera de conectarse con los territorios protegiendo la gran diversidad y riqueza que los caracteriza.

8.7.79. Por ello, aunque el Gobierno muestre cifras de cumplimiento, éstas no se corresponden con la realidad, pues los asesinatos, desplazamientos, hostigamientos y estigmatizaciones persisten. Este es un reto impostergable que debe centrar toda la atención estatal y gubernamental. Lamentablemente esto no aparece reflejado en lo que sucede hoy en el país, así el Gobierno tenga resultados que mostrar, los cuales, si bien no son pocos, de ninguna manera pueden calificarse de suficientes, dadas las exigencias del contexto.

8.7.80. En precedencia se mostró que durante poco más de tres años el Gobierno nacional concentró las tareas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final de Paz en la Consejería Presidencial para la Estabilización y en la Consolidación, tanto como en la Agencia de Reincorporación y Normalización, dejando de lado instancias cuya importancia resulta crucial por el nivel de representatividad que suponen. En ese sentido, como ya se mencionó, la Sala encuentra que el aspecto de la correspondencia de la actuación institucional con la normatividad que desarrolló el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz se incumple.

8.7.81. Además, el Gobierno nacional se ha valido, predominantemente, de una visión clásica de seguridad, reactiva e individualista e incluso en esa tarea los logros han mostrado ser insuficientes, como quedó visto líneas atrás. Lo cierto, en todo caso, es que del Acuerdo Final de Paz se deriva una concepción complementaria de protección sustentada en una idea de reincorporación integral que no puede ser desconocida en el marco de la implementación. Tal vez traer a colación las palabras de uno de los firmantes del instrumento cuando se pronunció sobre su experiencia en el AETCR de Agua Bonita en el municipio de La Montañita Caquetá, pueda ilustrar mejor lo que se quiere significar⁵⁷⁵,

Uno de los objetivos fundamentales que nos trazamos fue crear un modelo de sociedad donde todos lográramos entendernos y avanzar de manera mancomunada y nos planteamos desarrollar ese concepto de reincorporación integral que era sobre el cual no se hablaba mucho al comienzo y se quería desconocer en el marco de la implementación y que poco a poco fuimos

⁵⁷⁵ Transcripción de apartes del video “Un Triunfo para la Paz. Una historia de reconciliación y convivencia en el Caquetá, promocionado por la Comisión de la Verdad y el Espectador 2020. Visible en <https://www.facebook.com/EEColombia2020/videos/2774040932907520/>.

imponiendo desde la práctica desde la realidad concreta hasta lograr que se hiciera ese reconocimiento.

¿En qué consiste ese concepto de reincorporación integral?

En superar todos los agentes, todos los factores que de una u otra manera terminaron fracturando las relaciones que se dan al interior del territorio, terminaron afectando a las comunidades, a la naturaleza, a las relaciones que se dan dentro del territorio.

Empezamos en Agua Bonita, poco a poco a hacer un piloto de comunidad que más allá de solucionar sus necesidades particulares como personas en proceso de reincorporación lograron comenzar a pensar ese concepto de territorio integral. Poder conocer todos los actores que existían allí, poder avanzar en la reincorporación significaba poder trabajar de la mano con las víctimas, con la institucionalidad, con la comunidad internacional que ha jugado un papel excelente en este ejercicio.

Empezaron a crear dinámicas que se concretan en propuestas para ayudar a entender el territorio. El Caquetá tiene una visión ganadera que es nociva para el pie de monte amazónico.

Empezaron a crear una especie de macro economías que de saberse manejar efectivamente pueden generar unas buenas relaciones y unas relaciones sociales al interior del territorio y pueden generar una mayor estabilidad y un mayor desarrollo de ese territorio.

Desde esa lógica hemos empezado a compartir la experiencia y hemos empezado a aprender de las lecciones, desde los aportes, desde las observaciones que hacen muchos actores.

Hemos tratado de dar todo un tejido social desde el cual sentimos que no solo se avanza en la reincorporación, sino que se avanza como territorio en dirección a la construcción de paz. Creemos que es un ejercicio que ha valido la pena, que nos ha llevado a ganar el reconocimiento. De hecho hoy estamos tomando parte en las jornadas de participación celebradas en el departamento del Caquetá...Esperamos seguir avanzando en la lógica de construir paz desde el territorio.

8.7.82. Cuando se leen con cuidado las palabras citadas, se hace más visible la relación de interdependencia condicionada que existe entre todos los componentes previstos en el Acuerdo Final de Paz y se percibe claramente que su trasfondo conceptual se edificó a partir de un concepto de seguridad que complementa el clásico y se encamina a brindar soluciones integrales que le otorgan confianza a la población firmante en que contará con las condiciones

para llevar una existencia libre de zozobra, asesinatos, desplazamientos, humillaciones, estigmatizaciones y amenazas.

8.7.83. Esta integralidad de las soluciones implica una coordinación de los distintos actores, instituciones y autoridades que participan en el proceso de reincorporación y exigen tomar nota de los enfoques transversales –de derechos humanos, de género, diferencial, multidimensional y étnico– cuya aplicación es la que facilita que las personas construyan tejido social en los territorios que habitan de la mano de las comunidades y proyecten sus expectativas de vida de manera constructiva, sin estigmatizaciones, libre de necesidades apremiantes y respetuosa de la diversidad humana cultural y territorial.

8.7.84. Bajo ese horizonte de comprensión, considera la Corte que efectivamente en el asunto examinado se presenta un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional que requiere la intervención de la Corte Constitucional.

8.7.85. En suma, la declaratoria del ECI hace evidente la necesidad de un compromiso más contundente, efectivo y real por parte del Gobierno nacional con los diferentes aspectos contenidos en el Acuerdo Final de Paz que no se reduzca a otorgar protección desde la idea clásica de seguridad, que como ya se indicó, si bien ha dado resultados en la práctica resulta a toda luz insuficiente.

8.7.86. Algunas de las organizaciones han señalado, en particular el instituto Kroc, que las mayores dificultades que tienen históricamente los procesos de paz ocurren durante los primeros cinco años después de la finalización del conflicto, tras los cuales es muy difícil que la confianza pueda tener el aliento suficiente para asumir la carga que se deriva para el Estado sacar adelante un proceso de paz. Si Colombia quiere superar la página de violencia que ha impedido su desarrollo como país, está en el momento justo para redoblar sus compromisos con lo pactado en el Acuerdo Final de Paz.

8.7.87. Cuando se tienen en cuenta los motivos que dieron origen a las acciones de tutela en los expedientes de la referencia, se entiende que la vida e integridad de la población firmante del Acuerdo Final de Paz es lo mínimo que el Estado colombiano debe asegurarles para honrar sus compromisos sobre la base del principio de reciprocidad y buena fe. Cuando igualmente se considera que la población signataria del instrumento no fue derrotada ni se rindió y tampoco firmó capitulaciones, sino que se comprometió junto con el Estado a dejar las armas –que efectivamente depuso–, entonces, lo mínimo que puede esperar por parte del Estado es que, en su tránsito hacia una existencia alejada de las armas, su vida e integridad personal sean respetadas y que pueda reincorporarse de manera integral al tejido social.

vi. Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial

8.7.88. Por último, frente al requisito según el cual, si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial, considera la Corte que, si bien todavía no se constata que todas las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz hayan acudido de manera masiva a la acción de tutela, de no tomarse las medidas oportunas, necesarias y eficaces no es extraño que tal situación se presente.

8.7.89. Por eso no está de acuerdo con el punto de vista expresado por la Agencia en el sentido de que este último requerimiento permite constatar “la falencia argumentativa de quienes solicitan la declaratoria de ECI en este proceso y que hacen claro que el propósito de las tutelas incoadas no era otro que esa declaratoria y no la protección individualizada de los accionantes”.

8.7.90. Para la Sala no existe duda de que los accionantes y las accionantes en sede de tutela al plantear sus pretensiones tienen muy claro que de la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz depende que el Acuerdo de Paz se implemente de manera integral y que, viceversa, el Acuerdo Final de Paz no podría implementarse de modo integral, si antes no se ofrece a sus firmantes la confianza y la seguridad para esperar que su incorporación a la vida social, política, económica y cultural podrá realizarse contando con las condiciones indispensables para vivir una vida digna, libre de zozobra, miedo, humillaciones, estigmatizaciones, amenazas y violencia.

8.7.91. En vista de la especificidad de la situación que enfrentan las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, sus familias y las personas integrantes del partido Comunes, el incumplimiento de las obligaciones previstas en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz, desarrollado por normas constitucionales y legales, ha sido grave, recurrente y en sí mismo evidencia una práctica generalizada de desinterés gubernamental, prologada en un tiempo inaceptable para los estándares exigidos para el cumplimiento de los acuerdos de paz por lo que esta debe entenderse como generalizada, irrazonable y desproporcionada. No solo afecta a las y a los accionantes en el expediente de la referencia sino a todas las personas que se comprometieron a dejar las armas y a transitar hacia la vida civil, a cambio de lo cual, el Estado debe ofrecerles debida, oportuna y eficaz protección basada en un concepto de seguridad humana preventiva e integral.

8.8. Síntesis de la decisión

8.8.1. En esta oportunidad la Corte se pronunció sobre las acciones de tutela acumuladas presentadas por personas firmantes del Acuerdo Final de Paz que se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil y pertenecen al

nuevo partido Comunes. En todos los expedientes, las accionantes y los accionantes solicitaron a la Unidad Nacional de Protección que adopte, entregue efectivamente o no descomplete las medidas de protección conferidas y, en algunos casos, que inicie nuevos estudios para determinar el nivel de riesgo, dada la amenaza extraordinaria que se cierne sobre la población signataria del Acuerdo Final de Paz, que afecta de manera particularmente grave a quienes integran el nuevo partido político Comunes.

8.8.2. Es de anotar que quienes presentaron las acciones de tutela lo hicieron no solo en su condición de excombatientes de las FARC-EP y firmantes del Acuerdo Final de Paz, sino como personas que ejercen un liderazgo social relacionado con la protección de derechos humanos, con la implementación del instrumento o con su papel como integrantes del nuevo partido político Comunes y aduciendo que, en todos los casos, se han presentado amenazas graves contra su vida e integridad personal o contra la vida e integridad personal de sus familiares.

8.8.3. Al margen de que las medidas han sido concedidas, advirtieron que los esquemas de seguridad se han visto descompletados o disminuidos sin mediar justificación alguna y que, pese a los graves peligros que enfrentan y que persisten, la Unidad Nacional de Protección se ha abstenido de actuar oportunamente, hasta el punto de que solo reacciona por las órdenes que emiten los jueces de tutela.

8.8.4. En los escritos se llamó la atención sobre la falta de actuación diligente, oportuna y eficaz de la Unidad Nacional de Protección y se echó de menos una actuación oficiosa que hiciera efectiva la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz de los accionantes y de las accionantes.

8.8.5. Se puso de presente, igualmente, cómo la falta de garantías de protección afecta el diario vivir de la población signataria del Acuerdo Final de Paz, poniendo en grave riesgo el goce efectivo de sus derechos fundamentales, al punto que varios de ellos y de ellas se han visto en la necesidad de desplazarse de los territorios y las comunidades que los han acogido y en los que habían comenzado a hacer efectivo su proceso de reincorporación a la vida civil, realizando esfuerzos para darle un nuevo significado a sus vidas y poner en marcha sus proyectos de existencia y de subsistencia económica.

8.8.6. En todos los casos, se señaló la necesidad de que el Gobierno nacional aplicara sus medidas y adelantara sus acciones sobre la base de un concepto más amplio de seguridad, tomando en cuenta que la mayoría de la población signataria del Acuerdo Final de Paz se encuentra en territorios donde la presencia estatal es fragmentaria o inexistente y en donde, por eso mismo, suelen predominar las actividades ilícitas –como por ejemplo los cultivos de uso ilícito–. Precisamente, en esos lugares del territorio nacional se necesita ofrecer oportunidades para que las personas en tránsito hacia la vida civil puedan tener un desarrollo que haga factible generar proyectos productivos

alternativos. Que la presencia de las autoridades estatales en los territorios se dirija a materializar, efectivamente, el Estado social de derecho.

8.8.7. Las accionantes y los accionantes en su conjunto solicitaron que se declarara el estado de cosas inconstitucional con el objeto de que las autoridades judiciales ordenaran: cumplir de buena fe lo establecido en el Acuerdo Final de Paz; establecer planes para prevenir y combatir la estigmatización contra personas que ejercen la defensa de los derechos humanos o liderazgo social y comunal, así como contra las personas signatarias del Acuerdo de Paz; subsanar los hechos que motivaron la presentación de las acciones de tutela; adoptar una política pública de prevención y protección de las y los firmantes del Acuerdo Final de Paz; tomar medidas para solucionar las carencias presupuestales, diseñar e implementar una política pública para el desmantelamiento de grupos armados ilegales; convocar a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para que se implemente esta política y se considere la posibilidad de avanzar en la implementación del Decreto 660 de 2018 y conminar a las autoridades involucradas a aumentar el nivel de coordinación en el cumplimiento de sus obligaciones.

8.8.8. Con fundamento en los hechos expuestos, la Sala se propuso resolver los siguientes problemas jurídicos. De una parte establecer si, en los casos concretos, ¿la Unidad Nacional de Protección presuntamente habría desconocido los derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la seguridad y a la paz de las y los accionantes en tanto no habría conferido efectivamente o habría descompletado, modificado o retirado injustificadamente los esquemas de seguridad inicialmente otorgados y no habría procedido de manera oficiosa a la protección de sus derechos fundamentales, desde una perspectiva preventiva, articulada, coordinada e integral, sino de manera reactiva a raíz de las órdenes que emiten los jueces de tutela?

8.8.9. Además, con fundamento en las alegaciones presentadas por las y los demandantes la Sala Plena se propuso determinar si ¿presuntamente se presentó una falta de correspondencia de la actuación institucional con la normativa expedida en desarrollo del punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz que habría llevado a incumplir de manera grave, recurrente y extendida en el tiempo las garantías de seguridad para la población en proceso de reincorporación a la vida civil, desconociendo sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz y pasando por alto, tanto la obligación de otorgar una protección centrada en el concepto de seguridad humana como en los principios de integralidad y de no regresividad?

8.8.10. Con el fin de resolver los problemas jurídicos, la Sala consideró pertinente determinar, en primer lugar, cuáles son los alcances del componente de seguridad de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil y los compromisos estatales en relación con la implementación de ese componente. En segundo lugar, cuál es la relevancia y

el alcance de la implementación estatal del componente de reincorporación en la debida protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz.

8.8.11. La Sala se pronunció, entre otros aspectos, sobre los siguientes: i) la puesta en marcha de la institucionalidad prevista en el Acuerdo Final de Paz y desarrollada por normas constitucionales y legales para la seguridad de las personas reincorporadas ii) el concepto de seguridad humana (preventiva y colectiva) que complementa y profundiza el concepto de seguridad personal (reactivo e individual); iii) la importancia de que las autoridades acompañen sus acciones de un lenguaje respetuoso, asertivo, tolerante que genere confianza e impida reproducir escenarios de odio y estigmatización; iv) la relevancia de los enfoques diferenciales incorporados en el Acuerdo Final de Paz y desarrollados por normas constitucionales y legales (el de derechos humanos, el de género, el étnico, el territorial y el multidimensional) en la materialización del componente de garantías de seguridad de la población firmante.

8.8.12. Además de lo anterior, la Sala explicó la importancia de analizar la correspondencia de la actuación institucional con la normativa expedida en desarrollo del Acuerdo Final de Paz. En tal sentido, recordó que la garantía de seguridad, ampliamente discutida en La Habana, está relacionada con la necesidad de honrar la confianza de quienes abandonaron las armas para transitar a la vida civil con la certeza de que, como mínimo, su vida e integridad, tanto como la de sus familias y la de las personas integrantes del nuevo partido político Comunes, serían salvaguardadas.

8.8.13. Con ese fin las instituciones creadas en el numeral 3.4 del Acuerdo Final de Paz desarrolladas constitucional y legalmente enfatizaron la participación del nuevo movimiento político, de la sociedad civil, de la comunidad internacional y de los representantes del Estado del mayor rango para generar confianza. Tal es el caso de la Instancia de Alto Nivel y de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

8.8.14. La Sala reconoció la magnitud de los desafíos, pero al mismo tiempo resaltó que la firma del Acuerdo Final de Paz no solo generó un compromiso vinculante para las partes, sino que tiene dos características que deben ser puestas de presente, aun en el escenario político propio de su negociación. De una parte, se trata de un acuerdo para finalizar una guerra de más de 50 años en la que el país perdió vidas valiosas y oportunidades significativas de desarrollo y, de otra, los compromisos inmediatos más notorios están en relación de asimetría.

8.8.15. La consecuencia del primer aspecto es darle a Colombia la oportunidad de la paz con todo lo que la puesta en marcha de ese proceso le brinda a cualquier sociedad. Acerca del segundo aspecto, la firma de Acuerdo Final de Paz supone, por un lado, la entrega de las armas para que pasen a ser monopolio del Estado y, por el otro, la garantía de protección a la población

firmante para que pueda reincorporarse a la vida civil en los territorios donde habita y lo haga de manera integral, en el sentido de la seguridad humana a la que se hizo referencia en la sentencia y que constituye uno de los lineamientos interpretativos del Acuerdo Final de Paz.

8.8.16. Sin embargo, la Sala resaltó que en este compromiso de las partes había una asimetría irremediable que se traducía en que mientras la dejación de armas es inmediata, la garantía de seguridad para la reincorporación tenía una duración difícil de definir en el tiempo. Esto implica, en criterio de la Corte, que una de las partes debe confiar en que la otra cumplirá de buena fe con su compromiso en el tiempo de manera oportuna y eficaz.

8.8.17. Esta situación de asimetría significa que la exigencia de garantizar la seguridad a las personas signatarias del Acuerdo Final de Paz plantea un escenario extraordinario en los compromisos del Estado lo que pone de presente el grado de rigor que reviste el cumplimiento de las exigencias que impone el ordenamiento, dado por la urgencia de honrar el compromiso con la paz como política estatal. Para la Corte, la asimetría que inevitablemente se presentó al momento de suscribir el Acuerdo Final debe ser balanceada de manera acorde con la teleología y espíritu que se desprende del instrumento y con las obligaciones que quedaron establecidas en las normas que desarrollaron sus contenidos con carácter vinculante.

8.8.18. Desde la perspectiva señalada, el asesinato, el desplazamiento, los hostigamientos y las estigmatizaciones efectuadas contra firmantes del Acuerdo Final de Paz representa un desafío gigantesco no solo porque es inadmisibles desde el punto de vista jurídico, por desconocer obligaciones estatales de abstención y de protección, sino porque estas personas hicieron dejación de las armas con el propósito de transitar hacia la vida civil y aguardan que, a cambio, podrán confiar en que sus vidas serán respetadas y contarán con condiciones dignas para reincorporarse en el tejido político, social y/o económico, sin la zozobra que implica enfrentar amenazas o riesgos contra la vida e integridad personal.

8.8.19. Recordó la Corte que mediante la sentencia C-630 de 2017⁵⁷⁶ la Corporación dejó claro que el Acuerdo de Paz impuso el cumplimiento de buena fe de los contenidos y finalidades allí consignados, a efectos de lo cual las autoridades gozarían de un margen de apreciación que las autoriza a elegir los medios más apropiados para ese objetivo, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad. No obstante, la Corte hizo hincapié en que debía respetarse la teleología del Acuerdo Final de Paz y velar porque su interpretación y aplicación guarden coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, objetivos, compromisos, espíritu y principios del Acuerdo Final.

8.8.20. Bajo ese marco normativo, la Corte subrayó que las respuestas del Gobierno Nacional al auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión

⁵⁷⁶ MM.PP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 y sus intervenciones en la sesión técnica convocada por la Corporación y, celebrada el 13 de septiembre de la misma anualidad, denotaron una falta de correspondencia entre la actuación institucional y la normativa expedida que ha incidido en el bajo cumplimiento del componente de Garantías de Seguridad establecido en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz y en las normas constitucionales y legales que lo desarrollaron. A la vez esta falta de correspondencia ha dificultado entender que todos los componentes del instrumento son parte de un sistema integral en el que la realización de cada uno está supeditado a la implementación y buen funcionamiento de los demás.

8.8.21. Así, el examen de los elementos de convicción permitió corroborar que solo hasta el año 2020, cuando la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) emitió órdenes perentorias, se comenzaron a dar pasos para materializar el componente de garantías de seguridad previsto en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz. Solo en ese momento se dispusieron y ejecutaron recursos suficientes para fortalecer los esquemas de protección necesitados con apremiante urgencia.

8.8.22. Pudo verificar, asimismo, que poco más de tres años después de creadas las instancias, no se había expedido el Plan Estratégico de Seguridad y Protección. Esto significa que durante todo el tiempo ha existido una institucionalidad paralela que ha servido de marco a las acciones del Gobierno y ha supuesto vaciar de contenido los mandatos incorporados en el punto 3.4. del Acuerdo Final de Paz desarrollados por normas vinculantes.

8.8.23. En consecuencia, se han dejado de lado instancias en las que la participación del nuevo partido político, la sociedad civil y la comunidad internacional resulta clave para generar, renovar y profundizar la confianza de la población en proceso de reincorporación, tal es el caso de la Instancia de Alto Nivel, la Comisión de Garantías de Seguridad y la Mesa Técnica de Seguridad y Protección. Esta última constituye el principal espacio de encuentro entre las autoridades gubernamentales y los delegados y las delegadas de las antiguas FARC-EP. El propósito principal de esta instancia consiste en coordinar, identificar, desarrollar y hacer seguimiento a todas las medidas de seguridad y protección materiales e inmateriales.

8.8.24. De otra parte, las intervenciones que se dieron en el marco de la sesión técnica convocada por la Corte Constitucional y celebrada el 13 de septiembre de 2021 mostraron la importancia de la investigación judicial para la materialización del componente de garantías de seguridad de las personas en tránsito hacia la vida civil, dada la relación estrecha de este aspecto con la lucha contra la impunidad y con las garantías de no repetición.

8.8.25. En este sentido, la Sala Plena destacó la necesidad de contar con pruebas en el propio lugar de los hechos y resaltó que cuando los asuntos quedan sin ser esclarecidos y no llevan a capturas o a una judicialización efectiva, se afecta la confianza de la población firmante en lo convenido y se

desincentiva su participación y la de las comunidades en la construcción de la paz.

8.8.26. A propósito de lo anterior, la Sala verificó que, si bien la Unidad Especial de Investigación ha mantenido su presencia en los territorios, incluso pese a las restricciones propias de la pandemia, la labor ha enfrentado grandes retos, sobre todo si se considera que su actividad principal tiene que ver con desarticular y dismantelar organizaciones criminales.

8.8.27. En relación con este tema, la Sala vio la necesidad de que el Gobierno nacional y las autoridades judiciales trabajen conjuntamente, en particular, el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo (procuradores judiciales y defensores públicos) y la Fiscalía General de la Nación. La labor conjunta debe concentrarse en los lugares del territorio en los que la presencia estatal es más débil. Para la Sala, el sentido de este trabajo es evitar que los procesos se cierren por falta de actores procesales o por vencimiento de términos.

8.8.28. En fin el análisis probatorio efectuado por la Sala le permitió concluir que, en efecto, se presentó una falta de correspondencia de la actuación institucional con la normativa expedida en desarrollo del punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz que se tradujo en la existencia de una institucionalidad paralela que, además de incidir en el retraso de la asignación y, ejecución de recursos, terminó por vaciar de contenido disposiciones muy importantes y vinculantes e igualmente ha dificultado diagnosticar los problemas, determinar las localidades y territorios donde las amenazas y muertes se presentan con mayor frecuencia, identificar a los actores y cómplices de estas afrentas, las necesidades y carencias sociales, económicas, culturales e institucionales de la población afectada que requieren ser suplidas por medio de una presencia estatal célere, efectiva e integral. En suma, ha terminado por ignorar lo que las propias comunidades están en condición de aportar por sí mismas.

8.8.29. La tardía e incompleta correspondencia entre la actuación institucional y la normativa de desarrollo del punto 3.4. del Acuerdo Final de Paz no solo retrasó la asignación y ejecución de recursos indispensables para garantizar que la Unidad Nacional de Protección contara con las herramientas necesarias para ofrecer garantías de seguridad a la población firmante del Acuerdo Final de Paz, a sus familias y a quienes forman parte del nuevo partido político Comunes, sino que también ha impedido el pleno desarrollo de escenarios diseñados con el fin de facilitar la participación de la sociedad civil, de la CSIVI, de la comunidad internacional y de una gran variedad de autoridades del más alto rango en la deliberación sobre políticas públicas de desmantelamiento.

8.8.30. En ese sentido constató la Sala un incumplimiento grave, sistemático, múltiple y extendido en el tiempo (cuatro años) de diversas disposiciones (alrededor de dieciséis, según el informe presentado por el Instituto Kroc) cuya observancia resultaba indispensable para la protección de

los derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la seguridad y a la paz de las y los accionantes en los expedientes de la referencia y de toda la población signataria del Acuerdo Final de Paz en tránsito a la vida civil.

8.8.31. De otra parte, las preguntas de la Sala Plena en la sesión técnica convocada por la Corte Constitucional y celebrada el 13 de septiembre de 2021 y, las intervenciones efectuadas en ese marco mostraron la importancia de la investigación judicial para la materialización del componente de garantías de seguridad de las personas en tránsito hacia la vida civil, dada la relación estrecha de este aspecto con la lucha contra la impunidad y con las garantías de no repetición.

8.8.32. Concluyó la Sala que cuando los asuntos quedan sin ser esclarecidos y no llevan a capturas o a una judicialización efectiva, se afecta la confianza de la población firmante en lo convenido y se desincentiva su participación y la de las comunidades en la construcción de la paz. En la sesión técnica aludida se puso de manifiesto cómo la impunidad predominante suele estar asociada a la dificultad de contar con elementos materiales de convicción en el propio lugar de los hechos.

8.8.33. Acerca de lo anterior, encontró la Sala que si bien la Unidad Especial de Investigación ha mantenido su presencia en los territorios pese, incluso, a las restricciones derivadas de la pandemia, la labor ha enfrentado grandes retos, principalmente, cuando se considera que su actividad principal tiene que ver con desarticular y dismantelar organizaciones criminales⁵⁷⁷ bajo aplicación de estándares de derecho penal internacional, para efectos de lo cual es indispensable reforzar los equipos investigativos.

8.8.34. Como un aspecto importante para tener en cuenta se resaltó la necesidad de identificar patrones macro criminales y la disrupción de economías ilícitas. En este campo el propósito principal está asociado con aplicar métodos que permitan identificar la situación cuando se presume que, tras las conductas punibles, se encuentran grupos armados organizados. Se advirtió que aun cuando las Misiones de Verificación y de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia han identificado avances en estos aspectos, resultaba preciso profundizar esos logros y conseguir que tuviera lugar una operación judicial internacional expedita, en vista de la transnacionalización de las actividades ilegales de los grupos armados.

8.8.35. En relación con este tema la Sala hizo hincapié en que era indispensable implementar un trabajo conjunto entre el Gobierno nacional y las autoridades judiciales, especialmente, el Consejo Superior de la Judicatura, así como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo (procuradores judiciales y defensores públicos) y fortalecer los equipos investigativos con los que cuenta la Unidad Especial de Investigación de la

⁵⁷⁷ Es importante destacar que el Acto Legislativo 05 de 2017, declarado exequible mediante sentencia C-076 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos, tiene un contenido prohibitivo más amplio que va más allá de los grupos paramilitares y abarca también a todos los grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, como lo son las bandas criminales, las guerrillas u otros grupos subversivos que subsisten.

Fiscalía General de la Nación, concentrando los esfuerzos en los lugares del territorio nacional en los que la presencia estatal es más débil. Para la Sala el sentido de este trabajo no puede ser otro distinto al de evitar que los procesos se cierren por falta de actores procesales o por vencimiento de términos.

8.8.36. La Sala llamó la atención sobre el trabajo efectuado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, destacado asimismo por las misiones internacionales de verificación y de apoyo al proceso de paz en Colombia. Con todo, encontró que las autoridades comprometidas con adoptar medidas de prevención y de protección en favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz no habían podido detener los asesinatos, amenazas, desplazamientos, hostigamientos, estigmatizaciones que se ciernen sobre esta. Confirmó asimismo que existían zonas del territorio nacional que requerían con mayor urgencia y de manera más perentoria una presencia estatal centrada en la reacción policiva y militar y, además, en una noción de seguridad más preventiva, comprehensiva y robusta a partir del entendimiento de la seguridad humana integral que informa e inspira el espíritu del Acuerdo Final de Paz, como se expuso en las consideraciones de la sentencia.

8.8.37. Encontró la Sala que superar la desconfianza, la polarización y la fragmentación luego de varias décadas de conflicto armado, exigía transformaciones profundas que no se producían de manera espontánea. Por el contrario, exigían un liderazgo ágil, eficaz y comprometido, pues el proceso de implementación no era simple, ni directo, ni automático.

8.8.38. Para la Sala lo anterior es tanto más importante cuanto se toma nota de que con la suscripción del Acuerdo Final de Paz los territorios abandonados por las antiguas FARC-EP no fueron recuperados por las autoridades y su presencia en esa parte del Estado suele ser más reactiva, policiva y militar. Encontró la Sala relevante subrayar que, por lo general, la población signataria en proceso de reincorporación efectúa su tránsito a la vida civil en esos lugares del territorio nacional. En ese sentido destacó que la violencia contra la población firmante no solo era grave porque implicaba el desconocimiento de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz, sino por cuanto repercutía en el proceso de reincorporación en sí mismo. Si la población signataria no contaba con posibilidades que acrecienten su confianza en poder tejer relaciones comunitarias fuertes y estables, tal situación afectaría en grado sumo la posibilidad de disponer de mecanismos que les permitan enfrentar situaciones de riesgo y vulnerabilidad.

8.8.39. Desde la óptica expuesta destacó la Sala la necesidad de que las autoridades implementaran políticas que hagan factible el arraigo de las personas en el territorio como el acceso de la población signataria a tierras y a una vivienda digna. En criterio de la Corte estos aspectos contribuyen a que estas personas puedan desarrollar sus proyectos existenciales y disminuyan su vulnerabilidad. A su juicio, los gobiernos central, departamental y municipal deben apoyar con recursos y con herramientas operativas, conceptuales, pedagógicas y de sensibilización y estar abiertas a escuchar las voces de la

población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación, así como la de las comunidades y las de la sociedad civil.

8.8.40. En tal virtud, constató la Corte que la insistencia en la urgencia de implementar en conjunto y de manera integral todos los componentes del Acuerdo Final de Paz no era algo que pudiera tildarse de insustancial y por el contrario se trataba de un asunto que exigía a las autoridades obrar con la mayor diligencia, eficacia y celeridad.

8.8.41. La Corte examinó asimismo el problema de la estigmatización de la población firmante del Acuerdo Final de Paz, sus familias y quienes integran el nuevo partido político Comunes. Reconoció que aun cuando este fenómeno existía antes, tal situación tendía a mantenerse con intentos por deslegitimar al Acuerdo de Paz, justificar la violencia contra sus signatarios y desprestigiar a las instituciones que forman parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

8.8.42. De hecho, el presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz adujo entre los motivos por los cuales esta Corporación debía declarar el estado de cosas inconstitucional **i)** la estigmatización oficial frecuente de los desmovilizados y excarcelados y **ii)** los ataques de las autoridades a la JEP, a su independencia y a su aptitud para ofrecer una justicia integral.

8.8.43. A propósito de lo anterior, la Sala recordó que cuando las personas usan palabras para expresarse, no sólo se transmite un significado, sino que además se hace algo con el lenguaje. Es decir, la comunicación está acompañada de actitudes que refuerzan, contradicen o invalidan lo que se dice. El lenguaje también es un instrumento que abre o cierra fronteras, que facilita el ejercicio del respeto o lo dificulta, específicamente el lenguaje usado por las autoridades encargadas de aplicar las normas.

8.8.44. A juicio de la Corte esto adquiere especial relevancia en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz. Las autoridades deben usar un discurso que respete a la población firmante y a las instituciones y autoridades que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

8.8.45. Si se presenta una distancia entre las normas y el discurso de las autoridades encargadas de hacerlas realidad, se generan ambivalencias y contradicciones que tienen efectos estigmatizantes y discriminatorios. Esto lleva a que se debilite la confianza en las instituciones y se genere un terreno fértil para exclusiones, incumplimientos y reacciones de tipo agresivo que, en lugar de ponerle fin a la violencia, la reproducen. Esta violencia simbólica puede convertirse muy prontamente en amenaza para la seguridad y protección de las personas. En este sentido, la potencia del discurso no debe ser subestimada.

8.8.46. En virtud de lo señalado, la Corte ordenó a las autoridades que las acciones relacionadas con la protección de las personas en proceso de

reincorporación y las referencias a las instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición estuvieran acompañadas de un lenguaje concordante con las obligaciones que se desprenden del ordenamiento jurídico, coherente, generador de confianza y desposeído de rencor.

8.8.47. A propósito de la aplicación de los enfoques transversales de derechos humanos, de género, diferencial, territorial, multidimensional y étnico que constituyen una de las características más importantes del Acuerdo Final de Paz, la Sala encontró que los avances en este aspecto son tardíos y meramente formales. Concluyó que la sola mención o enunciación de estos enfoques no consigue lograr los objetivos que se proponen con su aplicación. Para ello es indispensable adoptar medidas, acciones y políticas concretas que los lleven a la práctica.

8.8.48. De otro lado, la Corte se pronunció sobre la decisión adoptada por la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal Para la Paz en el auto SAR AT-057-2020 del 29 de abril de 2020. El examen detenido de las actuaciones llevadas a cabo por la SAR confirmó el incumplimiento de las obligaciones derivadas de las normas que desarrollaron los contenidos del Acuerdo Final de Paz en materia de garantías de seguridad de la población signataria. Por ello, se le solicitó a la SAR que informe sobre el seguimiento de las medidas adoptadas.

8.8.49. Teniendo en cuenta lo anterior, encontró la Sala que las ejecuciones del Gobierno nacional han sido regresivas no solo por los reiterados incumplimientos y por la falta de voluntad política para ejecutar sus obligaciones de manera concordante con las normas legales y constitucionales que desarrollaron el componente previsto en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz, sino porque esas ejecuciones tampoco se han adecuado al marco normativo e institucional (teleología) que fue concertado en el Acuerdo Final de Paz y ello ha terminado por restarle importancia a la relación de dependencia condicionada que existe entre la implementación del componente de garantías de seguridad para la población signataria y la ejecución articulada, coordinada e integral de los demás componentes del instrumento, acorde con el espíritu que lo impregna y que informa el deber de cumplirlo de buena fe.

8.8.50. Finalmente, la Corte analizó los criterios por los cuales en este caso debe declararse el estado de cosas inconstitucional. Advirtió que estos criterios no son taxativos sino meramente indicativos y, acorde con la jurisprudencia más reciente, establecida en la sentencia T-302 de 2017⁵⁷⁸, por lo que debía valorar los factores a la luz de las circunstancias extraordinarias que presentan los hechos en los expedientes de la referencia.

8.8.51. Desde esa perspectiva debía apreciar, más concretamente, la gravedad, reiteración y extensión en el tiempo de los incumplimientos

⁵⁷⁸ MP. Aquiles Arrieta Gómez.

constatados, así como la urgencia de honrar el compromiso con la paz luego de 50 años de conflicto armado interno con las FARC-EP e, igualmente, tomar nota de la asimetría que inevitablemente se presentó al momento de suscripción del Acuerdo Final que debe ser balanceada de manera acorde con la teleología y el espíritu que se desprende del instrumento y con las obligaciones que quedaron establecidas en las normas legales y constitucionales que desarrollaron sus contenidos con carácter vinculante.

8.8.52. Así, por ejemplo, en relación con la exigencia de que exista una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas, el número de ya cerca de 300 excombatientes y firmantes del Acuerdo Final de Paz asesinados/as es sumamente grave si se considera que estas muertes tienen lugar en el marco de una acuerdo para finalizar una guerra que se extendió por más de medio siglo, lapso en el que el país perdió vidas valiosas y oportunidades significativas de desarrollo. A esto se añade que los compromisos inmediatos más notorios están en una relación de asimetría irremediable que se traduce en que, mientras la dejación de armas es inmediata, la garantía de seguridad para la reincorporación tiene una duración difícil de definir en el tiempo. Ello implica que una de las partes debe confiar en que la otra cumplirá de buena fe con su compromiso en el tiempo de manera oportuna y eficaz.

8.8.53. De este modo, el problema de garantizar la seguridad a quienes suscribieron el Acuerdo Final de Paz plantea un escenario extraordinario de compromisos del Estado, de ahí que tanto el alcance del concepto de masividad de la violación de derechos fundamentales, como el de la omisión prolongada en el tiempo previsto por la jurisprudencia para declarar el estado de cosas inconstitucional, deba ser fijado de una manera concordante con los principios de confianza y reciprocidad exigidos en este específico contexto y ser interpretados de manera que se logre equilibrar la asimetría que surge en el momento de suscripción del Acuerdo Final de Paz.

8.8.54. A esa luz resulta de la mayor gravedad, totalmente injustificado y contrario las obligaciones constitucionales que quienes abandonaron las armas y hoy se encuentran en tránsito a la vida civil deban acudir a la acción de tutela para que se les conceda protección o para que no se les descomplete la conferida. La firma de este instrumento atribuyó a las autoridades estatales unas obligaciones relacionadas con necesidad de brindar condiciones para la reincorporación efectiva e integral que también garantice a la población signataria las mínimas condiciones para llevar una existencia libre de necesidades apremiantes, estigmatizaciones, humillaciones y violencia.

8.8.55. A propósito del aspecto relacionado con la recurrencia generalizada a la acción de tutela, la Corte consideró preciso advertir que su alcance no estaba determinado, ni se podía equiparar únicamente a la presentación de un número altísimo de acciones de tutela. Su configuración también puede estar relacionada con otro tipo de prácticas generalizadas, que no resultan acordes con la Constitución. En este punto resaltó la Sala que se han presentado alrededor de ochocientas (800) solicitudes de protección de

parte de la población desmovilizada, circunstancia que en sí misma resulta inconstitucional, pues el deber de velar por la vida y los derechos de las personas es una obligación constitucional de las autoridades públicas, más aún en el caso de quienes tras la desmovilización se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil, obligación que no depende de los requerimientos o solicitudes de la ciudadanía, sino que debe darse de oficio y de manera permanente.

8.8.56. Luego de examinar de manera detallada la respuesta ofrecida por la Procuradora delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz al auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión el 23 de marzo de 2021, la Corte confirmó los hallazgos realizados en el sentido de que, dado el contexto específico y la premura que exige la reincorporación a la vida civil de la población firmante del Acuerdo Final de Paz, sus familias y de quienes integran el nuevo partido Comunes, en este caso puede concluirse que no se han expedido todas las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos fundamentales alegada.

8.8.57. Al respecto de la exigencia según la cual debe existir un problema social cuya solución comprometa la intervención de varias entidades, requiera la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exija el nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional que requiera la intervención de la Corte, la Corporación encontró que si bien las obligaciones que surgen, como lo reconoció esta Corte en la sentencia C-630 de 2017, no son de resultado ni generan responsabilidad objetiva, en el caso de la protección de la vida e integridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz, exige una atención especial, oportuna y eficaz que no da espera. No da espera precisamente, porque –como ya se mencionó–, la preservación de la vida e integridad personal, seguridad y paz de quienes suscribieron el Acuerdo es requisito *sine qua non* para que se pueda dar el tránsito hacia una sociedad que maneje sus conflictos de manera no violenta. Únicamente así, resulta factible aplicar la justicia transicional y esperar verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

8.8.58. De ahí que el asesinato de una sola de las personas que firmaron el Acuerdo Final de Paz tenga un efecto desproporcionado y exija la acción inmediata y coordinada de todo el Estado, pues es la única forma de equilibrar la asimetría que se presenta, *de facto*. Debe tenerse en cuenta que a cambio de la desmovilización y del desarme que ya tuvo lugar y se cumplió a cabalidad por parte de las personas que se comprometieron a reincorporarse al tejido social, lo mínimo que ellas esperan es poder hacer ese significativo tránsito de manera confiable y segura para sus vidas e integridad personal.

8.8.59. La Corte insistió en que, a efectos de cumplir con ese fin, no era suficiente dotar a la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación de escoltas, chalecos y carros blindados. En criterio de la Corporación es indispensable ofrecerle las condiciones que le permitan superar el grado de vulnerabilidad que enfrenta, para que pueda elegir su propio camino en conjunto con las comunidades en las que se encuentran

ubicada, con las condiciones que le permita vivir una vida digna y elegir lo que tiene motivos para valorar. Esto quedó claro en el Acuerdo Final de Paz y en la normatividad que desarrolló sus contenidos.

8.8.60. En vista de la especificidad de la situación que enfrentan las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, sus familias y las personas integrantes del partido Comunes, el incumplimiento de las obligaciones previstas en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz, desarrollado por normas constitucionales y legales, ha sido grave, recurrente y en sí mismo evidencia una práctica generalizada de desinterés gubernamental, prologada en un tiempo inaceptable para los estándares exigidos para el cumplimiento de los acuerdos de paz por lo que esta debe entenderse como generalizada, irrazonable y desproporcionada. No solo afecta a las y a los accionantes en el expediente de la referencia sino a todas las personas que se comprometieron a dejar las armas y a transitar hacia la vida civil, a cambio de lo cual, el Estado debe ofrecerles debida, oportuna y eficaz protección basada en un concepto de seguridad humana preventiva e integral.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE:

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión del término decretada por la Sala Séptima de Revisión mediante el auto del dieciséis (16) de abril de 2021 para decidir el presente asunto.

SEGUNDO.- CONFIRMAR por las razones desarrolladas en la presente providencia, la sentencia proferida por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Pasto el veintiuno (21) de abril de dos mil veinte (2020) que resolvió tutelar los derechos a la vida e integridad personal de las accionantes y los accionantes en el expediente T-7.987.084 y **ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección que mantenga las medidas colectivas aprobadas en favor de la Nueva Área de Reincorporación de Tallambí en el municipio de Cumbal (Nariño). Además, teniendo en cuenta que los esquemas de seguridad datan de los años 2018 y 2019, la Unidad Nacional de Protección deberá realizar un nuevo análisis sobre las necesidades actuales y tipo de protección requerido (recursos físicos y humanos) para los colectivos firmantes del Acuerdo Final de Paz allí establecidos, sin que las medidas concedidas sean descompletadas o suspendidas, mientras que adelanta el nuevo estudio.

TERCERO.- CONFIRMAR por las razones desarrolladas en la presente providencia, la sentencia proferida por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Pasto el dieciséis (16) de junio de 2020, que tuteló los derechos fundamentales a la vida e integridad personal del señor Ricardo Palomino

Ducuará y de todos los demás que integran el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) –Tumaco– (Nariño) expediente T-7.987.142. y **ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección que mantenga las medidas colectivas aprobadas en favor del Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación La Variante, ubicado en Tumaco (Nariño). Además, teniendo en cuenta que los esquemas de seguridad datan de los años 2018 y 2019, la Unidad Nacional de Protección deberá realizar un nuevo análisis sobre las necesidades actuales y tipo de protección requerido (recursos físicos y humanos) para los colectivos firmantes del AFP allí establecidos sin que las medidas adoptadas sean descompletadas ni suspendidas, mientras que adelanta el nuevo estudio.

CUARTO.- CONFIRMAR por las razones desarrolladas en la presente providencia, la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, que declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, en cuanto verificó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, mediante sentencia del dieciocho (18) de junio de 2020 amparó los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad e integridad personal del señor Francisco Gamboa Hurtado, expediente T-8.009.306 y **ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección que mantenga las medidas aprobadas en favor del señor Francisco Gamboa Hurtado. Teniendo en cuenta que en este caso la solicitud de protección fue hecha en los años 2018, 2019 y 2020, la Unidad Nacional de Protección deberá efectuar un nuevo análisis del esquema de protección concedido al accionante frente a las necesidades actuales y tipo de protección requerido (recursos físicos y humanos), sin que las medidas existentes sean desmejoradas ni suspendidas, mientras que adelanta el nuevo estudio.

QUINTO.- CONFIRMAR por las razones desarrolladas en la presente sentencia, la decisión proferida por la Sala Civil –Familia– del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta el tres (3) de junio de 2020 mediante la cual tuteló los derechos fundamentales a la vida, seguridad e integridad personal, vulnerados al señor Emiro del Carmen Roperó Suárez, expediente T-8. 143.584 y **ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección, teniendo en cuenta que las solicitudes hechas corresponden a los años 2019 y comienzos de 2020, que efectúe un nuevo análisis sobre las necesidades actuales y tipo de protección requerido (recursos físicos y humanos), sin que las medidas concedidas sean descompletadas o suspendidas, mientras que adelanta el nuevo estudio.

SEXTO.- ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación de la presente decisión, revalúe el riesgo que enfrentan las y los firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación y quienes integran el partido Comunes, así como otras personas que se encuentren en situaciones similares con ocasión de la suscripción del instrumento, priorizando, en particular, la reevaluación de riesgos de los esquemas de protección colectiva de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR) para mantenerlos o fortalecerlos. De ser necesarios nuevos esquemas, dentro de los cuatro meses

siguientes concluir la contratación y la formación de los agentes escoltas para suplir las necesidades de protección de estas personas, en concordancia con los decretos 299 y 301 de 2017.

SÉPTIMO.- DECLARAR el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes.

COMUNICAR dicho estado de cosas inconstitucional a la Presidencia de la República y a las demás entidades vinculadas.

OCTAVO.- ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación que en el ejercicio de sus funciones constitucionales adopte un mecanismo especial de vigilancia del cumplimiento de la presente sentencia con el auxilio de la Defensoría del Pueblo.

Sin perjuicio de lo anterior, la Corte asumirá a través de una Sala Especial de Seguimiento el cumplimiento de las órdenes emitidas en la presente sentencia, con el propósito de que se logre la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

En el término de tres meses a partir de la notificación de la presente sentencia el Gobierno nacional y el Consejo Superior de la Judicatura adoptaran las medidas administrativas y financieras necesarias para el funcionamiento de dicha Sala.

NOVENO.- SOLICITAR a la Sección de Primera Instancia para los casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) de la Jurisdicción Especial para la Paz, que suministre información periódica sobre el seguimiento a las medidas adoptadas en el auto SAR AT-057-2020 del 29 de abril de 2020.

DÉCIMO.- ORDENAR al Gobierno nacional que, a partir de la notificación de la presente decisión, adopte las medidas que le permitan cumplir de manera integral, coordinada y articulada las garantías de seguridad previstas en el Acuerdo Final de Paz que han sido objeto de desarrollo legal y constitucional, de modo que se facilite la reinserción o reincorporación efectiva y pronta en la vida civil de quienes se desmovilizaron y de sus familiares, entendiendo que esto contribuye a su seguridad personal.

En ese mismo sentido, **ORDENAR** al Gobierno nacional que, tan pronto le sea notificada la presente sentencia, inicie los trámites indispensables para disponer de la asignación presupuestal suficiente, a efectos de asegurar que las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz que ejercen actividades de liderazgo político o social y comparecen ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición gocen de la protección requerida en el marco de las actividades que están llamadas a desarrollar.

En forma inmediata el Gobierno nacional **i)** dará cumplimiento a las disposiciones (previstas en el Decreto 299 de 2017) asociadas con recursos humanos, financieros y físicos requeridos para implementar el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, particularmente, aquellas que permitan fortalecer en sus alcances a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección; **ii)** priorizará los municipios y regiones especialmente afectados por la violencia de grupos armados y la ausencia del Estado, entre los cuales, según advierte el informe de la ONU, se encuentran veinticinco (25) municipios de los departamentos de Antioquia, Cauca, Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca y **iii)** descongestionará los análisis de riesgos represados en la Unidad Nacional de Protección

DECIMO PRIMERO.- ORDENAR a las autoridades estatales y gubernamentales a quienes compete cumplir los compromisos asumidos por el Estado colombiano en el Acuerdo Final de Paz y que han sido objeto de desarrollo legal y constitucional, atender sus deberes relacionados con:

- i. Acompañar sus acciones de un lenguaje concordante con las obligaciones que se desprenden del ordenamiento jurídico, asertivo, respetuoso, constructivo, empático y generador de confianza para que no refuercen imaginarios sociales y culturales de estigmatización y odio.
- ii. Aplicar con rigor los principios de presunción del riesgo extraordinario, inversión de la carga de la prueba y coordinación, y realizar un análisis detallado del contexto para evitar actuaciones dilatorias que aumenten innecesariamente el riesgo de seguridad que enfrentan las personas desmovilizadas en los términos del Decreto Ley 895 de 2017. Con ese fin, también deberán tomar en cuenta los enfoques diferenciales, de derechos humanos, de género, étnico, territorial y multidimensional.

DECIMO SEGUNDO.- ORDENAR al Gobierno nacional que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, impulse las acciones necesarias para otorgar las garantías del Sistema Integral de Seguridad. La ejecución de esta orden contará con la participación y aprobación efectiva de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación, CSIVI; deberá atender al enfoque territorial, étnico y de género y materializar el componente de garantías de seguridad entendida esta en un sentido amplio, aplicando enfoques particulares en relación con las comunidades étnicas, las mujeres, las comunidades campesinas y los colectivos políticos de identidad alternativa a la tradicional.

DECIMO TERCERO.- ORDENAR al Gobierno Nacional que, a partir de la notificación de la presente sentencia inicie las acciones indispensables para garantizar el funcionamiento de la Instancia de Alto Nivel y de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

DECIMO CUARTO.- ORDENAR al Ministerio del Interior, a la Alta Consejería para la Estabilización y Consolidación y a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización que en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, adopten medidas concretas para garantizar la articulación entre los (Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial) PDETS y los Programas Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo que a nivel municipal se han venido ejecutando asincrónicamente frente a la estrategia de seguridad.

DECIMO QUINTO.- ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación que en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia inicie las acciones dirigidas a divulgar las obligaciones de respeto, garantía y protección que debe brindar el Estado a las personas signatarias del Acuerdo Final de Paz, a los defensores y las defensoras de los derechos humanos y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, y lideresas y líderes políticos y sociales y sus organizaciones.

DÉCIMO SEXTO.- ORDENAR a la Defensoría del Pueblo que en un término perentorio de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente sentencia entregue a la Fiscalía General de la Nación y a la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz un informe actualizado sobre las alertas tempranas que se han impartido respecto de los ex miembros de la FARC-EP, de los integrantes del partido Comunes y otras personas que se encuentren en situaciones similares de riesgo con ocasión de la suscripción del Acuerdo Final de Paz, con miras a que la Fiscalía General de la Nación siga avanzando en la investigación y judicialización de las conductas punibles cometidas en su contra.

DÉCIMO SÉPTIMO.- EXHORTAR al Congreso de la República con el propósito de que proporcione el impulso indispensable para desarrollar los contenidos del Acuerdo Final de Paz que aún se encuentran requeridos de implementación legislativa, relacionados con la posibilidad de materializar el concepto de seguridad, entendido este en un sentido ampliado, como se expuso en la presente providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente
Salvamento parcial de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Salvamento parcial de voto y

Aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Salvamento parcial de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO 1

Respuestas al auto de pruebas proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021

A continuación, se hace una relación de las respuestas emitidas por las autoridades vinculadas así, como de las intervenciones presentadas por las universidades, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil convocadas por el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional.

1. Respuesta de las autoridades vinculadas

5.6. Contestación de la Gobernación de Nariño⁵⁷⁹

5.6.1. La Gobernación de Nariño sostuvo en su respuesta al auto 132 del 23 de marzo de 2021 que, en el plan de desarrollo departamental correspondiente al periodo 2020-2023 se previó una serie de objetivos que buscan la atención a la población en proceso de reintegración de excombatientes firmantes del Acuerdo Final de Paz y que el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 ha sido la base

5.6.2. En primer lugar, la Gobernación argumentó que en la sentencia T-025 de 2004, declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, y su respectivo seguimiento, la Corte Constitucional ha sido enfática en la necesidad de materializar los deberes estatales de protección, respeto y garantía de los derechos humanos de la población.

5.6.3. De esa manera, la entidad indicó que dichos pronunciamientos han sido la base sobre la cual la Gobernación ha procurado implementar una media de apoyo a las personas en proceso de reinserción social en los municipios de Tumaco y Cumbal, para evitar la ocurrencia de violaciones y desconocimiento de derechos humanos. Es así como el informe enlista una serie de insumos que las autoridades departamentales han suministrado para el proyecto productivo de “artesanías de paz” y peluquería, desarrollado en el antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación de Tumaco en la vereda La Variante. Lo anterior como estrategia de prevención del reclutamiento, iniciativas además, que cuentan con un modelo de fortalecimiento comunitario, adecuación de espacios deportivos y apoyo a comunidades indígenas.

⁵⁷⁹ Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 se le solicitó a la Gobernación de Nariño que informara “si en la formulación de los planes integrales de prevención y protección incluyeron a los excombatientes de las FARC- EP acreditados y en proceso de reincorporación política, social o económica, como sujeto de atención y su situación de riesgo, con el fin de adoptar las medidas idóneas para garantizar su derecho a la vida e integridad personal y seguridad”.

5.6.4. Finalmente, y como respuesta al punto sobre aplicación de planes integrales de prevención y protección que incluyan a los excombatientes de las FARC- EP acreditados y en proceso de reincorporación, la Gobernación indicó que para brindar protección a la población en proceso de reintegración que se encuentre en situación de riesgo extraordinario o extremo, y con el fin de salvaguardar sus derechos a la vida e integridad personal, se puso en marcha una “ruta de atención para situación de riesgo por amenaza para personas en proceso de reintegración y de reincorporación”⁵⁸⁰. Dicho procedimiento, creado en articulación con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, permite al ciudadano establecer comunicación con las autoridades regionales ante una situación de riesgo. Por lo tanto, la Gobernación indica que ha aplicado planes y estrategias tendientes a proteger los derechos de las personas en proceso de reinserción social de cara al cumplimiento del Acuerdo Final de Paz.

5.7. Respuesta de la Alcaldía de Cumbal⁵⁸¹

5.7.1. La Alcaldía Municipal de Cumbal respondió a la solicitud de la Corte en el auto 132 de marzo 23 de 2021 e indicó que el Resguardo de Mayasquer del Municipio de Cumbal está ubicado en la Nueva Área de Reincorporación – NAR de Tallambí, como resultado de la implementación del Acuerdo Final para la Paz. Aseguró que en dicha área se encuentran asentados alrededor de 126 excombatientes con sus familias. La base de datos de estas personas es administrada por la Agencia Nacional de Reincorporación, en virtud del principio de confidencialidad y seguridad.

5.7.2. Señaló, asimismo, que las veredas San Martín y Miraflores del Resguardo Indígena del Gran Cumbal y el Resguardo Indígena de Mayasquer, “han sido objeto de acciones bélicas, asesinatos selectivos, presencia de Minas Antipersonal (MAP) y Municiones Sin Explotar (MUSE, así como amenazas y retaliaciones a líderes comunitarios, docentes y autoridades indígenas. Entre el año 2006 y 2007 se presentaron 2 desplazamientos masivos, uno de los cuales tuvo un carácter transfronterizo”⁵⁸².

5.7.3. En su respuesta, presentó una línea del tiempo que relata las conductas delictivas de las cuales han sido víctimas diferentes grupos poblacionales del municipio de Cumbal y sus alrededores, particularmente, entre los años 2006 y 2007. Al respecto resaltó que, como consecuencia de tales eventos, muchos habitantes del municipio han sufrido desplazamientos y muertes masivas. Según datos del municipio de Ibarra-Ecuador se registran al momento 366 personas, 84 familias desplazadas por los actos delictivos, como asesinatos,

⁵⁸⁰ Contestación de la Gobernación de Nariño al auto 132 del 23 de marzo de 2021.

⁵⁸¹ Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 se le solicitó a la Alcaldía de Cumbal que informara “si en la formulación de los planes integrales de prevención y protección incluyeron a los excombatientes de las FARC- EP acreditados y en proceso de reincorporación política, social o económica, como sujeto de atención y su situación de riesgo, con el fin de adoptar las medidas idóneas para garantizar su derecho a la vida e integridad personal y seguridad”.

⁵⁸² Informe de la Alcaldía de Cumbal en respuesta al Auto 132 del 23 de marzo de 2021.

cultivos ilícitos, reclutamiento forzado, entre otros, perpetrados en la vereda Tallambí del municipio de Cumbal.

5.7.4. Adicionalmente, aseguró que, con posterioridad a la firma del Acuerdo Final de Paz, se presentaron enfrentamientos armados entre las disidencias de dicha organización y el ELN por el control del territorio fronterizo del Resguardo Indígena Mayasquer. Esta situación ocasionó un nuevo desplazamiento masivo en el que muchas familias buscaron refugio cruzando la frontera hacia el Ecuador. A corte del 30 de junio de 2020, el municipio de Cumbal ha registrado 1345 víctimas (algunas que han sufrido varios de los hechos delictivos) ubicadas en el territorio del municipio de Cumbal.

5.7.5. Por último, relató que en julio de 2020 un excombatiente fue asesinado mientras realizaba actividades de porcicultura en la vereda de Tallambí del Resguardo Mayasquer y el 23 de abril de 2021 un auxiliar que presentaba guardia en la estación de policía de Cumbal fue atacado por francotirador y actualmente se encuentra con muerte cerebral. De manera que la situación de seguridad en el municipio de Cumbal es realmente precaria.

5.8. Contestación de la Alcaldía de San José de Guaviare⁵⁸³

5.8.1. La Alcaldía de San José de Guaviare respondió al auto proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 y, en ese sentido, indicó que el Plan de Prevención, Protección y garantías de No Repetición del Municipio fue actualizado durante el año 2020. Entre las actualizaciones hechas –sostuvo–, “se incluyó la prevención de reclutamiento forzado y la protección de líderes, lideresas, defensores de derechos humanos”.

5.8.2. Informó que en el plan también se hizo “énfasis en algunas estructuras Organizativas y sectores sociales del Municipio y del Movimiento de los excombatientes de las FARC”. Entre las pruebas que presentó con el escrito, se incluye el Plan integral de prevención, protección y garantías de no repetición. Municipio de San José del Guaviare 2020.

5.8.3. Por otra parte, se pronunció concretamente acerca de la tutela interpuesta en el expediente con el número T-8.009.306. Sobre este extremo sostuvo que la mayor parte de lo que el demandante enuncia no tiene la naturaleza de un hecho; señala que se trata de “manifestaciones subjetivas que realiza el accionante”, o de citas textuales de documentos o normas.

5.8.4. Afirmó que esa entidad no está legitimada en la causa por pasiva, dado que lo que el demandante pretende es “en primer lugar garantizar el acceso a la administración de justicia y debido proceso, pues (...) no había sido

⁵⁸³ Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 se le solicitó a la Alcaldía de San José de Guaviare que informara “si en la formulación de los planes integrales de prevención y protección incluyeron a los excombatientes de las FARC- EP acreditados y en proceso de reincorporación política, social o económica, como sujeto de atención y su situación de riesgo, con el fin de adoptar las medidas idóneas para garantizar su derecho a la vida e integridad personal y seguridad”.

notificado de decisión alguna de la acción de tutela presentada por él"[previamente a la que ocupa en este momento a la Corte] (...)”. Con respecto a este particular, el alcalde municipal de San José del Guaviare manifestó que esa entidad “jamás fue vinculada en modo alguno dentro del trámite de esa acción constitucional”. Además, destacó, que esa acción de tutela ya fue resuelta, habiéndose declarado la carencia actual de objeto por hecho superado.

5.8.5. Sobre la segunda pretensión del demandante, a saber, “la protección de los derechos a la vida, a la seguridad e integridad personal y la paz mediante la materialización de las medidas de protección”, adujo que el municipio que representa no podía coordinar o materializar las medidas de protección en favor de persona alguna, toda vez que esta no es función propia del municipio y corresponde ejercerla, en estricto sentido, a la Unidad Nacional de Protección y a la subdirección especializada creada para estos casos.

5.8.6. Particularmente, sobre la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, consideró que en el escenario que se ponía a consideración de la Sala Plena no concurrían las circunstancias decantadas por la jurisprudencia constitucional que configuran una situación de esa índole.

5.8.7. Finalmente, solicitó a la Corte que se desvinculara al municipio de San José del Guaviare del trámite de la acción constitucional o que se le absolviera de la responsabilidad a esa entidad territorial.

5.8.8. Es importante destacar que dentro del “Plan integral de prevención, protección y garantías de no repetición del Municipio de San José del Guaviare 2020”, aportado como prueba en el proceso de la referencia se mencionó en varias oportunidades la creciente presencia de grupos armados al margen de la ley que han sembrado terror en la población. Llama la atención sobre el hecho de que “[e]l actor armado que tiene mayor incidencia en el territorio son Las disidencias de las (...) FARC”, advirtiendo que incurren en la práctica del “reclutamiento de menores, desplazamiento forzado de la población, desaparición forzada, restricción de la movilidad, han afectado comunidades indígenas y comunidad en general.” Se pronunció sobre tres frentes que hacían presencia en la zona.

5.8.9. Además, se indicó que esa organización “ha incrementado los controles a la movilidad de los pobladores, la extorsión a ganaderos y comerciantes y la imposición de normas de conducta y de forma organizativa” en las zonas rurales. El plan también da cuenta de la existencia de “diferentes expresiones de crimen organizado como las autodenominadas “Autodefensas Gaitanistas de Colombia” (AGC) o ‘Clan del Golfo’, (Bloque Meta y Libertadores del Vichada), GAOS y otras de delincuencia común que se limitan a ámbitos locales”.

5.8.10. Igualmente se refirió a la proliferación de cultivos ilícitos como un factor determinante en la generación de violencia y persecución a la población en general. Dice que nuevos actores armados han surgido junto a

los anteriores, disputándose el mando de la zona, así como las rutas del narcotráfico que conectan al país con Brasil y Venezuela.

5.9. Intervención del señor Ricardo Palomino Ducuará

5.9.1. El señor Ricardo Palomino Ducuará, firmante del Acuerdo Final de Paz, quien funge en la actualidad como presidente de la Junta de Acción Comunal del Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) Tumaco – Nariño (La Variante) –demandante en el proceso de la referencia–reiteró a la Corte la solicitud de declaración del estado de cosas inconstitucional.

5.9.2. En primer término, argumentó que, tanto en el sector rural como en el urbano, imperan índices de marcada pobreza obligando a sus pobladores a depender, para su subsistencia, de herramientas de economía informal. Ello dada la precariedad de intervención del Estado en la generación de empleo y en la inversión de gastos social que les permita acceder a unas óptimas condiciones de vida. Agregó que en Tumaco hay una gran cantidad de homicidios cada año, porque grupos ilegales se disputan el control del territorio. Añadió que este conflicto tenía una gran base de motivación en la alta presencia de cultivos ilícitos sobre los que se disputa el control de las rutas estratégicas para su comercialización.

5.9.3. Frente al panorama descrito, el interviniente aseguró que la respuesta del Estado a los reclamos de seguridad por parte de los excombatientes no se puede reducir únicamente a la garantía de un esquema de seguridad conformado por escoltas y vehículos blindados, ya que ha resultado insuficiente ante la acción de los grupos organizados al margen de la ley, quienes “suelen portar armamento de dotación de uso privativo de las fuerzas armadas”. Ante tales circunstancias, el ciudadano Ricardo Palomino señaló que la precaria atención en materia de seguridad para los excombatientes responde a un problema estructural en relación con la implementación integral del Acuerdo de Paz.

5.9.4. De otro lado, el interviniente destacó que las medidas tomadas por el Gobierno, como la aspersión aérea en el territorio de la costa pacífica nariñense de cara a combatir la presencia de cultivos de uso ilícito, solo acentúa el problema estructural de la región. Lo anterior teniendo en cuenta que muchas personas vulnerables y en situación de extrema pobreza no encuentra otro medio de ingreso económico que dedicarse a los cultivos ilícitos, por lo que las medidas del Gobierno, en lugar de atender a su situación y necesidades, atenta contra la vida digna, salud, mínimo vital y paz de los habitantes del lugar.

5.9.5. Por lo tanto, a juicio del interviniente, mientras no exista una robusta implementación de una política de inversión social de cara a solucionar las necesidades básicas insatisfechas de la población vulnerable asentada en el municipio de Tumaco, no se podrá reducir la probabilidad de que sus habitantes dependan de la economía ilícita del narcotráfico.

5.9.6. En línea con lo anterior, argumentó que la adopción de acciones que permitan garantizar la implementación íntegra de los Acuerdos de Paz es una necesidad urgente. Esto implica que los excombatientes que adelantan su proceso de reincorporación puedan contar con adecuadas condiciones de seguridad, ya que las medidas dispuestas por el Gobierno han sido insuficientes, ante la gran cantidad de excombatientes víctimas del elevado número de organizaciones delincuenciales que habitan en el territorio de Tumaco y que han surgido y se han fortalecido gracias a la deficiente y problemática situación social que vive la región. Situación que puede corroborarse en los informes de misión de verificación de la ONU, en los que se estableció que “el departamento de Nariño es el territorio que, después del departamento del Cauca, ha reportado el mayor número de asesinatos de excombatientes FARC”⁵⁸⁴.

5.9.7. En conclusión y atendiendo a la situación de riesgo, vulneración, gravedad y urgencia en materia de Derechos Humanos que viven los firmantes del Acuerdo Final de Paz, el ciudadano Ricardo Palomino Ducuará solicitó a la Corte declarar el estado de cosas inconstitucional como consecuencia de la violación masiva de derechos fundamentales y la precaria implementación del Acuerdo Final para la Paz.

5.10. Contestación de la Fiscalía General de la Nación (FNG)⁵⁸⁵

5.10.1. La Fiscalía General de la Nación respondió dentro del término señalado al auto de pruebas dictado por la Sala Séptima de Revisión, de la manera que se expone a continuación.

5.10.2. En primer lugar, advirtió que existían mecanismos judiciales preferentes, eficaces e idóneos para resolver las pretensiones de los accionantes respecto de la Fiscalía General de la Nación. Señaló, igualmente, que no resultó probada la configuración de un perjuicio irremediable atribuible a esa autoridad, pues no se comprobó la existencia de “ningún hecho o medio de prueba que demuestre, con grado de certeza, que existe amenaza a los derechos fundamentales de los accionantes imputable a la FGN”. Lo anterior, en tanto la FGN ha venido ejerciendo de forma diligente la acción penal y ha investigado todos los hechos que han sido denunciados.

⁵⁸⁴ Intervención del Ciudadano Ricardo Palomino Ducuará en los procesos de la referencia.

⁵⁸⁵ Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión el 23 de marzo de 2021 se solicitó a varias autoridades, entre ellas a la Fiscalía General de la Nación, que se pronunciara sobre los hechos de la tutela y en el numeral 4º del referido auto se ofició a la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía y al Cuerpo Élite de la Policía Nacional –quienes lideran un modelo investigativo integral para el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres–, con el objeto de que i) detallen en qué medida y cómo han implementado los Puntos 2 y 3 del Acuerdo Final de noviembre de 2016 en lo que se refiere al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT); ii) precisen hasta qué punto la participación de la sociedad civil en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) puede incentivar la confianza institucional, contribuyendo a avanzar de manera más efectiva en la labor encomendada por el ordenamiento a la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional y iii) especifiquen si impulsar el funcionamiento de la Alta Instancia del SISEP –a la manera de un espacio de articulación de este sistema– mejoraría las políticas de protección a través del diálogo entre los actores más importantes– y cómo podría esto tener lugar.

5.10.3. Acto seguido, indicó que en el curso del proceso no se probó la presencia de una grave afectación o amenaza a los derechos fundamentales de los accionantes como consecuencia de las acciones u omisiones de la FGN y, por el contrario, “las conductas de las cuales fueron víctimas los actores están siendo investigadas y juzgadas bajo parámetros constitucionales y legales”. Adicionalmente, puso de presente que ha dado prioridad a los asuntos asociados a lideresas y líderes sociales y reincorporados de las extintas FARC-EP, precisamente, con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales de las víctimas.

5.10.4. Agregó que, en concordancia con lo dicho anteriormente, no se requerían “medidas urgentes e impostergables respecto de la FGN para superar el daño, pues los accionantes no probaron la necesidad de que el juez constitucional aplique medidas urgentes e impostergables respecto de la FGN, para evitar la materialización de un perjuicio irremediable”.

5.10.5. En relación con el fondo del asunto reiteró que la Fiscalía General de la Nación no ha vulnerado ninguno de los derechos fundamentales invocados por los accionantes y, por el contrario, esa autoridad ha cumplido con su función constitucional de investigar los delitos cometidos contra defensores de derechos humanos y personas vinculadas al Acuerdo Final de Paz.

5.10.6. En tal virtud, la FGN ha desarrollado una política clara y estructurada de priorización de los asuntos asociados a las personas mencionadas, mostrando resultados concretos, abordando los asuntos de la manera técnica, jurídica y probatoria que ameritan e, incluso, ha “diseñado un plan de trabajo específico para seguir avanzando en la obtención de resultados para los actores”, de ahí que “no exista acción u omisión que [atente] contra los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal, la seguridad y a la paz”.

5.10.7. Sobre “la pretensión orientada a la creación de un registro “completo de todas la agresiones en contra de signatarios del Acuerdo Final de Paz, en el que participen organizaciones de la sociedad civil”, destacó que la FGN mantiene un registro detallado de todas sus investigaciones a través de su sistema de información SPOA, “lo que incluye diversas variables de las víctimas, indiciados, delito, etapa de investigación, actuaciones procesales e información relacionada con el proceso penal”. Añadió, que la Unidad Especial de Investigación también “lleva un registro de las investigaciones por afectaciones contra defensores de derechos humanos, población en proceso de reincorporación y sus familiares, en el que se incluyen variables sobre las calidades de las víctimas, los indiciados, las estructuras criminales responsables de los hechos y los datos relacionados con el avance de la investigación”.

5.10.8. Precisó, además, que la FGN mantenía “una comunicación fluida con entidades estatales como la UNP, la Policía Nacional, el Ejército Nacional,

con delegados del partido FARC y con la Misión de verificación de la ONU”. Puntualizó que la Unidad Especial de Investigación participaba de un “escenario tripartito para tratar temas relacionados con las graves afectaciones contra la población en proceso de reincorporación, en el que también tienen presencia la Misión de Verificación de la ONU y un delegado del partido político de las FARC”.

5.10.9. Acerca de la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía General de la Nación, informó que la FGN ha adoptado un grupo de medidas para la atención penal de los delitos cometidos en contra de la población en proceso de reincorporación de las extintas FARC-EP, entre las cuales, mencionó las siguientes:

- viii. Una dependencia especializada en la investigación de los delitos que afectan a los reincorporados y sus familiares: la Unidad Especial de Investigación, que constantemente fortalece sus capacidades investigativas, su capital humano y sus capacidades técnicas.
- ix. Mecanismos para garantizar la reacción inmediata y a la apertura de oficio de las investigaciones por homicidios y amenazas contra reincorporados y sus familiares.
- x. Una metodología específica para investigar los delitos contra las personas reincorporadas que incluye: la caracterización de la víctima, la caracterización del lugar de los hechos, la caracterización del victimario, la asociación de casos por patrones comunes, la vinculación por cadena de mando de los máximos responsables, entre otros.
- xi. El desarrollo del apoyo a la investigación como un mecanismo para fortalecer las investigaciones en los territorios con el trabajo de una dependencia especializada.
- xii. La interlocución con representantes del partido político FARC –hoy Comunes–, ONU y la Fiscalía General de la Nación.
- xiii. La interlocución con la población en proceso de reincorporación en los territorios.
- xiv. La rendición de cuentas periódicas respecto de acciones adelantadas desde la Unidad en materia investigativa.

5.11. Respuesta del Gobierno nacional⁵⁸⁶

⁵⁸⁶ Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 se le formularon un conjunto de preguntas al Gobierno Nacional. El documento presentado el día 29 de abril de 2021 incluye respuestas del Secretario Jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, del Ministerio de Defensa Nacional, del Ministerio del Interior, de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), del Departamento Nacional de Planeación, de la Unidad Nacional de Protección a las siguientes solicitudes: i) relacionar las gestiones concretas, intervenciones y la inversión (años 2017 a 2020) en dinero y personal adoptadas con el fin de garantizar los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la seguridad de las y los excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. ii) informar cómo han reaccionado las autoridades locales y departamentales frente a las medidas adoptadas y cómo ha respondido también la Fuerza Pública –Comandancia General de las Fuerzas Militares y de la Policía– al respecto e indiquen en qué podría mejorar su desempeño; iii) puntualizar si la implementación de los Programas de

5.11.1. En relación con la solicitud efectuada por la Sala Séptima de Revisión en el auto 132 del 23 de marzo de 2021 en el sentido de relacionar las gestiones concretas, intervenciones y la inversión (años 2017 a 2020) en dinero y personal adoptadas por el Gobierno nacional con el fin de garantizar los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la seguridad de las y los excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el documento de respuesta abordó, primero, el tema de las gestiones adelantadas por el Estado y por la administración del Presidente de la República.

5.11.2. Sobre este aspecto, sostuvo que brindar garantías de seguridad a exintegrantes de las FARC-EP “que están genuinamente comprometidos con la legalidad y la reincorporación” y la de sus familias e integrantes del partido política FARC –hoy Comunes–, era una prioridad y desarrollo del deber constitucional de protección a los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal, así como de lo contemplado en el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final. Garantías estas que “el Estado considera presupuesto fundamental de la reincorporación a la vida civil en los términos de la política Paz con Legalidad”.

5.11.3. Luego de mencionar cuáles son las funciones de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y de indicar que se encuentran previstas en el artículo 29 del Decreto 1784 de 2019, destacó que, aun cuando, en efecto, esas funciones no habilitan a la mencionada autoridad para adelantar directamente acciones de seguridad, si la facultan para articular y coordinar con el objeto de que se realicen las tareas que corresponden a las autoridades competentes.

5.11.4. Enseguida expuso lo relativo al desarrollo de la tarea de articulación adelantadas por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Sobre este aspecto, relacionó las siguientes actividades:

a. Mesa de coordinación interinstitucional para la seguridad de las personas en reincorporación

Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETS) contribuye y cómo a la garantía de la seguridad en las zonas donde hay mayor violencia en contra de las y los excombatientes de las FARC-EP que suscribieron el Acuerdo Final y se encuentran en proceso de reincorporación política, social y/o económica; iv) especificar si en relación con las gestiones concretas, intervenciones e inversión les ha sido posible aplicar, cómo y, en qué medida, el principio de coordinación y corresponsabilidad, así como precisen cuáles han sido y son los principales obstáculos que impiden un trabajo articulado y corresponsable entre las distintas autoridades competentes y cómo superarlos; v) señalar si en relación con las gestiones concretas, intervenciones e inversión les ha sido posible aplicar, cómo y, en qué medida, los enfoques territorial, étnico y de género. En el Anexo 1 que forma parte integral de la presente sentencia, en el numeral 1.6, aparecen reseñadas las respuestas que se hicieron concretamente a las distintas autoridades del nivel gubernamental. Una copia de la parte resolutive del auto de pruebas con las preguntas formuladas quedó registrado también en el Anexo 1.

5.11.5. Recordó que la mencionada Mesa es convocada por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, con el objeto de articular distintas autoridades a las que corresponde adelantar “acciones para la seguridad, prevención y protección de los excombatientes”. Mencionó las siguientes –negritas añadidas–:

i) La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, impulsa la definición, ejecución y seguimiento del esquema de seguridad y su articulación, en el contexto de la política Paz con Legalidad.

ii) La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección UNP, desarrolla el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección, en virtud del cual la Unidad Nacional de Protección, dentro del ámbito de sus competencias, incluye como población objeto de protección, a las y los integrantes del partido político Farc, sus actividades y sedes, a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil, así como a las familias de todos los anteriores.

iii) La Mesa Técnica de Seguridad y Protección. Instancia conjunta entre el Gobierno Nacional y el Partido Farc [–hoy hoy Comunes–] para impulsar el programa de protección a las personas en reincorporación y decidir sobre las medidas de protección en casos particulares, conforme con lo previsto en el Decreto 299 de 2017.

iv) El Ministerio de Defensa, a través de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, dirige los dispositivos de seguridad en los AETCR y sus alrededores, así como las acciones de la fuerza pública en el territorio nacional y de las unidades especiales de seguridad para las personas en reincorporación.

v) El Comando Conjunto Estratégico de Transición CCOEr, de la Dirección de Implementación y Estabilización (DIMES) del Ejército Nacional, que coordina y articula las líneas estratégicas de transición de las Fuerzas Militares en temas inherentes al Sector Defensa relacionados con la terminación del conflicto y la construcción de la paz.

vi) La Unidad Policial para la Edificación de la Paz de la Policía Nacional (UNIEP) que direcciona, articula y operacionaliza las acciones correspondientes a las líneas de gestión del servicio de policía para la ejecución de los compromisos y responsabilidades misionales y complementarias relacionadas con el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, y la implementación del Acuerdo Final de Paz.

vii) La Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía General de la Nación, que investiga los homicidios, tentativas de homicidio, desapariciones forzadas y amenazas contra personas en proceso de reincorporación y aporta al desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan en contra de la implementación del Acuerdo Final de Paz.

viii) El Cuerpo Elite de la DIJIN de la Policía Nacional, que apoya la investigación de amenazas y homicidios en contra de personas en proceso de reincorporación en conjunto con la DEI de la Fiscalía General de la Nación.

ix) La Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización ARN, que adelanta una Estrategia de Seguridad y Gestión del riesgo de la

población en proceso de reincorporación, en la que articula con otras autoridades la prevención de los riesgos, apoya la gestión ante situaciones de inminencia con el fin de prevenir y mitigar las vulnerabilidades frente a los riesgos de la población objeto de atención y fortalece las capacidades individuales y colectivas de la población objeto para la prevención y mitigación de los riesgos de reincidencia y victimización.

x) El Ministerio del Interior, fortalece la implementación de la gestión preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos de las personas en reincorporación, para lo cual busca mejorar el nivel de respuesta de los actores institucionales y comunitarios y articular acciones emprendidas entre los diferentes niveles de gobierno. Así mismo preside la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas CIPRAT, y la Comisión de Garantías Electorales en la que se vinculan acciones de seguridad para el partido Farc [–hoy hoy Comunes–].

xi) La Oficina del Alto Comisionado para la paz, como instancia de coordinación con el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

xii) La Defensoría del Pueblo, que desarrolla el sistema de alertas tempranas en particular las referidas a la población en reincorporación, entidad que por solicitud del Gobierno Nacional acompaña permanentemente la Mesa Técnica Seguridad y Protección.

xiii) La Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas CIPRAT, presidida por el Ministerio del Interior, que coordina e impulsa la respuesta oportuna de las entidades públicas frente a las alertas emitidas por la Defensoría del Pueblo, incluidas las que refieren a personas en proceso de reincorporación. 14. La Consejería para la Seguridad Nacional, que acompaña las sesiones de la mesa de coordinación interinstitucional, desde el ámbito de sus funciones. 15. Autoridades locales, en lo que hace al ámbito de sus competencias respecto de los planes de prevención y de seguridad y convivencia en sus territorios y la condición de primeros respondientes en seguridad y atención humanitaria.

5.11.6. Informó que desde el año 2016 a julio 31 del 2018, la Mesa de Coordinación sesionó 32 veces y, desde esa fecha, a la actualidad, ha sesionado en 64 ocasiones en los niveles territorial, técnico y de alto nivel. Destacó que de las 64 sesiones, 20 han sido territoriales y aclaró que no todas las territoriales han sido sesiones técnicas: 3 han sido de Alto Nivel (Ituango y Miranda, Mesetas, Ituango) y 17 han sido técnicas.

5.11.7. Expuso que en la mesa de coordinación interinstitucional se han acordado 52 medidas de prevención, protección y seguridad, así: 11 medidas de prevención, 10 medidas de protección, 21 de seguridad y 10 para apoyo a la judicialización. El propósito de las mencionadas medidas radica en reforzar la seguridad de la población en proceso de reincorporación de las extintas FARC-EP y entre estas de aquellas integrantes del partido político FARC – hoy Comunes– y sus familias. En total, corresponden a 23 medidas dispuestas con el Presidente de la República en junio de 2019, las que posteriormente se dispusieron como complementarias, así como las adoptadas para la seguridad de candidatos del partido político FARC –hoy Comunes– en las elecciones territoriales de octubre de 2019.

5.11.8. Dichas medidas fueron tanto de prevención⁵⁸⁷, como de protección⁵⁸⁸ y de seguridad⁵⁸⁹. Ahora bien, en lo relativo al desarrollo de medidas específicas para garantizar la seguridad de candidatos del entonces partido FARC –hoy Comunes– en el periodo electoral de 2019 (medida número 18. Ver las otras medidas en notas a pie de página números 291,292 y 293), de acuerdo con lo previsto en el Plan Nacional de Garantía Electorales, fueron adelantadas también acciones de prevención⁵⁹⁰, de protección⁵⁹¹ y de seguridad⁵⁹².

⁵⁸⁷ “1. Reforzar las acciones de prevención de los riesgos de victimización y reincidencia, así como de superación de la estigmatización a cargo de la ARN y UNIPPEP. // 2. Reforzar el fortalecimiento de capacidades de los excombatientes y sus familias a través de la cultura de la legalidad y de la cultura de la convivencia pacífica mediante capacitaciones en las jornadas de reentrenamiento de agentes escoltas excombatientes de las FARC. // 3. Promover con los alcaldes medidas como la prohibición de parrillero y jornadas de desarme, en los municipios en los que se den alertas tempranas relacionadas con excombatientes. // 4. Mejorar las respuestas de la CIPRAT y la coordinación con autoridades regionales. // 5. Afinar la articulación entre UNP y Fiscalía en la acción y seguimiento a las amenazas contra excombatientes Farc, para lo cual se está concluyendo un convenio. // 6. Determinar los factores de riesgo y generar alertas para priorizar acciones diferenciales de reincorporación, protección y seguridad para los excombatientes en mayor vulnerabilidad y riesgo, según la caracterización de los territorios y víctimas de homicidio”.

⁵⁸⁸ “7. Reducir los tiempos de atención de solicitudes de protección en la UNP, en el marco de la optimización de los procesos de análisis de riesgo contemplados en el proyecto de reingeniería de la entidad armonizará la metodología en la ruta de atención de análisis de riesgo con los procesos y procedimientos de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección. // 8. Actualizar la metodología y el instrumento de análisis de riesgo para definir las medidas de protección a excombatientes de las Farc, en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección de la UNP. // 9 Asegurar la coordinación entre los esquemas de seguridad de excombatientes (UNP)

y la Policía Nacional. //10. Participación de la Defensoría del Pueblo en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección. // 11. Distribuir en las zonas priorizadas conforme con el registro de hechos criminales contra excombatientes, una cartilla de autoprotección para excombatientes. // 12. Realización de jornadas de autoprotección y auto seguridad para excombatientes con esquema de protección”.

⁵⁸⁹ “13. Focalización y priorización. // 14. Intensificar el monitoreo, análisis y advertencia del riesgo para personas en reincorporación, en adelante PR. por parte de la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas. // 15. Remisión inmediata de Alertas Tempranas a la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, para transmitir las de inmediato a los integrantes de la Mesa. Esta medida funcionó hasta cuando el Ministerio del Interior a través de la CIPRAT empezó a remitir de manera prácticamente inmediata las alertas emitidas por la Defensoría. // 16. Optimizar la claridad y utilidad de información oficial sobre afectaciones a excombatientes de las FARC-EP // 17. Definir la manera en que se atenderán los riesgos de seguridad de la población en proceso de reincorporación una vez concluya la vigencia de las medidas relativas a los antiguos ETCR.

⁵⁹⁰ Más concretamente, acciones “contra la estigmatización: Entre agosto y septiembre de 2019 en cabeza de la ARN se realizaron 21 talleres de prevención de la estigmatización denominados: ‘Construyendo paz, territorio y vida’, con enfoque en la participación política. Con estos talleres se trabajó sobre la estigmatización y los comportamientos que generan en la sociedad y sus consecuencias, con autoridades locales, medios de comunicación locales, sociedad civil, excombatientes y candidatos. Las regiones priorizadas cubrieron el 87% de las candidaturas.

⁵⁹¹ “Apoyos para la autoprotección: Se entregó a los candidatos del Partido FARC instructivos de autoprotección para candidatos, preparados, uno por la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio del Interior y, otro por Policía Nacional Plan Democracia. También se entregó virtualmente la cartilla de autoprotección para población Farc con medidas de autoprotección para mujeres, preparada por la Agencia para la Reincorporación y Normalización, ARN. Adicionalmente, en las actividades de acompañamiento a los candidatos de Farc, que realizó la UNIPPEP de la Policía Nacional, se socializó con ellos las medidas de autoprotección. Igualmente, el partido FARC socializó con sus candidatos las indicaciones para acceder a la ruta de protección. // *Garantizar la coordinación de los esquemas de protección con los enlaces de Policía:* En coordinación de la UNIPPEP y la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP, los esquemas de protección que se asignaron a los candidatos FARC, contaron con un enlace de Policía para asegurar la coordinación con las autoridades en territorio (Policía y Ejército) para seguir y monitorear los desplazamientos de los candidatos y para transmitir alertas y restricciones a la movilidad. La coordinación fue diaria, entre los uniformados asignados por la UNIPPEP y los jefes de cada uno de los esquemas. // *Criterios para medidas de protección:* La asignación de medidas de protección para los candidatos del Partido FARC, al igual que para los demás candidatos se decidió por el Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral –CORMPE– conforme con la Resolución 1289 de 2019 del Ministerio del Interior. El comité consideró criterios de asignación colectiva y recomposición que permitan una gestión adecuada de los esquemas de protección para garantizar la cobertura más integral posible. La

5.11.9. La medida 19 se refiere a la convocatoria de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación cada mes con el objeto de hacer seguimiento al avance de las medidas acordadas y cada 15 días reuniones del nivel técnico. La medida 20 es de apoyo a la judicialización⁵⁹³ y la 21 de destinación y operación de un grupo del Cuerpo Élite de la Policía Nacional con dedicación exclusiva a la investigación de hechos de afectación excombatientes Farc. La medida 22 consiste, a su turno, en destinar 25 investigadores de Policía Nacional (DIJIN) a investigación criminal en terreno y la 23 en reasignar los fiscales itinerantes para focalizar los esfuerzos en los departamentos con mayor incidencia de afectaciones a excombatientes.

5.11.10. Con todo, advirtió el Gobierno nacional en su escrito de respuesta que la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, adicionalmente, coordinó la adopción de las siguientes medidas, “complementando las 23 iniciales, en orden a revisar y mejorar las condiciones de seguridad en los antiguos ETCR y, en general, para los excombatientes en el marco de la Mesa de Coordinación Interinstitucional. En ese sentido, adoptó medidas de

gestión de esquemas colectivos y la recomposición de los mismos con hombres de confianza de FARC, en coordinación con los representantes de ese Partido en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección. Un total de 117 candidatos contaron con esquemas de protección por parte de la UNP, es decir el 37% de los candidatos. 29 candidatos de ellos ya tenían esquema de protección al momento de ser candidatos y 88 fueron cubiertos con medidas ordenadas en el CORMPE. // *Apoyo de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección*: Los representantes del Partido FARC en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección apoyaron al partido para evaluar amenazas y riesgos de candidatos para formular las solicitudes de protección al CORMPE. De otro lado, la Mesa hizo seguimiento a algunas situaciones de riesgo de los candidatos y a la efectividad de la coordinación con Policía Nacional para desplazamientos y eventos de candidatos FARC”.

⁵⁹² “Acompañamiento de la UNIPPEP a los candidatos FARC: La Unidad Policial para la Edificación de la Paz UNIPPEP coordinó con el Partido FARC y con las autoridades departamentales de Policía, con el apoyo de la ITPS en territorio, jornadas de trabajo en las que se establecieron vínculos entre las direcciones de Policía departamentales, metropolitanas y municipales y los candidatos y coordinadores de seguridad del Partido y las rutas para coordinación en caso de alertas de seguridad, desplazamientos y eventos públicos. Estas jornadas, en las que también se socializó con los candidatos las recomendaciones de seguridad y autoprotección, se realizaron para los candidatos de los 23 departamentos en los que se presentó a elecciones el Partido FARC. // Enfoque de corresponsabilidad del Partido FARC: El Partido Farc designó un coordinador para temas de seguridad en cada departamento, que en la generalidad de los casos interactuó con las autoridades y los candidatos para las coordinaciones y alertas a que haya lugar. // Seguridad a votantes: El día de elecciones, la UNP, la UNIPPEP y el Ejército nacional realizaron la coordinación de acciones para reforzar la seguridad de los

votantes provenientes de espacios colectivos de reincorporación que acudieron a los puestos de votación, sin que se registraran novedades. // Seguimiento a la seguridad candidatos FARC en la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Seguridad de Personas en Reincorporación. Se hizo seguimiento periódico a las medidas que se han indicado, en mesa interinstitucional en la que participan el Ministerio del Interior, la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, la Unidad Nacional de Protección UNP, la Unidad Policial para la Edificación de la Paz UNIPPEP, el Comando Conjunto Estratégico de Transición CCOET, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización ARN, y como invitada la Defensoría del Pueblo. En esta mesa se hizo también seguimiento a las medidas de protección otorgadas a los candidatos del Partido FARC, se tuvieron en cuenta la alerta temprana emitida por la Defensoría del Pueblo sobre riesgo electoral; adicionalmente, se acompañó el Puesto de Mando Unificado del Ministerio del Interior el día de elecciones”.

⁵⁹³ Implica la creación y operación del CI2DES – “Centro Integrado de información para seguridad de excombatientes, coordinado por el Ministerio de Defensa Nacional, para articular información que permita generar mecanismos de apoyo a la investigación judicial sobre amenazas y homicidios contra excombatientes Farc, al que se le asigna entre otras: a) coordinar la acción interinstitucional para celeridad en la ejecución de órdenes de captura por homicidios de ex Farc, b) garantizar el acceso inmediato de la Fiscalía a la escena del crimen, c) realizar mesas periódicas de apreciación de información sobre la situación en terreno y d) acordar medidas para mejorar la atención en seguridad por parte de la fuerza pública”.

prevención⁵⁹⁴, de protección⁵⁹⁵, de seguridad⁵⁹⁶ y de apoyo a la judicialización⁵⁹⁷.

5.11.11. En relación con las condiciones de funcionamiento y operación de la mesa de coordinación interinstitucional para la seguridad de las personas en reincorporación, sostuvo que se formalizarían en los términos del artículo 12 del Decreto 895 de 2017⁵⁹⁸, “al reglamentar el Programa de Protección Integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las extintas FARC-EP a la actividad política legal;

⁵⁹⁴ “24. Creación de una Comisión para que determine medidas especiales para la población Farc dispersa con base en el estudio de los factores de riesgo que se elaboró por ARN y UNIPPEP. // 25. Impulsar la continuidad del programa Carpa Azul, o un mecanismo similar, en los antiguos ETCR, bajo el liderazgo de la ARN. // 26. Fortalecer la comunicación cívica entre excombatientes e institucionalidad en los antiguos ETCR, en el marco de la política de seguridad y convivencia ciudadana, estableciendo la corresponsabilidad en la seguridad // 27. Establecer protocolos de seguridad preventiva con base en la información de ubicación de personal desmovilizado. // 28. Proponer un plan de acompañamiento por la Policía Nacional, para población excombatiente dispersa en los 522 municipios en los que se registra dicha población”.

⁵⁹⁵ “29. Priorizar el estudio de casos y asignación de medidas de protección que corresponda en los municipios con mayor nivel de riesgo. // 30. Reevaluar los esquemas colectivos de protección dispuestos por la UNP para los antiguos ETCR. // 31. Priorización del trámite de denuncias de amenazas y solicitudes de protección que correspondan a los 22 municipios identificados con mayor proclividad a la reincidencia de afectaciones contra PR y a los 36 municipios con alta proclividad a la ocurrencia. // 32. El ICBF trabajará con la esposa e hijos de Alexander Parra y avanzará con los demás integrantes del antiguo ETCR en las acciones de protección psicosocial que se precisen”.

⁵⁹⁶ “33. Evaluar la reubicación de los puestos de Ejército Nacional y Policía Nacional cerca de los AETCR. // 34. Las Fuerzas Militares y el Ministerio de Defensa convocarán una Mesa Técnica para proponer medidas adicionales en relación con la seguridad y la convivencia en los AETCR. // 35. Generar una estrategia de comunicaciones que explique de manera clara a nivel interno y a la comunidad internacional las realidades y los actores que están detrás de los homicidios, así como avances y resultados respecto de estructuras, incluyendo el análisis de las sentencias de condenas. 36. // Presentar periódicamente a la comunidad internacional y a los representantes del partido Farc en las instancias establecidas, los avances de las acciones en materia de seguridad. // 37. Realizar evaluación periódica de la efectividad de las medidas, con metodología de análisis cualitativa y cuantitativa que permita establecer su idoneidad. // 38. Focalizar las acciones de prevención, protección y reincorporación a los segmentos poblacionales con las características más recurrentes entre la población en reincorporación que ha sido víctima de hechos de violencia. // 39. Articular con las gobernaciones y con las alcaldías municipales medidas específicas para la seguridad de población en reincorporación dentro de los planes de desarrollo y los planes integrales de seguridad y convivencia; 40. Desplegar los esquemas de protección necesarios para reforzar la seguridad del antiguo ETCR La Guajira y de la esposa de Alexander Parra, en Mesetas- Meta. // 41. Realización de sesiones periódicas de la reunión de primer nivel y de las sesiones técnicas de la Mesa de Articulación Interinstitucional para la Seguridad en la Estabilización y la Consolidación (PR de las FARC) en territorio. // 42. Reforzamiento por parte del Ejército Nacional y la Policía Nacional de la seguridad del AETCR La Guajira (Mesetas, Meta). // 43. Realizar sesión de seguimiento a medidas del Consejo de Seguridad que tuvo lugar en Villavicencio. // 44. Realizar Mesa con nuevos alcaldes de 23 municipios con AETCR, para socializar y generar articulación en temas de seguridad y propiciar la articulación interinstitucional en los AETCR. // 45. Ofrecer recompensa de hasta 50 millones de pesos por información acerca del asesinato de Alexander Parra en Mesetas. 46. Instalar CCTV en los AETCR”.

⁵⁹⁷ “47. Emisión de un Cartel de Recompensas. // 48. Entrega en el marco del CI2DES, de fichas detalladas sobre cada uno de los casos de homicidios de PR que se han analizado. // 49. Entrega de información en el marco del CI2DES a la Fiscalía sobre caracterizaciones detalladas de las estructuras y subestructuras de organizaciones criminales que operan en el territorio y el análisis de dinámicas territoriales para facilitar tareas de desmantelamiento. // 50. Establecer mecanismo de apoyo a la FGN para poder atender las afectaciones en un lapso crítico de no más de 36 horas. (horas de vuelo). // 51. Reforzar la capacidad de investigación del homicidio de Alexander Parra Uribe. // 52. Implementación por parte del Ejército Nacional y la Policía Nacional de una burbuja coordinada de inteligencia para detectar y afectar a las disidencias lideradas por alias Calarcá, Romaña, y Zarco Aldinever, así como para esclarecer este caso.

⁵⁹⁸ “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”.

estableciendo que este Programa “(...) 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 FARCEP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores, de acuerdo con el nivel de riesgo”.

b. Mesa Técnica de Seguridad y Protección

5.11.12. Indicó que, a 31 de marzo de 2021, esta Mesa había sesionado 36 veces y sus subcomisiones técnicas 110 veces⁵⁹⁹. Señaló asimismo que, al momento de presentación de la respuesta a la Corte Constitucional, en la referida Mesa se habían aprobado 315 esquemas de protección que ya estaban implementados⁶⁰⁰.

5.11.13. Indicó que, en virtud del Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección, el Ministerio del Interior y demás entidades, dentro del ámbito de sus competencias, incluyeron como población objeto de protección a las y los excombatientes de las FARC-EP, integrantes del partido político FARC –hoy Comunes–, sus actividades y sedes, a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil, así como a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo, en los términos del Decreto 299 de 2017.

5.11.14. Preciso que los esquemas de seguridad y protección de la población objeto, conformaban el Cuerpo de Seguridad y Protección previsto en el Acuerdo Final e informó que la implementación de las medidas adoptadas por la Mesa Técnica de Seguridad y Protección correspondía a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección. Adicionalmente, indicó que el Cuerpo de Seguridad y Protección tenía enlace directo y coordinación con la Policía Nacional y que esta, a su turno, había “designado enlaces para los esquemas de seguridad y protección a nivel nacional, departamental y municipal, según el esquema operativo establecido, buscando entre otros facilitar la movilidad, prevención y la seguridad de los protegidos”.

c. Plan Estratégico de Seguridad y Protección

5.11.15. En relación con este Plan destacó que, según las funciones atribuidas por el Decreto 1784 de 2019 y, en consonancia con “las reglas constitucionales de colaboración armónica entre los órganos del Estado y de

⁵⁹⁹ Las subcomisiones técnicas son las de presentación de las evaluaciones de riesgo y definición de medidas para cada caso (77 sesiones), Subcomisión de metodología de análisis de riesgo (9 sesiones), Subcomisión técnica de género (3 sesiones), Subcomisión del Plan Estratégicos de Seguridad y Protección (21 sesiones).

⁶⁰⁰ De ellos, 259 individuales (205 hombres y 66 mujeres); 28 para colectivos; 26 para AETCR y 2 para sedes. Además ha dispuesto 653 medidas blandas (501 para hombres y 152 para mujeres). A 15 de marzo, las medidas están integradas por 1117 hombres y mujeres de protección, 375 vehículos blindados, 199 vehículos convencionales, 610 chalecos de protección balística, 574 medios de comunicación, 283 botones de apoyo y 715 apoyos económicos de traslado.

coordinación entre las autoridades administrativas para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado” –atendiendo, asimismo, las conclusiones de la Mesa de Articulación Interinstitucional, tanto como las consideraciones de los representantes del Partido Comunes en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección–, se estructuró el **Plan Estratégico de Seguridad y Protección** para brindar garantías de seguridad a los antiguos integrantes de las FARC-EP en reincorporación a la vida civil y sus familias e integrantes del partido político que surgió de su tránsito a la legalidad, de acuerdo con el nivel de riesgo.

5.11.16. Preciso que el Plan –que se adjuntó con el escrito de respuesta–, se oficializó el 31 de marzo de 2021 y fue remitido a las autoridades a las que se asignaron responsabilidades en este, “con el fin de que cada una desglose las acciones que desarrolla en cada línea estratégica, definiendo las correspondientes metas e indicadores y el presupuesto que las sustenta; así como la forma en que se integrarán a los respectivos planes de acción institucionales, proceso que se encuentra en curso”.

5.11.17. Señaló que el Plan Estratégico de Seguridad y Protección está compuesto “por las políticas, programas, acciones y medidas integrales que se están ejecutando, las que se lleguen a adoptar y a ejecutar por parte de las entidades públicas, incluidas las medidas materiales e inmateriales destinadas a prevenir y generar un ambiente de confianza, y las de carácter material que definen los protocolos de seguridad y protección, destinadas a brindar garantías de seguridad para los antiguos integrantes de las FARC-EP en reincorporación a la vida civil, acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, integrantes del partido político que surgió de su tránsito a la legalidad y sus familias, de acuerdo con el nivel de riesgo”.

5.11.18. Afirmó que en el referido documento se establecía, además, la estrategia del Gobierno para la población firmante del AFP de acuerdo con “un concepto integral de seguridad en el contexto de la reincorporación, con énfasis en la prevención y con una política de cero tolerancia frente a conductas irregulares de agentes del Estado”⁶⁰¹.

d. Seguridad y protección en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR)

5.11.19. En lo relativo a la seguridad en estos AETCR, puntualizó que existía “presencia permanente e intervención de tropas, efectivos de policía y hombres de protección dispuestos por el Ministerio de Defensa y hombres de protección destinados por la UNP”. Agregó que la Policía Nacional mantenía Unidades Básicas de Carabineros (UBICAR) “para cada antiguo ETCR, con

⁶⁰¹ Indicó que para “el logro de los objetivos estratégicos de este Plan se articulan, las siguientes 8 líneas estratégicas: 1 Prevención. 2 Acciones inmateriales de prevención. 3 Protección. 4 Articulación para la investigación y judicialización. 5 Seguridad humana integral. 6 Enfoque diferencial de género. 7 Coordinación interinstitucional. 8 Garantías de seguridad en la participación electoral”.

785 funcionarios desplegados por parte de la UNIPEP⁶⁰²; el Ejército Nacional, bajo la coordinación del CCOET⁶⁰³”. Indicó que, actualmente, se “mantienen 56 pelotones con 1.654 efectivos distribuidos en los 24 antiguos ETCR y la Unidad Nacional de Protección Subdirección Especializada de Seguridad y Protección mantiene 26 esquemas de seguridad para los antiguos ETCR.

5.11.20. Puso de presente que “el despliegue de la Fuerza Pública se ve reflejado en la presencia de 2.439 uniformados. Adicionalmente, recordó que el Decreto 2026 de 2017 dispuso la implementación de los mecanismos de protección al interior de los AETCR, a efectos de “prevenir posibles afectaciones a los derechos y libertades de dicha población, estableciendo que las Fuerzas Militares prestarán la seguridad en las áreas aledañas a los ETCR”. Manifestó que el Gobierno nacional había dado y daría “continuidad a los dispositivos de seguridad previstos para los antiguos ETCR más allá de la vigencia de los decretos que los organizaron”.

5.11.21. Trajo a colación que los esquemas de protección colectivos los suministraba la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP, según lo especificado en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, “integrado cada uno por varios vehículos blindados y hombres de protección (escortas) según el caso y precisó que estos esquemas eran “administrados por los líderes de los AETCR y están destinados a proveer protección al conjunto de los excombatientes que habitan en ellos, no sólo en su interior sino también en sus desplazamientos fuera de los mismos”.

5.11.22. En relación con la transformación de los AETCR expresó que, después de la finalización del término de dos años fijados para la duración de los antiguos ETCR –situación que se configuró el 15 de agosto de 2019–, el Gobierno nacional “tomó la determinación de avanzar hacia una figura permanente, que se ajuste al ordenamiento territorial existente, respetando siempre la organización social correspondiente... para apalancar la reincorporación [pero] bajo las figuras que determine el ordenamiento territorial de cada municipio en su autonomía constitucional”.

e. Medidas de seguridad para la población fuera de los AETCR

5.11.23. Recordó que el Estado ofrecía garantías de seguridad a las personas firmantes del AFP en proceso de reincorporación tanto en los Antiguos Espacios de Territoriales de Consolidación y Reincorporación (AETCR), como por fuera de estos espacios, en este último caso tienen acceso **i)** a esquemas de protección individuales y “para colectivos”, según lo determinen los análisis de riesgo de la Subdirección Especializada de la UNP y la decisión de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP); **ii)** a apoyos para la reubicación por fuera de la zona de riesgo; **iii)** a mecanismos de acercamiento institucional con la fuerza pública y las autoridades en territorio

⁶⁰² Unidad Policial para la Edificación de la Paz.

⁶⁰³ Comando Conjunto Estratégico de Transición.

y **iv)** al apoyo institucional para evacuación de urgencia frente a riesgos o amenazas cuya materialización se vea inminente.

5.11.24. Destacó que mientras el **esquema de protección individual** consistía en “destinar a la protección de una persona uno o más hombres de protección con armas, con chalecos de protección y con medios de comunicación y en uno o más vehículos blindados o convencionales, según lo determine el análisis de riesgo” y, su uso podía extenderse “a su núcleo familiar, el **esquema de protección “para colectivo”**, tenía por objeto “destinar a la protección de un grupo de personas, definido por algún factor de cohesión como, por ejemplo, un proyecto productivo, la participación en una cooperativa, o en un colectivo o comité de reincorporación o de participación política; uno o más hombres de protección con armas, con chalecos de protección y con medios de comunicación y en uno o más vehículos blindados o convencionales, según lo determine el análisis de riesgo”.

5.11.25. A propósito de lo anterior, reiteró que en la actualidad la Mesa Técnica de Seguridad y Protección “ha dispuesto 28 esquemas de protección “para colectivos” de reincorporación distintos a los AETCR y 259 esquemas individuales”.

5.11.26. De otra parte, en relación con los **apoyos para la reubicación** señaló que “en caso de amenazas o agravación del riesgo en el sitio en el que residen, las personas que adelantan su proceso de reincorporación por fuera de los AETCR pueden ser protegidas mediante la reubicación personal y de su familia por fuera de la zona de riesgo cuando, de acuerdo con sus condiciones o por solicitud del interesado y, según lo determine el análisis de riesgo, no resulte procedente disponer un esquema de protección”.

5.11.27. Añadió que, tratándose de esta situación, se podía contar con “apoyos económicos para trasteo por un monto entre uno (1) y tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes y, como apoyo para la reubicación, una suma de dinero que oscilará entre uno (1) y tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, según las particularidades del grupo familiar del caso, para facilitar su asentamiento en un lugar diferente a la zona de riesgo”⁶⁰⁴. Resaltó que hasta el 15 de marzo de 2021 se habían brindado “715 apoyos económicos de traslado”.

5.11.28. En relación con el **acercamiento institucional**, especificó que considerando que había “más de 9000 personas en reincorporación en más de 500 municipios del país, todas en muy diferentes condiciones personales y de reincorporación”, muchas no han iniciado ruta de protección, vale decir no han puesto en conocimiento de las autoridades amenazas o riesgos ni han pedido ser protegidas o reubicadas.

5.11.29. Hizo hincapié en que, pese a ello, estas personas podían encontrarse o ubicarse en “áreas geográficas en las que concurren los factores

⁶⁰⁴ Lo anterior, según lo previsto en el Artículo 2.4.1.4.7 del Decreto 1066 de 2015.

territoriales de riesgo por las disputas por las rentas de economías ilegales”, motivo por el cual, en aplicación de los principios de prevención, priorización y focalización se dio prelación “a 36 municipios en los que se está estableciendo espacios de comunicación entre las y los excombatientes y las autoridades locales y la fuerza pública en territorio, para mejorar sus condiciones de seguridad, así como reforzar y focalizar su proceso de reincorporación asegurando su permanencia en la legalidad”. Al respecto, resaltó que el acompañamiento institucional se concretaba de dos formas: **i)** para acceder a rutas de protección o prevención y **ii)** para la reincorporación.

5.11.30. En cuanto a la **articulación de la reacción institucional frente a amenazas inminentes**, anotó que en circunstancias relacionadas con riesgos o amenazas que afecten la vida, la integridad personal, la libertad o la seguridad de las personas en reincorporación y sus familias, se procedía a que las personas amenazadas salieran o abandonaran la zona de riesgo. Advirtió que en ese evento se coordinaba “entre los integrantes de la mesa de articulación interinstitucional con la Fuerza Pública, autoridades locales, Ministerio Público, UNP y ARN, la reacción institucional para protección inmediata, aseguramiento o extracción de la zona de inminencia según proceda y [de acuerdo con] la capacidad institucional de respuesta en lo local.

5.11.31. Relató que tras el conocimiento por cualquier medio y por parte de cualquiera de las personas integrantes de la Mesa de una situación de riesgo inminente, la misma se informaba a las personas que componen la Mesa “por medio del grupo de la aplicación digital de mensajes en la que están conectados”. Esta información se comparte con apoyo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación –que coordina el tema– y para adelantar, de modo breve, las medidas procedentes en cada caso a efectos de que se pongan a salvo las personas amenazadas. La actuación se estructura a partir de cuatro etapas: i) “Conocimiento de la situación de inminencia y activación de la ruta”⁶⁰⁵; ii) “Determinación del curso de acción a seguir por parte de la institucionalidad”⁶⁰⁶; iii) “Coordinación e implementación de acciones para efectuar las extracciones y activación del Plan de Contingencia Municipal”⁶⁰⁷.

5.11.32. Destacó que las acciones adelantadas han comprendido, según el asunto de que se trate, intervención de la Policía o del Ejército “para llegar al sitio en que se encuentra la personas bajo riesgo inminente y realizar su traslado a sitio seguro y también la permanencia temporal bajo protección en guarniciones militares o instalaciones de policía”. Indicó que lo anterior sucedía de manera articulada con la Unidad Nacional de Protección “para

⁶⁰⁵ Por parte de algunos de los miembros de la Mesa de Coordinación Interinstitucional quien de forma inmediata reporta los datos de la situación y activa la ruta.

⁶⁰⁶ Se procede a caracterizar la situación para determinar si es de amenaza o riesgo inminente y a determinar el curso de acción a seguir de acuerdo con las características de la zona y las condiciones para acceso, movilidad y traslado de acuerdo con la verificación del contexto de seguridad en territorio. Si se determina que la situación de amenaza o riesgo no corresponde a condición de inminencia, es atendida bajo los parámetros para protección previstos en el Decreto 299 de 2017.

⁶⁰⁷ Las acciones para la salida de las personas amenazadas de la zona de riesgo se coordinan con la fuerza pública, la UNP, la ARN y las autoridades territoriales, según la capacidad institucional de respuesta en lo local. - Gestión y verificación de trámites posteriores complementarios.

traslado con esquema de protección para colectivos cuando esté disponible en la zona y acceso a la atención humanitaria por parte de autoridades territoriales, principalmente”.

5.11.33. Señaló, de igual manera, que de estas acciones se ponía en conocimiento a la **Subdirección Especializada de Seguridad y Protección** para que considere, si es el caso, medidas de protección de emergencia. Indicó que, hasta el momento, se habían llevado a cabo procedimientos urgentes en zona de riesgo frente a amenazas inminentes en 16 casos. Estas acciones se han dirigido a apartar o a sustraer a excombatientes y sus familias, específicamente, de los municipios de Frontino (Antioquia) (4); Arauquita (Arauca) (2); Murindó (Antioquia); Valdivia (Antioquia); Ituango (Antioquia); Bogotá, Tibú (Norte de Santander); el Tarra (Norte de Santander) Ataco (Tolima), Tumaco (Nariño), Montecristo (Bolívar) y Putumayo.

5.11.34. Reiteró que aquellas situaciones de amenaza o riesgo que no pueden catalogarse como inminentes son atendidas de conformidad con los criterios establecidos en el Decreto 299 de 2017.

5.11.35. En relación con las **acciones de prevención** trajo a colación que se habían llevado a cabo las relativas a la formación en auto protección, en convivencia y cultura de la legalidad y el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios. Destacó que también se realizaron actividades dirigidas a superar la estigmatización.

5.11.36. Adicionalmente, puso de presente que se han tomado medidas de **auto protección y gestión de los riesgos** en favor de las personas en proceso de reincorporación que abarcan tanto el conocimiento y acceso a las rutas de protección y atención humanitaria, como la gestión de riesgos. Estas acciones son llevadas a cabo por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP) y la Unidad Nacional de Protección (UNP), en el ámbito de sus competencias.

5.11.37. La ARN ha puesto en marcha acciones para prevenir el riesgo de reincidencia y reclutamiento forzado y, al paso, tramita legalmente las situaciones de riesgo que le son reportadas desde el territorio, de acuerdo con los lineamientos establecidos por esa entidad y las normas vigentes. Igualmente, presta apoyo a las entidades territoriales que son las primeras responsables en lo relacionado con la gestión del riesgo. Por otra parte, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior desarrolla acciones en el ámbito de sus competencias dirigidas a articular y a coordinar el fortalecimiento institucional y comunitario, tanto como la gestión preventiva de riesgos.

5.11.38. Acerca de las **acciones relacionadas con la convivencia y la cultura de la legalidad** expuso que la Agencia para la Reincorporación y la

Normalización⁶⁰⁸ y la Unidad Policial para la Edificación de la Paz⁶⁰⁹ impulsan dichas acciones de la mano de la comunidad. Enfatizó que la UNIPEP ejerce “control de establecimientos públicos revistas a líderes y puestos de control y patrullajes rurales, en el área de los AETCR”.

5.11.39. En lo relativo al **Programa de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios** relató que su objetivo consistía en “definir y adoptar medidas de protección integral”. Lo anterior, con el objeto de prevenir vulneraciones de los derechos humanos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad y afianzar la garantía y el respeto de estos derechos de manera articulada y coordinada.

5.11.40. Indicó que este Programa fue creado por el Decreto 660 de 2018 y añadió que las Gobernaciones y Alcaldías fueron encargadas conjuntamente de formular y ejecutar los **Planes Integrales de Prevención** y, para el efecto, contaban “con el apoyo de las entidades del orden nacional con competencia en la elaboración e implementación de estos planes. Puso énfasis en que este programa es aplicable a colectivos y poblaciones de personas en reincorporación; de ahí que “el Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección haya “dispuesto priorizar la intervención con la comunidad en reincorporación del municipio de Algeciras (Huila)”.

5.11.41. Sobre las **acciones contra la estigmatización** resaltó que el documento Conpes 3931 de 2018 contempló un conjunto de acciones pedagógicas para superar la estigmatización y otorgar protección “en el contexto de una estrategia para la prevención temprana y la superación de la estigmatización dirigida a la población en reincorporación”. Indicó que en el marco de estas medidas se creó una **Mesa Técnica de la prevención de la estigmatización del Consejo Nacional de Reincorporación** y señaló que se trataba de una instancia conjunta con el Partido FARC –hoy Comunes– que se ocupa de diseñar e implementar la estrategia para prevenir la estigmatización, considerando lo dispuesto en el mencionado documento Conpes, así como tomando en cuenta los “Lineamientos y recomendaciones para la política pública de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización”.

5.11.42. Informó, de otro lado, que según lo previsto en el artículo 57 del Decreto Ley 885 de 2017 y en el numeral correspondiente al **Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia** se debe diseñar y ejecutar el Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización.

⁶⁰⁸ “La ARN adelanta acciones de fortalecimiento de competencias ciudadanas de la población objeto, a través del conocimiento básico de los derechos, deberes y valores que permiten el fortalecimiento de la convivencia pacífica en el marco de la seguridad ciudadana. Así mismo, [fortalece el] ejercicio ciudadano y de la prevención en el marco legal, con base en la apropiación de conocimientos básicos de la normatividad, para prevenir la reincidencia y victimización”.

⁶⁰⁹ “La UNIPEP, en el marco del Proyecto de Transformación de Conflictos y Paz Territorial con población en reincorporación y comunidad en general, realiza actividades de intervención policial en la gestión de conflictos y paz territorial. En este sentido, desarrolla acciones de capacitación para proyectos productivos, gestiones comunitarias interinstitucionales, campañas educativas y encuentros comunitarios, actividades lúdico-recreativas, gestiones comunitarias. Igualmente, UNIPEP realiza control de establecimientos públicos revistas a líderes y puestos de control y patrullajes rurales, en el área de los AETCR”.

Destacó, asimismo, que la Agencia para la Reincorporación y la Normalización junto con el Consejo Nacional de Reincorporación y la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP) al tiempo que las autoridades locales en cada caso, “ejecutan acciones y proyectos contra la estigmatización”.

5.11.43. En relación con la **articulación para la investigación** recordó que, de acuerdo con lo previsto por el Decreto Ley 898 de 2017, a la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (UEI) se le atribuyó la tarea de implementar y diseñar un modelo investigativo dirigido a dismantlar “organizaciones criminales que afectan la implementación del Acuerdo Final de Paz, en un proceso escalonado a partir de: **i)** los avances investigativos en hechos delictivos priorizados individualmente, **ii)** la identificación y caracterización integral de organizaciones criminales (militar, financiera y política) en un proceso de sostenibilidad investigativa, y **iii)** la consolidación a través de la judicialización estratégica para contribuir con el dismantlamiento de la organización criminal.

5.11.44. Destacó que la UEI está conformada por equipos de trabajo de orden territorial y regional que se concentran en esclarecer hechos priorizados individualmente, elaborar la caracterización de territorios y generar impactos estratégicos “contra las organizaciones criminales que victimizan a las poblaciones en estos territorios”. Agregó que estas autoridades desarrollan su actividad de modo articulado con la Fiscalía General de la Nación, por medio de sus distintas delegadas. Indicó que la acción de la delegada de Seguridad Ciudadana contra Organizaciones Criminales y contra las Finanzas Criminales quedó establecida así:

Antioquia y Córdoba; Caquetá y Putumayo; Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Tolima y Huila; Norte de Santander. A 26 de marzo de 2021 la Unidad Especial de Investigaciones (UEI) investiga 245 homicidios, 15 desapariciones y 42 tentativas de homicidio contra excombatientes. Respecto de familiares se investigan 50 homicidios, 1 desaparición y 5 tentativas, registrando avances investigativos respecto de 37 hechos (66.1 %). A 31 de marzo de diciembre 2020, se registra que 307 personas están vinculadas como presuntos responsables en esas investigaciones, de las cuales la UEI ha expedido 238 órdenes de captura, y se han materializado 135; 50 de esas órdenes de captura corresponden a determinadores; de estos, 17 han sido capturados. Para el 31 de diciembre de 2020, en 34 afectaciones contra personas en reincorporación, en ejecución de penas se ha logrado sentencia condenatoria en contra de 32 personas y 1 a través de principio de oportunidad.

5.11.45. En lo atinente a la **seguridad humana integral** que comprende la garantía de seguridad de la libertad y la integridad física de las personas en reincorporación, destacó que el proceso de reincorporación “considera la seguridad humana de forma integral con la inclusión de los componentes económicos, sociales, de ciudadanía y atención psicosocial necesarios para

garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía, el mantenimiento en la legalidad y la efectiva construcción de paz y reconciliación”⁶¹⁰.

5.11.46. Acerca del enfoque de género subrayó la importancia de reconocer que las violencias ejercidas en el marco del conflicto afectan de modo diferencial a las mujeres y encontró relevante destacar que estas implicaciones se tornan aún más agudas cuando las mujeres forman parte de grupos vulnerables –lo que sucede con las que se hallan en proceso de reincorporación, pues están expuestas a riesgos que no enfrentan los hombres–. En ese sentido, refirió que “la estrategia de seguridad y protección resalta la importancia del abordaje de los diferentes factores de riesgo desde la mirada del enfoque de género, a través del desarrollo de acciones transversales a los componentes de la estrategia, como afirmativas a través de la articulación de la acción 4.26 del CONPES 3931 de 2018, referente a la seguridad y protección a mujeres excombatientes”. Sobre este extremo sostuvo:

En el marco de la acción 4.26 del CONPES 3931 de 2018 se acordó una estrategia para la consolidación de acciones diferenciales de atención, prevención, protección e investigación para mujeres excombatientes, la cual se encuentra integrada tanto a la estrategia de seguridad y protección, como al Plan Estratégico de Seguridad y Protección, permitiendo establecer acciones afirmativas y brindar una articulación con las entidades con competencia en la seguridad y protección. De esta forma la Estrategia de Seguridad a Mujeres Excombatientes, surge como resultado de la participación de las entidades con responsabilidad en el documento CONPES 3931 del 2018, específicamente en su acción 4.26, permitiendo de manera articulada y consensuada, el diseño de la estrategia referente a la Implementación de acciones de seguridad y protección para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, atendiendo sus particularidades y riesgos diferenciales. Dicha estrategia fue concertada durante el mes de octubre de 2020 por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, la ARN y el componente F ARC del CNR, con el objeto de no solo de cumplir con una de las finalidades enmarcadas en el documento CONPES 3931 DE 2018 sobre la Política de Reincorporación referente al objetivo número 4, a saber, generar y mejorar las condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, sino también para fortalecer la capacidad de respuesta institucional a través de la implementación de acciones de articulación y gestión en seguridad y protección, frente a las particularidades y riesgos diferenciales de las mujeres ex integrantes FARC-EP, tanto a nivel local, regional y nacional⁶¹¹.

5.11.47. Se pronunció, asimismo, acerca de la participación electoral en el 2022. En lo relativo a este aspecto, destacó que se estaban adoptando medidas específicas para garantizar la seguridad de las y los integrantes del partido FARC –hoy Comunes– debido a su vulnerabilidad. Expuso que el plan desarrollado estaba próximo a ser aprobado y añadió que se estaban adelantando

⁶¹⁰ Indicó que en materia de reincorporación es preciso remitirse al documento número 9 anexo a la respuesta presentada por el Gobierno Nacional.

⁶¹¹ Indicó que la implementación de la estrategia de seguridad para mujeres ex-integrantes FARC EP se desarrollaba en cinco fases de ejecución y veinticuatro (24) acciones, que se presentaban en el punto v) de la respuesta del Gobierno Nacional en sede de revisión.

acciones y medidas contra el uso de la violencia en la política, para la formación y apoyos en autoprotección, de asignación de esquemas de protección a los candidatos según su nivel de riesgo y para garantizar su coordinación con los enlaces de Policía, para el acompañamiento a los candidatos en el establecimiento de contactos con las direcciones de Policía departamentales, metropolitanas y municipales, el desarrollo de un enfoque de corresponsabilidad del Partido Farc, el apoyo técnico de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección para evaluar amenazas y riesgos de los candidatos; para la coordinación con Policía Nacional en desplazamientos y eventos de candidatos y para la seguridad a votantes el día elecciones”. Durante las elecciones territoriales de 2019, con un esquema similar, ningún candidato del partido Farc fue asesinado o secuestrado. Respecto a las gestiones concretas, vale la pena señalar que la ejecución de recursos para la UNP es más de 8 veces mayor entre el 2018-2020, en vigencia del Gobierno de Iván Duque Márquez, lo que le ha permitido a la UNP de 2017 a 2020 brindar protección a los excombatientes, mediante la implementación de esquemas de seguridad, previas solicitudes y evaluación de riesgo; para lo cual ha provisto la planta de personal de la subdirección especializada de la manera que se detallará más adelante, ha realizado contrataciones por prestación de servicios, directamente y a través de empresas contratistas y Uniones Temporales en los casos de hombres de protección, así como contratos de arrendamientos de vehículos, de suministro de combustible y, ha autorizado viáticos y gastos de viaje, tanto a los protegidos como a quienes conforman sus esquemas.

5.11.48. Sobre el tema de la inversión, manifestó que tras revisar los archivos de la Secretaría General de la entidad se pudo verificar que en viáticos y gastos de viajes relacionados con desplazamientos autorizados a los excombatientes y sus esquemas, la Subdirección especializada ejecutó los siguientes recursos:

PRESUPUESTO VIÁTICOS SUBDIRECCIÓN ESPECIALIZADA		
VIGENCIA	VALOR EJECUTADO (Viáticos y gastos de viaje)	Porcentaje equivalente al presupuesto general UNP para ese rubro
AÑO 2017	\$ 3.421.207.162	37%
AÑO 2018	\$ 26.645.182.936	81%
AÑO 2019	\$ 27.189.161.381	79%
AÑO 2020	\$ 17.585.216.194	79%
TOTAL	\$ 74.840.767.673	76%

5.11.49. Adicionalmente, añadió que en lo relativo al servicio de hombres y mujeres de protección vinculados por intermedio de empresas contratistas el 8 de junio de 2017 en el marco “de la ejecución del contrato 512 de 2016 del operador UT ISVI-SEVICOL se realizó modificación para suministrar el servicio de escoltas a la población objeto establecida en el Decreto 299 de 2017 derivado del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz Estable y Duradera”. Agregó que “para el año 2017 el servicio de escoltas tercerizados fue suministrado solo para los meses de

junio a octubre, servicio que tuvo un costo de \$3.415.191.300, tal como se detalla a continuación:

JUNIO		JULIO		AGOSTO		SEPTIEMBRE		OCTUBRE	
CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR
20	51.516.356	114	665.509.700	206	1.219.190.017	204	1.318.223.031	53	160.752.197
VALOR TOTAL								\$3.415.191.300	

5.11.50. Destacó que durante los años 2018 y 2019 no se suministraron escoltas tercerizados para atender a la población firmante del AFP y sostuvo que ello “garantiza mayor control y responsabilidad en la prestación del servicio por parte del Estado”. Ahora bien, indicó que en diciembre de 2020.

se realizó el proceso PSA-UNP-089-2020 a través del cual se suscribieron cinco (5) contratos para atender la población en comento, en cada una de las zonas del país, por valor de \$9.378.929.958. Dichos contratos, fueron adicionados en la suma de \$4.642.321.444 para un total de \$14.021.251.402. Los contratos en mención iniciaron su ejecución en el mes de enero de 2021 y al corte de marzo de 2021, se han ejecutado recursos por la suma de \$2.996.515.120. Es decir, en servicio de hombres y mujeres de protección entre 2017 en lo que va de 2021, se han invertido \$17.436.442.702.

5.11.51. Puso de presente que la Unidad Nacional de Protección entrega vehículos blindados y convencionales como medidas de protección de excombatientes y señaló que para las vigencias 2017 a 2020 tuvieron los siguientes costos:

MODALIDAD	AÑO	VALOR PAGADO
CONVENCIONALES Y BLINDADOS	VIGENCIA 2017	1.482.504.788,87
	VIGENCIA 2018	14.242.261.146,09
	VIGENCIA 2019	36.509.106.761,85
	VIGENCIA 2020	44.213.234.783,80
TOTAL		96.447.107.480,61

5.11.52. Agregó que las cifras relacionadas tenían que ver con las ejecutadas por la Subdirección Especializada, mediante contratos de arrendamiento de vehículos a nivel nacional que tiene la Unidad Nacional de Protección. Además, expuso que al arrendamiento de vehículos contratados para la población excombatiente, se suma el costo del combustible el cual durante las vigencias 2017 a 2020, ascendió a la suma de \$19.938.269.900, disgregado así:

MODALIDAD	AÑO	VALOR PAGADO
COMBUSTIBLE	VIGENCIA 2017	1.142.691.514,00
	VIGENCIA 2018	5.616.777.943,00
	VIGENCIA 2019	7.475.167.936,00
	VIGENCIA 2020	5.703.632.507,00
TOTAL		19.938.269.900,00

5.11.53. Acto seguido se refirió a la inversión en personal de la Subdirección Especializada de la Unidad Nacional de Protección e indicó que para determinar este rubro era preciso distinguir entre “el costo de la contratación por prestación de servicios y la planta de personal de dicha Subdirección”. En relación con la contratación por prestación de servicios a implementar en la Subdirección especializada precisó que fueron ejecutados los siguientes valores⁶¹²:

AÑO	CANTIDAD	VALOR PAGADO
VIGENCIA 2017	34	\$ 205.500.000
VIGENCIA 2018	9	\$ 674.000.000
VIGENCIA 2019	16	\$ 634.433.336
VIGENCIA 2020	52	\$ 795.060.003
VIGENCIA 2021*	59	\$2.278.239.100
TOTAL		\$4.587.232.439

5.11.54. Así mismo, se pronunció sobre la planta de personal y recordó que por medio del Decreto 301 de 2017 se creó la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección con asignación de 1.305 cargos que relacionó de la manera como se registra enseguida:

Denominación	Código	Grado	Nº de cargos
DESPACHO DEL DIRECTOR			
Subdirector de Unidad Administrativa Especial	0040	21	1
Asesor	1020	12	2
Profesional Especializado	2028	22	5
Profesional Especializado	2028	18	10
Profesional Especializado	2028	14	10
Profesional Universitario	2044	11	10
Profesional Universitario	2044	1	10
Técnico Administrativo	3124	12	12
Oficial de Protección	3137	10	12
Auxiliar Administrativo	4044	11	29
Agente Escolta	4070	0	1200
Secretario Ejecutivo	4210	16	4
TOTAL CARGOS			1305

5.11.55. Afirmó que los cargos mencionados han tenido las siguientes variaciones desde 2017:

⁶¹² Indicó que la cifra del 2021 era a corte del 31 de marzo.

Subdirección Especializada de Seguridad y Protección	2017	2018	2019	2020	2021-Act
Funcionarios al final cada año	937	1213	1283	1271	1265
Variación % planta año a año		29%	6%	-0,9%	-0,5%
Vinculados	917	355	112	36	2
Desvinculados	20	79	42	48	8

Vacantes SESP Mensual 2020 - actual	2017	2018	2019	2020	2021
Planta SESP Decreto 301	1305				
% Vacantes vs planta total	28,2%	7,0%	1,7%	2,6%	3,1%

5.11.56. Trajo a colación que, a efectos de asegurar la continuidad de los funcionarios de modo que se garantice la efectividad de los proceso a cargo de la Subdirección Especializada, la Subdirección de Talento Humano de la Unidad Nacional de Protección ha realizado acciones para mejorar la seguridad y la salud. Además, la UNP ha adelantado diferentes gestiones encaminadas a mejorar la salud en el trabajo, así como programas de bienes e incentivos⁶¹³ que benefician, específicamente, al cargo de agente escolta que, en su criterio, “representa uno de los de mayor relevancia para la protección de la población objeto de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección”.

5.11.57. Añadió también que se adelantaban actividades de modo articulado con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Unidad de Víctimas, el Hospital Universitario Nacional de Colombia, Nueva EPS, Academia de Seguridad Privada SWAT (Curso FACA), Alcaldía Municipal de Facatativá, SENA y Consejo Nacional de Reincorporación, con el fin de promover que la población firmante del AFP retornara a la legalidad “de forma social, económica y sostenible, contribuyendo a la paz, la seguridad y la convivencia ciudadana”⁶¹⁴.

5.11.58. De otro lado, en relación con el requerimiento hecho en el auto de pruebas 123 de 23 de marzo de 2021 por parte de la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) precisó que, según lo previsto en el Decreto 1784 de 2019, esa autoridad no tiene “facultades ni funciones para garantizar los derechos a la vida, integridad personal y a la seguridad de los excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica”. No obstante agregó que, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2314 del 17 de diciembre de 2018:

el Alto Comisionado para la Paz fue designado como Delegado Presidencial en la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), cuyas funciones son: 1. Ejercer la Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, y, 2. Ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. En este sentido, como Delegado Presidencial se ha realizado el trabajo de coordinación y articulación

⁶¹³ Indicó que anexo a la respuesta presentada se hacía un recuento de estas medidas.
⁶¹⁴ Señaló que anexó a la contestación como soporte un informe con las actividades detalladas, en treinta y ocho (38) folios.

interinstitucional para la activación y puesta en marcha de cada una de las Instancias del SISEP.

5.11.59. A continuación, relacionó la composición, instancias y responsables del SISEP. En cuanto a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y a la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política remitió a otro lugar del informe en el que quedó registrada la información sobre las acciones, balance y logros de estas autoridades. Respecto del Delegado Presidencial puntualizó que, de acuerdo con el Decreto 2314 de 2018, el Alto Comisionado para la Paz fue designado como Delegado Presidencial en la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política⁶¹⁵.

5.11.60. Indicó que acerca de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del desempeño del Sistema Integral de Protección, el Comité de Impulso a las Investigaciones las acciones, balance y logros aparecen relacionadas en otros apartes de la respuesta presentada en sede de revisión. En cuanto a los Programas de Protección señaló que fueron reglamentados por el Decreto 299 de 2017, mediante el cual se creó la Mesa Técnica de Seguridad y Protección cuyo objetivo es el de “desarrollar, coordinar, hacer seguimiento y sugerencias a la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, que contempla medidas materiales e inmateriales para las y los integrantes del nuevo movimiento que surgió del tránsito a la legalidad de las FARC”⁶¹⁶. Añadió que actualmente “en ejercicio de la Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel, [se encuentran] en el proceso de expedición del Decreto por medio del cual se reglamenta el Programa Integral de Protección para excombatientes FARC en coordinación con la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación”.

5.11.61. Acerca del **Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida**⁶¹⁷ puntualizó que estaba compuesta por i) el **componente de alertas**

⁶¹⁵ Mencionó que las funciones de esta autoridad son: “1. Ejercer la Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, y, 2. Ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. En este sentido, como Delegado Presidencial se ha realizado el trabajo de coordinación y articulación interinstitucional para la activación y puesta en marcha de cada una de las Instancias, se reflejan sus acciones en las respuestas a las órdenes cuarta numerales i, ii y iii; novena numerales i y v; y, vigesimoprimer del presente documento”.

⁶¹⁶ Sobre este extremo precisó que por medio del Decreto 1782 de 2018 “se designó al Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto (Hoy Consejería Presidencial para la Estabilización y La Consolidación) como delegado del Gobierno en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección del Programa de Protección”. De igual forma indicó que por el Decreto 300 de 2017 se creó la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección a la que se atribuyó la tarea de adoptar medidas de seguridad y protección y, además, de coordinar con la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección para los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, así como para los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y para sus familias. Del mismo modo, la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones y Conductas Criminales, de acuerdo al Decreto Ley 898 del 29 de mayo de 2017 tiene funciones de protección y asistencia para testigos y víctimas. Igualmente, el Decreto 660 de 2018, por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones.

⁶¹⁷ En primer lugar, indicó que se trata de una instancia regulada mediante el Decreto 2124 de 2017, a través del cual se reglamentó el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas

tempranas, sistema a cargo de la Defensoría del Pueblo cuyo objetivo consiste en “advertir oportunamente los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad; libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con enfoque de género, territorial, diferencial, étnico, y orientación sexual e identidad de género, con el fin de contribuir al desarrollo e implementación de estrategias de prevención por parte de las autoridades, así como el desarrollo de capacidades sociales para la autoprotección”. Para lo anterior, la Defensoría del Pueblo emite de forma autónoma Alertas Tempranas bajo sus competencias constitucionales y legales y **ii) el componente de respuesta rápida de alertas tempranas** que se encuentra coordinado por la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) del Ministerio del Interior, “responsable de articular interinstitucionalmente a las entidades nacionales y autoridades territoriales de manera rápida y oportuna para la respuesta y reacción a los riesgos identificados”.

5.11.62. Preciso que en el marco de sus competencias constitucionales la Fuerza Pública concentra sus esfuerzos en relación con la población firmante del AFP en “**i)** dismantelar las estructuras armadas responsables de los ataques a la población, **ii)** contribuir en la sustitución de las economías ilícitas por lícitas para acabar con las fuentes de financiación de los actos criminales y **iii)** proteger mediante el control militar y policial del área, a la población”.

5.11.63. Añadió que la existencia de rentas ilícitas vinculadas al narcotráfico, tanto como a la extracción ilícita de minerales y también la acción de grupos que se han puesto por meta preservar el control de estas actividades –los denominados Grupos Armados Organizados– se han convertido en el principal “obstáculo para consolidar condiciones de seguridad y convivencia en algunos territorios”. Trajo a colación que las pruebas acopiadas por la Fiscalía General de la Nación permiten concluir que “GAO-r, ELN y Clan del Golfo, figuran como los principales responsables de las afectaciones a personas en reincorporación”. Aunado a lo anterior mencionó que los “homicidios y afectaciones a personas en proceso de reincorporación se han ejecutado mayoritariamente en áreas rurales y en municipios con confluencia de presencia de GAO GDO y economías ilícitas, como el narcotráfico y la explotación ilícita de minerales”.

5.11.64. A continuación hizo mención de la política que ha implementado el Gobierno nacional para proteger a la población firmante del AFP. A propósito de este tema destacó que en el Plan Nacional de Desarrollo quedó consignado que “la principal amenaza a la seguridad son los espacios vacíos de institucionalidad o con precaria institucionalidad”. En el sentido antes indicado subrayó que la circunstancia aludida sirve de punto de partida para direccionar la política pública hacia “el objetivo es construir Estado Social de Derecho y legitimidad democrática en territorios donde históricamente el aparato estatal no ha cumplido de forma adecuada su función”.

criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz Estable y Duradera.

5.11.65. Marcó énfasis en que superar “la violencia y la criminalidad va de la mano de la construcción de paz en los territorios y solo se conseguirá [si se parte de] una óptica diferente al tradicional despliegue de tropa y más tropa y de policía y más policía” y destacó que con ese fin el Gobierno Nacional ha fijado una hoja de ruta en la Política de Defensa y Seguridad "Para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad", y en la "Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana" que incluye una nueva visión multidimensional de la seguridad, enfocada en el control institucional del territorio y la disrupción del delito mediante la acción unificada del Estado en los territorios”. Agregó que las Zonas Futuro se deben entender como herramientas para transitar hacia el control institucional del territorio.

En tales zonas que han sido declaradas por el Consejo de Seguridad Nacional, se vienen implementando Planes estratégicos de Intervención Integral que buscan acelerar la intervención del Estado con un enfoque de seguridad, articulados a los planes PDET elaborados por las comunidades. Los Planes que se adelantan en las seis zonas futuro ubicadas en Pacífico Nariñense, Bajo Cauca Antioqueño, Catatumbo, Chocó, Arauca y en el Parque Nacional Natural Chiribiquete y en los Parques Nacionales Naturales aledaños buscan transformar estructuralmente los territorios, eliminar los principales factores de amenazas a la seguridad, denegar el territorio a los sistemas criminales, reducir su capacidad delictiva en dirección a su desmantelamiento y crear condiciones de seguridad para restablecer la legalidad, proteger a la población y defender los cuerpos de agua, la biodiversidad y el medio ambiente. Alrededor de los Planes Especiales de Intervención Integral (PEII) se articulan entidades públicas, cooperación internacional, sector privado y organizaciones ciudadanas en una sola estrategia, con unidad de esfuerzo y liderazgo de un Consejero Presidencial para cada zona. Todos estos instrumentos acelerarán los PDET, los cuales cuentan con todo el apoyo de la Fuerza Pública y de la Consejería Presidencial para la Estabilización. En el marco de esta estrategia de Zonas Futuro, la Fuerza Pública ha ajustado su estrategia con planes únicos y diferenciados de seguridad en cada zona, con responsabilidades y resultados compartidos entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

5.11.66. Especificó que entre los principales objetivos de los aludidos Planes se encuentran los siguientes: **i)** la protección de la población; **ii)** la desarticulación de los GAO y GDO y **iii)** la desarticulación de las redes de valor de las economías ilícitas. En relación con lo dicho, mencionó que, en el marco de las Zonas Futuro, los esfuerzos se encaminan a garantizar que la administración de justicia llegue a las regiones “y se combine con los diferentes mecanismos de las comunidades para gestionar pacíficamente los conflictos”.

5.11.67. Resaltó que, desde la firma del AFP en el 2016, las Fuerzas Militares han adelantado todas las acciones en el marco de sus competencias constitucionales y legales para brindar la seguridad a los exintegrantes de las FARC que decidieron acogerse al Acuerdo y, en esa medida, se han ocupado de adoptar “dispositivos en el terreno” lo que para el año 2016 permitió que las estructuras de las extintas FARC-EP se trasladaran “a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y Puntos Transitorios de Normalización (PTN) en los cuales se tuvo como objetivo garantizar el Cese

al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) y Dejación de Armas (DA), así como dar inicio al proceso de preparación para la reincorporación a la vida civil de los exmiembros de las FARC en lo económico, político y social”.

5.11.68. Entre las acciones llevadas a cabo por parte de tropas del Ejército Nacional con sus Batallones de Operaciones Terrestres (BATOT) mencionó las adelantadas en áreas en las que se concentró un número aproximado de 6.900 exintegrantes FARC en las 19 ZVTN y 7 PTN. El número de militares que acompañó el desarrollo y culminación del proceso de Dejación de Armas fue de 5.100 militares, aproximadamente. Indicó que estos dispositivos se mantuvieron al terminar el funcionamiento de las ZVTN y PTN y que, una vez transformados en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación⁶¹⁸, los ETCR “dejaron de fungir figuras jurídicas el pasado 15 de agosto de 2019, al perder vigencia el Decreto 2026 de 2017”.

5.11.69. No obstante, advirtió que la permanencia de la población firmante del AFP en esas áreas geográficas ha implicado que las unidades militares mantengan dispositivos de seguridad “con tropas en el terreno, encontrándose desplegados en la actualidad en 23 antiguos ETCR y el predio en el municipio de Mutatá, lugar al que “se movilizó la población en reincorporación que se encontraba en el antiguo ETCR de Santa Lucia con un número aproximado de 2.600 efectivos a corte 31 de diciembre de 2020”. También señaló que la Policía Nacional es, según lo dispuesto por la Carta Política, la encargada de mantener “las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas”. De esta manera puntualizó que, en lo concerniente a la Política Pública de Participación Ciudadana, “la Institución asigna recursos a las unidades policiales del territorio nacional, con el fin de cubrir las diferentes acciones encaminadas al mantenimiento de las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana”.

5.11.70. En relación con el personal asignado para prestar el servicio de policía dentro de los 24 antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (a-ETCR) y veredas aledañas a esa jurisdicción, puso de presente que en la actualidad se contaba con “758 Policías (708 hombres -24 Oficiales, 66 Mandos Ejecutivos, 580 Patrulleros, 38 Auxiliares- y 50 mujeres), los cuales contribuyen al mantenimiento de las condiciones necesarias, en el marco de la seguridad y convivencia ciudadana en estos lugares”.

5.11.71. Así mismo, informó que, a favor de las personas firmantes del AFP en proceso de reincorporación y sus familias de acuerdo con el nivel de riesgo, se han asignado 56 integrantes de la policía que “cumplen el rol de enlace de coordinación con 271 esquemas de seguridad y protección de la Unidad Nacional de Protección. Lo anterior en aplicación del principio de concurrencia previsto en el Decreto 299 de 2017.

⁶¹⁸ El 15 de agosto de 2017. Los nuevos espacios fueron reglamentados mediante el Decreto 2026 de 2017.

5.11.72. Ahora bien, en relación con la solicitud formulada en el auto de 23 de marzo de 2021 proferido por la Sala Séptima de Revisión en el sentido de relacionar las gestiones concretas, intervenciones y la inversión (años 2017 a 2020) en dinero y personal adoptadas con el fin de garantizar el proceso de reincorporación política, social y/o económica en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, luego de recordar el objeto que persigue la **Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)** y las funciones que desarrolla para cumplirlo⁶¹⁹, consideró necesario precisar que esa autoridad carecía “de competencias legales para adoptar, definir e implementar medidas de seguridad o protección en favor de los exintegrantes FARC-EP que dejaron las armas en virtud del Acuerdo”. Puntualizó que su trabajo se encuentra dirigido a desarrollar una función “de colaboración armónica con las entidades del Estado facultadas para brindar seguridad como son: Unidad Nacional de Protección⁶²⁰ y la Fuerza Pública, especialmente, la Policía Nacional”⁶²¹.

5.11.73. Sin embargo, advirtió que si se consideraba que la ARN tenía la tarea de facilitar la reintegración y reincorporación a la vida civil de “quienes hicieron parte de GAOML y que voluntariamente se han desmovilizado” se cuenta con un grupo de beneficios que se ofrecen por conducto “de los Grupos Territoriales de la ARN, a nivel nacional”. Desde esa perspectiva, las personas firmantes del AFP en proceso de reincorporación a la vida civil están facultadas para “poner en conocimiento de la ARN situaciones que pongan en riesgo su vida e integridad física, con el fin de que se remita su caso a los organismos de seguridad del Estado”

5.11.74. Subrayó que aun cuando la ARN carece de competencia para adelantar acciones dirigidas a garantizar la seguridad o protección personal o colectiva de la población firmante del AFP y tampoco cuenta con presupuesto para llevar a cabo esas actividades, de todos modos, “con el fin de contribuir a la seguridad personal y física de la población objeto, diseñó e implementó una estrategia de prevención de los riesgos, planteada en tres ejes estratégicos o acciones”: **i)** articular institucionalmente las instancias creadas con el fin de ofrecer seguridad y protección; **ii)** gestionar los riesgos ante las autoridades competentes y **iii)** fortalecer las capacidades. Agregó que estas tres acciones estratégicas se adelantaban teniendo en cuenta un enfoque de prevención “mediante actividades encaminadas a mitigar la violación de derechos humanos, riesgos a su vida, integridad, libertad y seguridad personal”.

⁶¹⁹ “La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 4138 de 2011 modificado por el Decreto Ley 897 de 2017, tiene como objeto implementar la política de reincorporación y normalización de los ex integrantes de las FARC-EP y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas. En consecuencia, la labor de la ARN se encuentra orientada a desarrollar actividades e implementar el proceso de reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP y de las personas en proceso de reintegración desmovilizadas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (en adelante GAOML), destacando que en ambos contextos previamente ha de validarse por parte de las entidades competentes la condición de ex integrante de un GAOML”.

⁶²⁰ Según lo establece el artículo 3 del Decreto 4065 de 2011 compilado en el artículo 1.2.1.4. del Decreto 1066 de 2015.

⁶²¹ Entidad que, de conformidad con el artículo 218 de la Constitución Política, tiene a cargo el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

5.11.75. Respecto del primer eje relacionado con la tarea de articular institucionalmente las instancias creadas, a fin de ofrecer seguridad y protección, la ARN participa en las siguientes instancias:

en las sesiones de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP), la Subcomisión de Valoración de Casos de Amenaza de Reincorporados, Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Seguridad -MCIEC-, el Centro de Información para Desmovilizados (CI2DES), así:

En la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP) participan el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización -ARN-, la Unidad Nacional de Protección -UNP- (Dirección General), la Unidad Especial para la Edificación de la Paz de la Policía Nacional UNIPEP-, la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional -DIPOL-, el Cuerpo Elite de la Policía Nacional, la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, la Dirección de Implementación y Estabilización de las Fuerzas Militares -DIMES-, la Defensoría del Pueblo, la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Defensoría del Pueblo como invitado ocasional.

Se han trabajado más de 40 medidas para facilitar la articulación de acciones de las diversas entidades para reforzar la seguridad de los exintegrantes de las FARC-EP y miembros del nuevo partido político; estas medidas corresponden principalmente a (i) acciones de prevención, (ii) apoyo a la investigación judicial y capturas, (iii) mejorar en tiempos y calidad de las respuestas a las solicitudes de protección, (iv) fortalecer el seguimiento a las amenazas, (v) definir propuestas para reforzar seguridad de la población dispersa y (vi) la participación efectiva de los municipios en la seguridad y protección. Desarrollo de las Mesas de Seguridad (Decreto 299 de 2017) bajo la Presidencia del Consejero de Estabilización y Consolidación, se evalúa el riesgo en cada caso y define las medidas de seguridad a otorgar a exintegrantes de las FARC-EP y a miembros del partido político Comunes, anterior Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, en la que participa en calidad de invitado permanente la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). Mesas de Seguridad, en el marco de los Consejos Departamentales de Reincorporación, en las que participa la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, con el fin de brindar contexto frente al proceso de reincorporación y los retos que en materia de seguridad tiene esta población.

Participación en los territorios a los Consejos de Seguridad.

Participación en las sesiones del Comité de Información para la Seguridad de excombatientes -CI2DES-.

Mesas de Seguridad Semanales (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación).

Mesa de Articulación y Coordinación con enlaces de FARC-EP- Instancia Tripartita de Seguridad (ITPS).

Mesa de Seguridad de Mujeres Línea 4.26 CONPES 3931 de 2018.

Mesa Ampliada para la superación de la estigmatización.

Subcomité de prevención y garantías de no repetición.

Mesa de Cumplimiento a la Política de Seguridad y convivencia ciudadana

5.11.76. En relación con el segundo eje referente a la gestión de los riesgos ante autoridades competentes, puntualizó lo siguiente:

Como se ha señalado anteriormente, la labor de adoptar, definir e implementar medidas de seguridad o protección en favor de la población de proceso de reincorporación ha sido asignada, entre otras entidades, a la Unidad Nacional de Protección y la Fuerza Pública, en particular a la Policía Nacional⁶²².

Para el cumplimiento de lo anterior, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), desarrolló el "Instructivo para la orientación y apoyo por riesgo de seguridad contra la vida e integridad física de la población objeto de la ARN" (CÓDIGO: IR-I-13), documento en el que se establece el procedimiento para gestionar las solicitudes de protección ante la Unidad Nacional de Protección (UNP), y de igual manera, el desarrollo de medidas preventivas de seguridad ante la institucionalidad pública, esto es ante la Policía Nacional.

Así mismo, en dicho documento se señala el marco institucional para la seguridad de la población objeto de la ARN, los mecanismos de gestión para la seguridad y protección, orientaciones ante una posible situación de riesgo de seguridad; por otro lado se establece la importancia de realizar el reporte de los hechos constitutivos de riesgo o amenaza ante las autoridades competentes como la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Fuerza Pública.

Esto se traduce en la reducción de tiempos de gestión y además facilita el trámite para la persona afectada. En este sentido, las situaciones de riesgo manifestadas de manera voluntaria por la población objeto de atención de la ARN, se han atendido y se ha adelantado la gestión oportuna a los casos de riesgo, lo anterior considerando que la solicitud de evaluación de riesgo o aceptación de medidas, medios, mecanismos para la protección de derechos fundamentales, tramitados ante la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Policía Nacional requiere siempre la autorización de la persona.

De conformidad con lo anterior, cuando en desarrollo de la atención de la ARN se advierta la existencia de conductas constitutivas de delito, se orientará a la persona en proceso para que formule la respectiva denuncia. Bajo este contexto, se han atendido las situaciones de riesgo manifestadas

⁶²² “Es pertinente mencionar que en desarrollo del punto 3.4.7.4.1, del Acuerdo, se expidió el Decreto 299 de 23 de febrero de 2017, "Por el cual se adiciona 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", que creó el "PROGRAMA DE PROTECCIÓN ESPECIALIZADA DE SEGURIDAD Y PROTECCION", a cargo de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección (UNP)". // Ahora bien, se reitera que, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), tiene la misión de reintegrar y reincorporar a la sociedad civil a las personas que hicieron parte de GAOML y que voluntariamente se han desmovilizado, y para esto se ha dispuesto la atención de la población objeto a través de los Grupos Territoriales a nivel nacional, en donde el desmovilizado puede poner en conocimiento las situaciones que pongan en riesgo su vida e integridad física, con el fin de que se remita su caso a los organismos de seguridad del estado. Así las cosas, en caso de existir una situación de riesgo en razón de la condición de desmovilizado exintegrante de las F ARC-EP, una vez esta persona comunique su presunta situación de riesgo al Grupo Territorial de la ARN al cual se encuentran asistiendo y de conformidad con las normas antes citadas, se coordinará con las autoridades competentes (Policía Nacional y Unidad Nacional de Protección – UNP para que éstas adelanten el estudio del riesgo y adopten las medidas de seguridad pertinentes.

por la población objeto de atención y se ha hecho la gestión oportuna a los casos de riesgo. Todos los casos reportados han sido tramitados ante la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Policía Nacional (PONAL), por eso, desde mayo del 2017 al 31 de marzo de 2021 se han remitido a la UNP 1.008 casos de riesgo de población en proceso de reincorporación.

5.11.77. Sobre el tercer eje concerniente al fortalecimiento de capacidades, indicó que la ARN ofrece a las personas firmantes del AFP en tránsito a la vida civil actividades de “socialización de la ruta de protección y de los mecanismos institucionales que han sido establecidos para prevenir afectaciones en contra de sus derechos y garantías fundamentales”. Esta actividad favorece tanto a la población que se encuentra dentro de los antiguos ETCR como a la que se encuentra por fuera.

5.11.78. Relató, asimismo, que en el año 2018 se desarrollaron las siguientes líneas de acción: **i)** coordinación y articulación institucional para la gestión del riesgo en materia de prevención y protección de la población en proceso reincorporación; **ii)** fortalecimiento de habilidades y competencias de la población en proceso reincorporación para la prevención y gestión del riesgo⁶²³; **iii)** fortalecimiento institucional en materia de prevención respecto a la población en proceso de reincorporación⁶²⁴.

5.11.79. Destacó que durante el año 2019 se implementó la estrategia de iniciativas de prevención del riesgo con las siguientes líneas de acción: **i)** coordinación y articulación institucional para la gestión del riesgo en materia de prevención y protección de la población en proceso de reincorporación; **ii)** fortalecimiento de la capacidad institucional en la gestión de los riesgos de la población objeto de atención de la ARN; **iii)** construcción de la cartilla de prevención UNP - ARN para población reincorporada

5.11.80. Trajo a colación que a lo largo del año 2020 se realizaron actividades que beneficiaron a cerca de 1.500 personas en tránsito hacia la vida civil. De este modo, indicó que se había contribuido a fortalecer los conocimientos de esta población sobre la Cartilla de Autoprotección y Seguridad, así como acerca del Instructivo para la Orientación y Apoyo por Riesgo de Seguridad Contra la Vida e Integridad Física de la Población Objeto de la ARN. Estas actividades fueron realizadas en los Grupos Territoriales de la ARN y fueron dirigidas a la población objeto de atención de la entidad.

5.11.81. Adicionalmente informó que se acudió a las redes sociales y medios de comunicación para transmitir audios y videos dirigidos a promover “la sana convivencia, la resolución pacífica de conflictos, los cuales

⁶²³ “A través de los seminarios taller a nivel territorial en valores, convivencia y Derechos humanos, se han generado espacios colectivos, participativos y reflexivos con la población excombatiente, sobre la dignidad humana, los valores y las conductas sociales influyentes en la cultura de la legalidad y la sana convivencia y, la conciencia sobre las acciones preventivas para el auto cuidado de la población objeto, sus familias y comunidades. Cada uno de los talleres desarrollados en territorio, se han planteado teniendo en cuenta las dinámicas contextuales”.

⁶²⁴ “Se realizaron Foros de Gestión Preventiva del Riesgo a la vulneración de derechos humanos con el propósito de fortalecer la capacidad de respuesta de las instituciones para actuar, afrontar las amenazas, mitigar las vulnerabilidades y las eventuales consecuencias de violaciones de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal de grupos y comunidades en situación de riesgo”.

sensibilizan frente a los riesgos de la población en reincorporación”. Advirtió que, gracias a la Estrategia de Seguridad y Gestión del Riesgo de la ARN, “se implementó la campaña: #LASEGURIDADCOMPROMISODETODOS” por medio de la cual se remitieron “vía Twitter 10 piezas informativas y por Facebook 10 piezas publicitarias con mensajes de prevención del riesgo”. Esta estrategia permitió llegar a un número aproximado de la población objeto de atención de la ARN. También se han enviado mensajes de texto relacionados tanto con la ruta de atención a casos de riesgo, como con la resolución de conflictos que impactan un aproximado de 9.000 personas de reincorporación.

5.11.82. En lo atinente a las acciones para fortalecer las capacidades individuales y colectivas, resaltó que se realizaron varios talleres y que, al tiempo, se acordó con el Consejo Nacional de Reincorporación –CNR–, la Consejería Presidencial y la ARN, la propuesta de estrategia de seguridad para las mujeres exintegrantes FARC-EP según sus especificidades y riesgos diferenciales. Manifestó que en la actualidad se estaba “a la espera de aprobación por parte de los citados organismos”.

5.11.83. Además, puso de presente que en un trabajo articulado con la Policía Nacional se realizó el "foro de gestión preventiva del riesgo para la población reincorporada" cuyo propósito consistió en actualizar los conocimientos de la UNIPEP en materia de reincorporación y derechos de los exintegrantes de grupos armados organizados al margen de la ley y tuvieron lugar varias capacitaciones que quedaron señaladas en el documento presentado como respuesta al auto de 23 de marzo dictado por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional.

5.11.84. Indicó que por medio de un trabajo articulado con el Ministerio del Interior se ha trabajado en una Mesa con el fin de implementar el Decreto 660 de 2018 que creó el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios e informó que durante los meses de octubre y noviembre de 2020, en el marco de un trabajo coordinado con “la Policía Nacional –UNIPEP–, se realizaron 5 actividades de fortalecimiento de capacidades en temas de autoprotección, Código de convivencia ciudadana y violencias basadas en género.

5.11.85. En relación con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), reglamentados a partir del Decreto Ley 893 de 2017, informó que su objetivo consiste en planificar y gestionar planes y programas sectoriales con el fin de “implementar con mayor celeridad el desarrollo rural y la transformación estructural del campo, sobre la base de un plan construido de manera participativa, desde el territorio, que tome como referente a la ciudadanía, a las autoridades de las entidades territoriales y al Gobierno Nacional”. Destacó que para cumplir con ese propósito fueron focalizados 170 municipios sobre la base de criterios tales como **i)** los niveles de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; **ii)** el grado de afectación derivado de la violencia; **iii)** la debilidad de la institucionalidad administrativa y **iv)** la capacidad de gestión y presencia de cultivos ilícitos y de otras economías ilegales.

5.11.86. Puntualizó que el proceso de construcción de los PDET partió de la “visión compartida de las comunidades, el Gobierno territorial y el Gobierno Nacional para un período de 15 años, a partir de un proceso participativo donde se plantearon las principales necesidades en materia de provisión de bienes y servicios para garantizar su desarrollo socio económico y el cierre de brechas”. Resaltó que de ese proceso tomaron parte “más de 200 mil personas y fue desarrollado a partir de 3 fases: **i)** veredal⁶²⁵; **ii)** municipal⁶²⁶ y **iii)** subregional⁶²⁷. Destacó que “como resultado del proceso participativo se logró la identificación de 32.808 iniciativas que plantean las principales necesidades de los territorios y que, a su vez, constituyen una visión del desarrollo de cada una de las Subregiones PDET, así como las acciones necesarias para garantizar el cierre de brechas en torno a los 8 pilares temáticos definidos en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), entre los cuales resaltan las iniciativas distribuidas en el pilar de Educación y Primera Infancia Rural y el de Reactivación Económica y Producción Agropecuaria”.

5.11.87. Preciso que implementar esas iniciativas haría posible transformar los territorios y ofrecería una nueva visión al desarrollo conjunto “gracias al trabajo de planeación con enfoque territorial”. Manifestó que desde la suscripción de los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) comenzó la etapa de ejecución con el fin de “cubrir las necesidades expresadas por las comunidades en las 32.808 iniciativas durante los 10 años de implementación de los PDET y los 5 años de período de transición y estabilización”.

5.11.88. Acentuó que, de este modo, desde la Agencia de Renovación del Territorio (ART) se ha llevado a cabo una labor de articulación con distintos actores del orden nacional y territorial, así como entidades privadas y de cooperación internacional. Ello, a efectos de desarrollar “los proyectos requeridos por las comunidades para solventar las necesidades identificadas a partir de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)”. Expresó que, si se consideraba que el PDET era un plan territorial, resultaba indispensable trabajar de modo articulado con “entidades públicas del nivel nacional y territorial y entidades privadas para identificar diferentes fuentes de financiación que permitan la implementación del plan”.

5.11.89. Puso de presente que hasta el día de hoy, en virtud de ese trabajo coordinado, “ha sido posible identificar fuentes como el OCAD Paz, Obras por Impuestos, Obras PDET-ART, y Trazador Paz-PON, entre otras”. De esta forma, mostró que se invirtieron recursos en sectores neurálgicos “para el cierre de brechas como son el sector educativo, el de transporte, el de energía o el de vivienda, agua y saneamiento básico”. En esa misma línea, subrayó que era de esperarse que “la inversión en proyectos de infraestructura,

⁶²⁵ Implementada en más de 11 mil veredas.

⁶²⁶ Realizada en los 170 municipios priorizados.

⁶²⁷ Desarrollada en las 16 Subregiones PDET, donde se reconocieron las iniciativas estratégicas y se consignaron en el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR).

sociales, educativos, de salud y de capacitación para la población, así como la formación y apoyo de estrategias de generación de ingresos, se traduzca en un impacto positivo sobre la prevención de la violencia a partir de la generación de empleos y mayores oportunidades para la población PDET”.

5.11.90. En lo relativo a la solicitud hecha en el auto de 23 de marzo de 2021 proferido por la Sala Séptima de Revisión en el sentido de que se informara acerca de cómo han reaccionado las autoridades locales y departamentales frente a las medidas adoptadas y cómo ha respondido también la Fuerza Pública –Comandancia General de las Fuerzas Militares y de la Policía– al respecto e indicaran en qué podría mejorar su desempeño, señaló que en vista de que la ARN no tiene competencia en materia de garantías de seguridad y protección de la población firmante del AFP en proceso de reincorporación, referirá aquellas acciones que acreditan “la aceptación que ha tenido la política de reincorporación por parte de las autoridades locales y departamentales, en el desarrollo de acciones ejecutadas a nivel territorial”.

5.11.91. Al respecto, indicó que la ARN puso en marcha una estrategia para impulsar el trabajo coordinado entre la política y el proceso de reincorporación “con las herramientas de planeación local y departamental”. Resaltó la participación conjunta de los Grupos Territoriales de la ARN “en los espacios dispuestos por cada entidad territorial para la construcción de los planes de desarrollo local”. Preciso que, tratándose de municipios en los que se han instaurado Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR), “la interlocución con los nuevos gobiernos se articuló desde estos espacios, así como con las mesas y demás instancias departamentales”.

5.11.92. Entre los resultados obtenidos mencionó los siguientes: **i)** la política de reincorporación incluida en 276 municipios de los 283 priorizados por la ARN⁶²⁸; **ii)** la política de reincorporación fue incluida en 31 de los 32 departamentos del país⁶²⁹ y **iii)** la política de reincorporación fue incluida efectivamente en 120 de los 170 municipios PDET. Los restantes no se priorizaron por la estrategia, dado el bajo número de personas en reincorporación que allí habitan (menos de 20).

5.11.93. Acerca de los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR), informó que se trataba de instancias significativas para que la política de reincorporación a nivel local pueda posicionarse y ofrezca espacios “de diálogo y concertación con las comunidades que habitan los territorios donde se desarrolla la reincorporación”. Subrayó que la gestión adelantada permitió ofrecer apoyo para implementar y sostener distintos proyectos productivos, tanto como desarrollar iniciativas dirigidas “a mejorar la atención educativa y de salud de las personas en reincorporación y demás integrantes de la comunidad”. Indicó que esto ha sido factible en virtud del apoyo prestado “por el Gobierno nacional a las instancias pactadas en el Acuerdo, como son el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y sus instancias territoriales, los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR)”. Adicionalmente destacó la

⁶²⁸ La Política de reincorporación fue incluida en los 23 municipios donde se instalaron antiguos ETCR.

⁶²⁹ San Andrés no se priorizó.

gestión de la ARN relacionada con “la formalización de siete Consejos Departamentales de Reincorporación (CDR) vía decreto de los entes territoriales”.

Instancia	Departamento	Soporte normativo
Consejo Departamental de Reincorporación de Antioquia	Antioquia	Decreto 5207 de 2019
Consejo Territorial de Reincorporación	Meta	Decreto 274 de 2018.
Consejo Territorial de Reincorporación del Departamento del Cauca	Cauca	Decreto 0836 de 2018
Mesa Departamental de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz	Chocó	Decreto 0312 de 2018
Consejo Territorial de Reincorporación del Departamento de Nariño	Nariño	Decreto 204 de 2019
Consejo Departamental de Reincorporación del Departamento de Caquetá	Caquetá	Decreto 717 de 2019
Mesa Departamental de Reincorporación del Tolima	Tolima	No se ha formalizado el Consejo

5.11.94. Así mismo, destacó como un logro de gran relevancia de la gestión territorial de la ARN la creación formal de siete instancias departamentales y una regional para coordinar la política de reincorporación en departamentos donde no existen Consejos Territoriales de Reincorporación. Al respecto:

Instancia	Soporte normativo
Mesa Técnica para la Población Reincorporada del Departamento de Sucre.	Decreto 0717 de 2018
Mesa Territorial de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz del Departamento de Santander.	Decreto 050 de 2019
Mesa Técnica de Reincorporación del Departamento de Bolívar.	Decreto 82 de 2019
Mesa Departamental de Reincorporación del Huila	Decreto 0121 de 2019.
Mesa Departamental de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz en el Chocó	Decreto 0312 de 2018.
Mesa Territorial de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz en el Valle del Cauca.	Decreto 0803 del 30 de abril de 2020
Mesa Departamental de Reincorporación de Risaralda.	No se ha formalizado el Consejo.
Mesa Regional de Construcción de Paz del Magdalena Medio	Artículo 22 Constitución Política; CONPES 3867 de 2016; CONPES 3931 de 2018; Decreto 1675 de 2016.

5.11.95. De igual forma señaló que, con el objeto de fortalecer estas instancias, fue establecida la Mesa Técnica de Consejo Territorial de Reincorporación –integrada por equipos técnicos de la ARN y el CNR– y se le atribuyó la tarea de coordinar acciones de seguimiento y acompañamiento. Así mismo, informó que las Fuerzas Militares han tomado parte de los distintos espacios que convocan las autoridades de los niveles local y central “para atender las situaciones de seguridad en las que se ve relacionada población en proceso de reincorporación, tales como la realización del Centro Integrado de Información para la Seguridad de personal desmovilizado de FARC (CI2DES)”.

5.11.96. Indicó que el mencionado Centro Integrado CI2DES se encuentra liderado por el Ministerio de Defensa Nacional y la Secretaría Técnica es ejercida por el Cuerpo Elite de la Policía Nacional, así como por la Mesa de Articulación Interinstitucional de Seguridad (MCIEC), liderada por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. Agregó que lo anterior ha hecho posible articular medidas de seguridad a nivel municipal.

5.11.97. En tal sentido, sostuvo que ha sido factible “atender el traslado y/o evacuación del personal en reincorporación con situaciones de riesgo inminente, de manera aérea y terrestre, al igual que por necesidades de salud;

procedimientos que se atienden con los recursos propios, asignados para el funcionamiento de las Fuerzas Militares”. Acentuó que, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, Política Sectorial de Seguridad y Defensa y la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, “coordina y articula a nivel interinstitucional el direccionamiento y despliegue del servicio de policía”. Lo anterior, para cumplir con los mandatos que se desprenden del ordenamiento jurídico, al igual que con las políticas trazadas por el Gobierno nacional en materia de seguridad y convivencia pacífica, particularmente, con los criterios fijados en relación con los compromisos que surgen de la implementación del AFP.

5.11.98. Añadió que, de la misma manera, en el marco de la “Gestión Pública Territorial de la Convivencia y Seguridad Ciudadana, a nivel regional, departamental y municipal”, se articula la institución con las autoridades de policía y se coordinan sus capacidades para obtener logros fijados en los Planes de Desarrollo Territorial, al tiempo que participa en formular y, posteriormente, en ejecutar los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana PISCC, mediante el despliegue de su servicio y “con el fin atender las problemáticas que afectan el libre goce, ejercicio de derechos y libertades en el territorio colombiano”.

5.11.99. Señaló que, de esta manera, puede observarse cómo las autoridades de policía son “corresponsables en el diseño y ejecución de acciones en el marco de la prevención, control e investigación del delito; igualmente, en la promoción e implementación efectiva del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”. El objetivo que buscan consiste en promover que las relaciones con la comunidad se articulen de manera óptima. Además, puso especial énfasis en lo relativo a las responsabilidades atribuidas a la Policía Nacional en el marco de las negociaciones del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; en ese sentido, advirtió sobre la creación de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz –UNIEP⁶³⁰ “como una apuesta de la Policía Nacional para contribuir a la consolidación y la construcción de paz en el país”.

5.11.100. Bajo la óptica expuesta, indicó que la Policía Nacional por conducto de UNIEP ha permanecido en el territorio desde el año 2016, enfocándose en la jurisdicción de las Unidades Policiales en las que se llevan a cabo “las labores relacionadas con la ejecución de los compromisos y responsabilidades derivados de la construcción de paz”. Destacó que para ese efecto contaba con “diversas capacidades del servicio de policía, como son: Carabineros, Protección, Policía Judicial, Observadores Policiales e Inteligencia Policial, esta última desde los Departamentos de Policía”. Agregó que actualmente la Policía Nacional disponía de una “capacidad diferencial de

⁶³⁰ Cuya “estructura y funciones por medio de la Resolución No. 1710 del 22 de abril de 2016, [tuvo] el objeto de “direccionar, articular y operacionalizar las acciones correspondientes a las líneas de gestión del servicio de policía, análisis jurídico, víctimas del conflicto armado, historia, memoria histórica y contexto para la ejecución de los compromisos y responsabilidades misionales y complementarias relacionadas con el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, y la implementación de los Acuerdos Finales de Paz”.

758 hombres y mujeres que despliegan el servicio de policía en el marco de la convivencia y seguridad ciudadana en cada uno de los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación o donde por disposición del Gobierno nacional han sido trasladados”.

5.11.101. De la manera señalada, han podido promover la convivencia pacífica, así como reconstruir el tejido social con la población firmante del AFP en proceso de tránsito hacia la vida civil. Agregó que la población objeto de estas actuaciones se encontraba agrupada de manera colectiva y que “toda las capacidades y oferta institucional en materia de prevención, disuasión y control del delito se encuentra desplegada en el servicio de policía transversalmente en todo el territorio colombiano”.

5.11.102. Ahora, también advirtió sobre la necesidad de reconocer que las autoridades locales y departamentales se han involucrado en asegurar la garantía a la vida, integridad y seguridad de la población firmante del AFP en proceso de reincorporación. Igualmente, consideró necesario admitir que estos procesos varían “según el territorio y la capacidad institucional instalada”. De todas maneras, señaló que “estas autoridades han demostrado un relativo nivel de compromiso con las acciones impulsadas para la población en reincorporación”. Con el fin de ilustrar su aserto, trajo como ejemplo la participación de esas autoridades en las sesiones territoriales de la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Seguridad de Personas en Reincorporación y en las reuniones territoriales del Centro Integrado de Información sobre Desmovilizados CI2DES, en las cuales se ha vinculado la institucionalidad territorial, así:

En las sesiones territoriales de la Mesa de Coordinación Interinstitucional, creada en este Gobierno, han participado 76 autoridades, entre las cuales están Comandantes de División o Brigadas del Ejército Nacional, Comandantes de Policía Departamental, Gobernaciones, Alcaldías y Personerías municipales, Defensorías y Procuradurías Regionales. (...) El Centro Integrado de Información para la Seguridad de Población Desmovilizada - CI2DES, ha llevado a cabo 19 reuniones territoriales, en las cuales, con base en la jurisdicción donde se realicen las sesiones, se abordan temas asociados a las coordinaciones institucionales en el territorio, estrategias de gestión del riesgo y seguridad, articulación territorial para la protección, líneas de atención, avances investigativos y resultados operacionales respecto a hechos presentados en contra Personas en Reincorporación.

De la misma manera, los compromisos y medidas que se adoptan en torno a la misionalidad del Cuerpo Élite Policial se enmarcan en el despliegue de actividades investigativas y articulación e integración de información que permita identificar los responsables, al igual de afectar y dismantelar estructuras que inciden en hechos de violencia contra la población en mención. Ahora bien, en el marco de la Mesa de Coordinación Interinstitucional han surgido diversas conclusiones y compromisos en el ámbito de acción de las entidades locales y departamentales. Algunos de estos comprenden: Inclusión por parte de la administración local y departamental, de acciones dentro de los Planes de Desarrollo orientadas a la población en procesos de reincorporación. El suministro de información pertinente sobre casos de riesgo o afectación, por parte de las personas en

reincorporación a las entidades de la Mesa para agilizar y activar los procesos que corresponda. Identificación de casos de riesgo y seguimiento al estado de las decisiones sobre medidas de protección en casos particulares, para su priorización.

5.11.103. Llamó la atención, asimismo, acerca de que la actividad de las autoridades territoriales ha estado relacionada con los procesos de evacuación de personas en proceso de reincorporación y/o sus familiares de zonas de amenaza o riesgo. En relación con estas acciones no solo han ofrecido el apoyo operativo indispensable, sino también han respaldado la realización del componente humanitario, a efectos de que las evacuaciones se lleven a cabo de la mejor manera posible. En ese sentido:

Así, han contribuido al desarrollo de 13 extracciones en el año 2020 y 3 en lo que va corrido del año 2021, poniendo a salvo a más de 40 personas de esta población en un esfuerzo articulado y coordinado con entidades del orden nacional como la IJNP, la ARN, el Ministerio de Defensa Nacional y la [Consejería Presidencial para la Estabilización] CPEC, entre otras. En algunos casos, las autoridades del territorio han incluido dentro de los Planes Territoriales de Desarrollo y los Planes Integrales de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, acciones y medidas específicas para la población en reincorporación, a la vez que llevan a cabo de manera regular la activación de las rutas de atención a esta población cuando las circunstancias así lo exigen. Es el caso, por ejemplo, de departamentos como Meta, Nariño y Antioquia que se encuentran desarrollando estas iniciativas activamente. Por otra parte, con el acompañamiento técnico del Ministerio del Interior, 10 departamentos y 5 municipios han formulado y puesto en marcha rutas de atención específicas para líderes sociales y defensores de derechos humanos y personas en reincorporación, a saber: Antioquia, Cauca, Córdoba, Nariño, Norte de Santander, Caquetá, Valle del Cauca, Meta, Putumayo, Tolima, Bogotá, Cartagena, Medellín, Florencia y San José de Uré.

5.11.104. A partir de lo expuesto, concluyó que la articulación de las autoridades territoriales con las acciones dirigidas a garantizar la seguridad y protección de la población del AFP en proceso de reincorporación a la vida civil ha sido positiva “aunque podría ser mejor si para esas autoridades fuera más clara la caracterización de esta población como población vulnerable con derecho a especial protección por parte del Estado, conforme lo ha reiterado la Corte Constitucional”.

5.11.105. Añadió que el trabajo articulado se podría facilitar en la medida en que, por ejemplo, tratándose de operaciones de evacuación frente a situaciones de riesgo o amenaza que se ciernen de manera inminente sobre la población en proceso de reincorporación existiera “la mayor disponibilidad de recursos presupuestales para costear los desplazamientos desde los puntos de extracción y la atención humanitaria inmediata una vez producida la evacuación, tanto en los municipios de origen como en los de destino”. Finalmente, reiteró “la importancia de que los municipios y los departamentos impulsen y financien Programas Integrales de Seguridad y Protección para las Comunidades y organizaciones en los Territorios (Decreto 660 de 2018) y que incorporen en sus planes de desarrollo y en sus planes de prevención a esta población como sujetos beneficiarios y disposiciones específicas en función de sus riesgos en el correspondiente territorio”.

5.11.106. En relación con la solicitud formulada en el auto de 23 de marzo de 2021 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional en el sentido de que puntualizaran si la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETS) contribuye y cómo a la garantía de la seguridad en las zonas donde hay mayor violencia en contra de las y los excombatientes de las F ARC-EP que suscribieron el Acuerdo Final y se encuentran en proceso de reincorporación política, social y/o económica, se respondió de la siguiente manera.

5.11.107. En primer lugar, reiteró que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PEDET– fueron reglamentados por el Decreto Ley 893 de 2017 y su propósito principal consiste en diseñar y gestionar planes y programas sectoriales para ejecutar de la forma más célere posible “el desarrollo rural y la transformación estructural del campo, sobre la base de un plan construido de manera participativa desde el territorio que tome como referente a la ciudadanía, a las autoridades de las entidades territoriales y al Gobierno Nacional”. Puso de presente que para lograr ese cometido fueron focalizados 170 municipios de acuerdo con criterios como “los niveles de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; grado de afectación derivado de la violencia; debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión y presencia de cultivos ilícitos y de otras economías ilegales”.

5.11.108. Igualmente, insistió en que el proceso que condujo a la construcción de los PDET consideró “la visión compartida de las comunidades, el Gobierno territorial y el Gobierno nacional para un período de 15 años, a partir de un proceso participativo donde se plantearon las principales necesidades en materia de provisión de bienes y servicios para garantizar su desarrollo socioeconómico y el cierre de brechas” e informó que de este proceso –desarrollado en tres fases⁶³¹– tomaron parte más de 200 mil personas. Enfatizó, de igual manera, que implementar estas iniciativas hará factible transformar los territorios y construir una “visión de desarrollo conjunto gracias al trabajo de planeación con enfoque territorial”⁶³².

⁶³¹ Una veredal implementada en más de 11 mil veredas; una municipal, realizada en los 170 municipios priorizados y una subregional desarrollada en las 16 Subregiones PDET, donde se reconocieron las iniciativas estratégicas y se consignaron en el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR). Como resultado del proceso participativo se logró la identificación de 32.808 iniciativas que plantean las principales necesidades de los territorios y que, a su vez, constituyen una visión del desarrollo de cada una de las Subregiones PDET, así como las acciones necesarias para garantizar el cierre de brechas en torno a los 8 pilares temáticos definidos en los PART, entre los cuales resaltan las iniciativas distribuidas en el pilar de Educación y Primera Infancia Rural y el de Reactivación Económica y Producción Agropecuaria”.

⁶³² “A partir de la suscripción de los 16 P ATR, inició la fase de implementación con el objetivo de cubrir las necesidades expresadas por las comunidades en las 32.808 iniciativas durante los 10 años de implementación de los PDET y los 5 años de período de transición y estabilización. De esta manera, desde la ART se ha trabajado en la articulación con diferentes actores del orden nacional y territorial, así como entidades privadas y de cooperación internacional, con el objetivo de implementar los proyectos requeridos por las comunidades para solventar las necesidades identificadas a partir de los PATR. De esta manera, teniendo en cuenta que el PDET es un plan territorial, se debe trabajar articuladamente con entidades públicas del nivel nacional y territorial y entidades privada para identificar diferentes fuentes de financiación que permitan la implementación del plan. Hasta el momento, gracias a ese trabajo de articulación ha sido posible identificar fuentes como el OCAD Paz, Obras por Impuestos, Obras PDET-ART, y Trazador Paz-PON, entre otras. Así, por ejemplo, se han invertido recursos en sectores claves para el cierre de brechas como son el sector educativo, el de transporte, el de energía o el de vivienda, agua y saneamiento básico. De esta manera, se

5.11.109. Acerca de la solicitud presentada en el auto proferido el 23 de marzo de 2021 por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional en el sentido de que especificara si en relación con las gestiones concretas, intervenciones e inversión les ha sido posible aplicar, cómo y, en qué medida, el principio de coordinación y corresponsabilidad, así como en el sentido de que precisara cuáles han sido y son los principales obstáculos que impiden un trabajo articulado y corresponsable entre las distintas autoridades competentes y cómo superarlos, respondió de la manera que se expone a continuación.

5.11.110. En primer lugar se refirió al contenido del principio de coordinación y corresponsabilidad contemplado en el punto 3.4.1 del AFP de acuerdo con el cual "en el marco del fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, la coordinación y corresponsabilidad entre todas las instituciones del Estado es necesaria para garantizar la efectividad de las medidas adoptadas en materia de seguridad, para lo cual se deberá asegurar la articulación de las instituciones del orden nacional, departamental y municipal". Sobre ese extremo, consideró indispensable indicar que

la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Seguridad de Personas en Reincorporación, liderada por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación es una materialización de la mencionada coordinación y corresponsabilidad, impulsando desde el año 2019 la articulación y coordinación interinstitucional de las entidades del Estado con competencias en materia de seguridad de la población en reincorporación, así como acordando y desplegando de manera articulada la implementación de las políticas, programas, acciones y medidas institucionales correspondientes. La aplicación de la coordinación y corresponsabilidad en las acciones de la Mesa se ve claramente reflejada en las respuestas desarrolladas a los numerales i) y ii) anteriores que describen las gestiones e intervenciones específicas adelantadas para garantizar los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la seguridad de las y los excombatientes, y las actuaciones de las entidades del orden local y departamental frente a las medidas adoptadas en los territorios. En tal sentido, agradecemos remitirse a dichos numerales. Adicionalmente, procede mencionar otros espacios de coordinación y corresponsabilidad, como en el ámbito de las acciones contra la estigmatización de la población excombatiente, en el que se coordinaron las acciones para la creación de una Estrategia (2018), desde la Mesa Técnica de Prevención de la Estigmatización liderada por la ARN y el Consejo Nacional de Reincorporación –en adelante CNR–; en lo referido a las necesidades del programa de protección, contextos territoriales y aumento del riesgo con ocasión a la estigmatización. Así mismo, en 2019, se apoyó en la implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención Temprana y Superación de la Estigmatización dirigida a las personas en reincorporación, así como sus familias y demás asociaciones colectivas, aprobada en sesión No. 106 del CNR, en diciembre de 2019. En ese mismo año se realizaron los talleres "Construyendo Paz, Territorio y Vida", realizados en diferentes municipios del país, para la disminución de la discriminación de las personas en reincorporación y reducción de la estigmatización. Otro ejemplo de

espera que la inversión en proyectos de infraestructura, sociales, educativos, de salud y de capacitación para la población, así como la formación y apoyo de estrategias de generación de ingresos, se traduzca en un impacto positivo sobre la prevención de la violencia a partir de la generación de empleos y mayores oportunidades para la población PDET”.

coordinación y corresponsabilidad se registra en la definición e implementación de medidas para la seguridad y protección en la época electoral en la que se coordinan la ARN, la UNP, la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, tanto para las elecciones de 2019, como para las elecciones de 2022.

5.11.111. Además indicó que si se consideraban las competencias de la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) en materia de prevención del riesgo de la población firmante del AFP en proceso de reincorporación a la vida civil, se podían resaltar las siguientes actividades: **i)** coordinar con las entidades competentes a efectos de adoptar medidas de protección y seguridad a favor de la población en proceso de reincorporación, como son la UNP, el Ejército Nacional y la Policía Nacional; **ii)** diseñar e implementar un instructivo para la atención de casos de riesgo de las personas desmovilizadas, incluyendo los exintegrantes de las FARC-EP; **iii)** participar en instancias interinstitucionales como la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP), la Subcomisión de Valoración de Casos de Amenaza de Reincorporados, la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Seguridad MCIEC-, el Centro de Información para Desmovilizados (CI2DES).

5.11.112. Manifestó que las acciones mencionadas en otros apartes de la respuesta ofrecida por el Gobierno nacional al auto proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional muestran, claramente, que se ha dado aplicación de los principios de coordinación y corresponsabilidad, esto es, que las autoridades competentes han adoptado “medidas de protección a favor de los exintegrantes de las FARC-EP” a lo que se añade que también se ha presentado “la colaboración por parte de las demás entidades que se encargan de la implementación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz.

Así el aumento constante de personal disperso (más de 9.000 desmovilizados en 579 municipios y 32 departamentos) ha [resultado] ser un desafío a la adecuada ejecución del proceso de reincorporación. Un número importante de personas en reincorporación se ubica en zonas con complejidades de orden público, con presencia de economías ilícitas y Grupos Armados Organizados. Para poder garantizar el acceso a la población en reincorporación, se deben microfocalizar los esfuerzos de seguridad para esta población, incluso a nivel municipal y con el concurso de las autoridades territoriales. Por medio de la Mesa de Articulación Interinstitucional de Seguridad que lidera la Consejería para la Estabilización, se ha iniciado la articulación de medidas de seguridad a nivel municipal para el personal disperso, iniciando planes de articulación en seguridad con participación de Alcaldes, secretarios de Gobierno de las gobernaciones, Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), Unidad Nacional de Protección, Fiscalía, Misión de Verificación ONU, Procuraduría, Defensoría y comandantes militares y policiales de cada municipio.

5.11.113. Destacó que los municipios microfocalizados no solo son representativos por las afectaciones a la población firmante del AFP en proceso de reincorporación a la vida civil y añadió que en estos se han

desarrollado actividades concretas con el fin de **i)** “ubicar y contactar al personal desmovilizado por parte de la Fuerza Pública, con la intermediación de ARN, Alcaldes y ONU; priorizando aquellas personas que han manifestado riesgos en seguridad y no han recibido respuesta de análisis de riesgo de LTJ\TP”e **ii)** “impulsar y apoyar las labores de investigación y captura que adelanta la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General y el Cuerpo Elite de la Policía Nacional.

5.11.114. No obstante, advirtió sobre el rechazo por parte de la población firmante del AFP a ser contactada “directamente por Fuerza Pública”. Sobre el punto indicó que esto se ha convertido en “una de las principales barreras para poder activar de forma eficiente la ruta de protección”. Por ello,

a efectos de “fortalecer la comunicación entre las autoridades y el personal desmovilizado que se encuentra disperso en todo el territorio nacional se está trabajando continuamente con la ARN para generar interlocución a través de esta entidad y de esta manera poder identificar medidas de protección especiales que puedan ser requeridas para garantizar la seguridad del personal desmovilizado. En el marco de las competencias de las Fuerzas Militares, la articulación y coordinación de las unidades militares ubicadas en el terreno, con las demás instituciones comprometidas en la implementación del Acuerdo Final, dentro del cual se distinguen temas particulares de seguridad, se proyecta desde el Comando Conjunto Estratégico de Transición, unidad orgánica al Comando General de las Fuerzas Militares, desde donde se emiten lineamientos que permiten fortalecer los canales y mecanismos de coordinación en todos los niveles del mando militar. Es por ello, que se mantiene la comunicación permanente con las agencias propias o no de la implementación, así como, con los demás organismos de seguridad del Estado con responsabilidad en labores de seguridad y protección en el marco de sus roles y misiones, logrando de esta forma apoyar el traslado y/o evacuación de personas en proceso de reincorporación así:

No.	Fecha	Cantidad Personal Evacuado	Tipo Extracción	Lugar
1	10/04/2020	15	Aérea	Vereda La Blanquita Corregimiento de Murri. Municipio de Frontino (Antioquia)
2	11/04/2020	1	Terrestre	Corregimiento de Chaguerado. Municipio de Murindó.
3	1/07/2020	1	Terrestre	Vereda La Blanquita Corregimiento de Murri. Municipio de Frontino (Antioquia)
4	6/07/2020	1	Aérea	Vereda La Blanquita Corregimiento de Murri. Municipio de Frontino (Antioquia)
5	25/07/2020	6	Aérea	Corregimiento de santa Rita. Municipio de Itango. (Antioquia).
6	29/07/2020	1	Aérea	Corregimiento La Guabarra. Municipio de Tibú (N/S)
7	14/09/2020	1	Terrestre	Zona Rural del Municipio de Timbiquí. Cauca
8	2/10/2020	6	Aérea	Vereda Cañaverales. Corregimiento Murri. Municipio de Frontino.
9	15/10/2020	3	Aérea	Vereda Caño Indio. Municipio de Tibú. Norte de Santander
10	15/01/2021	3	Aérea	Vereda La Honda. Municipio de Montecristo. Bolívar
11	6/02/2021	1	Terrestre	Vereda la Esmeralda. Municipio de Miranda. Cauca
12	7/02/2021	7	Aérea	Zona Rural del Municipio de Guapi. Municipio Guapi. Cauca

5.11.115. En seguida añadió que el Alto Comisionado para la Paz en su calidad de Delegado Presidencial en la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)⁶³³, informó que, “en el marco de las instancias del SISEP se da plena aplicación de los

⁶³³ Según designación realizada mediante Decreto 2314 de 2018.

principios de coordinación y corresponsabilidad”. Sobre este aspecto recordó que según lo normado en el punto 3.4.7.2 del AFP⁶³⁴ la Instancia de Alto Nivel tenía como objetivo implementar el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y, de esta manera, “garantizar su funcionamiento, articulación y supervisión”. A lo anterior se agrega que esa autoridad constituye “el espacio de interlocución y de seguimiento para las medidas de seguridad y protección de las y los integrantes de los partidos y movimientos políticos y sociales, especialmente, los que ejerzan la oposición, y el nuevo movimiento que surgió del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil”. En relación con este aspecto, trajo a colación un registro de las actividades realizadas de la respuesta presentada por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional así:

I. ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

FECHA	ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN	INSTANCIA ENTIDAD	TEMÁTICA
15/07/2019	Subcomisión de Orden Público de la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales	Ministerio del Interior	Analizar con las demás entidades públicas responsables de la conservación del orden público, con el propósito de coordinar las acciones, en cuanto a las garantías de seguridad para un buen desarrollo de la jornada electoral del 27 de octubre de 2019.
02/09/2019	Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales	Ministerio del Interior	Con la finalidad de realizar un análisis y descripción de los protocolos, mecanismos y planes de gobierno con relación a las acciones de prevención, seguridad y protección activas para las próximas elecciones.
09/08/19 23/08/19 30/08/19 06/09/19 13/09/19	Subcomisión de Protección de la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales	Ministerio del Interior	Analizar con las demás entidades públicas responsables de la seguridad y protección de los Comicios electorales, con el propósito de coordinar las acciones, en cuanto a las garantías de seguridad para un buen desarrollo de la jornada electoral del 27 de octubre de 2019.
30/06/20	Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos electorales	Ministerio del Interior	Coordinación y planificación con los mandatarios para realizar elecciones atípicas el 30 de agosto de 2020
17/07/20	5ª Mesa Técnica de Seguimiento al Estatuto de la Oposición	Procuraduría General de la Nación	Presentación del Primer informe de la Procuraduría General de la Nación sobre el Estatuto de la Oposición y se discutieron las actividades de las entidades asistentes en el marco de la Directiva 003 de 2020, mediante la cual la Procuraduría imparte lineamientos para el seguimiento al Estatuto de la Oposición

II. ARTICULACIÓN PARA LA ADECUACIÓN NORMATIVA

FECHA	ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN	TEMÁTICA DE REGLAMENTACIÓN
1/07/20	Unidad Nacional de Protección Unidad Policial para la - Edificación de la Paz (UNIPPEP) Dirección de Protección de la Policía Nacional Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación	Reunión con autoridades responsables y competentes de coordinar, definir y adoptar las medidas de seguridad y protección al grupo poblacional de FARC-EP, con el propósito de obtener información e insumo para proyectar el respectivo borrador de acto administrativo
9/09/20	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación	Coordinación y elaboración del proyecto de decreto del sistema integral de seguridad para los miembros FARC
8/10/20	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación Oficina Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Coordinación y elaboración del proyecto de decreto del sistema integral de seguridad para los miembros FARC
9/10/20	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación	Coordinación y elaboración del proyecto de decreto del sistema integral de seguridad para los miembros FARC
4/10/20	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación	Coordinación y elaboración del proyecto de decreto del sistema integral de seguridad para los miembros FARC
9/09/20	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación Oficina Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Coordinación y elaboración del proyecto de decreto del sistema integral de seguridad para los miembros FARC

634 Regulado mediante el Decreto Ley 895 de 2017.

III. ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

En ejercicio de la Secretaría Técnica de la IAN, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz participó y coordinó sus acciones interinstitucionales, en:

FECHA	ARTICULACIÓN COORDINACIÓN	INSTANCIA ENTIDAD	OTEMÁTICA
18/03/2021	Sesión plenaria Subcomisiones de Seguimiento Electoral	Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales	Sesión plenaria de las subcomisiones de Seguimiento Electoral.
21/02/2021	Punto de Mando Unificado	Elecciones atípicas	Se acompañó el PMU de las elecciones atípicas para elegir a los alcaldes de Urrao – Antioquia y Páez – Boyacá.
11/03/2021	Reunión Entidades responsables de seguridad y protección	Ministerio del Interior UNP Ministerio de Defensa	Coordinar el contenido del Decreto reglamentario- artículo 30 Ley 1908.

5.11.116. Sobre la Instancia de Alto Nivel del (SISEP)⁶³⁵, resaltó que en el marco de las sesiones, así como de las peticiones que han sido atendidas se instituye como un “mecanismo de interlocución” y abre un espacio para la interacción de los partidos, los movimientos políticos, tanto como de los movimientos sociales, en particular, los que se encuentran en la oposición, así como el partido FARC-EP –hoy Comunes– y las entidades responsables de la seguridad y protección de esta población. En esa medida, se promueve la adopción de medidas relacionadas con la activación de programas de protección de manera coordinada entre los grupos beneficiados con las medidas y las entidades del Estado competentes para proporcionarlas⁶³⁶.

5.11.117. En lo relativo a la **Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)**⁶³⁷, indicó que se trataba de un espacio “privilegiado de articulación interinstitucional que agrupa a diferentes entidades del Estado, expertos en la materia y plataformas de derechos humanos”⁶³⁸. El objetivo de esta autoridad es el de armonizar y coordinar las distintas entidades que ejercen funciones ejecutivas “en materia de desmantelamiento de organizaciones criminales conforme a las políticas públicas de gobierno que se encuentran en pleno funcionamiento”. Al respecto, informó que “a la fecha se han adelantado 68 sesiones de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, entre sesiones plenarias, técnicas, territoriales y temáticas de género y étnicas⁶³⁹.

⁶³⁵ En virtud del Decreto Ley 895 de 2018.
⁶³⁶ Indicó que la información de las sesiones se relaciona en la respuesta a las ordenes Tercera numeral iv y v.
⁶³⁷ De acuerdo con el Decreto Ley 154 de 2018.
⁶³⁸ Para el ejercicio de las funciones contempladas en el punto 3 del AFP.
⁶³⁹ Precisó que profundizaría en las respuestas a las órdenes Tercera numeral iv, v y Cuarta numeral i.

Igualmente, la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, en cabeza del Alto Comisionado para la Paz, participó en las siguientes reuniones de articulación interinstitucional:

FECHA	ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN	INSTANCIA O EVENTO	TEMÁTICA
03/02/2021	Plan de Acción Oportuna	5° sesión de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Plan de Acción Oportuna	Coordinación interinstitucional para los mecanismos de prevención y protección de líderes sociales
23-02-2021	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.	Comisión Intersectorial de DDHH y DIH	Análisis de mecanismos de coordinación interinstitucional.
26/02/2021	Entidades responsables de prevención, protección e investigación.	Subcomisión de Garantías y derechos Humanos de la Mesa Única Nacional	Análisis de medidas de prevención y seguridad para los líderes sociales y defensores de derechos humanos
18-03-2021	Comisión de Coordinación y Seguimiento a los Procesos Electorales	Sesión Plenaria	Coordinación del proceso electoral del año 2020 y planificación de las subcomisiones

5.11.118. Al respecto de la solicitud contemplada en el auto de marzo 23 de 2021 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional en el sentido de que señalara si en relación con las gestiones concretas, intervenciones e inversión les ha sido posible aplicar, cómo y, en qué medida, los enfoques territorial, étnico y de género, respondió de la manera que se expone enseguida.

5.11.119. Primero, destacó que la estrategia estatal de seguridad y protección brindada a la población signataria del AFP en proceso de reincorporación a la vida civil, se adelanta “con apego a los lineamientos constituciones y legales y en coherencia con lo establecido en el Acuerdo Final”. Esto implica no solo incorporar el enfoque territorial, sino también priorizar las personas con mayor riesgo, de acuerdo con criterios personales y territoriales e incluye aplicar el “enfoque de género con acciones transversales y afirmativas en reconocimiento de las particularidades de las mujeres en reincorporación y mujeres familiares”.

5.11.120. También supone desarrollar el enfoque étnico “en el marco del concepto de seguridad humana e integral, que incorpora el acceso y atención de derechos fundamentales, en el contexto de la reincorporación y en el análisis e implementación de medidas de protección. Por tanto, la estrategia aplica un enfoque territorial que impone: i) “vincular a las autoridades territoriales en la gestión de los asuntos de seguridad y protección de población en reincorporación, de acuerdo con sus competencias” y ii) “realizar los análisis de riesgos de la población en reincorporación en los contextos territoriales y con la participación de las comunidades de la población objeto en el territorio para desarrollar acciones y medidas apropiadas para los distintos territorios”. De igual modo, informó acerca de las acciones adelantadas en el marco de la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Seguridad de Personas en Reincorporación⁶⁴⁰ en relación con la Estrategia de Seguridad a Mujeres Excombatientes, que, según señaló,

⁶⁴⁰ Señaló que han “tenido lugar en total 20 sesiones territoriales, así como 19 sesiones del CI2DES. Igualmente, las medidas y acciones se priorizan y focalizan en los territorios y personas en los que concurren los factores identificados como de mayor riesgo, de acuerdo con la caracterización de la victimización. En cuanto al enfoque étnico, dentro de los procesos de análisis y aprobación de medidas se brinda especial atención a los requerimientos que implican la identificación de variables y articulación con autoridades desde

surge como resultado de la participación de las entidades con responsabilidad en el documento CONPES 3931 del 2018, específicamente en su acción 4.26, permitiendo de manera articulada y consensuada, el diseño de la estrategia referente a la Implementación de estrategias de seguridad y protección para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, atendiendo sus particularidades y riesgos diferenciales. Dicha estrategia fue concertada durante el mes de octubre de 2020 por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, la ARN y el componente FARC del CNR, con el objeto de no solo cumplir con una de las finalidades enmarcadas en el documento CONPES 3931 DE 2018, sobre la Política de Reincorporación, referente al objetivo número 4, a saber, generar y mejorar las condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, sino de fortalecer la capacidad de respuesta institucional a través de la implementación de acciones de articulación y gestión en seguridad y protección, frente a las particularidades y riesgos diferenciales de las mujeres exintegrantes FARC-EP.

5.11.121. Trajo a colación que la estrategia de seguridad para las mujeres firmantes del AFP en proceso de reincorporación a la vida civil se estructuró a partir de cinco (5) fases de ejecución y veinticuatro (24) acciones identificadas, presentando avances en diferentes fases que denominó:

i) De alistamiento. Se refiere a la generación de condiciones técnicas e institucionales para el desarrollo de la acción, a través de unas acciones específicas:

“**a.** Diseño del instrumento para la caracterización de los riesgos específicos de las mujeres e identificación de propuestas concertadas con las mujeres exintegrantes FARC-EP en materia de seguridad y protección. // **b.** Construcción de la estrategia de seguridad, de prevención y protección directa a los riesgos particulares de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, que incluye medidas tendientes a: **i)** generar procedimientos efectivos para la garantía de su seguridad, **ii)** que incorporen medidas de prevención y protección específicas concertadas con las mujeres; **iii)** garantizar la voluntad institucional en cuanto a los compromisos resultantes de la estrategia; **iv)** articular con los mecanismos existentes para la implementación y el seguimiento de la acción. // **c.** Socialización a las instancias competentes, los móviles y patrones de riesgo de seguridad de mujeres exintegrantes FARC-EP, a través de la construcción de una matriz de riesgo preliminar. // **d.** Articulación a través de la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Seguridad de Personas en Reincorporación liderada por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación con las instituciones que participan, con el fin de fijar delegados que permitan impulsar la implementación de estrategia de seguridad y protección para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, atendiendo sus particularidades y riesgos diferenciales. // **e.** Socialización de la estrategia a la institucionalidad nacional competente, a través de mesas de trabajo, en las que se incluye la Unidad Nacional de Protección, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, Comando General de las Fuerzas

la perspectiva étnica, de los cuales se han aprobado medidas colectivas como son los casos del colectivo de Ricaurte (Nariño) Pueblo Pastos, Colectivo Tallabi (Nariño) Pueblo Pastos, Colectivo Inza (Cauca) Pueblo Naza, Colectivo Riosucio y Supia (Risaralda) - Pueblo emberá chami Resguardo Cañamomo y Loma Prieta, AETCR Caldon (Cauca) - Resguardo Pueblo San Lorenzo y Pueblo Nuevo, y Colectivo de Mujeres del Choco del Partido Político COMUNES (Choco), este último incluye análisis con enfoque de género”.

Militares, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Ministerio del Interior. // **f.** Instalación y funcionamiento de la subcomisión de género de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, con el fin de apalancar las acciones de protección de la estrategia. En la actualidad se encuentra instalada y ha sesionado en 3 oportunidades donde se presentó su plan y lineamientos de trabajo.

ii) De articulación institucional se refiere a la generación de un proceso articulado institucional para el cumplimiento de objetivos, donde cada entidad aporta desde su misionalidad y competencias, presentando como avances:

a) Articulación con el Ministerio del Interior a fin de incluir la participación de mujeres en el marco de la implementación del "Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios" establecido en el decreto 6601 de 2018. // **b)** Articulación con la [Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP), para la generación de un proceso de formación de agentes escoltas. Ya se cuenta con la metodología de transferencia y está en proceso de concertación el inicio de la formación. // **c)** Inclusión de la estrategia de seguridad para mujeres exintegrantes FARC EP como componente del Plan Estratégico de Seguridad y Programa de Protección Integral, emitido 31 de marzo de 2021 por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación y adoptado por la UNP mediante resolución 0409 de 14 de abril de 2021.

iii) De adecuación y fortalecimiento institucional. Se refiere a la inclusión del enfoque de género y de las necesidades específicas de las mujeres en reincorporación en el actuar misional de las entidades responsables de garantizar la seguridad y protección. Se presentan como avances:

Transversalización del enfoque de género: -Actualización del procedimiento de atención de casos de riesgo de la ARN. // -Gestión con apoyo de la ONU para la contratación de una consultoría que contribuya a la UNP- SESP en la inclusión del enfoque de género en los protocolos y procedimientos. // - Recomendaciones al GRAERR para la inclusión de elementos con enfoque de género en los análisis de riesgo individuales y colectivos, en el marco de la subcomisión de casos. // -Emisión de circular interna de la UNP – SESP para los coordinadores de esquemas con el fin de orientar el uso equitativo de los esquemas colectivos de protección. // **b)** Identificación de las medidas de protección: -Medidas de protección colectivas: por parte de los delegados a la subcomisión de casos se emiten recomendaciones frente a: **i)** implementación de medidas con enfoque de género en los casos pertinentes, **ii)** emisión de recomendación permanente para el uso equitativo de los esquemas de seguridad. // -Medidas de protección individuales: por parte de los delegados a la subcomisión de casos se emiten recomendaciones frente a **i)** implementación de medidas con enfoque de género; **ii)** Recomendación de medidas complementarias específicas a la condición de riesgo de la solicitante. // **c)** Implementación de medidas: -160 mujeres están beneficiadas por esquemas de protección aprobados por la MTSP (66 individuales, 62 en colectivos, 32 en los AETCR), así como se encuentran beneficiadas por medidas complementarias con 140 chalecos, 138 medios de comunicación y 81 botones de apoyo. // **d)** Brindar asistencia técnica: - Proceso de articulación con el Ministerio del Interior para el Plan Territorial que incluya el enfoque de género en los espacios de prevención, protección y garantías de no repetición con autoridades locales. // -Espacio de fortalecimiento institucional dirigido a los profesionales del Ministerio del

Interior y ARN sobre el decreto 660/2018, inclusión del enfoque de género en la función pública, socialización de la perspectiva del enfoque de género en seguridad y socialización de la estrategia de seguridad para mujeres exintegrantes FARC- EP.

iv) De entrenamiento y prevención. Se refiere a la implementación de procesos de capacitación en enfoque de género, para fortalecer técnica, conceptual y metodológicamente a las entidades en la inclusión del enfoque, así como a la población receptora de medidas, con avance en las siguientes acciones específicas: **a)** Articulación con la UNP SESP para la formación en seguridad y enfoque de género dirigido a los agentes escoltas. // **b)** Construcción de los módulos de formación en seguridad y enfoque de género dirigidos a los agentes escoltas; // **c)** Fortalecimiento de los procesos de capacitación a mujeres en VBG e Involucrar activamente a hombres en dichas formaciones: -Transferencia del conocimiento en seguridad y enfoque de género por parte de la ARN sede central y colaboradores de los grupos territoriales dirigido a la población en proceso de reincorporación (Cali (17-04-2021), // Huila (14-04-2021)) // **d)** Realizar talleres de fortalecimiento institucional en PRS contra mujeres exintegrantes FARC-EP, funcionarios y funcionarias públicas: -Transferencia del conocimiento en la implementación del enfoque de género en seguridad dirigida a colaboradores de la ARN. Suministró material de apoyo.

v) Fase de Seguimiento. Diseño de mecanismos y herramientas que visibilicen el avance de la estrategia, el cumplimiento de metas y la inclusión del enfoque de género en las acciones o medidas de seguridad a nivel institucional. En proceso de consolidación.

5.11.122. Expuesto lo anterior, recordó que el 22 de junio de 2018 se expidió un documento Conpes 3931 de 2018 contentivo de la “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP (PNRSE) cuyo objetivo consiste en garantizar la reincorporación de la población firmante del AFP y sus familias a la vida civil. Destacó que ese documento fue el resultado “de un proceso de participación, concertación y creación conjunta entre entidades del nivel nacional”, en el que también tomaron parte las personas signatarias del AFP y presenta 4 ejes y 4 objetivos específicos⁶⁴¹.

5.11.123. Indicó que en lo relativo a la acción 4.26 del Conpes 3931, durante el año 2020, la ARN en ejercicio de las competencias asignadas por la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades⁶⁴², ha articulado y gestionado, de manera coordinada con las instancias competentes en materia de seguridad, prevención y protección, la Mesa Técnica de la acción 4.26 correspondiente a la implementación de la estrategia de seguridad

⁶⁴¹ “1) Fortalecer la articulación y planificación entre los actores involucrados en el proceso de reincorporación integral de los ex integrantes de las FARC-EP y sus familias. 2) Promover la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación. 3) Generar condiciones para el acceso a programas, mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de los ex integrantes de las FARC-EP y sus familias, de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades. 4) Generar condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de ex integrantes de las FARC-EP y sus familias”.

⁶⁴² Artículo 2.4.3.9.2.8. del Decreto 1066 de 2015, adicionado por el Decreto 1581 de 2017.

para mujeres exintegrantes FARC-EP, en consonancia con “sus particularidades y riesgos diferenciales”.

5.11.124. Refirió que desde noviembre de 2020 se estructuró y puso en marcha un plan para el trabajo conjunto entre la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, el Consejo Nacional de Reincorporación y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización encaminado a materializar la fase final de alistamiento de la acción 4.26, relacionada con la acción de "socialización de la estrategia de seguridad para mujeres exintegrantes FARC-EP", que enseguida se relaciona:

Nº	ACCIONES 6- (Socialización de la estrategia a las mujeres exintegrantes FARC-EP, así como a la institucionalidad nacional y local competente.)	Fecha máxima de cumplimiento
6.1	Para la socialización de la estrategia se propuso concertar con CNR para agendar un cronograma y espacio dirigido a las mujeres exintegrantes FARC – EP (punto 6.1)	Enero – febrero 2021
6.2	Para la socialización de la estrategia para instituciones competentes se propuso organizar una MCIEC técnica, a fin nos informen los enlaces que debemos realizar con cada institución (punto 6.2)	Febrero 2021
6.2	Generar un espacio con la MCIEC de alto nivel, a fin de socializar lo concertado (Punto 6.2)	Realizada el 23 de noviembre de 2020
6.3	Generar articulación con la Secretaría de la mujer y gobierno con el fin de socializar la estrategia de seguridad para mujeres a nivel territorial y su respectivo compromiso frente al cumplimiento de la misma. (Punto6.3)	Marzo de 2021

5.11.125. Trajo a colación que, en virtud del plan de acción concertado, la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Estabilización y la Consolidación (MCIEC) aprobó una estrategia el 23 de noviembre de 2020 y solicitó a los delegados designar un enlace, por medio del cual se validara el alcance misional y la ejecución de las tareas previstas en la estrategia. Como resultado, se logró consolidar una base donde se relacionan los nombres y contactos de los enlaces con los que fue factible llevar a cabo las siguientes sesiones:

ENTIDAD	FECHA
UNP	26/01/2021
POLICIA NACIONAL	27/01/2021
EJERCITO, CCOET Y MINDEFENSA	28/01/2021
MIN INTERIOR	03/02/2021
FGN	04/02/2021
MINDEFENSA, EJERCITO NACIONAL, PONAL	04/02/2021
CPEM	16/02/2021

5.11.126. Informó que la gestión con los enlaces permitirá disponer de insumos para atender las necesidades en seguridad y protección, así como los riesgos específicos de las mujeres firmantes del AFP y hará factible que cada entidad formule un plan de trabajo para iniciar con actividades específicas “la fase de implementación y seguimiento de la estrategia 4.26 del CONPES 3931 de 2018”. Sin embargo, consideró preciso destacar que la Agencia para la Reincorporación y la Normalización “gestiona en favor de su población objeto de atención, las situaciones de riesgo que se presenten mediante el "Instructivo para la orientación y apoyo por riesgo de seguridad contra la vida e integridad física de la población objeto de la ARN" (CÓDIGO: IR-I-13)”. Añadió que la

autoridad encargada de implementar las medidas de protección teniendo en cuenta los enfoques territoriales, étnicos o de género es la autoridad competente, en este caso la Unidad Nacional de Protección.

Pertenencia étnica	Cantidad
Indígena	99
Negro(a), mulato(a), afrocolombiano(a) o afrodescendiente	71
No aplica	827
No responde	9
Palenquero de San Basilio o descendiente	1
Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	1
Total general	1008

Fuente: SIRR – Casos de riesgo. Corte: mayo 2017 al 31 de marzo de 2021

GÉNERO	PROCESO DE REINCORPORACIÓN	TOTAL GENERAL
FEMENINO	137	137

Fuente: SIRR – Casos de riesgo. Corte: mayo 2017 al 31 de marzo de 2021

5.11.127. En relación con la solicitud presentada por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional en el auto proferido el 23 de marzo de 2021 en el sentido de que especificara el porcentaje de los recursos que, para su funcionamiento, devienen de la cooperación internacional y del Estado colombiano, así como el porcentaje de los recursos que se destinan a la protección de las y los excombatientes y muestre si ese rubro se ha modificado, tanto en términos porcentuales, como absolutos desde la firma del Acuerdo Final e, igualmente, en el sentido de que precisara si cuenta con el personal suficiente para desempeñar las tareas a su cargo, la Oficina de Planeación de la Unidad Nacional de Protección respondió en los siguientes términos.

5.11.128. En primer lugar, expresó que la situación financiera actual era “deficitaria en un valor de \$278.683 millones, para terminar la presente vigencia”. Añadió que los recursos faltantes fueron solicitados ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público “para ser apropiados por la entidad”. Preciso que del referido déficit, a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección le correspondía la suma de \$18.247 millones para cubrir sus necesidades presupuestales faltantes.

5.11.129. De otro lado, indicó que la Unidad Nacional de Protección no cuenta, ni ha contado con recursos de la cooperación internacional para atender a la población signataria del Acuerdo Final de Paz. Advirtió que en atención a la suscripción del mencionado Acuerdo y tras la expedición del decreto 300 de 2017, mediante el cual se modificó la estructura de la UNP, se procedió a vincular un número de 1.305 personas de confianza del entonces partido FARC –hoy Comunes– a la planta de personal de la Subdirección Especializada de seguridad de protección de la UNP. Agregó que también fueron vinculados 1.200 agentes escoltas y 105 administrativos. Señaló que estos gastos han sido financiados por la UNP con recursos de la Nación durante los años 2017 a 2020 así:

Apropiación vigente 2017 fue de \$634 mil millones, de los cuales se ejecutaron para la Sub. Especializada \$51 mil millones que corresponden al

8% de la apropiación vigente. Apropiación Vigente 2018 fue de \$ 830 mil millones, de los cuales se ejecutaron para la Sub. Especializada \$88 mil millones que corresponden al 11 % de la apropiación vigente. Apropiación Vigente 2019 fue de \$ 975 mil millones de los cuales se ejecutaron para la Sub. Especializada \$122 mil millones que corresponden al 13% de la apropiación vigente. Apropiación Vigente 2020 fue de \$ 1,1 billón, de los cuales se ejecutaron para la Sub. Especializada \$136 mil millones que corresponden al 12% de la apropiación vigente. Apropiación Vigente 2021 fue de \$ 1 billón de los cuales se proyecta a corte al 31 de marzo del 2021 para la Sub. Especializada **\$31 mil millones que corresponden al 3% de la apropiación vigente. * * Cifra del total de Gastos de la Subdirección Especializada 2021 está a corte de 31 de marzo. Se relaciona cuadro resumen que contiene la descripción detallada de las cifras descritas anteriormente.

CUADRO RESUMEN DE LOS GASTOS DE PERSONAL Y FUNCIONAMIENTO DE LA SUB. ESPECIALIZADA 2017-2021			
APROPIACIÓN VIGENTE UNP		TOTAL SUB. ESPECIALIZADA	% DEL PRESUPUESTO
AÑO 2017	634.002.488.671	16.096.768.596	3%
AÑO 2018	830.363.870.243	88.948.084.077	11%
AÑO 2019	975.657.602.251	122.556.691.662	13%
AÑO 2020	1.108.813.887.817	136.898.571.142	12%
AÑO 2021**	1.000.597.500.000	31.018.993.278	3%

** Cifra proyectada a corte del 31 de marzo del 2021.

5.11.130. Encontró importante subrayar que para operar el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección era preciso tener en cuenta tanto la gestión administrativa como la gestión operativa. Indicó que la gestión operativa (sic.) se concentraba en dos aspectos: **i)** revisar la pertinencia de las solicitudes de protección presentadas y el estudio del nivel de riesgo e **ii)** implementar y hacer seguimiento a las medidas de protección adoptadas. En cuanto a la gestión operativa sostuvo –se destaca–:

[C]on el aumento de las solicitudes de ingreso a este programa de protección, el personal asignado al Cuerpo de Seguridad y Protección **no ha sido suficiente**, razón por la cual fue necesario realizar el proceso de contratación de hombres de protección para el mismo. Y, según se explicó y detalló anteriormente, dicha contratación se hace de manera análoga a la que realiza la entidad para todas las poblaciones objeto de protección, es decir, **mediante empresas contratistas y/o uniones temporales**.

En el aspecto administrativo, y dado los requerimientos realizados por la Subdirección Especializada, se ha incrementado la contratación de personas para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para los diferentes grupos de trabajo, de acuerdo con las cifras presentadas anteriormente; situación que también ocurre en las demás dependencias de la UNP.

No obstante, debe resaltarse que la estructura de la UNP está compuesta por la Dirección General, las oficinas asesoras jurídica, de planeación y de control interno y 4 subdirecciones: La subdirección de Talento Humano, la de Evaluación de Riesgo, la de Protección y la Subdirección especializada. Actualmente la planta de personal la componen 2044 empleos, de los cuales 1305 funcionarios corresponden a la subdirección especializada. Es decir

que el 63 % de funcionarios de la UNP son excombatientes reincorporados a la vida civil o personas de confianza del partido comunes.

5.11.131. En relación con la solicitud establecida en el auto proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 en el sentido de informar si en sus procedimientos internos para la protección y el respeto de los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad de las y los excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, ha aplicado el enfoque de género incluyendo medidas de protección diferenciada que atiendan los riesgos particulares que enfrentan las mujeres y cómo, respondió de la manera que se expone enseguida.

5.11.132. Indicó que, según lo exigido por el artículo 2.4.1.4.3 del Decreto 299 de 2017⁶⁴³, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP ha adelantado hasta la fecha acciones específicas con enfoque de género. De esta forma, señaló que el Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de la mencionada Subdirección (GRAERR) cuenta entre sus competencias la de dirigir actividades encaminadas a establecer el nivel de riesgo de la población objeto de protección.

5.11.133. En ese sentido, recopila y analiza información que haga factible identificar los factores de riesgo de modo razonable, concreto y oportuno de acuerdo con lo establecido por el marco legal y reglamentario previsto para tal fin. Resaltó que en el marco de cumplimiento del programa de protección especializado, entre otros principios también se aplicaban el de enfoque diferencial entendiendo que a efectos de evaluar el riesgo, recomendar y adoptar las medidas de seguridad y protección debían “ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, procedencia urbana o rural, y cualquier otro enfoque diferencial de las personas objeto de protección de este Programa”.

5.11.134. Bajo esa perspectiva, indicó que lo primero consistía en identificar desde el comienzo la ruta tanto como realizar una caracterización preliminar a partir de identificar el sexo y la etnia de la población, con el fin de priorizar la solicitud. Así mismo, precisó que se llevaba a cabo una identificación territorial de las solicitudes “con el objeto de determinar si estas provienen de personas que habitan zonas con mayor proclividad al riesgo, respecto de la población descrita, en el del Decreto 299 de 2017”. En ese orden, informó que se ha logrado identificar los siguientes en las medidas colectivas:

⁶⁴³ “Principios: (...) 5. Enfoque diferencial: Para la evaluación del riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de seguridad y protección, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, procedencia urbana o rural, y cualquier otro enfoque diferencial de las personas objeto de protección de este Programa ...”

EVALUADOS Y/O BENEFICIARIO
Colectivo Ricaurte Pueblo Astos - resguardo
Colectivo Tallambi Pueblo pastos – Cumbal Nariño
COLECTIVO INZA CAUCA Pueblo Naza
COLECTIVO Riosucio y Supia – Risaralda Pueblo emberá chami – Resguardo cañamomo y Loma Prieta
ETCR CALDONO Resguardo – Pueblo San Lorenzo y Pueblo nuevo
Colectivo de mujeres choco del partido político comunes Enfoqué Étnico – Género

5.11.135. En lo referente a las medidas individuales, señaló que actualmente un número de 160 mujeres han sido beneficiadas con medidas que aplican el enfoque de género. Destacó que también se ha reforzado la vinculación de 164 mujeres al cuerpo de seguridad y protección, de modo que se preste la atención teniendo en cuenta los requerimientos de implementación con enfoque de género.

5.11.136. Puso de presente, igualmente, que a partir de las recomendaciones presentadas en las sesiones de la subcomisión de casos de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP) por parte de las y los delegadas/os, se han incorporando elementos de análisis con enfoque de género tanto en las solicitudes individuales, como colectivas”. Además, manifestó que de manera complementaria las instituciones participantes han “emitido recomendaciones que han hecho factible incluir este enfoque en los análisis efectuados, con el fin de reconocer los riesgos diferenciales de las mujeres, así como se han emitido recomendaciones en la implementación de medidas con enfoque de género y el uso equitativo de los esquemas colectivos”. Añadió que estas medidas serían reforzadas con insumos aportados por la Subcomisión de Género de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP), según las acciones concertadas en la Estrategia de Seguridad y Protección para Mujeres Excombatientes.

5.11.137. En relación con la solicitud presentada por la Sala Séptima de Revisión en el auto proferido el 23 de marzo de 2021, en el sentido de que informara si se había implementado una ruta de evacuación de emergencia de las personas en proceso de reincorporación en los territorios y sobre el papel de esta en el diseño de la comunicación y gestión coordinada y corresponsable de las entidades encargadas de seguridad, protección y medidas para prevenir hechos victimizantes, el Gobierno Nacional respondió de la manera como se indica a renglón seguido.

5.11.138. En primer lugar indicó que, tratándose de situaciones de riesgo o amenaza de la vida, libertad y seguridad de la población firmante del AFP en proceso de reincorporación a la vida civil y sus familias, efectivamente, se procedía a la “salida o extracción de las zonas de riesgo de las personas amenazadas”. Cuando esa circunstancia se presenta, entonces, “se concreta con los integrantes de la Mesa de Articulación Interinstitucional para la

Estabilización y Consolidación⁶⁴⁴, la reacción para la protección inmediata, aseguramiento o extracción de la zona de inminencia según proceda y según la capacidad institucional de respuesta en lo local”.

5.11.139. Añadió que cuando por cualquier medio y/o por cualquiera de los miembros de la Mesa de Articulación se conoce de una situación de amenaza o riesgo inminente, esta se pone en conocimiento de quienes integran la referida Mesa “por medio del grupo de la aplicación digital de mensajes en la que están conectados”. Indicó, asimismo, que para estos casos se recibe también el apoyo de la Mesa a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. En ese sentido, “se comparte la información que permita caracterizar a la mayor brevedad las circunstancias de la situación y las acciones que procedan en cada caso”, con el fin de salvaguardar a la persona o personas de que se trate.

5.11.140. Informó que las acciones realizadas han incluido, según el caso **i)** la intervención de la policía o del ejército para llegar al sitio en que se encuentra la personas bajo riesgo inminente y realizar su traslado a sitio seguro; **ii)** la permanencia temporal bajo protección en guarniciones militares o instalaciones de policía; **iii)** la articulación con la Unidad Nacional de Protección (UNP) para traslado con esquemas de protección colectivos, cuando esté disponible en la zona, y acceso a la atención humanitaria por parte de autoridades territoriales, principalmente y **iv)** la información a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección para que considere, si es el caso, adoptar medidas de protección mediante trámite de emergencia.

5.11.141. Advirtió que hasta la fecha de la respuesta presentada ante la Corte Constitucional, se había realizado lo que llamó “extracción de urgencia de la zona de riesgo frente a amenazas inminentes” en 16 casos y, específicamente, dirigidas a que salieran de las zonas de riesgo personas firmantes del AFP en proceso de reincorporación a la vida civil ubicadas en los municipios de Frontino –Antioquia– (4); Arauquita –Arauca– (2), Murindó –Antioquia–, Valdivia –Antioquia–, Ituango –Antioquia–, Bogotá, Tibú –Norte de Santander–, El Tarra –Norte de Santander–, Ataco –Tolima–, Tumaco –Nariño–, Montecristo –Bolívar– y Putumayo. Las situaciones de amenaza o riesgo que no corresponden a condición de inminencia son atendidas bajo los parámetros para acceso a medidas de protección previstos en el Decreto 299 de 2017.

5.11.142. A propósito de la solicitud realizada en el auto proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021, en el sentido de aclarar cómo funciona el trabajo conjunto entre el Grupo de

⁶⁴⁴ Informó que la mencionada Mesa de Articulación se encuentra integrada por i) la Unidad Nacional de Protección (UNP); ii) la Mesa Técnica de Seguridad y Protección; iii) el Ministerio de Defensa, incluyendo las Fuerzas Militares y de Policía, específicamente el Comando Conjunto Estratégico de Transición CCOET y la Unidad Policial para la Edificación de la Paz UNIEP de la Policía Nacional; iv) la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía General de la Nación; v) el Cuerpo Elite de la DIJIN de la Policía Nacional; vii) la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización (ARN); viii) el Ministerio del Interior, ix) la Defensoría del Pueblo, x) la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas CIPRAT, x) las autoridades en los territorios y xi) la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, como instancia de coordinación con el Sistema Integral para el Ejercicio de la Política.

Recepción, Análisis, Evaluación de Riesgo y Recomendaciones (GRAERR) de la Unidad Nacional de Protección y el Grupo de Implementación, Supervisión y Finalización de Medidas de la Subdirección Especializada, los obstáculos que enfrenta esa actividad conjunta y cómo podrían superarse, el Gobierno nacional indicó lo que a continuación se expone.

5.11.143. Recordó que los Grupos de Trabajo de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, entre los que se cuentan el Grupo de Recepción de Análisis, Evaluación del Riesgo y Recomendación (GRAERR), así como el Grupo de Implementación, Supervisión y Finalización de Medidas de Protección (GISFM) fueron creados mediante la resolución 0351 de 2018 emitida por la Unidad Nacional de Protección (UNP). Lo anterior, de conformidad con los procedimientos establecidos tanto en el Decreto 1066 de 2015 como con las modificaciones incluidas en el Decreto 299 de 2017.

5.11.144. De esta manera, puso de presente que al GRAERR le corresponde hacer recepción, analizar y evaluar los riesgos de personas, grupos, comunidades y sedes objeto del programa especializado de Seguridad y Protección e, igualmente, le compete presentar las recomendaciones de las medidas de seguridad y protección a que haya lugar ante la Mesa Técnica de Seguridad y Protección que valora el nivel de riesgo y define el tipo de medidas a adoptar.

5.11.145. Precisó que entre los objetivos relacionados con la tarea del GRAERR se destacaban los siguientes: **a)** recopilar y analizar información, con el fin de identificar de forma oportuna y con enfoque diferencial, variables generadoras del riesgo, efectuando las revaluaciones pertinentes conforme a la temporalidad de las medidas o antes si se presentan hechos sobrevinientes y **b)** identificar y asignar con prioridad las solicitudes consideradas como trámite de emergencia.

5.11.146. En relación con el trámite a seguir señaló que, tras la decisión adoptada por la Mesa Técnica, se daba inicio a la implementación de las medidas de protección adoptadas, tarea asignada al Grupo de Implementación, Supervisión y Finalización de Medidas. Trajo a colación que el mencionado Grupo cumplía tres objetivos fundamentales “sintetizados en tres procedimientos principales, a saber:

a) Implementación de las medidas de seguridad. En relación con esta tarea el Gobierno Nacional consideró relevante resaltar que según lo dispuesto por el Decreto 299 del 2017 se presentan “dos canales que activan la ruta institucional para el otorgamiento e implementación de medidas de protección”. El primero, que es el Trámite ordinario⁶⁴⁵, en virtud del cual corresponde a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección definir, con base en los estudios de riesgo recibidos por parte del GRAERR, **i)** si se otorgan o no las medidas de protección; **ii)** el tipo de medida de protección y **iii)** la temporalidad de esta. Indicó que, una vez decretadas las medidas de

⁶⁴⁵ Señalado por Artículo 2.4.1.4.8. del Decreto 299 de 2017.

protección, serían “implementadas en un plazo no mayor a cinco (5) días, contados a partir del día siguiente a la notificación de la ejecutoria de la resolución que las decreta”. El segundo que es el Trámite excepcional, denominado también "Trámite de Emergencia"⁶⁴⁶ cuyo inicio requiere previa autorización del subdirector de la Subdirección Especializada en atención al riesgo inminente. En este caso, se debe informar a la Mesa Técnica dentro de los diez (10) días siguientes a la aplicación de las medidas, para efectos de que las ratifique, modifique o finalice, según sea el caso.

b) Seguimiento a las medidas de seguridad implementadas⁶⁴⁷. Acerca de este aspecto informó que al Grupo de Implementación, Supervisión y Finalización de Medidas se le atribuyó la tarea de verificar **i)** el cumplimiento de los fines para los cuales se dictaron las medidas; **ii)** las condiciones normales de convivencia entre el beneficiario y el miembro de su esquema de seguridad, además de **iii)** el cumplimiento de los deberes del beneficiario, so pena de la suspensión o finalización de las mismas, de acuerdo con el procedimiento de uso indebido de medidas de protección.

c) Finalización de las medidas de seguridad⁶⁴⁸. Con respecto a esta etapa puso de presente que al Grupo de Implementación, Supervisión y Finalización de Medidas se le atribuyó la función de desmontar las medidas de protección, según lo establecido en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección.

5.11.147. De esta manera, señaló el Gobierno nacional que los dos grupos desempeñaban una tarea preponderante y actuaban de manera coordinada. Lo anterior, por cuanto “el GRAERR recopila la información suficiente para una valoración del riesgo” y ello resulta indispensable, a efectos de recomendar medidas idóneas a los solicitantes de protección, en tanto se identifican elementos que permiten tener claridad sobre los factores de inminencia del riesgo, así como adoptar la ruta más expedita (trámite ordinario o trámite de emergencia) que ofrezca de modo idóneo seguridad y protección.

5.11.148. En lo relativo a los obstáculos que enfrenta la actividad conjunta entre el Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación de Riesgo y Recomendaciones (GRAERR) de la Unidad Nacional de Protección y el Grupo de Implementación, Supervisión y Finalización de Medidas de la Subdirección Especializada mencionó los siguientes: **i)** no aceptación de los hombres de protección implementados discrecionalmente por el grupo de implementación, supervisión y finalización de medidas (GISFMS)⁶⁴⁹; **ii)** ausencia de un sistema de información⁶⁵⁰; **iii)** cambio de domicilio, sin previo

⁶⁴⁶ Señalado por Artículo 2.4.1.4.9. del decreto 299 de 2017.

⁶⁴⁷ Reguladas de acuerdo con lo establecido en el Numeral 3 del artículo 64 de la Resolución 0351 del 2018.

⁶⁴⁸ Reguladas de acuerdo con lo establecido en el numeral 6° del artículo 64 de la Resolución 0351 del 2018.

⁶⁴⁹ “Una de las mayores dificultades que presenta el Grupo de Implementación es la "NO ACEPTACIÓN" de los hombres de protección, pues existen casos en los que los beneficiarios no permiten, ni reciben, si no exclusivamente los hombres de protección que el beneficiario ha postulado, y no los que se le asignan, de acuerdo a la disponibilidad”.

⁶⁵⁰ “Aún no se cuenta con un sistema de información que permita tener datos actualizados y seguros que posibilite confianza y unidad de criterio para entrega de información a fuentes internas y externas”.

aviso por parte del beneficiario⁶⁵¹; **iv)** aumento de las medidas de protección decretadas para la población firmante del AFP⁶⁵² y **v)** inexperiencia como servidores agentes de protección⁶⁵³.

5.11.149. Acerca de la solicitud hecha por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional en el sentido de informar si, acorde con lo exigido por el Ministerio Público con fundamento en la Directiva 001 de 2020, ya realizó y allegó ante la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz el informe trimestral en el que se le pidió incluir a) número de solicitudes recibidas; b) número de solicitudes tramitadas; c) número de medidas de protección aprobadas; y, d) número de medidas de protección implementadas", discriminando por departamentos y municipios, así como especificando si se trata de excombatientes, integrantes del partido político o de un familiar y de ser la respuesta afirmativa que enviara copia del documento a la Corporación, indicó que había “realizado y remitido tres (03) reportes a la Procuraduría Delegada Para el Seguimiento al Acuerdo de Paz de acuerdo con lo establecido en la Disposición Sexta de la Directiva No. 0001 de 2020 de la Procuraduría General de la Nación”⁶⁵⁴.

5.11.150. No obstante lo afirmado por el Gobierno Nacional, es importante resaltar que los reportes mencionados solo cubrían los siguientes aspectos que aparecen en el cuadro que a continuación se inserta:

• Reporte período diciembre 2020 – enero 2021

Oficio **OFI21-00008735** del 16 de marzo de 2021 dirigido a la Procuraduría Delegada Para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, con el que se informó lo siguiente:

INFORME DIRECTIVA 01 PROCURADURÍA DELEGADA				
INFORME 2020-2021				
	SOLICITUDES RECIBIDAS	SOLICITUDES TRAMITADAS	MEDIDAS APROBADAS	MEDIDAS IMPLEMENTADAS
MARZO	34	34	0	5
ABRIL	43	43	22	16
MAYO	47	47	13	6

5.11.151. Si bien el cuadro registra una información general de las medidas recibidas, tramitadas, aprobadas e implementadas, se advierte que no cumple en su totalidad con lo exigido por la Directiva 01 de la Procuraduría Delegada, pues ahí no aparece información discriminada por departamentos y municipios

⁶⁵¹ “Esto como problemática para la implementación y seguimiento de medidas, que impide el correcto desarrollo de las actividades de ese grupo, que en algunos casos hace imposible efectuar el reajuste o reforzamiento de la medida porque el beneficiario ha cambiado de domicilio, sin notificar previamente a la Subdirección”.

⁶⁵² “Se ha evidenciado un aumento en las solicitudes de medidas de protección y como consecuencia de ello, el aumento de las ordenes decretadas mediante resolución o tramites de emergencia para la implementación de medidas de protección”.

⁶⁵³ “Como servidores públicos de algunos agentes escoltas se evidencia que se han venido adaptando al cumplimiento de las normas y conductas éticas que rigen un servidor público como son: el buen ejemplo, cuidado de los bienes públicos, vocación de servicio y respeto a la ciudadanía”.

⁶⁵⁴ “[L]a cual enuncia ‘(...) SEXTA: Solicitar a la UNP que presente a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz un Informe trimestral en el que se incluya: i) número de solicitudes recibidas; ii) número de solicitudes tramitadas; iii) número de medidas de protección aprobadas; y iv) número de medidas de protección implementadas. La información antes relacionada se deberá discriminar por departamentos y municipios, así como si se trata de excombatientes, integrantes del partido político o de un familiar (...)’”

y tampoco se especifica si se trata de excombatientes, integrantes del partido político o de un familiar.

5.11.152. Ahora bien, en relación con la petición formulada por la Sala Séptima de Revisión en el auto de 23 de marzo de 2021 en el sentido de que expusiera de forma detallada y en estricto orden cronológico, cuáles son los diferentes procesos que tienen lugar al interior de la entidad en relación con las solicitudes de medidas de protección presentadas por exintegrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica, las etapas que deben cumplirse y los tiempos en que normalmente se agota cada una de ellas, las dependencias encargadas en cada fase del procedimiento y, en general, la trazabilidad de cada solicitud desde que se radica la solicitud /tasta que se le implementa efectivamente el esquema de seguridad al/a la beneficiario/a, indicó que la Unidad Nacional de Protección ha establecido distintos protocolos que especifican “la ruta de protección desde la solicitud hasta la implementación de las medidas”. Mencionó el procedimiento de evaluación del riesgo en instalaciones y el procedimiento de evaluación del riesgo colectiva, así:

1. Realizar recepción de la solicitud de evaluación del riesgo individual y colectivo del peticionario. Programa de Protección especializada de seguridad y protección.	Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación del Riesgo y Recomendaciones.	1 día hábil desde la recepción de la solicitud, hasta la emisión al GRAERR.
2. Analizar preliminarmente la solicitud de protección.	Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación del Riesgo y Recomendaciones.	3 días hábiles para analizar preliminarmente la solicitud, para su asignación o devolución.
3. Realizar el análisis técnico de evaluación del riesgo de los peticionarios del Programa Grupo de Recepción, Análisis de Protección especializada de seguridad y Evaluación del Riesgo y protección.	Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación del Riesgo y Recomendaciones.	20 días hábiles.
4. Realizar asesoría de calidad del análisis técnico de evaluación de los peticionarios de Protección especializada Recomendaciones de seguridad y protección.	Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación del Riesgo y Recomendaciones.	8 días hábiles.
5. Realizar la pre mesa para revisar cada uno de los casos y ser presentados a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección el análisis y recomendaciones de medidas individuales, colectivas, sedes y residencias.	Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación del Riesgo y Recomendaciones.	10 días hábiles
6. Elaborar las actas de mesa técnica de seguridad y protección con las decisiones realizadas para la adopción de medidas de protección.	Apoyo a la secretaria de la Mesa Técnica de seguridad y Protección.	La elaboración del acta consta de dos partes: • Elaborar el acta 2 días hábiles • Aprobación del acta 35 días hábiles
7. Elaborar el acto	Apoyo a la secretaria de la	20 días hábiles.

administrativo adoptando las medidas de protección individuales, colectivas, sedes y/o residencias programa de protección especializada de seguridad y protección.	Mesa Técnica de seguridad y Protección.	
8. Notificar y Ejecutoriar (sic.) los actos administrativos de los casos valorados por la mesa técnica de seguridad y protección.	Apoyo a la secretaria de la Mesa Técnica de seguridad y Protección.	40 días hábiles.
9. Remitir los actos administrativos ejecutoriados al Grupo Implementación, Supervisión y Finalización de medidas.	Apoyo a la secretaria de la Mesa Técnica de seguridad y Protección.	2 días hábiles.
10. Gestionar las Medidas de Protección para los beneficiarios del Programa Especializado de Seguridad y Protección.	Grupo Implementación, Supervisión y Finalización de medidas.	Una vez se recibe de parte de la secretaria de la mesa técnica de seguridad y protección, la resolución que decreta las medidas de seguridad, junto con la constancia de notificación, se procede por parte del GISFMS, a apertura la carpeta al beneficiario para archivo se notifica al funcionario encargados de actualizar base de datos y a los encargados de iniciar las acciones pertinentes para las medidas de protección a implementar. De conformidad a lo estipulado en el Artículo 2.4.1.4.8. decreto 299 del 2017, en un plazo no mayor a cinco (5) días, el GISFMS, deberá implementar las medidas aprobadas por la mesa técnica de protección y/o trámites de emergencia; no obstante, este tiempo difiere a la disponibilidad de las medidas de protección
11. Gestionar el Personal del programa de protección especializado de seguridad y protección.	Grupo Cuerpo de Seguridad y Protección.	Documento adjunto.
12. Gestionar los vehículos de protección del programa de protección especializado de seguridad y protección.	Grupo de Automotores	Para implementaciones por trámite de emergencia el contratista deberá poner a disposición de la UNP o a quien este designe, el vehículo solicitado a más tardar en veinte y cuatro (24) horas a partir de recibir el requerimiento por parte del supervisor operativo y/o el apoyo a la supervisión del contrato- Grupo de vehículos

		de Protección. Para nuevas implementaciones el contratista deberá poner a disposición de la UNP o a quien este designe, el vehículo solicitado a más tardar en setenta y dos (72) horas a partir de recibir el requerimiento por parte del supervisor operativo y/o apoyo a la supervisión del contrato-grupo de vehículos.
13. Gestionar e implementar medidas de protección oportunamente a los beneficiarios, colectivos, sedes y/o residencias del programa de protección especializado de seguridad y protección.	Grupo Implementación, Supervisión y Finalización de medidas.	El funcionario implementador contactara al beneficiario con la información suministrada por la Secretaria Técnica, de la Mesa Técnica de Seguridad y protección con el fin de confirmar los datos personales y su ubicación, a su vez, informar y determinar las características de modo, tiempo y lugar de la entrega de la medida. En caso de que el beneficiario manifieste la dificultad de desplazarse para realizar la implementación en la UNP de la ciudad de Bogotá, se procederá a coordinar las acciones respectivas para efectuar la implementación en el territorio. Recibida la resolución de implementación y la constancia de ejecutoria de la misma, se notifica por el GISFMS mediante comunicación interna (Formato Solicitud de Vehículos, Formato Solicitud Agentes Escoltas, Planillas de apoyos económicos), a los distintos grupos internos a fin de recibir la disponibilidad de los distintos elementos que integran el esquema de seguridad, en este procedimiento tendrá interacción el GISFMS, con los grupos internos de: • GRUPO CUERPO DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN. • GRUPO DE AUTOMOTORES • GRUPO DE APOYO Y RENTRENAMIENTO

		OPERATIVO (GARO) • PROCESO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA (TESORERÍA) • SECRETARIA GENERAL. • SECRETARIA DE MESA TÉCNICA Los tiempos estipulados en la normatividad vigente: rezan que cuando se trate de Actos Administrativos los grupos de Hombres de protección y Automotor, cuentan con tres (3) días y cuando se trate de Tramites de emergencia (48 horas) y si se trata de Acciones de Tutelas según los términos contenidos en el fallo, para suministrar al GISFMS, los elementos e insumos necesarios para proceder a la posterior implementación. Para el trámite del Grupo Cuerpo de Seguridad y protección, mediante correo electrónico se solicitará la asignación de los agentes escoltas requeridos, la cantidad y si es el caso con nombre propio previa solicitud del beneficiario, diligenciado el Formato solicitud agente escolta. Para el trámite del Grupo Automotores, mediante correo electrónico se solicitarán los vehículos requiriendo la cantidad y las especificaciones de los vehículos aprobados como medida de protección. Para el trámite de otros bienes aprobados como medida de protección (medios de comunicación, Chalecos botón de apoyo, armas de apoyo) se solicitará a almacén general por medio de memorando y diligenciando el formato de requisición de bienes. Para el trámite de pago de apoyos económicos aprobados mediante acto administrativo, tutela o trámite de emergencia se realiza memorando dirigido a la Secretaria General junto

		con las planillas de apoyo económico, diligenciadas y con la firma del Líder. Para el trámite de curso de autoprotección aprobado mediante acto administrativo o trámite de emergencia se realiza memorando dirigido al grupo de apoyo y rentrenamiento operativo (GARO), junto con el oficio de solicitud y copia de la resolución, diligenciadas y con la firma del Líder del grupo. Para el trámite de apoyo psicosocial aprobado mediante acto administrativo o trámite de emergencia se realiza memorando dirigido a la Agencia de reincorporación nación (ARN), junto con el oficio de solicitud y copia de la resolución, diligenciadas y con la firma del Líder del grupo. Para el trámite de otros bienes aprobados como medida de protección (medios de comunicación, Chalecos, botón de apoyo, armas de apoyo) se solicitará a almacén general por medio de memorando y diligenciando el formato de requisición de bienes. Una vez notificado el beneficiario o responsable, se efectuará reunión con la finalidad de hacer entrega formal de las medidas aprobadas en la cual se brindará recomendaciones a lo concerniente en, desplazamientos, el uso debido de la medida, seguridad de la información, deberes del beneficiario y se socializa las recomendaciones pertinentes de uso y manejo de las medidas de protección. Se elaborará Acta de entrega de medidas de protección la cual se firmará por el implementador, protegido o responsable en el caso de esquemas colectivos.

		En los casos que el beneficiario no acepte o devuelva parcial o totalmente la medida de protección asignada, se procede a diligenciar el Formato de acta de no aceptación y/o medidas de protección, a realizar notificación por medio de oficio al beneficiario o correo electrónico informando las consecuencias de su decisión, con respecto a los riesgos que corre en términos de su vida integridad libertad y seguridad personal, adicionalmente se remite el caso mediante memorando a mesa técnica para que desde su competencia se emita una directriz al respecto. El auxiliar administrativo recibe el acta de implementación de la medida verificando firmas, huellas del beneficiario y el implementador procede archivar en la carpeta del beneficiario cumpliendo la norma nacional de archivo.

5.11.153. A continuación, el Gobierno nacional indicó la forma cómo implementó el protocolo en el caso de los accionantes en el proceso de la referencia. Esto se encuentra visible en los folios 87-94 del escrito que contiene las respuestas al auto 132 del 23 de marzo de 2021, proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional.

5.11.154. En cuanto a la solicitud incorporada en el referido auto, en el sentido de que el Gobierno nacional informara qué rubros ejecutó del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz en el periodo comprendido entre 2018-2020, año a año y lo que proyecta ejecutar para los años 2021 y 2022 y especifique de esos rubros y en los mismos periodos, los que ejecutó y proyecta ejecutar en relación con la reincorporación política, social y/o económica en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, contestó lo siguiente.

5.11.155. En primer lugar, destacó que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4º del Acto Legislativo 01 de 2016, “el Gobierno Nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz”. Agregó que, en ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” contiene un acápite denominado Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (PPI paz).

5.11.156. Informó que este último hace una presentación indicativa para el periodo 2019-2022 “y a nivel de pilar del Plan Marco de Implementación (PMI) los recursos que se espera invertir para dar cumplimiento al capítulo de XI Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas”.

5.11.157. Agregó que, a la manera de instrumento para realizar el seguimiento a las inversiones efectuadas en cumplimiento PPI paz, el Acto Legislativo 01 de 2016 estableció que “Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República (...) presentar[á] al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”.

5.11.158. Indicó, por otra parte, que la Ley 1955 de 2019 en su artículo 220 previó que se creara un mecanismo para determinar la trazabilidad presupuestal de modo que “... cada vigencia fiscal, las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias” estuvieran en posibilidad de identificar, mediante “un marcador presupuestal especial denominado Construcción de Paz, las partidas presupuestales, tanto de funcionamiento, como de inversión, destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz”. Preciso que en virtud de estas herramientas se cuenta con información sobre los recursos que se han invertido dando cumplimiento al PPI paz.

5.11.159. Bajo la perspectiva enunciada, señaló que adjuntaba el “Primer Informe al Congreso sobre la Ejecución de los Recursos y cumplimiento de las Metas del componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones 2019”. Este documento contempla los recursos invertidos en el año 2019 “en cumplimiento del PPI paz para todas las fuentes”. Igualmente, adjuntó “la base del Presupuesto General de la Nación (PGN) con los proyectos clasificados con el trazador *Construcción de Paz* de los años 2019,2020 y 2021 (esta última con corte a marzo de 2021).

5.11.160. Aclaró que “en correspondencia con las competencias de esta entidad las citadas bases presentan solo los recursos de inversión”. De esta forma los “recursos de otras fuentes presentes en el PPI paz (Sistema General de Participaciones -SGP, PGN funcionamiento, Sistema General de Regalías -SGR, cooperación y privados) solo se encuentran para 2019 en el "Primer Informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”.

5.11.161. En relación con el informe sobre el PPI paz 2020 que se presentará ante Congreso, advirtió que se encontraba en elaboración, de modo que no contaba “con información consolidada y depurada para su remisión”.

5.11.162. Sobre los recursos de inversión destinados a la reincorporación política, social y/o económica precisó que en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz (PMI) “se han tomado los recursos clasificados en las bases con el pilar "3.2 Reincorporación de las FARC EP a

la vida civil". Enseguida, presentó un resumen de los recursos destinados para este fin en los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN), previo a lo cual señaló que “la mayor parte de recursos destinados para este rubro, hacen parte de los recursos de funcionamiento responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

Cuadro 1. Recursos PGN inversión pilar 3.2 Reincorporación de las FARC EP a la vida civil

Año	Recursos
2019	\$953.269.158
2020	\$420.606.913
2021	\$2.475.000.000

Fuente: DNP-SUIFP cifras en pesos corrientes

5.11.163. Acerca de los recursos que se proyectan ejecutar para la vigencia 2022, consideró pertinente anotar que las entidades del Presupuesto General de la Nación (PGN) se encontraban “actualizando sus proyectos de inversión para el Plan Operativo Anual de Inversiones - POAI 2022”. Indicó que, según lo dispuesto por el artículo 2.2.6.3.9 del Decreto 1082 de 2015, este finaliza el 1º de junio de 2021. Manifestó que, con posterioridad, esto es, “a mediados del mes de julio, las entidades priorizan sus recursos entre los proyectos registrados para POAI e identifican los recursos que programan focalizar en los trazadores presupuestales”. Destacó que, con fundamento en esa información, se elaboraba el "Anexo Gasto Construcción de Paz PGN" que acompaña el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación de la próxima vigencia. Finalmente, advirtió que en virtud de lo expuesto, “solo hasta después del mes de julio” dispondría de “información de los recursos que las entidades proyectan ejecutar en la vigencia 2022 en Construcción de Paz”.

5.11.164. Ahora, en relación con la pregunta formulada por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional en el auto 132 de 23 de marzo de 2021 a propósito de qué resultados se han alcanzado respecto de las metas del Plan de Inversiones para la Paz, especificando los resultados relacionados con la reincorporación política, social y/o económica en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, respondió de la siguiente manera.

5.11.165. Resaltó que si se considera que el Plan de Inversiones para la Paz contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 guarda relación con las metas previstas en ese instrumento, así como con lo establecido en el Plan Marco de Implementación, podían relacionarse los indicadores del Plan Marco de Implementación asociados con el pilar 3.2 del Acuerdo Final de Paz - Reincorporación de las FARC EP a la vida civil, vigentes para el periodo 2019-2022; así como los indicadores PND 2018-2022 relacionados con

reincorporación. Destacó que ello se reflejaba en el Exel que anexó al documento de respuesta⁶⁵⁵.

5.11.166. En lo referente a la solicitud formulada en el auto 132 de 23 de marzo de 2021, proferido por la Sala Séptima de Revisión en el sentido de relacionar las medidas que se han adoptado para agilizar los tiempos de evaluación de riesgo, respuesta e implementación de las medidas de protección que se adopten en favor de la de las y los excombatientes de las F ARC-EP en proceso de reincorporación, contestó lo que se indica a continuación.

5.11.167. Para dar respuesta a la petición formulada se pronunció sobre dos temas **i)** evaluaciones del nivel de riesgo y **ii)** implementación de medidas de protección.

5.11.168. En relación con las primeras, esto es, con las evaluaciones del nivel de riesgo señaló que acorde con lo dispuesto en el auto 008 y 132 de 2020 proferidos por la JEP: “la Subdirección Especializada presentó plan de acción que aprobó la Mesa Técnica de Seguridad y Protección en sesión del 25 de septiembre de 2021”. Informó que en aquella oportunidad se dio visto bueno a que “la manera más ágil y eficaz de atender los requerimientos de la Subdirección y su población a cargo, sería la utilización de las Uniones Temporales actualmente contratadas por la **UNP** para suministrar esas medidas de protección y, respecto de los analistas, se utilizaría la figura de OPS (prestación de servicios) para que la SESP contratara las 40 personas que indicó necesitar para evacuar las órdenes de protección represadas y las sobrevivientes”. Enseguida relacionó las personas y cargos que se proveyeron para el efecto⁶⁵⁶.

5.11.169. Acerca de las segundas, vale decir, la implementación de medidas de protección sostuvo que el plan de acción incorporó lo relacionado con los hombres y mujeres de protección para asegurar la protección de la población firmante del AFP en proceso de reincorporación. De ese modo, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección puso sobre la mesa la necesidad de vincular un número de 686 personas.

5.11.170. Frente a esta circunstancia la Mesa Técnica de Seguridad y Protección dio su aprobación y sostuvo que la manera para vincular ese número de personas debía ser la “contratación externa, inicialmente a través de las Uniones Temporales, realizando adiciones bajo las mismas condiciones contractuales vigentes”. Así las cosas, informó que el 13 de octubre de 2020 se realizó reunión entre la Entidad y los representantes legales de las empresas, donde se avalaron dichas condiciones.

⁶⁵⁵ Advirtió que esa matriz contenía “la relación de indicadores, la entidad responsable y los registros de avance cuantitativos y cualitativos registrados en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SUPO) siipo.dnp.gov.co, en el periodo mencionado al 23 de abril de 2021, y el reporte de los indicadores relacionados con el asunto de la solicitud, registrados en SINERGIA <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#HomeSeguimiento>, consultados el 26 de abril de 2021”.

⁶⁵⁶ Ver folios 97 a 99.

5.11.171. Destacó, sin embargo, la objeción presentada por los y las integrantes del partido FARC –hoy hoy Comunes– quienes enfatizaron que “mantener las mismas condiciones contractuales” no permitía garantizar el principio de confianza en los esquemas, motivo por el cual exigieron modificar el anexo técnico, “específicamente no requerir experiencia para ser escolta y que el nivel educativo se redujera de bachiller académico, a la aprobación de básica primaria”. Advirtió que las modificaciones sugeridas “alteraban sustancialmente el objeto contractual y la forma de ejecución” razón por la cual “se consideró entonces abrir un proceso de contratación nuevo, en el que se modificaron las condiciones requeridas para vinculación de los hombres y mujeres de protección, flexibilizándolas para permitir el ingreso y la empleabilidad a las personas en reincorporación y personas de confianza del partido COMUNES, en cumplimiento del Decreto 299 de 2017”.

5.12. Respuesta del Ministerio de Defensa. Policía Nacional. Departamento de Policía de Nariño⁶⁵⁷

5.12.1. Mediante escrito allegado a la Corte Constitucional el 27 de abril de 2021, el Coordinador Local para la Transformación de Conflictos de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP) dio respuesta a la tutela de la referencia. En primer lugar, precisó que esa autoridad era la dependencia especializada y encargada de ejecutar las acciones dictadas por el Gobierno Nacional para la atención de las personas excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación.

5.12.2. Acerca de la solicitud de la Sala Séptima de Revisión en el sentido de relacionar las gestiones concretas, intervenciones y la inversión (años 2017 a 2020) en dinero y personal adoptadas con el fin de garantizar los derechos fundamentales de los firmantes del Acuerdo Final de Paz, sostuvo que el Departamento de Policía de Nariño, por conducto de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz del Departamento de Nariño (UNIPPEP-DENAR), acordó la creación en el territorio Nacional de 20 Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y siete Puntos Transitorios de Normalización (PTN) como espacios destinados al proceso de desmovilización y desarme de la guerrilla, bajo supervisión internacional de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

5.12.3. Indicó que las Zonas Veredales Transitorias de Normalización tuvieron por objeto allanar el camino hacia la reincorporación económica, política y social de las y los exintegrantes de las FARC-EP a la vida civil. La

⁶⁵⁷ Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 se ofició al Ministerio de Defensa para que informara i) qué estrategias ha adoptado, en el marco de sus competencias, para brindar seguridad pública en las zonas donde se encuentran grupos de los (as) excombatientes de las FARC–EP acreditados (as), en proceso de reincorporación política, social o económica, como también en los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación y ii) si incorporó el componente estratégico de promoción de una cultura de respeto y de garantías en favor de la labor de la defensa de los derechos humanos, que incluye la prevención y superación de la estigmatización, señalado en el documento CONPES de 2020, tal y como lo expuso en su intervención, dentro de las acciones de tutela de la referencia.

primera, se ubicó en el kilómetro 54 vía Tumaco-Pasto –denominada La Variante– y, la segunda, en el Corregimiento de Madrigales, Vereda La Paloma. Agregó que esta última fue trasladada al Departamento del Cauca, sector del Patía, por temas netamente logísticos.

5.12.4. Puntualizó que, para esa época, se conformó el Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación (MM&V), en relación con el cual la Policía Nacional entregó un componente de funcionarios para realizar labores de monitoreo y verificación al Cese al Fuego Bilateral y Definitivo. Mencionó que, igualmente, entregó un componente de seguridad para las comunidades aledañas a la ZVTN hasta el 1 de agosto de 2017. Resaltó que, con la finalización de la entrega de armas, estas zonas fueron renombradas como “Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación” (ETCR).

5.12.5. Así mismo, añadió que, desde abril del año 2016, la Unidad Policial para la Edificación de Paz (UNIEP) se dedicó prioritariamente a asesorar, dirigir, diseñar y coordinar las acciones institucionales que permitieran la ejecución de compromisos y responsabilidades misionales, relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz. Sobre este extremo, destacó que esa actividad generó “un trabajo de gran impacto en las vidas de los policías víctimas del conflicto armado en Colombia y sus familias, así como de la sociedad en general, quienes, en el marco del acuerdo, fueron los pilares para fundamentar un nuevo camino que les permitiera por medio de la reconstrucción de miles de historias de lucha a lo largo de los años de conflicto en el país, crear escenarios de reconciliación inimaginables”.

5.12.6. De otra parte, manifestó que para “reconstruir el pasado, mejorar el presente y aportar al futuro de esta población” se crearon tres áreas: **i)** de historia, memoria histórica y víctimas; **ii)** de operaciones policiales para la paz⁶⁵⁸ y **iii)** de implementación de los Acuerdos, cuyo objeto consiste en desarrollar proyectos, para “fortalecer los espacios de transformación social por medio de procesos prácticos para conocer y evitar casos de violencia”.

5.12.7. También trajo a colación que, en el marco descrito, el Comando de Departamento de Policía de Nariño, por intermedio de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIEP DENAR) ha acompañado a las 450 personas en proceso de reincorporación que se hallan en el A-ETCR y a otras dispersas en el departamento. Indicó que, para ese propósito, contaba con un dispositivo policial integrado “por uniformados pertenecientes a la Unidad Básica de Carabineros - UBICAR N° 10, los cuales prestan seguridad y apoyan el proceso de reincorporación en el A-ETCR La Variante y las

⁶⁵⁸ Según expuso, esta área ha logrado consolidar la confianza y la seguridad en varias comunidades del país, focalizando su esfuerzo en los 24 espacios territoriales. Puso de presente, que el trabajo en esta área ha sido apoyado por la labor de las especialidades Policía judicial, Inteligencia, Protección y Carabineros, por medio del acercamiento a las comunidades de excombatientes creando programas de emprendimiento y resocialización, permitiéndoles a estas familias y las comunidades aledañas una sana convivencia, donde se adelantan acciones preventivas, a través de la socialización del Código Nacional de Policía, Código de Infancia y Adolescencia, Enfoque de Género en el Servicio de Policía, entre otros temas de interés social que fortalecen la seguridad ciudadana”.

comunidades aledañas, dándole aplicabilidad a las políticas del Sistema de Seguridad Rural – SISER”.

5.12.8. Sobre este extremo, subrayó que el trabajo se enfocaba en una “perspectiva incluyente, preventiva y participativa, basada en actividades de control en territorio y actividades preventivas” y agregó que estas acciones han sido objeto de seguimiento por espacios interinstitucionales tales como “la Instancia Tripartita Local de Seguridad - ITPS, Carpa Azul y el Consejo Territorial de Reincorporación - CTR, en las cuales se tratan temas de seguridad y apoyo al proceso de reincorporación, creando compromisos y realizando seguimiento al cumplimiento de los mismos por parte de las entidades e instituciones comprometidas”.

5.12.9. De igual manera manifestó que, por conducto de la Unidad de Protección –DIPRO– UNIPEP y según lo dispuesto en el Decreto 299 de 2017, el departamento de Nariño implementó unos enlaces de coordinación vinculados con los diferentes esquemas implementados por la Unidad Nacional de Protección (UNP) a los diferentes integrantes “ya sea del partido Político FARC o personas en proceso de reincorporación que presentan casos de riesgo”. Lo anterior, a efectos de garantizar la seguridad de estas personas y minimizar su situación de riesgo, de manera coordinada con las unidades de Policía o Ejército desplegadas en distintas ubicaciones del departamento.

5.12.10. Por otro lado, trajo a colación que el Grupo de Transformación de Conflictos Sociales que opera en el departamento, suele realizar seguimiento al proceso general de reincorporación, estableciendo enlaces con distintas unidades, con el fin de brindar apoyo en temas de seguridad a quienes se encuentran en situación de riesgo y también a quienes, sencillamente, “requieren de la actividad policial para el desarrollo de sus actividades en reincorporación”.

5.12.11. Hizo especial énfasis en que, entre las dificultades encontradas en relación con la implementación del proceso de reincorporación, sobresalía “la actuación de los grupos criminales en la zona, pues estos generan riesgo al proceso de reincorporación; así mismo, el hecho que las personas en reincorporación se encuentren dispersos en el Departamento dificulta realizar un apoyo y seguimiento a esta comunidad, pues la Institución Policial no tiene relación de estas personas, dificultando el trabajo de la Policía Nacional para esta comunidad de reincorporados”.

5.12.12. Especificó que la seguridad general de quienes se encontraban en proceso de reincorporación en el departamento de Nariño se adelantaba por conducto de unidades policiales de los lugares en los que se hallan radicadas estas personas. Cuando alguna manifiesta encontrarse bajo riesgos o amenazas extraordinarias, “se articulan esfuerzos institucionales e interinstitucionales con el fin de activar rutas de protección para garantizar la seguridad y vida de los participantes, los cuales se tratan en Consejos de Seguridad Extraordinarios y por parte de la Institución en el Consejo Táctico Asesor de

Derechos Humanos, el cual es convocado por la Oficina de Derechos Humanos del Departamento de Policía Nariño”.

5.12.13. Señaló que, según lo informado por la Agencia para la Normalización y la Reincorporación –ARN Nariño–, en el departamento hay en total 450 personas en proceso de reincorporación –PPR–, las cuales se encuentran en el A-ETCR y otras dispersas en el Departamento”, como aparece en el siguiente cuadro:

MUNICIPIO	TOTAL PPR
A-ETCR LA VARIANTE	97
TUMACO	106
CUMBAL	116
IPIALES	13
PASTO	28
EL CHARCO	19
RICAURTE	11
ROSARIO	6
SANTA BARBARA DE ISCUANDE	3
LEIVA	6
BARBACOAS	5
BUESACO	1
CHACHAGUI	2
COLON	1

5.12.14. Igualmente, expresó que se han realizado actividades de seguimiento por medio de “reuniones de articulación con la ARN y las reuniones de Instancia Tripartita de Seguridad – ITPS, celebradas por la Misión de Verificación ONU, ARN, UNP, componente del Partido Político FARC y Policía Nacional”. Hizo hincapié en que, a través de estas reuniones, se supervisan temas de seguridad vinculados con la comunidad de reincorporados, tanto como las asignaciones realizadas por la UNP de los esquemas de protección solicitados por estas personas que presentan amenazas o riesgos.

5.12.15. Sobre este tema, aclaró que cuando se activaba la ruta en caso de riesgo por parte de la ARN o por otra institución, entonces se asistía a “las mesas técnicas Municipales o Departamentales, con el fin de articular esfuerzos para garantizar la seguridad de las personas”. Preciso al respecto, que el seguimiento institucional en los casos de riesgo se realizaba de manera semanal en el Consejo Táctico Asesor de Derechos Humanos en el que tiene lugar una articulación de las diferentes especialidades de la Policía Nacional “con el fin de verificar avances en dichos casos y aportar información que facilite las garantías de seguridad para las personas que presentan casos de riesgo”.

5.12.16. Acto seguido mencionó que entre la población en proceso de reincorporación en el departamento de Nariño se encontraban, “con enfoque diferencial étnico, 134 indígenas, 81 negros y 01 palenqueros” e informó que

igualmente se hallaban acreditados “30 casos de personas con discapacidad y 16 adultos mayores de 60 años”. Consideró relevante resaltar que el proceso de reincorporación se estaba adelantando “con 76 personas en reincorporación en zonas rurales y el restante, que equivale a 374 en cascos urbanos.

5.12.17. Así mismo, puntualizó que el Grupo de Transformación de Conflictos Sociales UNIPEP – DENAR, trabajaba distintos “escenarios de conflictividad social, con el fin de transformar los conflictos sociales presentados en las diferentes comunidades y evitar que estos lleguen a desarrollarse en violencia”.

5.12.18. En relación con la inversión de dinero (años 2017-2020), encontró importante aclarar que esa jefatura no contaba con información al respecto.

5.12.19. Finalmente, acerca de la solicitud que le formuló la Sala Séptima de Revisión, en el sentido de que informara cómo han reaccionado las autoridades locales y departamentales frente a las medidas adoptadas y cómo ha respondido también la Fuerza Pública – Comandancia General de las Fuerzas Militares y de la Policía – y al respecto indicara en qué podría mejorar su desempeño, puso de presente que “tanto las administraciones locales y departamentales, como el Ejército de Colombia, han reaccionado de forma asertiva en el momento de activar rutas de protección cuando se presentan casos de riesgo en territorio”. Consideró importante subrayar que “para mejorar el desempeño en cuanto a la seguridad de las personas en proceso de reincorporación se sugiere instalar una mesa de seguimiento periódica de seguridad donde intervengan las instituciones que tienen competencia sobre el mismo”.

5.13. Respuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho

5.13.1. Por medio de escrito allegado a la Secretaría General de esta Corporación el 27 de abril de 2021, el Ministerio de Justicia contestó a la acción de tutela de la referencia⁶⁵⁹.

5.13.2. Señaló que aun cuando no fue directamente vinculada, formaba parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad creada por el Decreto Ley 154 de 2017. No obstante, señaló que como la mencionada Comisión cuenta con una Secretaría Técnica, la cual se encuentra a cargo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, sería esa dependencia la encargada de responder la orden vigésimo tercera del auto de pruebas proferido por la Sala Séptima de Revisión el 10 de marzo de 2021.

5.13.3. Luego de efectuar un análisis detallado de lo consignado en el auto de pruebas concluyó que lo recomendable era “solicitarle a la Comisión

⁶⁵⁹ El Ministerio de Justicia y del Derecho –Dirección de Justicia Transicional– anexo a su respuesta un documento de trabajo en el que se dejó constancia de las posturas de la reunión de profesionales de la “DTJ de cara al requerimiento de la Corte Constitucional, Expediente T-7987084 AC OFICIO N OPTB-643-21, en el que quedó consignado básicamente lo mismo que en el escrito de respuesta con igual conclusión.

Nacional de Garantías de Seguridad [si se cuenta] con un registro de todas las agresiones contra excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación” y, en caso afirmativo, remitir “copia del mismo y aportarlo en la contestación a la secretaria general de la Corte Constitucional”.

5.14. Respuesta de la Gobernación de Guaviare⁶⁶⁰

5.14.1. Mediante escrito allegado dentro del término dispuesto por el auto de pruebas, la Gobernación de Guaviare solicitó a la Corte Constitucional ser desvinculada de la actuación, con fundamento en los motivos que enseguida se exponen.

5.14.2. En primer lugar, expuso que no le consta que el señor Francisco Gamboa Hurtado fuera líder del antiguo ETCR Aureliano Buendía, situado en Charras (Guaviare), ni que integrara el Consejo Político Departamental del partido FARC –hoy Comunes– en el mencionado departamento. Sostuvo que tampoco le constaba que ocupara el cargo de consejero de finanzas y consejero político del Local Oscar Larrahondo del mismo partido, ni que hiciera parte del Consejo Departamental de Paz, como representante de las organizaciones que surgieron de los de Acuerdos de Paz con el Estado colombiano o que fuera enlace de la Instancia Tripartita de Seguridad y Protección (ITPS) a nivel regional del Guaviare y Vichada, ni que fuera integrante de la Fundación DHOC, como defensor de derechos humanos del Oriente Colombiano.

5.14.3. A lo anterior agregó que tampoco se había comprobado que el señor Francisco Gamboa Hurtado fuera el representante de los antiguos ETCR del Guaviare en el espacio autónomo de las Organizaciones sociales del Guaviare y del Meta, ni el coordinador de la conformación de la Red de Jóvenes ambientalistas por la paz del Guaviare, Arauca, Meta y Vichada o miembro de la coordinación Afrodescendiente del Guaviare, ni del comité de veeduría del Programa Ambientes por la Paz, Vida Digna y Reconciliación.

5.14.4. De igual forma, resaltó, que no se había aportado al expediente prueba siquiera sumaria de que el señor Gamboa Hurtado fuera padre de un niño o de una niña menores de dos años de edad, ni acerca de que tanto ellos como su madre y actual pareja dependieran económicamente de él.

5.14.5. Añadió que, verificada el acta 002 del Consejo Departamental de Paz, Reconciliación y Convivencia del Guaviare se constató que el señor Gamboa Hurtado asistió “en calidad de representante designado por las organizaciones jurídicas reconocidas que agrupan miembros desmovilizados de los movimientos guerrilleros que hayan suscrito el acuerdo de paz con el gobierno nacional”. Aunado a lo anterior, indicó que corroboró que el antes nombrado hacía parte en calidad de afiliado del Consejo Comunitario de la

⁶⁶⁰ Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 se le solicitó a la Gobernación de Guaviare que informara “si en la formulación de los planes integrales de prevención y protección incluyeron a los excombatientes de las FARC- EP acreditados y en proceso de reincorporación política, social o económica, como sujeto de atención y su situación de riesgo, con el fin de adoptar las medidas idóneas para garantizar su derecho a la vida e integridad personal y seguridad”.

Población Afrocolombiana de la Cuenca Media y Baja del Río Guaviare y sur del Meta. No obstante, aclaró que el señor Gamboa Hurtado asistía en calidad de afiliado y no de “coordinador”, como se afirmó en el escrito de tutela.

5.14.6. Señaló que era cierto que el señor Gamboa Hurtado solicitó la adopción de medidas urgentes y seguimiento en previsión y protección a los miembros del partido político FARC –hoy Comunes– de San José del Guaviare, teniendo en cuenta el comunicado emitido por la Defensoría del Pueblo de Bogotá “por la cual se hizo relación de la denuncia presentada por el señor GAMBOA HURTADO integrante de la dirección departamental del Guaviare del Partido FARC por presuntos seguimientos y amenazas en contra de su humanidad”.

5.14.7. Advirtió que, con ocasión de lo anterior, el Departamento de Guaviare procedió, por intermedio de la Secretaría de Gobierno Departamental, a realizar las siguientes acciones:

En atención al comunicado allegado por el Ministerio del Interior de fecha 17 de julio de 2018, se procedió a emitir pronunciamiento mediante oficio 10.06.1062 de fecha 24 de agosto de 2018 por el cual se indicó que la entidad territorial no era la entidad competente para dar trámite a las denuncias afectadas por los ex combatientes de las FARC-EP, en la medida que la protección y salvaguardia de la vida, libertad e integridad de dichos miembros radica en cabeza del ejecutivo, quien a su vez creó unidades especiales de protección.

La Gobernación del Guaviare en cumplimiento de su responsabilidad y en procura de garantizar la seguridad y tranquilidad de la población, especialmente de los sectores más vulnerables, lleva a cabo consejos Departamentales de seguridad y orden público donde se activa y ejecuta los planes y programas en materia de prevención, convivencia y seguridad ciudadana en el Departamento.

En ese orden de ideas, la entidad procedió a oficiar a los entes competentes a fin de que se verificara la información y se iniciaran las medidas correspondientes.

5.14.8. Además, puso de presente que la Policía de San José del Guaviare informó, por medio de comunicado emitido el 6 de septiembre de 2018, que carecía de competencia para brindar seguridad personal, pues esa labor fue asignada a la Unidad Nacional de Protección, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 299 de 2017. Igualmente, precisó que la Fiscalía General de la Nación –Seccional Guaviare– “conoció de la noticia criminal 950016000647201800348 asignada en fecha 18 de julio de 2018, posteriormente fue allegada la NUC 950016000647201800348 la cual contenía los mismos hechos, por lo cual fue conexada a la NUC 950016000647201800348 (...) SE LIBRÓ PROGRAMA metodológico con fecha 18/07/2018, de igual manera se solicitó a la policía nacional Guaviare brindar las medidas de protección necesarias a las víctimas en pro de la protección a la vida e integridad de los afectados”.

5.14.9. De otra parte, expresó que “mediante oficio de fecha 28 de abril de 2021 dirigido al coronel Ángel Alexander Galvis Ballen, Comandante de Policía de San José del Guaviare, solicitó información acerca de si en la fecha el señor GAMBOA HURTADO contaba con medidas de protección, a lo cual se respondió que el señor en mención ya contaba con esquema de seguridad”. De todos modos, insistió en que la entidad competente para rendir la veracidad sobre lo expresado era la Unidad Nacional de Protección, según lo dispuesto por el Decreto 299 de 2017.

5.14.10. Dio por cierto que el señor Gamboa Hurtado solicitó la adopción de medidas urgentes y seguimiento en previsión y protección a los miembros del partido político FARC de San José del Guaviare, circunstancia confirmada mediante oficio enviado por la directora del Gobierno en Gestión Territorial del Ministerio del Interior fechado 17 de julio de 2018.

5.14.11. También admitió que el señor Gamboa Hurtado interpuso denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, circunstancia confirmada por la mencionada institución mediante oficio número 20650-01-0262-01-0262. No obstante, advirtió que tal información no reposaba en el sumario.

5.14.12. Acerca de la afirmación de acuerdo con la cual existe preocupación sobre el asesinato a líderes sociales y la reiteración de la grave situación de derechos humanos en Colombia, sostuvo que debía tenerse por cierta, de conformidad con el comunicado de prensa número 62 de 23 de marzo de 2020 expedido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Al respecto agregó que en lo corrido de 2020 “el país registró situaciones graves de violencia contra líderes y lideresas de derechos humanos en Colombia, donde la causa presunta que más insidió en dichos asesinatos fue el conflicto de tierras”.

5.14.13. Así mismo, aceptó el asesinato de excombatientes de la FARC como fue el caso que circuló por medios de prensa nacionales de Astrid Conde asesinada en la ciudad de Bogotá. Ella había dejado las armas y era miembro activo del grupo de mujeres Defensa y Derechos de la Corporación Solidaridad Jurídica”. De igual modo, se verificó el asesinato de otras personas en proceso de reincorporación, como los señores Albeiro Gallego Mesa y Carlos Alberto Castillo. Esta situación, admitió, ha quedado plasmada en el informe presentado al Secretario General de la ONU por la Misión de Verificación que se encuentra en Colombia.

5.14.14. Con todo, puso énfasis en que a la Gobernación del Guaviare no le asiste legitimación por la causa “teniendo en cuenta que los derechos reclamados son del resorte del Gobierno Nacional que está facultado para garantizar e implementar las medidas que hubieren lugar para la efectiva protección de la seguridad de quienes se acogieron al Acuerdo Final de Paz suscrito en Colombia.

5.15. Respuesta de la Unidad Nacional de Protección⁶⁶¹

5.15.1. La Unidad Nacional de Protección respondió al auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de Tutelas el 23 de marzo de 2021 señalando que despliega todas las gestiones para la evaluación de riesgo. Al respecto, indicó que desde el momento de creación del programa, hasta el 30 de diciembre de 2020, de 1.409 solicitudes de protección de riesgo, 909 han tenido ponderación de nivel de riesgo y 500 continúan en proceso de evaluación. Así mismo, señaló que, de ese universo de solicitudes, 1.284 corresponden a solicitudes de protección individual, 90 a solicitudes de protección colectiva y 35 solicitudes de protección a instalaciones.

5.15.2. En relación con los trámites de emergencia refirió que han tenido un crecimiento de 4 trámites en 2017, a 27 en 2018, 49 en 2019 y 123 en 2020. Observó que este incremento resultaba desbordado, “pues el equipo de analistas y profesionales no llegaba al 50% del que realizaba la misma gestión en 2018”. Puntualizó que, a la fecha, se han contratado 40 nuevos analistas.

5.15.3. Sobre las acciones para agilizar los tiempos de evaluación, advirtió que “el 25 de septiembre de 2020 fueron presentados a la Mesa Técnica por la UNP los análisis pertinentes para hallar la opción más viable con miras a agilizar los tiempos para tramitar las solicitudes de protección

⁶⁶¹ Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021 se le solicitó a la Unidad Nacional de Protección que informara acerca de: i) Su situación financiera y, especificara, el porcentaje de los recursos que, para su funcionamiento, devienen de la cooperación internacional y del Estado colombiano, así como el porcentaje de los recursos que se destinan a la protección de las y los excombatientes y muestre si ese rubro se ha modificado, tanto en términos porcentuales, como absolutos desde la firma del Acuerdo Final. De igual forma, se le solicitará que precise si cuenta con el personal suficiente para desempeñar las tareas a su cargo. Si su respuesta es negativa, indique por qué razón no se cuenta con el personal necesario y qué acciones ha llevado a cabo para corregir tal situación.; ii) si, en sus procedimientos internos para la protección y el respeto de los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad de las y los excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, ha aplicado el enfoque de género incluyendo medidas de protección diferenciada que atiendan los riesgos particulares que enfrentan las mujeres y cómo; iii) si ha implementado una ruta de evacuación de emergencia de las personas en proceso de reincorporación en los territorios y qué papel desempeña en el diseño la comunicación y gestión coordinada y corresponsable de las entidades encargadas de seguridad, protección y medidas para prevenir hechos victimizantes; iv) cómo funciona el trabajo conjunto entre el Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación de Riesgo y Recomendaciones (GRAERR) de la Unidad Nacional de Protección y el Grupo de Implementación, Supervisión y Finalización de Medidas de la Subdirección Especializada, los obstáculos que enfrenta esa actividad conjunta y cómo podrían superarse; v) si, de acuerdo con lo solicitado por el Ministerio Público con fundamento en la Directiva 001 de 2020, ya realizó y allegó ante la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz el informe trimestral en el que se le pidió incluir a) número de solicitudes recibidas; b) número de solicitudes tramitadas; c) número de medidas de protección aprobadas; y, d) número de medidas de protección implementadas”, discriminando por departamentos y municipios, así como especificando si se trata de excombatientes, integrantes del partido político o de un familiar. Si la respuesta es afirmativa enviar copia del mismo a la Corte Constitucional. Adicionalmente se le solicitó vi) exponer de forma detallada y en estricto orden cronológico, cuáles son los diferentes procesos que tienen lugar al interior de la entidad en relación con las solicitudes de medidas de protección presentadas por exintegrantes de las FARC EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica, las etapas que deben cumplirse y los tiempos en que normalmente se agota cada una de ellas, las dependencias encargadas en cada fase del procedimiento y, en general, la trazabilidad de cada solicitud desde que se radica la solicitud hasta que se le implementa efectivamente el esquema de seguridad al/ a la beneficiario/a; vii) describa la forma en que se agotó el referido protocolo en relación con las reclamaciones de los accionantes dentro del presente caso; vii) informar el estado actual de cumplimiento de las medidas de protección que adoptó a favor de los accionantes Nubia Amparo Ortega Arcos, Henry Paul Rosero López, Dora Marcela Pepinosa Calderón, José Alfonso Rodríguez Muñoz y Tomás Ignacio Erira Erira, mediante Resolución No. MTSP 0002 del 06 de abril de 2020 (Expediente T-7.987.084); Ricardo Palomino Ducuara a través de la Resolución MT – 220 del 5 de enero de 2018 (Expediente T-7.987.142) y Francisco Gamboa Hurtado, mediante acto administrativo MTSP 0032 del 30 de abril de 2020 (Expediente T-8.009.306).

pendientes por evacuar”. Sobre este extremo precisó que “la manera más ágil y eficaz para atender ese requerimiento era la utilización de la figura de OPS (prestación de servicios)”.

5.15.4. Adicionalmente consideró importante destacar que la Mesa Técnica de Seguridad y Protección Social aprobó el proyecto del plan de acción el 29 de septiembre de 2020 y de modo concomitante se llevó a cabo “la consecución de recursos”. En tal virtud, informó que “el Ministerio de Hacienda entregó a la UNP un presupuesto general consistente en ciento cincuenta mil millones de pesos (\$150.000.000.000), entre los cuales se encuentra lo requerido por la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de acuerdo con los requerimientos presentados en el Plan de Acción aprobado por la Mesa Técnica de seguridad y Protección”. Sumado a lo anterior, destacó que la UNP “elaboró un cronograma de actividades para iniciar con la etapa de ejecución del Plan de Acción, consistente en la implementación de las medidas y realización de evaluaciones de riesgo”.

5.15.5. En relación con el Plan de descongestión sostuvo que “priorizó la reasignación de 225 órdenes de trabajo de las vigencias de 2019 y 2020, así como la evaluación preliminar de 258 solicitudes represadas del 2020 y la asignación de 124 Órdenes de Trabajo que ya superaron la valoración preliminar y deben ser asignadas a los analistas de riesgo”. En relación con la segunda fase, agregó que, para el mes de julio de 2021 “se finalizarán las Órdenes de Trabajo pendientes del año 2019 y 2020”.

5.15.6. A propósito de la tercera fase del plan, indicó que para el mes de septiembre de 2021 se tiene previsto ya se encuentre “evacuado cualquier rezago en la gestión de las solicitudes de la vigencia del 2020”.

5.15.7. Ahora bien, acerca de los casos finalizados remitidos a Mesa Técnica, especificó que durante el mes de febrero de 2021 se remitió un total de 32 estudios de nivel de riesgo y durante el mes de marzo de 2021 un total de 100 estudios de nivel de riesgo. A continuación, ilustró con cuadros la situación de la vigencia 2021 y del año 2019 disgregada por departamento y municipio. También relacionó en cuadro los ETCR que cuentan con medida de protección aprobada.

5.16. Intervención de las personas delegadas del componente FARC –hoy Comunes– ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI)

5.16.1. Mediante escrito enviado a la Secretaría General de la Corte Constitucional las y los representantes del partido FARC –hoy Comunes– ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) procedieron a responder al auto de 23 de marzo de 2021 proferido por la Sala de Revisión Séptima de la Corte Constitucional en los términos que a continuación se exponen.

5.16.2. Luego de recordar los hechos en los expedientes acumulados, precisaron que por medio del Decreto 4065 de 2011, se creó la Unidad Nacional de Protección (UNP), cuya principal tarea radica en realizar la obligación atribuida al Estado de proteger “personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal en razón al ejercicio de su cargo”. En ese sentido, la finalidad de esa autoridad no es otra que la de “articular, coordinar y ejecutar las medidas de protección necesarias para garantizar bajo los principios de oportunidad, eficacia e idoneidad la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional según su nivel de riesgo, unidad que hace parte del sector descentralizado, tal y como lo establece el artículo 1.2.1.4 del Decreto 1066 de 2015”.

5.16.3. Indicaron, que según lo previsto en el punto 3.4.1 del Acuerdo Final de Paz, las garantías de protección “de comunidades en territorios” se convirtieron en un compromiso del gobierno quien quedó encargado de “intensificar las acciones contra organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres que atenten contra personas que participen en la implementación del Acuerdo y la construcción de la paz, tales como: defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos”.

5.16.4. Pusieron de presente que el punto 3.4.7.4.2 creó una Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP) a la que se le asignaron tareas relacionadas con el desarrollo de la estructura de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP de acuerdo con lo convenido en La Habana. De esa manera, según lo previsto en el punto 3.4.7.4.1, el Gobierno tenía la obligación de “crear una Subdirección al interior de la UNP especializada en la seguridad y protección, para las y los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surgió del tránsito de las FARC-EP a la actividad 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 de acuerdo con el nivel de riesgo”.

5.16.5. De igual manera señalaron que, acorde con lo dispuesto en el artículo 2.4.1.4.1 del Decreto 299 de 2017, se creó el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección, cuyo desarrollo principal fue asignado a la Unidad Nacional de Protección y al Ministerio del Interior y consiste en “incluir como población objeto de protección Estatal, a las y los integrantes del nuevo movimiento político que surgió del tránsito de las FARC – EP a la actividad política legal, sus actividades, sedes, antiguos integrantes de las FARC – EP que se reincorporaron a la vida civil y la de sus familias, de acuerdo al nivel del riesgo.

5.16.6. Así mismo indicaron que, por el Decreto 895 de 2017 se creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) cuya función es la de “facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del punto 3.4 del acuerdo final”. En ese sentido, se dan las condiciones para crear y garantizar “una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que no

solo dignifique el ejercicio de la política, sino que además brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución contra los firmantes del acuerdo de paz bajo una óptica completa de seguridad”.

5.16.7. Por otra parte, precisaron que el Sistema fue instituido sobre la base de cuatro pilares fundamentales, a saber, “(i) la adecuación normativa e institucional, (ii) la prevención, (iii) la protección, (iv) la evaluación y seguimiento”. De esta manera, el decreto en mención, que es una norma con fuerza de ley, se propone brindar “mayores garantías de seguridad para los excombatientes”. No obstante, advierten que más adelante en su escrito señalaran las razones por las cuales consideran que “no se ha logrado avances materiales en la misma”.

5.16.8. A partir de lo expuesto, llamaron la atención sobre la necesidad de observar que el ordenamiento jurídico contaba con “un bagaje normativo amplio, que obliga al Estado y a sus instituciones a proteger la integridad de todos aquellos que participen en la implementación del Acuerdo Final de Paz y la construcción de paz, que debe funcionar de manera articulada, con miras a garantizar sus derechos fundamentales”. Recordaron que, en ese mismo sentido, se pronunció esta Corte Constitucional mediante la sentencia T- 469 de 2020, cuando señaló que: “(...) la UNP es responsable de garantizar oportunamente las medidas de protección adecuadas y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario o extremo sobre una persona se materialice...”

5.16.9. Hicieron énfasis acerca de que, pese a lo anterior, lo que se verificaba en la realidad con gran preocupación era “el incumplimiento por parte del gobierno nacional en materia de seguridad y garantías de protección”. Para ilustrar su aserto se refirieron al punto 3.2 del Acuerdo Final de Paz, referente a la “‘Reincorporación de las Farc – EP a la vida civil económica, política y social’ como ratificación del compromiso de las extintas FARC–EP en ‘cerrar el capítulo del conflicto interno’ y contribuir a la consolidación de la convivencia pacífica, no repetición y transformación de las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio, por lo tanto, este componente de reincorporación es esencial en todo el proceso de implementación, como quiera que comprende aspectos de orden político, socioeconómico y cultural”.

5.16.10. Trajeron a colación que, en atención a lo anterior, el propio AFP “diseñó un sistema de garantías para la generación de nuevas condiciones de seguridad integral, no solo en los territorios por causa de la violencia política, sino para los excombatientes en proceso de reincorporación y sus familias”. Ello en línea con la “consecución de la paz establecida tanto en el preámbulo como en los artículos 2º y 22 de nuestra Constitución Nacional”.

5.16.11. Pese a todas estas previsiones, señalaron que en la práctica persistía la estigmatización, la inseguridad jurídica, la instrumentalización política y la continuidad de la violencia política, tanto como la ausencia de garantías para la vida de las personas que en otro momento estuvieron alzadas en armas. Resaltaron que esta circunstancia ha “tenido un impacto social

abrumador que ha segado de manera sistemática la vida de líderes/lideresas sociales y exintegrantes de las FARC–EP”. Tanto así que a partir de un cotejo cruzado de

las bases de datos del Partido Político FARC –en tránsito COMUNES–, la Unidad Especial de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación y la Misión de Verificación de la ONU, desde el 13 de noviembre de 2016 hasta mayo de 2021, se tienen 272 signatarios en proceso de reincorporación asesinados luego de la firma del Acuerdo de Paz, 39 familiares de exguerrilleros asesinados en 12 departamentos, 22 ex guerrilleros desaparecidos forzadamente, y 64 ex guerrilleros víctimas de tentativa de homicidio. Igualmente, es latente la violencia sociopolítica en contra de ex guerrilleros FARC – EP, ya que se han verificado, por lo menos, 236 amenazas desde la firma del Acuerdo de Paz.

5.16.12. Además trajeron a colación que, de conformidad con un informe presentado por la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP (UIA), “el 21% del total de asesinatos de excombatientes de las FARC EP han sido contra gestores de proyectos de implementación de los Acuerdos de Paz, existiendo una combinación de circunstancias y causas socio políticas, con dinámicas nacionales y locales”. Expusieron que esta situación en el contexto regional se presenta bajo los siguientes patrones: “(i) Estigmatización, (ii) Presencia de conflictividades territoriales, (iii) Presencia de megaproyectos, (iv) Narcotráfico y seguridad, (v) Ex farc que están desarrollando labores de defensa de territorio y se han convertido en líderes, (vi) Ex guerrilleros que han sido llamados por GAOR, EPL y ELN y al mantenerse en el proceso de paz son asesinados, (vii) Rencillas anteriores, (viii) PPR [Programas Paz y Reconciliación] que no desarrollan proyecto productivo en colectivo y (ix) PPR implementadores del Acuerdo de Paz”.

5.16.13. Llamaron la atención acerca de que ni el Gobierno nacional ni sus instituciones han avanzado las gestiones indispensables para asegurar el “funcionamiento material y real del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), pues el Estado no debe limitar su función a la creación de programas, sino que debe velar por su efectivo cumplimiento, teniendo en cuenta que la falta de articulación está generando la desprotección a aquellas personas que estuvieron en alzamiento armado, a líderes/ lideresas sociales, defensores de derechos humanos y todo aquel que participe en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz”. Pusieron de presente que estaban ante una “ausencia de garantías para el bien jurídico máspreciado del ser humano, como lo es la vida, sin el cual, resultaría imposible disfrutar de cualquier otro derecho”.

5.16.14. A lo expuesto agregaron, que los asuntos objeto del estudio de esta Corte tenían un “patrón entendido éste como una circunstancia que se repite en similares situaciones o hechos, pues en los tres expedientes se solicitó a la UNP medidas tendientes a garantizar la protección de excombatientes que actualmente tienen un rol de líderes sociales que apoyan e incentivan la construcción de la paz”. Llamaron la atención acerca de que, sin perjuicio de que en todos los casos las medidas de seguridad fueron concedidas –esquemas

colectivos— por haberse acreditado la existencia de un riesgos extraordinario relacionado con la actividad que desempeñaban los accionantes, “ninguno de los tres casos tuvo la materialización real y completa del esquema de seguridad, pues, contrario a lo dispuesto por la normatividad antes referenciada, en los procesos acumulados la UNP no actuó diligente, oportuna y oficiosamente”. Ilustraron su aserto de la manera que se cita a continuación:

Para el caso del señor Ricardo Palomino Ducuará (Expediente T-7.987.142), pese a que la UNP mediante Resolución MT – 220 de 2018 dispuso la concesión de un esquema de seguridad colectivo con 6 agentes dispuestos, solo la UNP brindó el esquema de seguridad 4 sin antes haber realizado unos parámetros objetivos para disminuir el esquema de seguridad según la calificación del riesgo, teniendo en cuenta que las medidas de protección solamente pueden ser modificadas cuando: (i) exista un cambio en las situaciones que generaron la amenaza o (ii) cuando ocurra una reducción en la calificación del riesgo, situaciones que al parecer nunca fueron valoradas por parte de la UNP.

No solo los tres casos puestos a su consideración denotan la falta de diligencia e incuria por parte de los organismos estatales frente a las garantías de protección, sino el diario vivir de los excombatientes reincorporados a la vida civil, lo que sin duda alguna genera la desestabilización a la garantía de seguridad y a la protección de los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, seguridad y la paz. Pues es evidente que las medidas generales no son efectivas para casos en los que existe una premura para lograr una protección efectiva como en las situaciones concretas por la que atraviesan los excombatientes, al punto que muchos de ellos se han visto obligados a desplazarse de sus territorios donde realizaban esfuerzos para la normalización de sus vidas y la puesta en marchas de procesos productivos.

5.16.15. Subrayaron el hecho de que las medidas de seguridad no se reducen a las fijadas por la Unidad Nacional de Protección. Una concepción más amplia de seguridad es importante si se toma nota de “la transformación de los territorios de cultivos de uso ilícito para impulsar planes que ofrezcan oportunidades de desarrollo socioeconómico, para promover la sustitución voluntaria, incentivar a la generación de proyectos productivos alternativos y el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado”.

5.16.16. De esta manera, advirtieron que, según lo dispuesto en el punto 4 del Acuerdo Final de Paz se emitió el Decreto 896 de 2017 dirigido a estructurar mecanismos para optimizar “el programa PNIS” y también se dictó el Decreto 362 de 2018 que reglamentó “las instancias de ejecución, coordinación y gestión del programa”. No obstante, y a pesar de que en el AFP se propuso un

cambio integral en la transformación estructural del campo, con procesos de tratamiento distinto y diferenciado, asegurando un enfoque general de derechos humanos y salud pública, con procesos participativos, sobre todo en las zonas donde existe más afectación de cultivos de uso ilícito y por consiguiente, pobreza, marginación y violencia al interior de las familias que habitan dichas zonas, notamos con gran preocupación el retroceso que ha tenido la implementación de este programa por parte del gobierno nacional

en cabeza del Presidente Iván Duque, si se tiene en cuenta que tal y como se indicó en la sesión llevada a cabo en CSIVI el pasado 20 de abril de 2021, se ha desplazado los objetivos de garantizar las condiciones de bienestar y buen vivir a las comunidades en los territorios afectados por cultivos de uso ilícito y por una persistente política de guerra contra las drogas sustentada en la criminalización, militarización y la erradicación forzada en dichos territorios, aunado a un desplazamiento al tratamiento diferencial de los eslabones de la cadena del narcotráfico, a una persistencia en una visión que criminaliza a los cultivadores, al punto, que se advirtió por parte del Componente Farc Tránsito a Comunes, la persistencia de la violencia, toda vez que entre noviembre 2016 y junio de 2020 se registraron 75 asesinatos en 12 departamentos y, el seguimiento de prensa que se realizó desde CEPDIPO [Centro de Pensamiento y Diálogo Político] ha registrado 86 homicidios entre líderes de sustitución, campesinos inscritos al PNIS y campesinos cercanos a los procesos y núcleos de implementación del programa que se encontraban en los lugares donde ocurrieron hechos de violencia contra líderes de sustitución y 2 feminicidios de lideresas sociales.

Llama la atención que incluso, en los primeros 7 meses del año 2018, se incrementó en un 40% los homicidios en los municipios que hacen parte del PNIS [Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito], denuncia que coincide con la realizada por las organizaciones de campesinos sobre el asesinato sistemático de líderes/ lideresas sociales vinculados al programa, hecho que en la actualidad no refleja una disminución, pues tal y como se dejó plasmado en el párrafo que antecede, existe un incumplimiento tajante al Acuerdo de Paz por parte del gobierno nacional, como quiera que no se han implementado medidas diferenciales, transitorias y condicionadas para que los pequeños cultivadores se comprometan a erradicar voluntariamente sin temor a ser criminalizados.

5.16.17. Enseguida reiteraron que existía un desconocimiento masivo y generalizado de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz de la población firmante del AFP en proceso de reincorporación a la vida civil, como de las personas integrantes de sus familias, líderes y lideresas sociales, defensores/as de derechos humanos, integrantes del partido político que se creó con el tránsito hacia la legalidad, sus familias y, en general, todas las personas que participan en la implementación de AFP.

5.16.18. En su criterio, a partir de la suscripción del AFP y, hasta la fecha, se continúa presentando “de manera sistemática el asesinato y el exterminio de aquellas personas que le apuestan a la paz”. De igual modo, es visible “la prolongada omisión del gobierno nacional en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar de manera integral y armónica los derechos que están siendo conculcados diariamente”. Aun cuando admiten que en el ordenamiento hay medidas dirigidas a prevenir el quebrantamiento de estos derechos, destacaron que estos no se materializan y tampoco se “cuenta con un plan estratégico de protección integral que frene este flagelo, máxime cuando es notoria la existencia de un problema social que compromete la intervención de varias entidades de orden público”.

5.16.19. Para las y los representantes del partido FARC –hoy Comunes– ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) resulta clara la existencia de una “falla estructural en la creación de

políticas públicas que pongan fin a la violación masiva y sistematizada de los derechos fundamentales de las personas comprometidas con la construcción de la paz en el país, por lo tanto, se hace imperiosa la necesidad de contar con un trabajo conjunto con las autoridades públicas para poder encaminar la actual y dolorosa realidad que vulnera de forma tajante la Constitución Nacional”.

5.16.20. En el sentido antes descrito, encuentran imprescindible recalcar el estado general de incumplimiento del AFP “por parte del actual gobierno nacional que genera sin tacha alguna inseguridad no solo a los firmantes del acuerdo, sino a las comunidades y/o territorios afectados por el conflicto armado interno, pues el abandono por parte del gobierno es tal, que la falta de oportunidades para las poblaciones es aprovechada por distintos actores armados que incrementan la violencia en las comunidades; por consiguiente, la paz territorial se ve gravemente amenazada”. De otra parte, pusieron de presente que la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz – CSIVI componente Farc, en sesión que tuvo lugar el 14 de marzo de 2019 con la presencia de los países garantes de la República de Cuba y el Reino de Noruega dejaron

constancia acerca del incumplimiento de la obligación del gobierno del Presidente Iván Duque de incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo un capítulo específico de la implementación del acuerdo, teniendo en cuenta que el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (PIIP) – Pacto por Colombia Pacto por la Equidad, contenía una distribución arbitraria frente a los recursos de inversión asignados a los pactos por la legalidad, el emprendimiento, equidad, la calidad y eficiencia de servicios públicos, la construcción de la paz y la descentralización que desfinanció de manera estructural la implementación del acuerdo de paz, como quiera que gran parte de los recursos asignados no corresponden a nuevos rubros para el acceso a tierras, estímulo de la economía campesina, infraestructura y adecuación de la tierra, hasta el punto que la reforma rural integral tiene un déficit de \$6.77 billones.

Ahora, no hay forma de constatar la ruta de correspondencia presupuestal y los pactos de reforma rural integral, participación política, fin del conflicto, solución del problema de las drogas, víctimas del conflicto, implementación, verificación y refrendación, recursos para la construcción de paz por distribuir y [los Órganos Colectivos de Administración] –OCAD– PAZ, mismos que conforman el PND. En consecuencia, existe una falta de interés por parte del gobierno de Iván Duque en destinar los recursos necesarios para la adecuada implementación del Acuerdo de Paz, pues con una paz desfinanciada que tiene una quebrantable estructura política fiscal, un gobierno que muestra resultados de una “simulación como estrategia” para reflejar cifras que no fueron discutidas públicamente y que vislumbran problemas en los rubros de funcionamiento debido a su falta de correspondencia e inestabilidad, genera “una barrera técnica para el acceso a las entidades territoriales que no cuentan con capacidad para presentar proyectos dentro de la metodología propia de los OCAD – Paz”, situación que conlleva un notorio desconocimiento a las disposiciones establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2017.

5.16.21. En virtud de lo expuesto, consideran que resulta imperioso que la Corte Constitucional declare el estado de cosas inconstitucional en relación

con la situación de derechos y de seguridad de la población firmante del AFP. Luego de recordar las exigencias previstas por la Corte Constitucional para hacer uso de ese instrumento, indicaron que en los asuntos de la referencia se cumplían tales exigencias, toda vez que

desde la firma del Acuerdo Final de Paz han sido asesinados 272 excombatientes, todas, personas en proceso de reincorporación, cumpliendo cada uno de los puntos de los compromisos derivados del acuerdo y en su mayoría se cometieron en contra de quienes se desempeñaban como líderes sociales, defensores de Derechos Humanos en sus territorios, en labores de implementación o sustitución de cultivos de uso ilícito, a quienes les fueron cercenados sus derechos fundamentales a la vida, seguridad e integridad personal. A pesar del riesgo extraordinario y la urgencia de la protección necesaria, no hubo respuesta eficiente por parte del Estado. Adicionalmente, se tienen 22 excombatientes desaparecidos y 236 amenazas a firmantes del acuerdo, lo que demuestra que no hay garantías efectivas de seguridad para los firmantes.

En cuanto al segundo presupuesto consideran que, tal y como ocurrió en los tres casos objeto de análisis, existen omisiones concretas, falta de impulso de funciones legales y carencia de recursos ante la urgencia de medidas de seguridad a las personas firmantes del Acuerdo de Paz, pues no se tiene el funcionamiento material del sistema de garantías de seguridad, ni de políticas, medidas y acciones previstas en el punto 3.4 del AFP. Incluso, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia ha expresado, reiteradamente, en sus informes trimestrales, serias preocupaciones sobre los crímenes contra la población excombatiente, al punto de caracterizarlo como el principal riesgo en relación con el éxito del proceso de paz. En el mismo sentido, la JEP ha hecho llamados enfáticos de urgencia a las entidades del Estado para asumir su responsabilidad en la protección de exguerrilleros. Sin embargo, como se puede observar, no hay avance alguno.

Por su parte, el tercer presupuesto está debidamente acreditado, si se tiene en cuenta que son alrededor de 11 tutelas⁶⁶², que confirman la vulneración de los derechos que afectan a los excombatientes por razón de liderazgo sociopolítico en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar las medidas necesarias tendientes a garantizar la vida de estas personas; en consecuencia, existe una omisión y falencia de la política y de los programas desarrollados en cabeza del Estado y de sus instituciones. Tal situación ha agravado la condición de vulnerabilidad de los ex combatientes, líderes sociales, defensores de Derechos Humanos, entre otros y de violación masiva de sus derechos.

Como cuarto presupuesto, se tiene que, la continuación de la vulneración de los derechos a la vida, la seguridad e integridad personal no es imputable a

⁶⁶² Bajo radicados Nos. 52001220400020200003100 tramitada y fallada por el Tribunal Superior De Distrito Judicial De Pasto - Nariño - Sala De Decisión Penal el 21 de abril de 2020 (Hubo Acumulación De 5 Expedientes), 54001221300020200008500 tramitada y fallada por el Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Cúcuta Sala Civil – Familia el 3 de junio de 2020, 52001220400020200008000 tramitada y fallada por el Tribunal Superior De Distrito Judicial De Pasto - Nariño - Sala De Decisión Penal el 16/06/2020, 73001220400020200051200 tramitada y fallada por el Tribunal Superior Distrito Judicial De Ibagué - Sala De Decisión Penal el 17/06/2020, 25000231500020200020900 tramitada y fallada por el Tribunal Administrativo De Cundinamarca Sección Cuarta - Sub-Sección “A” el 18/06/2020, 50001223000020200002100 tramitada y fallada por el Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Quinta el 25/06/2020 y 50001310400520200001701 tramitada y fallada por el Tribunal Superior Del Distrito Judicial Villavicencio Sala De Decisión Penal (Segunda Instancia) el 3/07/2020

una única entidad. En efecto, como se advirtió anteriormente varios órganos del Estado, por acción u omisión, han permitido que continúe la vulneración de los derechos fundamentales de los ex combatientes, especialmente el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Fuerza Pública, la Unidad Nacional de Protección, las dependencias del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y las entidades territoriales, entidades encargadas de articular y coordinar interinstitucionalmente desde el Gobierno Nacional las políticas, programas, acciones y medidas integrales a ejecutar para brindar garantías de seguridad para los antiguos integrantes de las FARC-EP, conforme con las directrices y líneas de la política para la implementación del Acuerdo Final.

Como último presupuesto, se tiene que, la vulneración de los derechos de las personas reincorporadas a la vida civil reposa en factores estructurales dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen los Decretos, los medios y la voluntad para cumplirlos, pues se evidencia una grave afectación al principio de coordinación y corresponsabilidad institucional establecido en el numeral 3 del artículo 2.4.1.4.3 del Decreto 299 de 2017. Si se tiene en cuenta la falta de acciones tendientes a garantizar la mayor efectividad de las medidas en materia de seguridad y protección, pues como quedó demostrado, las autoridades competentes no han actuado de forma ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica para asegurar la articulación con las demás instituciones del orden nacional, departamental y municipal.

5.16.22. En atención a que, en su criterio, se cumplen las exigencias fijadas por la jurisprudencia constitucional para declarar el estado de cosas inconstitucional, la representación del partido FARC –hoy Comunes– ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) solicitó a la Corte Constitucional dictar las siguientes órdenes:

PRIMERO: DECLARAR la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de las personas que estuvieron en alzamiento armado, a líderes/ lideresas sociales, defensores de derechos humanos y todo aquel que participe en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado.

SEGUNDO: ORDENAR a la Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la conformación de una mesa de coordinación interinstitucional, integrada por los Altos delegados del gobierno. Esta mesa tendrá por objeto coordinar y determinar un plan de acción sobre las actuaciones que cada entidad se comprometa a llevar a cabo dentro del marco de sus competencias, para minimizar los índices de violencia contra los excombatientes, líderes/lideresas sociales, defensores de derechos humanos, y quienes participen en la construcción de la paz, reduciendo esa tasa de mortalidad que afecta los derechos y garantías constitucionales de esta población.

TERCERO: ORDENAR a las entidades accionadas que, con ocasión de lo ordenado en el numeral segundo, remitan a la Corporación un informe en el que se consignen los compromisos adoptados por cada entidad, así como los plazos, los responsables y los métodos para verificar su cumplimiento, en los términos que su señoría indique. Este informe deberá ser publicado en la página web de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y socializado con la comunidad afectada.

CUARTO: ORDENAR al MINISTERIO DE DEFENSA la activación eficaz de un Centro Integrado de Información, para articular información de inteligencia y generar mecanismos de apoyo a la investigación judicial sobre amenazas y homicidios contra excombatientes de FARC.

QUINTO: ORDENAR a la Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Fiscalía General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas –SAT, generar alertas para priorizar acciones diferenciales de reincorporación, protección y seguridad para los excombatientes en mayor vulnerabilidad y riesgo, según los perfiles de quienes han sido asesinados, incluido aquellas personas líderes/ lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos.

SEXTO: ORDENAR a las entidades accionadas, adoptar un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional, en lo que respecta a seguridad y garantías de protección a los firmantes del acuerdo de paz, incluido aquellas personas líderes/ lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos que participen en la construcción de la paz.

SEPTIMO: ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección, la reducción de los tiempos de atención de solicitudes de protección presentadas por los excombatientes, líderes/ lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, en aras de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales conculcados.

OCTAVO: ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección y a la Unidad Policial para la Edificación de la Paz –UNIPEP, fortalecer la coordinación entre los esquemas de seguridad para los desplazamientos de excombatientes que tengan mayor vulnerabilidad de riesgo.

NOVENO: ORDENAR a las entidades accionadas, emitir un informe trimestral en el que se consigne todas las acciones realizadas para acreditar el cumplimiento

DÉCIMO: ADVERTIR que el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia corresponde a la Corte, a través de su Sala Plena o la que se disponga para el caso.

5.17. Respuesta del Partido político FARC hoy Comunes⁶⁶³

⁶⁶³ Mediante el auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión el 23 de marzo de 2021 se le solicitó al Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común –hoy Partido Comunes- para que informara i) el impacto de los grupos u organizaciones criminales que afectan los proyectos productivos de las y los excombatientes de las FARC-EP; ii) los obstáculos impiden la efectividad del Acuerdo de Paz y iii) cuáles podrían ser las acciones necesarias para superarlos.

5.17.1. En escrito presentado ante la Secretaría General de la Corte Constitucional, el partido político FARC –hoy Comunes– contestó a la orden impartida por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional en el auto de 10 de marzo de los corrientes, por conducto de su representante legal como a continuación se expone.

5.17.2. En primer lugar, resaltó la importancia que el asunto de la referencia tiene para su partido político, tanto como para la población firmante del Acuerdo Final de Paz (AFP) y recordó que tristemente hasta la actualidad “han sido asesinadas 271 personas que creyeron y apostaron por un país diferente sin violencia”. Anunció que dividiría su exposición en siete puntos: **i)** la situación de seguridad de firmantes del Acuerdo Final; **ii)** el impacto de los grupos u organizaciones criminales en el proceso de reincorporación; **iii)** Los obstáculos que impiden la efectividad del Acuerdo de Paz; **iv)** sobre las investigaciones judiciales y el concepto de “esclarecimiento”; **v)** el trámite de medidas cautelares en sede de la Jurisdicción Especial para la Paz; **vi)** posibles acciones para superar los obstáculos descritos, **vii)** reafirmación de la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional; finalmente, **viii)** presentó unas peticiones a la Corte.

-Sobre la situación de seguridad que afecta a los firmantes del Acuerdo Final para la Paz

5.17.3. En relación con este aspecto, hizo hincapié en la existencia de dos dimensiones que confluyen en los hechos de violencia padecidos por la población firmante del Acuerdo Final para la Paz. En primer lugar, los patrones de victimización y los contextos sociopolíticos que los rodean; en segundo término, los obstáculos que presenta la institucionalidad y, en particular, el poder ejecutivo –el gobierno nacional– que está a cargo de la función de protección y prevención de estas personas.

5.17.4. Acerca de la primera dimensión, se pronunció sobre la existencia de algunas premisas generales del fenómeno de violencia creciente que padece la población firmante del Acuerdo Final de Paz. Así, se refirió a la materialización de un riesgo previsto desde la firma del Acuerdo, calificado desde ese entonces, como extraordinario, hasta el extremo de que se acordó un punto 3.4 sobre medidas de seguridad, “con una arquitectura compleja que armoniza programas, planes, instituciones y acciones para la mitigación”. Destacó que, “pese a su previsión, jamás se llegó a imaginar la gravedad de lo que ocurre en el presente”.

5.17.5. Una segunda premisa está relacionada con la violencia política que afecta a la población firmante del Acuerdo de Paz desde tres perspectivas distintas. De una parte, porque son estas personas, sus familias y comunidades quienes deben enfrentar los hechos violentos. De otra parte, el fenómeno de la violencia política incide directamente en el partido de las FARC –hoy Comunes– con lo que se pone en riesgo a nivel local y nacional la implementación del AFP y se disminuye la posibilidad de consolidar

territorios en paz. Así mismo, las condiciones de inseguridad no solo afectan aspectos de la vida física o material, sino que también se proyectan “en lo económico, simbólico, mediático, comunitario, social, político y ambiental”.

5.17.6. Para profundizar más sobre la incidencia de la violencia política en la posibilidad de materializar el Acuerdo Final para la Paz y garantizar la seguridad a sus firmantes, llamó la atención acerca de que la “violencia contra los y las excombatientes se inscribe en el contexto de las conflictividades territoriales y viene siendo presionada por el precario estado de implementación de los PNIS y de la Reforma Rural Integral, lo que, aunado a la decisión del Gobierno de retomar los métodos de erradicación forzada y la aspersión aérea con glifosato, provoca el enfrentamiento social de las comunidades con el régimen político vigente”.

5.17.7. Agregó que la situación descrita permite detectar un aspecto central para explicar la sistematicidad de los hechos de violencia y sus posibles móviles. Subrayó, asimismo, que a esta conclusión se llega, analizando –como debe ser– el fenómeno en su conjunto y no como situaciones de criminalidad común o hechos sin relación alguna. Para ilustrar el punto, trajo a colación que un “muy importante grupo de muertes violentas corresponde a personas en proceso de reincorporación que habían sido prisioneros políticos”.

5.17.8. Ahora bien, si el análisis realizado lo lleva a concluir que el sujeto pasivo exhibe características concordantes, no así el sujeto activo a nivel nacional, pues, pese a que el fenómeno de violencia se extiende a lo largo y ancho del territorio nacional sobre quienes la ejercen, sería más pertinente referirse a “situaciones, móviles, victimarios y patrones ligados a dinámicas territoriales, de acuerdo con la situación de orden público local. Claro está, sin perder de vista una constante asociada a grupos armados organizados con incidencia y poder crecientes”.

5.17.9. En suma, para el representante legal del partido FARC –hoy Comunes– “existe una coincidencia alrededor del fenómeno y no del victimario”. En tal sentido, los “homicidios, tentativas de homicidio y masacres profundizan situaciones de desplazamiento forzado, individual y colectivo”. Esa circunstancia proyecta una gran dosis de tensión sobre las “dinámicas internas y de continuidad de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), al tiempo que fuerza a abandonarlos y a buscar formas de agrupación colectiva, por ejemplo, en Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR), o en los peores casos, sencillamente conduce a renunciar al enfoque colectivo de la reincorporación”.

-Impacto de los grupos u organizaciones criminales que afectan los proyectos productivos de las y los excombatientes de las FARC-EP

5.17.10. En relación con este aspecto, el representante legal del partido FARC –hoy Comunes– recordó que Colombia enfrenta actualmente “al menos, cinco conflictos armados no internacionales que afectan directa y especialmente a la población firmante del Acuerdo de Paz”. Según lo

establecido por el Comité Internacional de la Cruz Roja se presentan enfrentamientos continuados con **i)** el Ejército de Liberación Nacional (ELN); **ii)** el Ejército Popular de Liberación (EPL); **iii)** las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y **iv)** las organizaciones residuales o emergentes que se reivindican como FARC-EP, no acogidas o que abandonaron el Acuerdo Final de Paz. Asimismo, en los territorios operan de manera creciente **v)** Grupos Armados Organizados y paramilitares.

5.17.11. De igual manera precisó que, pese a ser organizaciones distintas que no exhiben ningún grado de coordinación, ni unidad de mando, “su accionar violento en las regiones tiene efectos similares en los proyectos productivos de excombatientes”. Estos grupos son “responsables por hechos de zozobra, reclutamiento, homicidios, desplazamientos y despojos en las regiones. Han construido un entorno de violencia orientado a retomar, afianzar o expandir su control territorial, a partir de la recuperación de espacios, bienes y redes logísticas dejadas por las FARC-EP tras la firma del Acuerdo”.

5.17.12. Desde la perspectiva señalada, el contexto de violencia se ve agravado por las siguientes circunstancias: **i)** “entre grupos armados existen disputas militares y rencillas políticas que inciden en confrontaciones en las que la población firmante, puntos de agrupación colectivos (ETCRs y NAR) y bienes de proyectos productivos quedan en medio del fuego cruzado”; **ii)** “las personas que se atreven a denunciar ante la Fiscalía o entidades como la Procuraduría, Defensoría o Personería que buscan mediación o son obligadas a “hablar” con uno de los grupos, de inmediato, son vistas como colaboradores del contrario; **iii)** los logros y proyectos productivos asociados al proceso de reincorporación del Acuerdo Final o derivados de los esfuerzos individuales y colectivos de excombatientes son asumidos por las denominadas ‘disidencias’ como bienes que les ‘pertenecen’ y deben ser ‘recuperados’. Parten de la hipótesis según la cual fue gracias a la lucha armada que la población en reincorporación consiguió los recursos económicos para la consecución de sus proyectos productivos, por lo que la relación con el conflicto conlleva a que deban ser ‘devueltos’”.

5.17.13. Las situaciones descritas no solo son difíciles de entender y enfrentar, sino que han incidido en que se desencadenen procesos de desplazamiento forzado individual y colectivo. El representante legal del partido FARC –hoy Comunes– ilustró de la siguiente manera el complejo fenómeno:

Por ejemplo, en junio de 2020 la Cooperativa agropecuaria DAINCOOP Desarrollo Integral y Buen Vivir, fundada por firmantes del AFP en proceso de reincorporación, agrupados en la Nueva Área de Reincorporación (NAR) El Diamante, ubicada en el municipio de Uribe, Meta, fue desplazada. El deterioro de la situación de orden público en la región, acompañada de seguimientos, hostigamientos y amenazas llevó al colectivo a abandonar el área de reincorporación, dejando atrás lo construido durante años de trabajo y pérdidas millonarias en adecuaciones de infraestructura. Una fractura al proyecto de vida.

La situación de victimización, despojo y desarraigo no terminaron allí, por el contrario, se ha sostenido en el tiempo. El desplazamiento conllevó a la separación física de la directiva de la cooperativa en distintos lugares del país. También, desde la ocurrencia de los hechos victimizantes no se ha logrado la reubicación del proyecto productivo, a pesar de las diferentes jornadas de trabajo con la Sociedad de Activos Especiales (SAE) y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).

La persistencia de los riesgos permitió que, nuevamente, en 2021 se presentaran amenazas y extorsiones. Ante el rechazo al pago obligado, el grupo armado dio un plazo para sacar los semovientes, bajo promesa de tomar acciones violentas contra los bienes de la cooperativa y la vida de sus integrantes. Lo que obligó a un traslado urgente sin garantías o certezas para la búsqueda de un predio definitivo.

5.17.14. Adicionalmente, señaló que los obstáculos asociados con la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDT) ha tenido un impacto regresivo relacionado, ante todo, con la sustitución de cultivos ilícitos que ha terminado por favorecer “la continuidad o resiembra, voluntaria o forzada, del cultivo de coca”. En criterio del representante legal del partido FARC –hoy Comunes–, esta situación contribuye a alimentar y a perpetuar “la presencia de guerrillas, paramilitares y otros grupos armados organizados”. Este fenómeno ha sido denunciado tanto por organizaciones de Derechos Humanos, como por entidades de control y por la comunidad internacional. A propósito de lo anterior, se refirió al informe presentado por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia el pasado 26 de marzo de 2021:

Es urgente trasladar los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación de Puerto Asís (Putumayo) y Buenos Aires y Miranda (Cauca). En Miranda la situación se ha deteriorado en los últimos meses, como deja patente el asesinato del líder del antiguo espacio territorial de capacitación y reincorporación, ocurrido a finales de diciembre. A pesar de los esfuerzos del Gobierno y los excombatientes, todavía está pendiente la adquisición de un predio para trasladar el antiguo espacio territorial de La Macarena (Meta) a Caquetá.

Nuevas amenazas han obligado a trasladar temporalmente el proyecto productivo implementado en El Diamante (Meta). La Agencia para la Reincorporación y la Normalización y la cooperativa de excombatientes están trabajando para encontrar un predio al que trasladar el proyecto de forma definitiva.

5.17.15. Al respecto, enfatizó que la crisis de seguridad afectaba a los ETCR y a los NAR, pero que se extendía, en general, a los territorios, contribuyendo a impulsar el fenómeno del desplazamiento masivo y originando la así llamada “nueva geografía de la reincorporación”, cuya génesis se encuentra en la precariedad e inestabilidad de garantías de seguridad humana, lo que incluye tanto la dimensión física como económica, ligada a las oportunidades productivas y laborales”.

5.17.16. Insistió en que la reubicación en términos físicos no era suficiente para asegurar que las labores organizativas, políticas, productivas y de reincorporación pudieran tener una continuidad desde un enfoque colectivo con arraigo territorial, pues lo que se percibía de la situación era, más bien, la posibilidad de que se fracture “el proyecto vital asociado a la construcción de paz”.

5.17.17. En esa medida, considerar “los desplazamientos como traslado, salida o reubicaciones presenta una idea de alternativa aparente y eficaz para un problema estructural del proceso de implementación”. En otras palabras, aun cuando salir de esos espacios no es algo deseado por las personas firmantes del AFP y tampoco es deseable, se presenta como una alternativa “mientras no existan las garantías para permanecer en los territorios”.

-Los obstáculos que impiden la efectividad del Acuerdo de Paz

5.17.18. El representante legal del partido FARC –hoy Comunes– reiteró en esta oportunidad lo ya afirmado ante diversas instituciones y organizaciones, a saber, que “el principal obstáculo que impide la efectividad del Acuerdo de Paz es su falta de implementación”. En su criterio, este incumplimiento se da en distintas dimensiones. De una parte, está relacionado con **i)** el abandono progresivo del contenido, planes y programas previstos en el AFP. A lo anterior, se agregan otros aspectos, entre ellos, **ii)** la desfinanciación del AFP; **iii)** la implementación simulada del mismo; **iv)** la falta de impulso de su contenido; **v)** la “creación de institucionalidad paralela que replica y desgasta los avances” y también **v)** “la interpretación unilateral que desfigura lo pactado por fuera de sus objetivos”.

5.17.19. Para el interviniente todas estas dimensiones tienen un factor común y transversal: “la falta de voluntad política e interés del Gobierno para implementar integralmente lo pactado”. A manera de ejemplo, trajo a colación la Política de Paz con Legalidad del Gobierno actual que, en su opinión, ha desfigurado el AFP e igualmente “la ruptura del mandato constitucional contemplado en el Acto Legislativo 02 de 2017 sobre la implementación de buena fe de lo pactado”.

5.17.20. Enseguida, hizo referencia al pronunciamiento realizado por el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO) y el componente FARC ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI)⁶⁶⁴:

Sobre el estado general, es posible afirmar que la implementación concebida como un proceso integral, que demanda voluntad y decisión política, diseño y puesta en marcha de políticas públicas, alistamiento y disposición concordante de la institucionalidad del Estado, así como asignación y ejecución efectiva (real y material) de recursos, se encuentra en un estado crítico y precario, y exhibe los rasgos propios de tendencias a la consumación de la perfidia. Es cierto que la implementación del Acuerdo

⁶⁶⁴ Centro de Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO y CSIVI – FARC. La “paz con legalidad” al desnudo Simulación de la implementación y trizas del Acuerdo de paz con las FARC-EP. Febrero de 2021. Disponible en: <https://cepdipo.org/portfolio/la-paz-con-legalidad-al-desnudo-2/>

trasciende en su definición temporal –extendida de manera unilateral por el gobierno de Santos a 15 años– el actual período de gobierno y, por tanto, que no es posible esperar del actual mandato presidencial la ejecución íntegra de lo pactado; pero también lo es que según como se perfila la implementación en los primeros años, así será su calidad futura.

En ese aspecto, lo que se evidencia es un quiebre del principio de integralidad, una fragmentación del todo interrelacionado, una adecuación indebida y no ceñida a lo acordado de aspectos nodales del Acuerdo a la visión política del gobierno actual, muy distante además de un necesario concepto riguroso de planeación y política pública. De no producirse un redireccionamiento, tal situación puede llevar a que los aspectos gruesos del Acuerdo de paz entren a hacer parte del largo listado de incumplimientos que han caracterizado el Estado colombiano a lo largo de su historia cuando de atender compromisos pactados se ha tratado y, en consecuencia, nuevamente de aspiraciones sociales y populares pospuestas.

Añaden como conclusión:

Aunque evidentemente se trata de un aspecto de difícil comprobación empírica pues se sitúa en el campo del análisis de situaciones contra fácticas –¿qué hubiera sucedido si el Acuerdo se hubiera implementado integralmente?–, la no implementación, o la implementación parcial o distorsionada, o la simulación de la implementación producen efectos que vistos de conjunto no solo aplazan sino que inciden sobre las condiciones de posibilidad para desatar los efectos transformadores del Acuerdo de paz. La hasta ahora observada implementación precaria de la Reforma Rural Integral impide que se hayan presentado las transformaciones que se esperaba que el Acuerdo pudiera contribuir a desatar; lo mismo se podría predicar respecto de las disposiciones de los demás puntos del Acuerdo. Los eventos a los que nos referimos comprenderían un muy extenso listado. Y debe considerarse, además, que no constituyen asuntos menores. Aunque no signifiquen grandes transformaciones sociales, sí representan un potencial reformista y modernizador del orden social vigente en diversos ámbitos.

5.17.21. El representante del partido FARC –hoy Comunes– subrayó que lo anterior era igualmente aplicable al componente de seguridad, en el sentido en que lo reconoció la propia Jurisdicción Especial para la Paz en el auto por medio del cual ordenó medidas cautelares para la protección de la vida de los firmantes del AFP. A su juicio, la política de seguridad del actual gobierno “desconoce el diseño institucional contenido en el AFP y la normativa que lo desarrolla, en particular, el punto 3.4 y el Sistema Integral de Seguridad Para el Ejercicio de la Política (SISEP, Decreto 895)”.

5.17.22. El paralelismo institucional se presenta, además, como consecuencia de que “la política de ‘Paz con Legalidad’ privilegia instancias como la ‘Mesa de coordinación interinstitucional para la seguridad’ o el Plan de Acción Oportuna (PAO), en desmedro de instancias del Acuerdo. Por ejemplo, de facto se han restringido las labores y alcance de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) o la Instancia de Alto Nivel del Sistema”.

5.17.23. A lo anterior se agrega que las instancias gubernamentales han dado prelación a “una matriz de análisis limitada para explicar el fenómeno de

violencia a partir del accionar de los llamados grupos de ‘disidencias’ de la extinta guerrilla”. Bajo esa perspectiva, “se justifican las muertes como disputas entre quienes fueron parte de la antigua FARC-EP y hoy operan en la clandestinidad”. Desde ese ángulo de visión, se privilegian narrativas que estigmatizan a quienes adelantan desde la legalidad su proceso de reincorporación a la vida civil y, al paso, se revictimiza a la colectividad y a sus familias, “al desestimar la gravedad de los hechos o sugerir vínculos con grupos ilegales”.

5.17.24. El representante del partido FARC –hoy Comunes– puso especial énfasis en la necesidad de no pasar por alto que la “violencia y falta de consolidación del Estado en los territorios claramente inciden negativamente en la implementación del Acuerdo de Paz”, lo que convierte a estos aspectos en causa estructural del incumplimiento del AFP. No obstante, llamó la atención acerca de la importancia de no invertir el problema jurídico, esto es, que resulta inadmisibles que el gobierno presente como excusa de sus incumplimientos del AFP esta situación estructural de violación a los derechos fundamentales y ausencia estatal en los territorios. En fin, acentuó que el argumento del Estado para no avanzar en el cumplimiento del AFP “no puede ser la falta de condiciones de presencia estatal en los territorios”.

-Investigaciones judiciales: entre “esclarecimiento” e impunidad

5.17.25. Aun cuando el representante legal del partido FARC –hoy Comunes– reconoció que la Fiscalía General de la Nación como institución a la que corresponde la investigación criminal ha hecho esfuerzos en materia de indagación, destacó que en el caso del desconocimiento de los derechos de la población firmante del AFP persistía la impunidad, hasta el punto de que en la actualidad se presentan escasos avances en relación con: **i)** la “captura de responsables y determinadores” y **ii)** el desmantelamiento de organizaciones criminales”. Prueba de lo anterior es “el reducido número de sentencias condenatorias obtenidas”.

5.17.26. A lo descrito añadió que, de conformidad con los documentos presentados por la Unidad Especial de Investigaciones (UEI) de la Fiscalía General de la Nación, la estrategia investigativa que aplica dicha dependencia está integrada por tres etapas: “i) esclarecimiento, ii) sostenibilidad y iii) consolidación”. Adicionalmente, expresó su desacuerdo con el concepto de “esclarecimiento”. Sobre este punto, consideró indispensable recordar que “en la respuesta al cuestionario formulado por la Jurisdicción Especial para la Paz, con ocasión del auto 087 de 2020, presentada el 17 de julio de 2020” se realizó un desarrollo de dicho concepto en los siguientes términos:

Al interior de la Fiscalía General de la Nación, el término esclarecimiento se identifica cuando un juez de la república avala una solicitud de orden de captura (un indiciado conocido, identificado e individualizado), como finalización de la etapa de indagación, para continuar con las etapas siguientes dentro del proceso penal. No obstante, la entidad también es consciente de la necesidad de finalizar los procesos investigativos con sentencias condenatorias o terminaciones anticipadas como garantía para las

víctimas y en respuesta al país sobre la reconstrucción de la verdad desde el ámbito judicial.

5.17.27. En línea con lo anterior, según el representante legal del partido FARC –hoy Comunes– resulta preciso entender que la expresión “esclarecimiento” se usa para señalar una etapa inicial del análisis criminal, esto es, corresponde al instante en que “se individualiza y se cuenta con un acervo probatorio preliminar”. Por eso, esa etapa debe calificarse como profundamente limitada y anticipada tratándose del desmantelamiento de la criminalidad organizada. Por consiguiente, en su criterio, “lo que se ha presentado hasta ahora como resultado de esclarecimiento son apenas órdenes de captura, sin que eso signifique captura efectiva o impacto real en la estructura criminal”. En breve, no “se trata de una simple diferencia terminológica o conceptual respecto a la labor investigativa. Antes bien, es una metodología de medición de resultados aparentes o preliminares. No es esclarecimiento real”.

5.17.28. El modelo de investigación que aplica la Fiscalía General de la Nación caracteriza el fenómeno criminal desde la parte activa, esto es, identifica los victimarios y el modo en que operan; vincula agentes estratégicos y busca impactar “otros componentes de las organizaciones (militar, financiero y político). En otras palabras, el modelo de investigación se aproxima al hecho violento y, a partir de ahí, “se extiende hacia los demás componentes”, lo que, en efecto, “resulta natural si se tiene en cuenta que la labor de la Fiscalía, bajo el modelo de justicia ordinaria, pretende investigar y judicializar sujetos”.

5.17.29. Sin embargo, llama la atención acerca de que, en el caso de la investigación de los crímenes que han afectado a las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz, el elemento más importante que caracteriza ese tipo de violencia es la pertenencia a la extinta guerrilla. De este modo, “el principal elemento de victimización es su condición personal ligada a una actividad política y pasado insurgente, de manera que no puede ser entendida como un dato o presupuesto de competencia de la UIE, sino una focalización hacia [la] violencia política”.

5.17.30. La circunstancia descrita se proyecta en el modelo de investigación. Así, “no se trata, entonces, de preguntarse por quién y cómo se victimiza y sus formas, sino por qué se ataca a esta población y cuáles son los réditos políticos y militares de sus muertes”. A lo anterior, se agrega un ingrediente más y es la necesidad de no pasar por alto los escasos avances y la poca profundidad de la investigación relacionada con “terceros civiles y máximos beneficiados”, que es justamente “el componente en el que lo político se torna aún más relevante”.

5.17.31. Para el representante legal del partido FARC –hoy Comunes– lo que la Fiscalía presenta como “otros componentes”, vale decir, las tres dimensiones militar, financiera y política, se convierte en un aspecto relevante en la investigación sobre los crímenes cometidos contra personas firmantes del

AFP, pero “de la hipótesis y no de su desarrollo”. Por eso mismo, consideró el interviniente que su análisis debía “anteceder a la explicación de la concreción del hecho, y no ser su consecuencia. Así las cosas, es “la inversión de razonamiento criminal el que permite entender de mejor manera la criminalidad organizada, desde una perspectiva política, bajo lo que se conoce como macro-criminalidad”. No obstante, destacó cómo la Fiscalía ha afirmado, a *contrario sensu* que:

No es posible evidenciar un plan criminal particularmente focalizado sobre la población en proceso de reincorporación que pueda equiparse a un ataque, con las características de sistematicidad suficientes. En su lugar, se evidencia un escenario de violencia regional focalizada o generalizada como consecuencia de la disputa por las rentas ilícitas, especialmente el narcotráfico, que no tiene distinción entre poblaciones (reincorporados, defensores de derechos humanos y civiles en general) para desarrollar sus actividades delictivas con un repertorio de violencia (letal y no letal) desde el homicidio, las amenazas, el desplazamiento forzado, la desaparición forzada, principalmente.

5.17.32. Sobre el particular, indicó que, si bien compartía la tesis acorde con la cual “los patrones regionales o sectorizados caracterizan los ataques”, disenta en lo referente a la sistematicidad. Para subrayar ese punto, señaló que el fenómeno de la violencia debía “ser visto desde los elementos comunes y pertenencia política de los sujetos pasivos”. De no ser ello así, entonces podía caerse en interpretaciones que dejan de lado la dimensión política de los crímenes cometidos contra las personas firmantes del AFP.

5.17.33. Insistió que, a su juicio, para explicar la violencia debía tomarse como punto central la génesis o el origen de los hechos victimizantes, esto es, crímenes “insertos en disputas regionales por el poder y la cooptación territorial y estatal”. Lo dicho, en su criterio, resulta indispensable para avanzar en esas investigaciones a las que subyacen motivos políticos que no se pueden pasar por alto. Desde esa óptica, “adquiere mayor sentido la identificación de posibles victimarios presentada por la UEI”.

-Trámite de medidas cautelares en sede de Jurisdicción Especial para la Paz

5.17.34. El representante legal del partido FARC –hoy Comunes– puso de presente que la Jurisdicción Especial para la Paz avocó de oficio un trámite de medidas cautelares colectivas, con el fin de proteger los derechos fundamentales del grupo de comparecientes de las antiguas FARC-EP⁶⁶⁵. A propósito de ello, trajo a colación las palabras pronunciadas por el magistrado Gustavo Salazar de la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad (SAR) en la audiencia pública celebrada el 23 de septiembre de 2020:

⁶⁶⁵ Esta decisión se adoptó por medio del auto AT-057-2020 de la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad. El trámite inició ante las consideraciones de gravedad, urgencia y daños irreparables en razón a la creciente situación de hechos de violencia contra la población Firmante del Acuerdo Final. Como sustento jurídico se tuvo en cuenta, además de la legislación propia de la Jurisdicción, el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como el 25 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El otro punto que me parece clarísimo es que la violencia contra los comparecientes, en especial de las FARC, es amplia, continua, generalizada e incesante. [...] La respuesta institucional al respecto ha sido claramente insuficiente. No sólo se plasma en los asesinatos contra ellos, sino que hay una manifiesta imposibilidad de consolidar territorio, lo que me parece de particular y de especial gravedad. Esto ya lo habíamos citado y relacionado en las dos audiencias anteriores, en relación con el gravísimo caso de desplazamiento forzado de los comparecientes de la zona de Santa Lucía en Ituango [...]. Yo tampoco veo en la institucionalidad una reflexión acerca del concepto de seguridad integral. Aquí no se trata simplemente de salvaguardar las vidas de ciudadanos, que tienen unas obligaciones con el Sistema [SIVJNR], que tienen unas cuentas con la justicia y que tienen unas obligaciones con las víctimas y con el país, pero que son ciudadanos y en pleno derecho les asiste la protección total e integral [...].

5.17.35. Adicionalmente, mencionó que la Jurisdicción Especial para la Paz en un comunicado de prensa del pasado 2 de marzo de 2021 expresó:

Proteger los derechos fundamentales de los comparecientes ante la JEP, no solo redundaría en el compromiso del Estado con quienes dejaron las armas para sustituirlas por el ejercicio activo de la política, sino con quienes sufrieron los vejámenes del conflicto armado. La muerte de cada compareciente priva a las víctimas de materializar sus derechos a la verdad plena, participar de las audiencias de reconocimiento y saber el lugar donde se encuentran los restos de sus seres queridos.

[...] La JEP encontró que persiste la desarticulación, ausencia o escasez de respuesta pronta y eficaz por parte de las autoridades competentes para la mitigación o disuasión de riesgos; además, los espacios interinstitucionales no resultan eficaces para ese propósito, ni se detectan herramientas o instrumentos idóneos de medición de resultados de las acciones emprendidas.

La Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción, en su informe: “Silenciando la verdad. Un diagnóstico de los patrones de violencia letal que afectan a los excombatientes de las FARC-EP en Colombia (2017 - 2020)”, manifestó que:

[...] en caso de que la situación permanezca igual, y se replique la tendencia en el número de asesinatos a excombatientes, es posible que en los ocho años posteriores a la firma del Acuerdo de Paz del Teatro Colón, lleguen a presentarse alrededor de 1.600 casos de homicidios a desmovilizados de las FARC-EP, lo que equivaldría a decir que se pronostica un nivel de afectaciones letales del 12% del total de la población que firmó el Acuerdo de Paz y que inició un proceso de dejación de armas y reincorporación a la vida civil.

5.17.36. Para el representante legal del partido FARC –hoy Comunes– lo expresado en el comunicado emitido por la Jurisdicción Especial para la Paz deja al descubierto una realidad sobre la que no existe duda alguna, vale decir, que “las personas firmantes del AFP, excombatientes de la insurgencia de las FARC-EP, hoy ven su existencia en riesgo”. Los hechos incontrovertibles que conjugan amenazas, hostigamientos, violencia y precariedad frente a la defensa de los derechos de esa población, “los colocan en una situación de vulnerabilidad masiva que se agrava cada día ante dos hechos

incontrovertibles” circunstancia que se proyecta negativamente en el proceso de reincorporación y su apuesta colectiva por el respeto a la legalidad a lo que se une “la deformación práctica e implementación lenta de lo pactado en la Habana exacerba sus riesgos en materia de seguridad”.

-Posibles acciones para superar los obstáculos descritos

5.17.37. En este último acápite el representante legal del partido de las FARC –hoy Comunes– parte de lo que denomina “una solución certera”, a saber, que el Acuerdo Final de Paz suscrito entre las FARC-EP y el Estado colombiano, en calidad de altas partes contratantes, se cumpla de manera integral. Considerando la situación actual y la urgencia que esta reviste propone tener en cuenta tres aspectos.

5.17.38. Primero, debe avanzarse con la agenda de prioridades de implementación normativa prevista “en los puntos 6.1.9, 6.1.10 y 6.1.11 del AFP, que debió finalizar 12 meses después de su firma”. En lo relativo a este aspecto, consideró necesario mencionar que los desarrollos normativos, cuyo propósito era complementar el marco normativo del AFP, no solo quedaron inconclusos en virtud del incumplimiento durante el gobierno Santos, sino que, en lo que va corrido del gobierno actual, no se constatan nuevos desarrollos y ni siquiera se conoce fecha de esa “‘agenda normativa’ que expresara el compromiso gubernamental para el cuatrienio y permitiera hacer un ejercicio de seguimiento al cumplimiento”. Puntualmente, expresó que se refería a “las disposiciones correspondientes a la llamada implementación temprana, que quedaron consignadas en el Acuerdo como parte de las ‘prioridades para la implementación normativa’”.

5.17.39. Marcó especial énfasis en que, si se consideraban como parte del cumplimiento de ese compromiso los “desarrollos pendientes que se incluyeron en el ya citado documento ‘Paz con legalidad’”, los resultados obtenidos no podían más que calificarse de magros. Al respecto, sostuvo que las normas expedidas apreciadas en conjunto tenían un alcance menor y, básicamente, comprendían y de manera parcial “tópicos de interés para la política del gobierno, con las acomodaciones unilaterales del caso”. Puntualizó que, mayormente, no se había surtido el procedimiento de constatación de normas relacionadas con la implementación por parte de la CSIVI, al que obligan el Acuerdo y la normatividad vigente”.

5.17.40. En segundo término, llamó la atención acerca de que, si se quisiera dar cumplimiento a lo pactado, resultaba impostergable “avanzar en el funcionamiento sustancial del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y sus instancias, de acuerdo con el Decreto 895 de 2017⁶⁶⁶.

⁶⁶⁶ Estas son: i) Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, ii) Instancia de Alto Nivel del Sistema, iii) Delegado presidencial, iv) Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección, v) Comité de Impulso a las Investigaciones, vi) Programas de Protección, vii) Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida”.

5.17.41. En relación con ese aspecto, puso de presente que, pese a la instalación formal del Sistema y, de sus instancias, no era factible constatar avances funcionales, máxime si se tomaba en cuenta el tiempo transcurrido desde el momento en que se expidieron los decretos que fundamentaron el sistema. Tanto es ello así, que “terminando el año 2020, aún se discutían reglamentos y forma de funcionamiento, sin que existan avances de proyección de política pública”.

5.17.42. Para ilustrar el punto, mencionó lo sucedido a raíz de la expedición del Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP). Sobre este extremo, afirmó que el referido plan fue “presentado en cumplimiento de una orden judicial de la Jurisdicción Especial para la Paz, sin proceso de concertación o constatación normativa ante CSIVI”. Además, enfatizó que lo allegado no concordaba con lo dispuesto en los Decretos 299, 300 y 301 de 2017 “en cuanto a objeto y población protegida” y tampoco previó “acciones, cronogramas, metas, indicadores de seguimiento o impactos esperados. En suma, se trató de un “plan que no es un plan”.

5.17.43. En tercer lugar, señaló la necesidad de implementar los puntos 1 y 4 del Acuerdo Final “como respuesta efectiva al vínculo entre el conflicto armado, la ruralidad y los cultivos de uso ilícito”. En su criterio, existe evidencia de que “las demoras y cambios de estrategias en los programas PNIS y PDET han sido las principales problemáticas que afectan este punto de la implementación”. Sobre las actividades adelantadas en relación con la sustitución de cultivos de uso ilícito, de acuerdo con lo afirmado por el Centro de Pensamiento y Diálogo Político –CEPDIPO–, “luego de tres meses sin reportar avance en este aspecto, el gobierno registró un incremento en diciembre de 2020 y nuevamente en enero de 2021 de nuevas hectáreas erradicadas voluntariamente para la sustitución”. Sin embargo, enseguida resaltó la información del Centro en la que se puso de presente que:

Si bien con esto se alcanza el 88 % de la meta gubernamental, preocupa que el ritmo de implementación impida su cumplimiento, en especial porque el avance representa tan solo el 26,4 % del total de hectáreas estimadas en todos los Acuerdos Colectivos alcanzados durante la implementación. En términos del PMI, esto no corresponde a un avance de ningún indicador en específico, pues en este instrumento la medición se hace sobre hectáreas sustituidas (DNP, 2018, p. 114) y, a la fecha, la mayoría de las áreas con erradicación voluntaria aún no cuentan con proyectos productivos que hagan efectiva la sustitución de cultivos de uso ilícito.

5.17.44. Para el representante legal del partido FARC –hoy Comunes–, lo anterior significa que el retraso en la implementación de proyectos productivos supone, al mismo tiempo, la inexistencia de una sustitución efectiva, toda vez que “la mera erradicación voluntaria no es un factor que implique el cumplimiento integral de este punto del Acuerdo”. Agregó que “los retrasos en el Programa de Atención Inmediata (PAI)” contribuían a agravar la situación, “al no brindar alternativas productivas que sean sostenibles en el tiempo y que conlleven una sustitución efectiva”.

5.17.45. Acerca de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) manifestó que también en relación con este aspecto resultaba factible constatar retrasos en su implementación y llamó la atención acerca de la necesidad de fortalecer “la socialización con las comunidades de procedimientos y metodologías” y profundizar en particular el relacionamiento con las autoridades locales. La inexistencia de este relacionamiento dificulta, en su criterio, “la articulación interinstitucional necesaria para el éxito del programa”. Al respecto, recordó que según lo anotado por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas las prioridades para guiar la implementación son:

- i) Asegurar la protección y la seguridad de los excombatientes y las excombatientes, las comunidades afectadas por el conflicto y los líderes sociales y los defensores y defensoras de los derechos humanos.
- ii) Asegurar la sostenibilidad del proceso de reincorporación.
- iii) Consolidar la presencia integrada del Estado en las zonas afectadas por el conflicto.

-Constatación de un Estado de Cosas Inconstitucional frente a la implementación del Acuerdo Final de Paz y las garantías de derechos fundamentales de sus firmantes

5.17.46. En lo relativo a este aspecto, subrayó el representante legal del partido FARC –hoy Comunes– que, luego de lo expuesto, no podía menos que avalar la solicitud realizada por Nubia Amparo Ortega, José Alfonso Rodríguez, Henry Paul Rosero, Dora Marcela Pepinosa y Tomás Ignacio Erita de la Nueva Área de Reincorporación (NAR) de la vereda Tallambí, Municipio de Cumbal, Nariño; por Ricardo Palomino del ETCR Ariel Aldana, de Tumaco, departamento de Nariño; y por Francisco Gamboa Hurtado del ETCR Aureliano Buendía, vereda Charras, San José del Guaviare, accionantes en las tutelas seleccionadas por la Corte Constitucional. También, lo dicho por Emiro Roperó Suárez, de la Ciudad de Cúcuta; por Arnulfo Ninco Cortés del ETCR Antonio Nariño vereda La Fila, municipio de Icononzo, Tolima; y por Armando Rodríguez Ibarra del Municipio de Vista Hermosa, Meta, firmantes del Acuerdo y accionantes de otras tutelas nos seleccionadas que argumentaban y solicitaban la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional.

5.17.47. A continuación, mencionó tres motivos principales que esta Corporación debía tomar en cuenta para dicha declaratoria **i)** “existe una situación masiva de riesgo y vulnerabilidad frente a la vida en condiciones dignas e integridad personal de la población de firmantes del Acuerdo Final de Paz, excombatientes en proceso de reincorporación y miembros de la colectividad política ligada a las FARC”; **ii)** tales hechos presentan una relación de condicionamiento necesario con problemas estructurales del Estado para materializar deberes constitucionales ligados al goce efectivo de derechos propio del Estado Social de Derecho y la materialización de principios y aspiraciones constitucionales, incluida la Paz y **iii)** las dos

situaciones referidas “dependen, en gran medida, de la precaria implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En razón a que tal pacto incorporó acciones, planes, programas y políticas públicas tendientes a la solución de las deficiencias estructurales del Estado colombiano”.

5.17.48. Así, en atención a la situación de riesgo, vulneración, gravedad y urgencia en materia de Derechos Humanos que [viven las personas] firmantes del Acuerdo Final de Paz, así como para atender los problemas jurídicos constitucionales estudiados, solicitó a la Corte Constitucional emitir las siguientes órdenes –negrillas en el texto citado–:

Primero. DECLARAR la existencia de un ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL frente a la situación de derechos fundamentales de las personas firmantes del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera, así como consecuencia de su precaria implementación.

Segundo. ORDENAR a las entidades vinculadas al presente proceso de revisión garantizar el cumplimiento de buena fe de lo establecido en el AFP, en cumplimiento de los deberes jurídicos derivados del Acto Legislativo 02 de 2017.

Tercero. CREAR una Sala Especial de Seguimiento en sede de la Corte Constitucional para dar continuidad a las órdenes establecidas en las presentes tutelas y salvaguardar los mandatos constitucionales derivados del Acto Legislativo 02 de 2017, en particular en materia de Derecho Internacional Humanitario, derechos fundamentales e implementación de buena fe de lo pactado.

Adicionalmente, reconociendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, creemos en la necesidad de emitir órdenes complejas, orientadas a garantizar los correctivos estructurales a la contradicción entre principios y aspiraciones constitucionales con la situación fáctica. Entre las posibles destacamos:

Cuarto. ORDENAR al Ministerio del Interior, a la Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía General de la Nación crear un registro completo de todas las agresiones en contra de signatarios del Acuerdo Final, en el que participen las organizaciones de la sociedad civil. En él se deberán desagregar variables como, presunto victimario, lugar, fecha, actividad política del afectado, antecedentes y las demás que resulten necesarias para un conocimiento completo, exhaustivo y detallado del fenómeno.

Quinto. ORDENAR a la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz adoptar planes para prevenir y combatir la estigmatización contra las personas firmantes del AFP y liderazgos sociales y/o comunales.

5.18. Intervención de la Jurisdicción Especial para la Paz

5.18.1. En su respuesta al auto 132 proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, el Sistema Integral de Verdad, Justicia,

Reparación y Garantías de No Repetición representado por el Presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz relacionó, en primer lugar, los motivos por los cuales la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) avocó, mediante el Auto SAR AT-057-2020 del 29 de abril, “el trámite de medidas cautelares colectivas de tipo integral preventivo con el fin de proteger, entre otros, los derechos fundamentales del grupo de excombatientes de las FARC-EP comparecientes ante la JEP, en situación de riesgo por las violencias que los afectan, y que para el día de la expedición del Auto ascendían a 193 personas suscriptoras del Acuerdo Final y sujetos de especial protección constitucional dada su vulnerabilidad”⁶⁶⁷.

5.18.2. En un informe presentado por la propia SAR esa autoridad sostuvo que el objetivo principal de las medidas fue el de brindar protección a los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la seguridad de “las y los excombatientes en proceso de reincorporación, garantizar a las víctimas del conflicto armado interno los derechos a verdad, justicia y reparación en el marco del desarrollo normativo e institucional del Sistema Integral de Garantías de Seguridad, puntos 2.1.2. y 3.4 del Acuerdo Final y la implementación de las garantías de no repetición que obligan a los componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR)”. A renglón seguido, marcó especial énfasis en lo que significa la muerte de cada compareciente y, en ese orden, señaló los siguientes aspectos –se mantienen las notas a pie de página en el texto citado–:

(i) escuchar el relato de los hechos victimizantes que conozca⁶⁶⁸, (ii) participar en su versión voluntaria a través de sus apoderados de acuerdo a las reglas establecidas en cada macrocaso⁶⁶⁹, (iii) conocer dónde se encuentran los restos de sus seres queridos, (iv) participar en su audiencia de reconocimiento de verdad y de responsabilidad⁶⁷⁰, (v) conocer la ubicación de minas antipersonales para garantizar su derecho a la no repetición y (v) obtener su participación en trabajos, obras y actividades desarrollados, en caso que se le aplique una sanción propia⁶⁷¹.

5.18.3. Consideró relevante señalar, asimismo, que las autoridades vinculadas e instituciones invitadas a participar en el marco de la actuación – bien por medio de autos o de audiencias regionales– concordaron en describir la situación de inseguridad y riesgo que enfrenta la población firmante del AFP en proceso de reincorporación a la vida civil y la falta de garantías en el cumplimiento e implementación del Acuerdo Final, entre las que mencionó:

⁶⁶⁷ Precisó que la SAR actuó “en marco de las obligaciones emanadas de la ley 1957 de 2017 que le ordena a la JEP garantizar el goce pleno de los derechos fundamentales de los comparecientes y satisfacer los derechos de las víctimas y la ley 1922 de 2018 que en sus artículos 22 y 23 a propósito de las medidas cautelares señala que las Salas y Secciones deben asegurar, por medios razonables, la verdad, justicia, reparación y medidas de no repetición por graves violaciones a DDHH y DIH.

⁶⁶⁸ Congreso de la República de Colombia. Ley 1922 de 2018. Artículo 27.

⁶⁶⁹ En el caso 002 se autorizó la participación de las víctimas en los Autos SRVBIT – 55, SRVBIT – 056, SRVBIT – 057 y SRVBIT – 058 de 2020, en el caso 003 en el Auto 080 del 28 de mayo de 2019, en el caso 004 en el Auto SRVNH-04/01-07/20 del 5 de febrero de 2020 y en el Caso 05 en el Auto 024 de 2020.

⁶⁷⁰ Congreso de la República de Colombia. Ley 1922 de 2018. Artículo 27.

⁶⁷¹ Congreso de la República de Colombia. Ley 1957 de 2019. Artículo 141.

la Oficina del Alto comisionado para la Paz; el Consejo de Seguridad de la ONU; la Misión de Verificación de la ONU; la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-CERAC; la Agencia para la Reincorporación y Normalización; el Congreso de la República; la Mesa Directiva de la Comisión Accidental de Paz del Senado de la República; la Fiscalía General de la Nación; la Procuraduría General de la Nación; la Defensoría del Pueblo; la Jurisdicción Especial para la Paz; el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz; el Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común; organizaciones sociales, de derechos humanos y medios de comunicación.

5.18.4. La SAR subrayó, específicamente, la necesidad de brindar protección a las mujeres y a los hombres comparecientes de la fuerza pública y de la población firmante del AFP en proceso de reincorporación quienes, aseveró, se encuentran “expuestos a graves riesgos de seguridad”⁶⁷². Agregó que con el fin de dar impulso al trámite de las medidas ordenadas, ordenó vincular a otras autoridades con funciones en materia de garantías de seguridad integral, en particular, las relacionadas “con el fortalecimiento del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO); las medidas de prevención, no estigmatización y reconciliación y convivencia y las que afectan el proceso de reincorporación territorial, con enfoque étnico y de género en los territorios donde se asientan los excombatientes en proceso de reincorporación”⁶⁷³.

5.18.5. Informó que mediante el Auto SAR AT-132-2020 se expuso la importancia de gestionar recursos para cubrir 683 nuevas plazas para escoltas y 40 analistas de estudios de riesgo, según lo dispuesto en el plan de contingencia aprobado por la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, en atención a lo ordenado por la Sección. Sobre este extremo, advirtió que era imperioso adelantar procesos de nombramiento con el objeto tanto de descongestionar, como de adoptar e implementar “las medidas de protección solicitadas por la población de excombatientes, y que llegaron a sumar 1.363 solicitudes represadas a septiembre del 2020 por falta de recursos humanos y administrativos”.

⁶⁷² Indicó que “la Sección en el Auto AT-057-2020 vinculó y solicitó información a entidades con funciones de garantías de seguridad en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y las Garantías de Seguridad y protección, las cuales se relacionan a continuación: Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección, Fiscalía General de la Nación - Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones Armadas, Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, Defensoría del Pueblo, Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común-Consejo Político Nacional (FARC)”.

⁶⁷³ Puso de presente que las “entidades vinculadas en este Auto fueron: Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic); Ministerio de Justicia y del Derecho; Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (Secretario Técnico Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República); Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas; Departamento Nacional de Planeación; Departamento Administrativo de la Función Pública; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; Agencia de Renovación del Territorio; y las Gobernaciones de Antioquia, Cauca, Chocó, Caquetá, Huila, Meta, Nariño, Tolima y Putumayo por las funciones de garantías de seguridad vinculadas con los territorios más afectados por la violencia, donde se ha segado la vida de muchos de los excombatientes de las antiguas FARC-EP en proceso de reincorporación. Así mismo, se les invitó a participar en las tres (3) audiencias territoriales regionales ordenadas en los autos SAR AT-87-2020, AT-116-2020, AT-133-2020 y AT-143-2020, con el objetivo de que presentaran los elementos comunes a la situación de inseguridad y victimización que enfrentan los reinsertados en las distintas regiones, y para evaluar las respuestas de las entidades respecto a sus acciones en materia de garantías de seguridad”.

5.18.6. En el sentido anotado destacó que mediante “Auto AI-008-2020, del 29 de julio, vinculó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que definiera los rubros presupuestarios y los planes aprobados a las instituciones encargadas de implementar el Sistema Integral de Seguridad para la vigencia 2020, así como las disposiciones legales que lo vinculan con la implementación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz (PMI) y los respectivos CONPES, lo cual permitió que la UNP obtuviera para la vigencia 2020, más de (\$13.500.000) con destino al cuerpo de seguridad faltante para cubrir necesidades”.

5.18.7. Además, puso de presente que la SAR vinculó a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección SESP teniendo en cuenta el grado de responsabilidad que le corresponde asumir a esta autoridad en la relacionado con “el cumplimiento del plan de acción que para la descongestión de las 825 solicitudes de protección y estudios de riesgo remitieron a la Sección, así como las necesidades de contratación, respecto a la sostenibilidad financiera de la planta administrativa y operativa que se requiere para sostener el plan de descongestión a diciembre de 2021”⁶⁷⁴.,”. Sobre este punto, sostuvo que, a la fecha, la SAR ha vinculado en total a 30 entidades estatales con compromisos en materia de seguridad integral frente a esta población⁶⁷⁵. Tras un recuento exhaustivo y minucioso de las actuaciones adelantadas la SAR puso de presente que la información recaudada,

tanto de fuentes estatales como de organizaciones no gubernamentales y de víctimas, permitió corroborar las situaciones de riesgo grave que enfrenta la colectividad, el incremento de muertes violentas, tentativas de homicidio, amenazas y desplazamiento, situaciones de las que no escapan quienes están ubicados en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y mucho menos aquellos situados en algunas de las 93 Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) que se ubican en 17 departamentos del país, pues se estableció que un alto número de muertes ocurren fuera de los ETCR y se relacionan con las NAR, áreas con limitaciones en materia de seguridad por no contar con reconocimiento legal, lo cual afecta los dispositivos de seguridad que brinda la fuerza pública y otras autoridades en los territorios como lo informaron, entre otras entidades, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior y el Comando Estratégico de las Fuerzas Armadas.

⁶⁷⁴ Auto SAR AT-052-2021, del 26 de abril de 2020.

⁶⁷⁵ “Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección, Fiscalía General de la Nación - Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones Armadas, Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, Defensoría del Pueblo, Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común-Consejo Político Nacional (Farc), Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic); Ministerio de Justicia y del Derecho; Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia; Departamento Nacional de Planeación; Departamento Administrativo de la Función Pública; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; Agencia de Renovación del Territorio; y las Gobernaciones de Antioquia, Cauca, Chocó, Caquetá, Huila, Meta, Nariño, Tolima y Putumayo por las funciones de garantías de seguridad vinculadas al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección SESP”.

5.18.8. A lo anterior añadió que también le fue suministrada información relevante por parte de los representantes judiciales del Partido FARC –hoy Comunes– quienes se pronunciaron “sobre los hechos de violencia, las amenazas y la inseguridad relacionada con la insuficiente implementación de las garantías de seguridad a cargo de las entidades y programas relacionados en el SISEP, entre los cuales se encuentran las respuestas y anexos al Auto AT-057-2020”.

5.18.9. Aseguró que, a partir de la información allegada por las autoridades directamente relacionadas con las garantías de seguridad, así como con la coordinación, el funcionamiento y la implementación del Sistema Integral de Seguridad y Protección de la población firmante del AFP pudo comprobar lo siguiente –se mantienen las notas a pie de página en el texto citado; negrillas en el texto transcrito–:

Sobre la Comisión Nacional de Garantías, se constató que no funcionaba adecuadamente, ni se había aprobado la política pública señalada para enfrentar la criminalidad que le corresponde diseñar, aprobar e implementar: los Lineamientos y el Plan de Acción de la *Política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales* que establece el artículo 1 del Decreto 154 de 2017, en lo relacionado con el Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la Política. Dichos lineamientos y Plan de Acciones solo vinieron a aprobarse en marzo de 2021 producto las órdenes y la reiteración de las decisiones de la Sección para que su cumplimiento.

Con relación a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, a quien le corresponde la coordinación y la articulación del Sistema de Garantías de Seguridad, y como presidente de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, gestionar la formulación y aprobación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, sobre el particular en el informe presentado por el Consejero Presidencial adjunto en respuesta al cuestionario ordenado por la SAR en el Auto AT-087-2020, indicó⁶⁷⁶:

‘En el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) **tiene responsabilidades directas que ha asumido, como es presidir la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP)**, el desarrollo del Programa Especializado de Seguridad y Protección para excombatientes de las Farc, integrantes del partido Farc y sus familiares; así como el **apoyo a la formulación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP)** y la conformación y funcionamiento del Cuerpo de Seguridad y Protección como parte de la estructura de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP) de la Unidad Nacional de Protección (UNP). En concordancia con estas responsabilidades, desde la MTSP se estudian los casos de riesgo de la población objeto y se asignan las medidas de protecciones pertinentes, además de cumplir las otras funciones de la Mesa, tal como las contempla el decreto 299 de 2017’.

Asimismo, en el documento ‘Paz con Legalidad’, del presidente de la República (2018-2022), que presenta las líneas de la estrategia de la administración en relación con el “Sistema Integral de Seguridad, señala que

⁶⁷⁶ Presidencia de la República EXT20-00119057 Oficio No. TP-SARV- 2020- 894. Respuesta a Cuestionario para entidades Auto AT- 087 de 2020 Pág.1.

‘se requiere de la mayor integralidad de la política de seguridad’ y de ‘quienes están en proceso de reincorporación a la vida civil’, entre otros, se identificaron los siguientes puntos críticos a superar:

‘Se encuentran pendientes de ejecución o en distintos niveles de avance: la organización de la Unidad Especial de Investigación, la Implementación del Sistema Informativo del SISEP y su coordinación con el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto SIIPO; y **como puntos críticos tenemos** la definición del Plan de Acción Permanente Contra Organizaciones Criminales PAPCOC; **la definición y adopción del Plan Estratégico de Seguridad y Protección de la FARC y del Plan integral de protección**; crear la Comisión de Seguimiento y Evaluación del SISEP y concluir con la Fiscalía la creación del Comité de Impulso de Investigaciones; instancias previstas en el decreto ley 895’.

Por otra parte, como quedó expuesto en la respuesta de la Procuraduría, el alarmante incremento de hechos victimizantes contra excombatientes la llevó a emitir la Directiva General 001 del 2020, en la cual hizo un llamado a las entidades involucradas para que fortalecieran las medidas de prevención, protección y seguridad y para que se crearan las instancias y programas establecidos en el punto 3.4 del Acuerdo Final. Asimismo, en el informe de la Misión de Verificación, en las manifestaciones del partido político FARC, así como en los resultados obtenidos de la verificación del indicador respectivo SIIPO, el Plan Estratégico no reporta acción alguna, pues para entonces no había sido aprobado por la Mesa y, por ende, no había entrado en funcionamiento a pesar de que se realizaron reuniones para su discusión, como quedó expresado en el informe del Consejero Presidencial. Además de la evaluación de otro grupo de información, incluido el indicador del SIIPO, la SAR verificó que el Plan Estratégico de Seguridad y Protección no se encontraba formulado, adoptado ni implementado.

5.18.10. La SAR informó, igualmente, que en la audiencia territorial noroccidental celebrada el 21 de julio de 2020 en la que participaron representantes de la población firmante del AFP en proceso de reincorporación, tanto como la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP) se trajeron a colación los obstáculos que se presentaban en relación con la posibilidad de llevar a cabo las tareas asignadas debido, principalmente, “a la escasez de personal para realizar los análisis de riesgo y dar respuesta a las más de 400 solicitudes de esquemas de protección pendientes, pues sólo contaban con cinco (5) analistas que tenían a su cargo la recolección de información en el lugar de domicilio del solicitante, que ascendían a un promedio de 288,55 días hábiles para realizar las evaluaciones de riesgo”.

5.18.11. Respecto de las tareas asignadas a la Unidad Nacional de Protección precisó que, a partir de analizar la información obtenida en ese aspecto y, particularmente, con relación a las solicitudes, el trámite y adopción de las medidas de protección, llegó a las siguientes conclusiones: **i)** la UNP que es la autoridad encargada de brindar los esquemas de protección y seguridad, no cuenta con el Cuerpo de Seguridad y Protección (escoltas) exigidos para soportar las medidas de protección aprobadas, adoptadas y en proceso de implementación; **ii)** hay un claro y enorme retraso en implementar las medidas de seguridad. Para sustentar esta conclusión puntualizó que de ello

no solo dan cuenta los informes presentados por la Procuraduría Delegada, la Misión de Verificación, la información aportada por el Partido FARC, sino también “las sentencias de tutela de la justicia ordinaria que insistentemente ordenaron a la UNP implementar medidas de seguridad individual y colectiva”. En relación con este último aspecto recalcó que algunas de las mencionadas providencias “a pesar de haber sido aprobadas no se habían implementado”. Sentencias que –recalcó–, “son objeto del trámite de la acción constitucional que nos convoca a presentar este escrito”; **iii)** algunos de las excombatientes víctimas de homicidio solicitaron a la UNP medidas de protección, y en el transcurso del trámite algunos de ellos perdieron la vida sin que se les hubiera garantizado la seguridad requerida.

5.18.12. Del mismo modo, agregó que también se tomaron en cuenta las observaciones realizadas por la Misión de Verificación de la ONU, especialmente, en el informe presentado el 30 de junio de 2020. Hizo hincapié que en el documento mencionado se dejó claro cómo “a la luz de la creciente vulnerabilidad de las y los excombatientes fuera de los antiguos espacios territoriales y “los asesinatos que han continuado durante la pandemia, vuelve a poner de manifiesto que es urgente adoptar medidas inmediatas y concretas para hacer frente a este problema”.

5.18.13. Por otra parte, precisó que con el fin de adoptar las medidas contempladas en los Autos AI-008-2020, AT-132-2020, AI-004-2021, AI-015-2021 y AT-016-2021, “se consideró la información de las entidades, los resultados que arrojaron la mesa técnica con los voceros y directivos del partido FARC, las 3 audiencias territoriales y la nacional, así como las respuestas emitidas por las entidades estatales y contrastadas en el dialogo surtido entre las autoridades y la magistratura en la audiencia nacional celebrada el 25 de noviembre de 2020”.

5.18.14. La SAR consideró pertinente destacar que también ordenó la práctica de cuatro (4) audiencias territoriales virtuales en las siguientes regiones⁶⁷⁷: Noroccidente; Oriente; Sur; Suroccidente –Pacífico⁶⁷⁸. Al respecto, puso de presente que, a partir de las mencionadas audiencias, obtuvo “información de gran relevancia para las decisiones de seguimiento y los requerimientos que mediante el Auto SAR AI 004- 2021 de enero 21 y la adopción de otras medidas que se emitieron mediante los Autos SAR AI 015-2021, AI-016-2021, del 26 de febrero de 2021”.

5.18.15. Enseguida hizo un recuento de las medidas de carácter urgente adoptadas, enfatizando que, inicialmente, estas se encaminaron a reforzar el

⁶⁷⁷ Ordenadas mediante Auto AT-087-2020.

⁶⁷⁸ “La primera el 21 de julio, la segunda el 12 de agosto del año en curso, la tercera el 23 de septiembre que comprendió las regiones Sur-Suroccidente-Pacífico se desarrolló con énfasis en el enfoque étnico, abordó la nueva geografía de la reincorporación, en especial en entornos urbanos, y tuvo en cuenta situaciones de violencia vinculadas especialmente a ‘Argelia y Caloto (Cauca), Tumaco (Nariño), San Vicente del Caguán (Caquetá) y Puerto Asís (Putumayo), municipios con altos registros de homicidios de personas firmantes del Acuerdo Final, en cuyos territorios, se superaron los 35 casos’. La cuarta audiencia de tipo nacional que se realizó el 25 de noviembre de 2020, de forma presencial, esta última con la participación de autoridades del orden nacional quienes acudieron a exponer sus informes y las dificultades de orden funcional e institucional que en el marco de las garantías de seguridad se presentaban para cumplir con las órdenes impartidas”.

Sistema Integral de Seguridad y Protección y a obtener su buen funcionamiento. En tal virtud, se dictaron órdenes al Alto Comisionado para la Paz, al Alto Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, y al director de la Unidad Nacional de Protección, en el siguiente sentido:

1) Al Alto Comisionado para la Paz, i) convocar la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), a fin de que se reglamentara y se pusiera en pleno funcionamiento el Programa de Protección Integral para los excombatientes; ii) convocar la Comisión de Nacional de Garantías, para que remitiera los lineamientos y el plan de acción de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales.

2) Al Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, para que en su calidad de presidente de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección convocara dicha instancia para: i) Definir las medidas de protección que correspondan a las solicitudes que se encuentran con estudio de análisis de riesgo, pendientes de aprobación; ii) Identificar y gestionar los recursos humanos, físicos y de presupuesto requeridos para la formulación e implementación eficaz del Plan Estratégico de Seguridad y Protección que debe adoptar la UNP; iii) Diseñar y aprobar un plan de acción para completar la planta del personal administrativo de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, en los términos aprobados por el Decreto 301 de 2017, y destinar la planta de personal para los fines previstos en el artículo 2 del citado decreto.

3) A la Unidad Nacional de Protección en coordinación con la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, la adopción e implementación efectiva del Plan Estratégico de Seguridad y Protección.

5.18.16. La SAR agregó que, posteriormente⁶⁷⁹, ordenó convocar a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección. Lo anterior, con el propósito de que las diferentes autoridades que tienen asiento allí definieran “un plan de acción, cronogramas y necesidades requeridas para cumplir con las medidas de seguridad aprobadas que tenían pendientes de implementar, programara los estudios de riesgo de las solicitudes de protección y adoptara las medidas administrativas y presupuestales que garantizaran el nombramiento de la planta completa de agentes escolta del Cuerpo de Seguridad y Protección”.

5.18.17. Aunado a lo anterior puntualizó que, en vista de la necesidad de disponer de mayores recursos financieros, también ordenó vincular al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), “para que participaran con efectividad en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección donde se definirían las órdenes impartidas en el marco del principio de coordinación y colaboración armónica”. Informó que las órdenes emitidas hicieron factible

adicionar el presupuesto de la Subdirección Especializada para la contratación de las 683 personas que se requieren para la protección de los excombatientes en situación de riesgo extraordinario, que entre 2018 y septiembre de 2020 llegaron a más de 1363 solicitudes represadas en el proceso interno de la tramitación que, requerían un promedio de 288.5 días

⁶⁷⁹ Mediante Auto AT-132-2020, del 3 de septiembre de 2020.

para resolver las solicitudes como lo expresó la UNP al reponer el auto AI-008 que le ordenó tramitar las solicitudes, adoptar e implementar las medidas aprobadas con carácter inmediato, ante lo cual manifestaron la imposibilidad de cumplir lo ordenado por no contar con los recursos suficientes. La situación evidenció que el sistema de garantías de seguridad material se encontraba en una crisis de enormes proporciones que le impedía cumplir con la misión de proteger la vida de la población en riesgo

5.18.18. Finalmente, la SAR se pronunció sobre los resultados de las órdenes proferidas, destacando los siguientes:

1. La aprobación de los Lineamientos y el Plan de Acción de la Política Pública y Criminal en materia de desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales que establece el artículo 1° del Decreto Ley 154 de 2017, que contiene: principios, enfoques, sujetos de los lineamientos de la política pública en materia de desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales y su respectivo plan de acción, del cual advierte que, ‘está clasificado como reservado por su contenido, como quiera que está relacionado con la defensa y seguridad nacional, así como la seguridad pública, conforme a lo señalado en el artículo 19 de la Ley 1712 de 2014’. En este momento la Sección está a la espera del pronunciamiento sobre los aspectos sustanciales de estos dos documentos por parte de los intervinientes ante la Comisión Nacional de Garantías, en atención al interés por ellos expresado, el Partido de los Comunes y la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

2. La aprobación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) de Personas en Reincorporación, luego de un trabajo constante de llamamiento a la articulación y a mostrar avances dirigido a los participantes de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, y muy especialmente al Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, dado que pasados más de cuatro años de firmado el Acuerdo de Paz no se había aprobado, ni puesto en funcionamiento. La Sección está a la espera del pronunciamiento sobre los aspectos sustanciales de este por parte de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, los representantes judiciales del Partido Comunes y la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Auto SAR 056-2021 del 26 de abril, junto con el Auto SAR AI-004-2021 y el requerimiento perentorio Auto SAR AT 026 -2021.

3. La remisión, por parte de Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, del Plan Estratégico de Seguridad y Protección a las distintas entidades que deben participar en su implementación, para la correspondiente inclusión en los planes de acción de cada una de ellas. Así mismo, la orden a las entidades departamentales y municipales de reportarle las medidas, planes y acciones que están desarrollando en materia de seguridad y protección de personas en reincorporación y las que planean adelantar en el marco del PESP; y a las entidades nacionales y territoriales responsables de actualizar la información sobre las acciones adelantadas, sus avances y resultados cada tres (3) meses, con corte a 15 de marzo, 15 de junio, 15 de septiembre y 15 de diciembre de cada año, al igual que los ajustes a las estrategias o sus elementos que se produzcan como resultado de su evaluación y pertinencia.

4. La adopción del Plan Estratégico de Seguridad y Protección de Personas en Reincorporación por parte de la Unidad Nacional de Protección, mediante Resolución No. 0409 del 5 de abril de 2021. Esta entidad avanza en los

ajustes al Plan Estratégico Institucional (PEI); al Plan de Acción Institucional (PAI) vigencia 2021; el desglose de las acciones que desarrollará en las líneas estratégicas que por ley le competen; y la definición de los indicadores, metas y presupuesto necesario para su desarrollo.

5. La definición parcial de medidas protección correspondientes a las solicitudes que ya tienen estudio de análisis de riesgo y que están pendientes de aprobación parcial, porque a la fecha persiste el represamiento tanto de los estudios de nivel de riesgo como de la determinación de medidas de protección y su implementación. La orden en este sentido se dio el 29 de julio de 2020 mediante Auto AI-008-2020, y de acuerdo con los informes de la Unidad Nacional de Protección, los resultados, entre otros, son los siguientes:

5.1. Contratación de 303 personas de protección y 83 en proceso de contratación, de las 686 vacantes que se requieren conforme al plan de acción aprobado.

5.2 La designación de 42 analistas para la ejecución de evaluaciones de riesgo.

5.3 A corte 31 de marzo de 2021, el plan de descongestión de las 796 solicitudes de protección correspondientes a los años 2018-2020, presenta el siguiente estado: 110 pendientes de analizar, 41 devoluciones, 106 por asignar orden de trabajo, 20 por reasignar orden de trabajo, 376 con orden de trabajo activa, 132 casos presentados a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, y 11 órdenes de trabajo unificadas. Priorización de 94 solicitudes de protección con orden de trabajo activa, distribuidas así: 23 del Cauca, 16 del Meta, 22 de Antioquia y 23 de Bogotá. Medidas adicionales de protección. a la fecha del informe (10 de diciembre de 2020), se había avanzado en la entrega de 204 chalecos de protección balística, 172 medios de comunicación, 71 botones de pánico, 20 apoyos de trasteo y 100 apoyos de reubicación.

6. A través de los reportes de monitoreo de riesgos de seguridad y de los informes que la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP a solicitud de la Sección en cumplimiento del Auto 004-2021, se han producido alertas sobre casos concretos en los cuales hay excombatientes de las FARC-EP que son aportantes de verdad en la Jurisdicción Especial para la Paz o que tienen un rol importante en la implementación del Acuerdo de Paz, lo que ha permitido ordenar a las autoridades competentes las medidas idóneas para mitigar los factores de riesgo. Así mismo, los análisis de contexto dan cuenta de patrones fácticos en hechos vinculados con sus liderazgos, que se replican en los territorios y con relación a las organizaciones armadas que participan en la muerte con violencia de los excombatientes. La previsión de muerte violenta de los excombatientes que proyecta hacia el 2024 de continuar la tendencia un aproximado de 1600 homicidios.

7. Las órdenes impartidas a la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, en espera de su ejecución, conforme al Auto SAR AI 015-2021, del 26 de febrero, para que:

i) Realice las investigaciones sobre las denuncias por amenazas en las cuales sean víctimas personas reincorporadas de las FARC o sus familias.

ii) Adopte medidas inmediatas para la protección de los reincorporados que denuncien amenazas, de manera articulada con la Unidad Nacional de Protección.

iii) Esclarezca los autores intelectuales o determinadores de los delitos de homicidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado y amenazas cometidos en contra de reincorporados de las FARC – EP o sus familias. En desarrollo de esta solicitud remitir a esta Sección y a la Procuraduría General de la Nación informes bimensuales sobre los avances en el esclarecimiento de los autores intelectuales o determinadores.

iv) Contemple en su sistema de información una variable que permita establecer cuáles de víctimas en los procesos por homicidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado y amenazas en contra de reincorporados de las FARC – EP o sus familias, tienen un apoderado y adopte medidas para ampliar su participación en los procesos.

v) Informe sobre las investigaciones internas que se haya realizado en relación con los 19 casos de personas que fueron asesinadas a pesar de haber ellas denunciado previamente las amenazas de que eran víctimas.

vi) Se deberá remitir a esta Sección y a la Procuraduría General de la Nación informes bimestrales sobre la presente solicitud en los próximos seis (06) meses.

La orden al Ministerio de Defensa para que brinde apoyo a la Fiscalía General de la Nación al momento de acudir al lugar de los hechos denunciados por los reincorporados de las FARC – EP.

8. Las órdenes emitidas a la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior con base en los requerimientos previos de los Autos SAR AT-115-2021, AT -128-2021 y AT- 116-2021 que concluyeron con las que se ordenaron mediante el Auto SAR AI-016-2021, del 26 de febrero, en el siguiente sentido:

8.1. La orden a la Defensoría del Pueblo para que refuerce el sistema de alertas y la interacción con otras entidades para el seguimiento a) realizar las acciones necesarias para diseñar y ejecutar un plan de fortalecimiento de la Delegada para la prevención de riesgos de violaciones a los Derechos Humanos el Derecho Internacional Humanitario y Sistema de Alertas Tempranas, que le permita contar con los recursos logísticos, de personal y financieros para el desarrollo de sus actividades; b) definir mecanismos que permitan mejorar el proceso de seguimiento de las recomendaciones planteadas en la alertas tempranas y de inminencia, especialmente aquellas que tienen que ver con la seguridad de los excombatientes; c) bajo una coordinación definida, articular a las dependencias internas de la entidad, con el objetivo de abordar acciones conjuntas de protección a la seguridad humana de los excombatientes, incluyendo la gestión ante la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en relación con lo de su competencias directas y como coordinador del Sistema Integral de Atención a Víctimas (SNARIV); d) realizar una evaluación de las alertas expedidas relacionadas con la seguridad de los excombatientes, con el fin de determinar el nivel de cumplimiento de las mismas, estableciendo en cuáles de ellas se advierte incumplimiento de las funciones constitucionales y legales de las obligadas; e) de acuerdo con el análisis precitado, emprender las acciones judiciales o disciplinarias que considere oportunas, para lograr la

concreción de las recomendaciones y determinar la responsabilidades a que haya lugar, por parte de las autoridades competentes.

8.2. La orden al Ministerio del Interior, en su calidad de secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas para la Reacción Rápida (CIPRAT), en concurso con las entidades que hacen parte de la misma:

a) diseñar e implementar un conjunto de indicadores de seguimiento, en el plazo de los dos meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, para la evaluación periódica de sus actividades y gestiones como respuesta institucional a las situaciones de riesgo advertidas, en los términos planteados en el Decreto 2124 de 2017; b) realizar, en el término de dos meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, una evaluación de la totalidad de las alertas emitidas, en la cuales se hayan consignado recomendaciones para superar el grave riesgo de excombatientes, así como de los compromisos asumidos por las distintas entidades del nivel nacional o territorial, pormenorizando el estado del cumplimiento, y señalando las acciones pendientes de materializar; c) una vez terminada la evaluación de las acciones para conjurar las alertas, en el mes inmediatamente siguiente, debe remitir a las autoridades penales y disciplinarias, los casos en los cuales advierta incumplimiento de las funciones legales por parte de las autoridades concernidas, para que se realicen las investigaciones correspondientes. A fin de hacer el seguimiento al cumplimiento de las órdenes, el Ministerio del Interior, enviará informes mensuales.

8.3. La orden a la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas para la Reacción Rápida (CIPRAT), para que en el término de dos meses realice una evaluación interna, a partir de la cual adopte las decisiones que le permitan cumplir con las tareas legales que les han sido asignadas; entre otras, atender las observaciones planteadas por las entidades del Ministerio Público, para convertirse en un espacio de construcción e implementación de estrategias coordinadas, con plazos, indicadores, mecanismos de verificación específicos para la mitigación de los riesgos concretos advertidos en las alertas tempranas. El resultado de la evaluación y las decisiones tomadas serán presentadas a la SAR por escrito, el día siguiente al vencimiento del término de dos meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia.

8.4. La exhortación a la Procuraduría General de la Nación, para que dé continuidad a las tareas del Equipo Técnico constituido con la Defensoría del Pueblo, a fin de evaluar la atención brindada por las autoridades competentes, a las alertas del Sistema de Alertas Tempranas y a los compromisos adquiridos en la CIPRAT; tomando a continuación, de acuerdo con sus competencias como Ministerio Público, las decisiones necesarias para lograr el cumplimiento de las autoridades obligadas. Para el seguimiento de esta decisión se solicita a la Procuraduría General de la Nación el envío de informes de avance bimensuales por el término de seis meses.

9. La información obtenida de la Mesa Técnica y de las cuatro audiencias de construcción dialógica que la Sección celebró sobre el contexto sociopolítico regional desde las voces de la población destinataria de las medidas; las acciones y respuestas institucionales; la profundización en los riesgos y afectaciones que emergieron de las dinámicas conflictivas en cada región o los rasgos comunes que identificaron la situación de riesgo de forma general; así como los aportes de expertos en las temáticas que en cada audiencia, los

distintos tipos de asentamientos territoriales rurales y urbanos, sus proyectos productivos, políticos y culturales; las prácticas de estigmatización y las políticas de prevención; y las condiciones y garantías de seguridad que afectan la reincorporación, la reconciliación y la construcción de paz, junto a los actos de reparación simbólica a las familias de las víctimas realizada en cada una de las audiencias. Todo ello en el marco del proceso de implementación de las garantías de seguridad relacionadas con los puntos 2.1.2.1 y 3.4.7 del Acuerdo Final.

5.18.19. Por último, advirtió que la información incorporada al expediente se encontraba a disposición de la Corte Constitucional y sería remitida en caso de que la Corporación lo estimara pertinente para los fines del principio de colaboración armónica entre las entidades judiciales.

5.18.20. Por su parte, el presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz informó acerca de los trámites que adelantan los accionantes en la JEP, los beneficios de justicia transicional que han solicitado y recibido, el régimen de condicionalidad al que están sujetos y las medidas de protección solicitadas y otorgadas.

5.18.21. Sobre las condiciones de seguridad de los antiguos integrantes de las FARC-EP, señaló que según los datos del Sistema de Monitoreo de Riesgos de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP (UIA), del 1 de diciembre de 2016 al 25 de abril de 2021 fueron asesinados 290 firmantes (283 hombres y 7 mujeres), de los cuales, 265 comparecían ante la JEP.

5.18.22. Acerca de la condición de las personas asesinadas se informó lo siguiente:

- 86 fueron guerrilleros rasos.
- 20 fueron milicianos.
- 6 fueron jefes de milicias.
- 5 fueron comandantes de frente.
- 2 fueron comandantes de compañía.
- 1 hizo un remplazo en la dirección de un frente.
- 1 fue comandante de columna móvil.
- 1 hizo un remplazo en el Estado Mayor Central.
- En relación con los 168 restantes, no existe información.

5.18.23. Tratándose de la condición jurídica, la JEP indicó lo siguiente sobre las personas asesinadas:

- El 42% estaba privado de la libertad antes de ser beneficiario de los tratamientos de justicia transicional previstos en la Ley 1820 de 2016.
- El 19% desempeñaba roles de liderazgo (53% lideraba proyectos productivos, el 19% era líder político, el 14% lideraba procesos de reincorporación y el 5% ejercía liderazgos comunales. El 5% tenía más de un rol de liderazgo).

5.18.24. Además, expuso que “los departamentos con más homicidios han sido: Cauca (48), Nariño (37), Antioquia (35), Caquetá y Meta (28), Putumayo (24), Norte de Santander (20), Valle del Cauca (16) y Chocó (14)”.

5.18.25. Añadió que solamente en 77 de los 290 casos se tiene información acerca de los perpetradores. “En el 10% de los 290 hechos se adjudica responsabilidad a las disidencias de las FARC-EP, en el 4% al ELN, en el 4% al Clan del Golfo (Autodefensas Gaitanistas de Colombia), en el 2% a Los Pelusos y en el 1% a la Fuerza Pública”.

5.18.26. Posteriormente, el presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz se refirió a cuatro campos desarrollados por el derecho internacional que relacionan la protección de los derechos humanos con el derecho a la paz, a saber: i) jus ad bellum, ii) jus in bello, iii) jus ex bello y iv) jus post bellum. Sobre este último elemento, expuso que al finalizar un conflicto armado no internacional surgen obligaciones para los actores no estatales y para el Estado que debe garantizar los derechos de las víctimas y proteger a los antiguos combatientes. En este punto, aseguró que ello genera el dilema de la seguridad, dado que “uno de los problemas de los negociadores consiste en generar la confianza necesaria para que los actores no estatales dejen las armas y confíen en las autoridades del Estado para garantizar su protección”.

5.18.27. De acuerdo con lo anterior, adujo que los mayores índices de violencia contra los antiguos miembros de las FARC-EP se concentran en los departamentos o territorios donde se registra una “clara ausencia del Estado”. Lo anterior, pese a que desde la negociación en la Habana se previó dicho riesgo y se consagró el compromiso Estatal de ejercer su soberanía sobre estos territorios.

5.18.28. Adicionalmente, resaltó que los homicidios, secuestros, desapariciones, amenazas y estigmatizaciones contra antiguos integrantes de las FARC-EP interrumpen sus esfuerzos por rehacer su vida en paz, que sus iniciativas fracasan debido a la falta de seguridad, no pueden construir redes de apoyo ni hacer inversiones a mediano o largo plazo. Aseguró que tampoco pueden desprenderse de los estigmas y reincorporarse, pues se encuentran “en un interminable y peligroso tránsito entre la ilegalidad y la legalidad” y que la situación antes descrita tiene consecuencias importantes que afectan los aportes a la reparación, así como a la verdad plena y, en consecuencia, a las víctimas.

5.18.29. Así mismo, se refirió a la solicitud que presentó la JEP junto a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Comisión de la Verdad al Defensor del Pueblo para que se realizara un diagnóstico con recomendaciones a las entidades competentes sobre los ataques a líderes y lideresas sociales, así como sobre el asesinato de excombatientes de las FARC-EP y se requirió la emisión de un informe y una resolución defensorial.

5.18.30. El presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz solicitó que se declare un estado de cosas inconstitucional, pues está demostrada la

vulneración masiva de los derechos de un número significativo de exintegrantes de las FARC-EP. A su vez, consideró que “cuando se habla de una ‘prolongada omisión en el cumplimiento de deberes en un proceso de paz, los tiempos naturalmente se deben acortar’”. Sobre este punto, precisó que han pasado 5 años desde la firma del Acuerdo Final y “la ausencia de una implementación integral de todas las medidas que confluyen en la seguridad de los ex integrantes de las FARC-EP puede considerarse un incumplimiento prolongado de los deberes de las diferentes autoridades del Estado”.

5.18.31. Sobre la adopción de prácticas inconstitucionales indicó que se debía verificar en ese punto (i) la estigmatización oficial frecuente de los desmovilizados y excarcelados, (ii) los ataques gubernamentales a la JEP, a su independencia y a su aptitud para ofrecer una justicia integral, (iii) el abandono sistemático, militar, policial y estatal de los territorios donde tienen lugar los procesos de reincorporación y (iv) la insinuación de que no existen evidencias de un ataque generalizado o sistemático contra los desmovilizados y excarcelados de las FARC-EP.

5.18.32. Finalmente, sostuvo que, en materia de seguridad, se requiere una estrategia institucional de protección, pues no es suficiente la legislación general existente y, en consecuencia, es imperioso el establecimiento de un universo de medidas adicionales, el seguimiento de los órganos de control y la veeduría de la sociedad civil.

5.19. Intervención de la Coordinación Colombia Europa – Estado Unidos –CCEEU– Plataforma de derechos humanos que reúne a 285 organizaciones de derechos humanos a nivel nacional, el Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” –CAJAR–, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos –CSPP– y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES

5.19.1. La Coordinación Colombia Europa – Estado Unidos –CCEEU– Plataforma de derechos humanos que reúne a 285 organizaciones de derechos humanos a nivel nacional, el Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” –CAJAR–, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos –CSPP– y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–, presentó su intervención dentro del término indicado⁶⁸⁰, con el fin de “ampliar la información acerca del incumplimiento de las garantías de seguridad y demás instancias programas referidas a la protección de las personas firmantes del Acuerdo de Paz y excombatientes”.

5.19.2. Las organizaciones convocadas informaron que su propósito era poner en evidencia que “el incumplimiento del Acuerdo Final de Paz en cuanto a su integralidad es el trasfondo que explica el aumento de agresiones y la falta de respuesta estatal ante los crímenes cometidos contra esta población”. Para efectos expositivos, dividieron su intervención en los siguientes aspectos: **i)** breve descripción del contexto de violencia y de

⁶⁸⁰ El documento presentado consta de 43 folios.

proliferación de grupos armados en el territorio nacional; **ii)** los incumplimientos a las obligaciones contraídas en el Acuerdo Final de Paz, especialmente en sus puntos 1, 2, 3 y 4 sobre reforma rural integral, participación política y garantías de seguridad y solución al problema de las drogas ilícitas y **iii)** se observará cómo la Política de Seguridad y Defensa es insuficiente y plantea medidas desconocedoras del AFP.

5.19.3. Con sustento en lo expuesto, concluyeron que en la actualidad se presenta un incumplimiento generalizado y preocupante del Acuerdo Final de Paz, política pública de alta complejidad que busca asegurar las condiciones multimodales de seguridad, desarrollo y democracia para consolidar una paz estable y duradera. Subrayaron que entre los efectos más dramáticos y evidenciables que se ciernen sobre el actual proceso como una constante en todas las negociaciones políticas en Colombia, es el exterminio masivo de personas ex-combatientes y en actual proceso de reincorporación, cuyas agresiones cargan con el estigma de la anterior condición de guerrillero que, como una etiqueta monstruosa, impide la sensibilización empática sobre esta situación desde diferentes sectores sociales e institucionales.

5.19.4. Destacaron la necesidad de que se declare un estado de cosas inconstitucional (ECI), entendido éste como un mecanismo complejo de garantía de derechos fundamentales ante la evidencia de vulneraciones sistemáticas, sostenidas y flagrantes por parte de varias instituciones estatales; es predicable del conjunto de beneficiarios del Acuerdo Final de Paz, cuyas condiciones son interseccionales en los tutelantes (campesinos, mujeres, defensores de derechos humanos, miembros del Partido Comunes). Para las organizaciones intervinientes estas condiciones de interseccionalidad dan cuenta de que los aspectos de seguridad necesarios para la garantía de los derechos de las personas firmantes del AFP implican:

a) Una ejecución integral de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial en armonía con los planes de sustitución de cultivos ilícitos, que busquen mejorar las condiciones sociales y políticas de las comunidades rurales en sus territorios.

b) La construcción de una política pública de tolerancia y no estigmatización que contenga deberes claros de las autoridades estatales en la protección de la vida e identidad personal, así como mecanismos claros de visibilización y sensibilización de las condiciones de vulnerabilidad de los beneficiarios del Acuerdo Final de Paz.

c) Un diseño y ejecución pronta y urgente de una política criminal que procure el desmantelamiento de las organizaciones criminales responsables de las agresiones en contra de las personas firmantes del AFP en los términos del Acuerdo.

d) La necesidad de garantizar que las comunidades afectadas e implicadas en la ejecución de los elementos del Acuerdo Final de Paz, participen de manera directa en el diseño y ejecución de políticas integrales para una garantía

multimodal de su seguridad, con el fin de procurar su empoderamiento y la inclusión de sus experiencias y puntos de vista.

e) El reconocimiento de la existencia de un genocidio político en contra de los firmantes de AFP que permita la adopción de medidas estructurales para prevenir y atacar las causas, móviles y estructuras de poder que están detrás de esta práctica genocida.

5.19.5. Finalmente, solicitaron a la Corte Constitucional adoptar las siguientes medidas:

i) Tutelar los derechos fundamentales señalados como vulnerados en las acciones de tutela de la referencia por el accionar insuficiente de las entidades accionadas y vinculadas, encargadas de la implementación integral de los programas e instancias del Acuerdo Final de Paz.

ii) Declarar un Estado de Cosas Inconstitucional respecto a la situación de agresiones a personas firmantes del Acuerdo de Paz en relación con la precaria implementación del Acuerdo Final de Paz y que puedan dictarse órdenes estructurales y de seguimiento frente a su cumplimiento.

iii) Que dentro de las órdenes estructurales se disponga que el Presidente, el Ministro del Interior y la Alta Consejería para la Estabilización y Consolidación garanticen la articulación entre los PDET's y los Programas Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo que a nivel municipal se han venido ejecutando asincrónicamente, junto con la estrategia de seguridad planteada por el gobierno en su Política de Paz con Legalidad –Ruta Futuro–. Esta articulación debe realizarse con la mayor participación posible de las comunidades rurales que habitan los territorios priorizados, en especial la signataria del Acuerdo Final de Paz, con el fin de que se abarquen las necesidades específicas de cada comunidad.

iv) Que dentro de las órdenes estructurales se prevea el funcionamiento correcto del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y por tanto de las distintas herramientas de garantías de seguridad que se dirijan al efectivo desmantelamiento de las organizaciones criminales responsables de las agresiones.

v) Ordenar al Presidente de la República regularizar el funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, y convocar, con la periodicidad establecida en el Decreto 154 de 2017, a sesiones ordinarias una vez por mes, sin perjuicio de las convocatorias a las sesiones ordinarias. Estas reuniones deben tener por objetivo acordar, en lo inmediato, con la participación de los altos funcionarios del Estado y, de los delegados de la Sociedad Civil que hacen parte de dicha Comisión, una agenda concertada para la formulación, implementación, puesta en marcha de acciones de seguimiento y evaluación al Plan para el desmantelamiento de las organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo que están atentando contra los firmantes de la paz, los líderes sociales y las comunidades que

habitan en las zonas priorizadas, para implementar los compromisos que se derivan del AFP e informar a la Corte de la Agenda de sesiones y el cronograma de compromisos para la implementación, puesta en marcha y seguimiento de la ejecución de dicho Plan.

vi) Ordenar al Presidente de la República y, por su intermedio, a los funcionarios concernidos en el compromiso pertinente, la creación y puesta en marcha inmediata **del Comité de Impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política**, teniendo en cuenta a las mujeres y la población LGTBI, consignado en el inciso 2.1.2.1 literal d del Acuerdo de Participación Política: Apertura Democrática para construir la Paz, el cual, conforme al numeral 3.4.7.2 del AFP, deberá estar integrada por: el Presidente de la República, el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa, el Consejero de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, el Comandante de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional, el Director de la Unidad Nacional de Protección, en adelante UNP y en el que la Instancia de Alto Nivel deberá garantizar la participación permanente del delegado del Partido Comunes, como nuevo movimiento político surgido del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal. En el mismo sentido, solicitamos a la H. Corte pedir que en el lapso que considere se le allegue el cronograma y Plan de Trabajo del mencionado Comité.

vii) Ordenar al Presidente de la República y, por su intermedio, a los funcionarios concernidos en el compromiso pertinente, la creación y puesta en marcha inmediata del **Comité de Impulso a las Investigaciones por Delitos contra Líderes y Lideresas de Organizaciones y Movimientos Sociales y Defensores y Defensoras de Derechos Humanos**, teniendo en cuenta a las mujeres y la población LGTBI, consignado en el inciso 2.1.2.2 literal d. del Acuerdo de Participación Política: Apertura Democrática para construir la Paz, el cual debería estar integrado por los mismos funcionarios del Comité mencionado en el numeral anterior, y en el cual deberá garantizarse la participación de delegados/as de las plataformas nacionales de derechos humanos y de las organizaciones sociales. En el mismo sentido, solicitamos a la H. Corte pedir que en el lapso que considere se le allegue el cronograma y Plan de Trabajo del mencionado Comité.

viii) Ordenar al Fiscal General de la Nación y a la Directora de la Unidad Especial de Investigaciones para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, para efectos de que:

a. Enfoquen y prioricen sus actividades investigativas hacia la individualización, persecución y presentación ante la justicia de los máximos responsables, entre ellos financiadores, determinadores o beneficiarios de las

estructuras criminales del paramilitarismo, incluidos aquellos mencionados en las cerca de 16.000 compulsas surgidas de los señalamientos y confesiones de los agentes y mandos paramilitares vertidas en el proceso de Justicia y Paz.

b. Orienten la investigación individual de casos de homicidios de líderes sociales y excombatientes de Farc hacia la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos, de modo similar a como en años recientes se delegó dicha misión en la Unidad Nacional contra los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

c. Establezcan un mecanismo de comunicación permanente con los representantes de las víctimas en los casos investigados, con el fin de facilitar el aporte de pruebas y la construcción de un programa metodológico conjunto y concertado que abarque, de la mayor manera posible, todas las hipótesis de investigación.

d. Presenten un informe detallado a la Corte en el marco del mecanismo de seguimiento que se señale en este auto, sobre el avance de las investigaciones tendientes al desmantelamiento de las estructuras responsables de estos crímenes

ix) Se aseguren de que dentro de las órdenes estructurales puedan establecerse mecanismos de evaluación y seguimiento aptas para medir cualitativa y cuantitativamente el cumplimiento de las órdenes dadas en el marco del presente proceso con la participación de organizaciones de la sociedad civil.

5.20. Intervención del Instituto Kroc

5.20.1. A continuación se realiza un recuento de la intervención presentada por el Instituto Kroc, desde el monitoreo y seguimiento que realiza al estado de implementación de compromisos relacionados con la protección de personas en proceso de reincorporación convenidos en el Acuerdo Final, esto es, los compromisos relacionados con la prevención, protección y seguridad de las personas en proceso de reincorporación contenidos, principalmente, en el punto 3.4 del Acuerdo Final, así como en las disposiciones que se agrupan alrededor del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) previstos en los puntos 2.1.2.1 y 3.4.71 del Acuerdo Final y desarrollados por la normatividad constitucional, legal y reglamentaria.

5.20.2. Antes de entrar en materia, es preciso recordar que, de acuerdo con el numeral 6.3.2 del Acuerdo Final las partes firmantes encomendaron al Instituto Kroc diseñar una metodología para identificar los avances en la implementación de los compromisos y brindar soporte técnico a la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI) y al Componente Internacional de Verificación (CIV) a través de informes regulares que contribuyan a la construcción de la paz.

5.20.3. La metodología del Instituto Kroc para monitorear la implementación del Acuerdo Final es, en general, una adaptación de la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM) desarrollada por la Universidad de Notre Dame. Con el fin de monitorear la implementación del Acuerdo Final, el Instituto Kroc identificó 578 disposiciones que son consideradas compromisos concretos, observables y medibles, los cuales se concentran en 18 temas, 70 subtemas y los seis puntos incluidos en el Acuerdo. La definición de las 578 disposiciones se basó estrictamente en el texto del Acuerdo Final en consulta con los miembros de la CSIVI.

5.20.4. El Instituto Kroc recopila mensualmente datos cuantitativos y cualitativos sobre la implementación de estas 578 disposiciones y le da a cada disposición una puntuación numérica de cero a tres. Estos valores representan el nivel de implementación para cada una de las 578 disposiciones identificadas en el Acuerdo Final, en donde “cero” significa que la implementación no ha iniciado; “uno” significa un nivel mínimo de implementación; “dos”, que el estado de implementación es intermedio; y “tres”, que la implementación se ha completado.

5.20.5. A partir de la matriz de seguimiento del instituto Kroc, descrita anteriormente, se identifican en total 52 compromisos o disposiciones relacionados directa e indirectamente con la seguridad y la protección de las personas en proceso de reincorporación. Estas 52 disposiciones se distribuyen principalmente en cinco (5) subtemas, a saber, **i)** el Pacto Político Nacional; **ii)** la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS–; **iii)** la Unidad Especial de Investigación y desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales –UEI–; **iv)** el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP– y **v)** el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios –Programa Integral–.

5.20.6. El informe elaborado por el Instituto Kroc presentó los siguientes gráficos en relación con el cumplimiento de estos cinco subtemas:

Gráfico 1 Estado de implementación de garantías de seguridad y protección, por subtema (marzo de 2021)

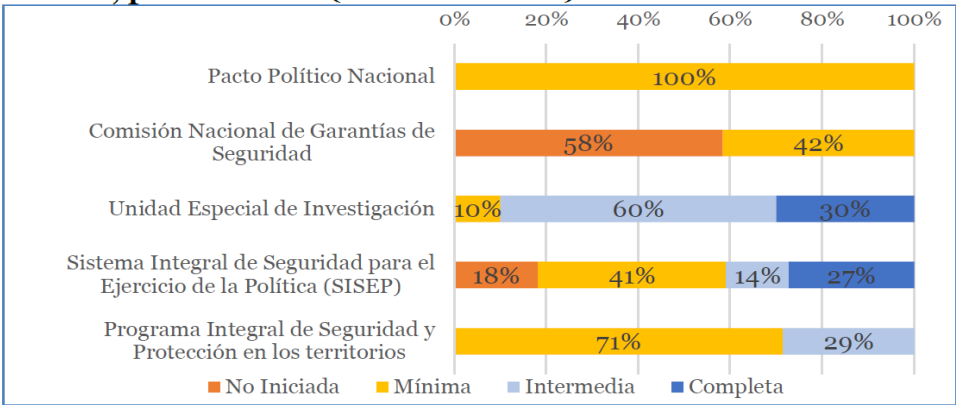
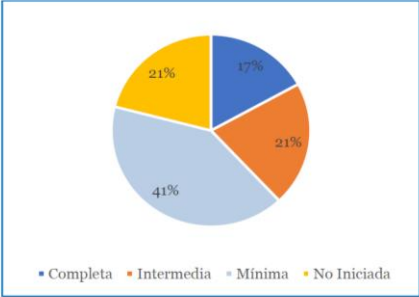


Gráfico 2 Porcentajes de implementación de disposiciones identificadas



5.20.7. A continuación, se efectúa un breve recuento del nivel de implementación de disposiciones asociadas con la protección de personas en proceso de reincorporación, según los datos obtenidos en desarrollo de su investigación por el Instituto Kroc.

- i)** La disposición asociada con la promoción de un Pacto Político Nacional entre distintos sectores de la sociedad, para que nunca más se haga uso de la violencia en la política, se encuentra en un nivel de implementación inicial.
- ii)** La disposición asociada con la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) se encuentra en un nivel de implementación inicial. El documento presentado por el Gobierno incluye un plan de acción, sin embargo, a la fecha, ni los lineamientos, ni la política han sido aprobados por la CNGS para su implementación. Consecuentemente, la disposición asociada a la formulación y evaluación del Plan de acción permanente para combatir y dismantelar las organizaciones criminales por parte del CNGS, se encuentra también en un nivel de implementación inicial.
- iii)** La disposición asociada con la creación de la Unidad Especial de Investigación para el dismantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo (UEI) se encuentra en un nivel de implementación completo.
- iv)** La disposición asociada con la creación de un Cuerpo Élite en la Policía Nacional con enfoque multidimensional se encuentra en un nivel de implementación completo.
- v)** La disposición asociada con la creación de un Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Interinstitucional se encuentra en un nivel de implementación no iniciado.
- vi)** La disposición asociada con la creación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección se encuentra en un nivel de implementación no iniciado. En el mismo informe de gestión del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPRE–, se notifica acerca de la presentación de una propuesta para la implementación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección. Sin embargo, a la fecha, no hay evidencia de su instalación ni de su puesta en marcha.

vii) La disposición asociada con la creación del Comité de Impulso a las Investigaciones por delitos contra quienes ejercen política teniendo en cuenta a las mujeres y la población LGTBI, se encuentra en un nivel de implementación mínimo.

viii) La disposición asociada con 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, se encuentra en un nivel de implementación mínimo.

ix) La disposición asociada con la creación de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección (UNP), se encuentra en un nivel de implementación completo.

x) La disposición asociada a la creación de la Mesa Técnica y el desarrollo e implementación de un Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) que contemple medidas materiales e inmateriales, se encuentra en un nivel de implementación inicial.

xi) La disposición asociada con la identificación de las necesidades en materia de recursos humanos, físicos y de presupuesto requeridos para la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección –PESP– por parte de la Mesa Técnica, se encuentra en un nivel de implementación no iniciado. Sin embargo, con la adopción del PESP su nivel de implementación cambiará a inicial.

xii) La disposición asociada con la elaboración de un Protocolo de Seguridad y Protección se encuentra en un nivel de implementación completo. Previo a la firma del Acuerdo se convino un programa de protección especializado para algunos excombatientes de las extintas FARC-EP.

xiii) La disposición asociada con la creación de un Cuerpo de Seguridad y Protección mixto se encuentra en un nivel de implementación completo. Durante el primer trimestre del 2019, la Unidad Nacional de Protección (UNP) alcanzó el número de escoltas establecido por el Decreto 301 de 2017 para integrar el Cuerpo de Seguridad y Protección mixto, creado por el Decreto 299 de 2017.

xiv) La disposición asociada con la implementación de un sistema de formación y entrenamiento de vinculación laboral y de seguridad social para los y las integrantes Cuerpo de Seguridad y Protección, se encuentra en un nivel de implementación mínimo.

xv) La disposición asociada al impulso de medidas normativas necesarias para determinar la presunción de riesgo extraordinario para los y las integrantes del Partido FARC –hoy Comunes–, por parte del Gobierno Nacional, se encuentra en un nivel de implementación completo.

xvi) La disposición asociada con la provisión de herramientas en materia de atención psicosocial de carácter individual o colectivo y con enfoque de género para personas en proceso de reincorporación, se encuentra en un nivel de implementación no iniciado. Aunque a la fecha no se conocen acciones o medidas ejecutadas destinadas a la atención psicosocial de estas personas, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección –PESP– presentado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) establece una línea estratégica de seguridad humana integral, donde se contemplan acciones enfocadas hacia el cumplimiento de este compromiso. Con esta información el nivel de implementación de esta disposición cambiará a uno.

xvii) La disposición asociada con la implementación de un proceso de formación en materia de autoprotección para la seguridad orientado a las personas en proceso de reincorporación se encuentra en un nivel de implementación mínimo.

xviii) Las cuatro (4) disposiciones asociadas con la creación e implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios –Programa Integral– se encuentran en un nivel de implementación mínimo.

xix) La disposición asociada con la creación de un nuevo Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida se encuentra en un nivel de implementación intermedio.

xx) La disposición asociada a la organización y coordinación de medidas preventivas y de reacción rápida por parte del Gobierno Nacional se encuentra en un nivel de implementación mínimo.

xxi) Finalmente, la disposición asociada con la creación de Comités Territoriales de Alerta para la Reacción Inmediata en los territorios se encuentra en un nivel de implementación intermedio.

5.21. Intervención de la Universidad de La Sabana

5.21.1. En su intervención las y los integrantes de la Línea de Paz y Justicia Transicional de la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad de La Sabana, así como del Semillero de Justicia Transicional de la misma Universidad¹, bajo la orientación de la coordinadora de la Línea y del Semillero respondieron a las preguntas efectuadas por la Sala Séptima de Revisión en el auto 132 de 23 de marzo de 2021 de la manera que a continuación se expone.

5.21.2. Sostuvieron que la reincorporación es un proceso del que se derivan importantes obligaciones para el Estado –no sólo en función de los Acuerdos de Paz y del marco jurídico de implementación, sino también del derecho internacional–. Concretamente, el Estado asume obligaciones en lo

relativo a la protección y garantía de derechos tanto de quienes adelantan tal proceso como, incluso, de la sociedad misma.

5.21.3. Iniciaron su escrito precisando la distinción entre los fines endógenos y exógenos de la reincorporación. En su criterio, por fines endógenos, “se hace referencia a aquellos propósitos relacionados con los destinatarios directos de los procesos de reincorporación –es decir, los excombatientes– y, por fines exógenos, se entiende que corresponde a los objetivos que podrían versar sobre grupos poblacionales más amplios e, incluso, indeterminados”. Acerca de cada una de estas categorías, se formularan unas observaciones.

5.21.4. Expusieron que, frente al criterio **endógeno**, la reincorporación busca cumplir con un objetivo principal consistente en reintegrar al excombatiente a la vida civil, en sus dimensiones social, económica y política. Desde ese horizonte de comprensión, el proceso se encaminará de modo concomitante y articulado a:

- Coadyuvar a la identificación y materialización del proyecto de vida de los excombatientes.
- Promover la generación de ingresos sostenibles por parte de los excombatientes en el marco de la legalidad.
- Garantizar la apertura a los espacios de participación civil y democrática para quienes adelantan el proceso de reincorporación.
- Reconstruir y fortalecer las relaciones entre los excombatientes y (i) sus familias y (ii) comunidades receptoras.

5.21.5. Indicaron, asimismo, que los mencionados fines comprendidos en su conjunto **i)** resultan fundamentales para concretar el proceso de reincorporación y, además, **ii)** reflejan el carácter integral y holístico de esta etapa del programa de Desarme, Desmovilización y Reincorporación (DDR), “en tanto busca dar respuesta a diversas dimensiones del excombatiente, de manera individual y en su vida y relación con la sociedad. Por último, **iii)** se vinculan de modo directo con el alcance de los derechos que también detentan los destinatarios de los programas.

5.21.6. Acerca de la **aproximación exógena**, indicaron que, luego de “una revisión exhaustiva de múltiples fuentes nacionales e internacionales” fue factible constar que “al proceso de reincorporación se le ha asignado también la materialización de complejos fines asociados con el tránsito hacia el fin del conflicto armado”. Entre estos objetivos se cuentan los siguientes, que las y los intervinientes señalan de manera escalonada:

- Coadyuvar al desarrollo de un Estado, en tanto se ha reconocido que los procesos de reincorporación contribuyen a la superación de brechas de desigualdad y a la reducción de la pobreza. Estos escenarios, en su mayoría, se manifestaron de forma previa a la vinculación de los excombatientes al grupo armado y, por supuesto, subsisten tras su desmovilización.
- Garantizar la no repetición: de manera unánime, la Corte Constitucional junto con órganos internacionales han reconocido a la reincorporación como

un (i) mecanismo de prevención especial positiva y (ii) un punto de no retorno a la guerra –en tanto, aquella fija las condiciones necesarias para que quienes se han desmovilizado encuentren en la vida civil la materialización de su proyecto de vida y rompe, de esta manera, el vínculo con las armas–. De hecho, expresamente el Relator de las Naciones Unidas para la Verdad, Justicia y Reparación ha reconocido expresamente a la reincorporación como una vía que materializa el derecho de las víctimas a la no repetición –esto es, a no sufrir nuevamente hechos lesivos– al impedir, en la práctica, que ‘se sigan cometiendo abusos contra los derechos humanos’. Promover la reconciliación: Como se ha planteado previamente, a la reincorporación se asocia la generación de espacios para la promoción de la convivencia, la reconciliación y la reconstrucción del tejido social, desde una aproximación local, pero con tendencia a la expansión de sus efectos.

- Consolidar la paz y contribuir a su estabilidad: los procesos de implementación de los Acuerdos de Paz son escenarios muy frágiles. La revisión de experiencias comparadas ha reflejado, por un lado, no solo la existencia de una proporción considerable – cerca del 75%– de procesos de construcción de paz en el mundo que no lograron la concreción de los compromisos contemplados en los Acuerdos de Paz; por otro lado, el retorno a la guerra, en los casos en los que así ha procedido, ha estado acompañado de una intensificación de la violencia. Bajo tal contexto, se ha entendido que los procesos de reincorporación –como punto de no retorno– persiguen en últimas la consolidación y estabilidad de la paz –derecho contemplado como tal en la Constitución Política de Colombia y otros instrumentos internacionales.

5.21.7. Pusieron de presente las y los intervinientes que la ruta de reincorporación a largo plazo estaba integrada por siete componentes lo que permitía confirmar que, al menos en su formulación, se partía de una aproximación integral u holística equiparable a la que se hizo alusión en líneas anteriores:

- **Componente de educación:** el Gobierno nacional en busca de garantizar el cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo Final de Paz, ha incluido como uno de los ejes principales de la reincorporación el componente educativo. Bajo este escenario, la Política Pública de Paz con Legalidad emitida por el gobierno actual prevé que se deberá garantizar a los exintegrantes de las FARC-EP el acceso a la educación a través de modelos flexibles establecidos por el Ministerio de Educación, que se orienten hacia los siguientes objetivos:

- Acceso a educación superior:** se procurará y promoverá para los ex integrantes de las FARC-EP y sus familias, el acceso a la educación superior de conformidad con la oferta pública institucional.

- Validación y certificación de saberes:** A través de este modelo, los ex integrantes de las FARC-EP y sus familiares podrán realizar una validación de los saberes que poseen a la fecha frente a una determinada habilidad u oficio, y así, recibir una certificación que les permita continuar con sus estudios o ingresar a la vida laboral. Los encargados de estos procesos de evaluación o certificación estarán a cargo de la autoridad designada por el Ministerio de Educación Nacional.

- **Formación para el trabajo:** este modelo educativo está orientado a beneficiar a los ex integrantes de las FARC-EP y sus familias a fin de prestar

formación para el desarrollo de habilidades que les permitan acceder a un empleo o crear e implementar un proyecto productivo, a través de convenios con el SENA, el sector privado y cooperación internacional.

Adicionalmente, deberá tenerse en cuenta que, a los beneficiarios de la Ruta de Reincorporación, a fin de gestionar su proceso de educación formal en la oferta institucional disponible, se les tendrá en cuenta su último nivel de formación debidamente certificado por la autoridad competente. Lo anterior, sin perjuicio de que aquellos beneficiarios que no tengan un nivel académico certificado puedan ingresar a un programa educativo acorde a sus necesidades. Asimismo, los beneficiarios podrán optar por programas de educación superior en entidades públicas o privadas, autorizadas por la autoridad competente.

● **Componente de sostenibilidad económica:** este componente busca promover la generación de fuentes de ingresos a mediano y a largo plazo para los beneficiarios de la Ruta de Reincorporación, a través del fortalecimiento de (i) las formas asociativas, (ii) la creación de proyectos productivos individuales y colectivos, y (iii) la inclusión laboral, atendiendo a las necesidades de cada individuo en razón a su territorio, condiciones sociales y personales. Para la materialización de los ejes de fortalecimiento de las formas asociativas y de la creación de proyectos productivos, el Gobierno Nacional, en la Política Pública de Paz con Legalidad se, ha establecido los criterios de acompañamiento y asistencia para su ejecución, así:

-Asistencia técnica en las actividades: el Estado fortalecerá el acompañamiento en la estructuración de los proyectos productivos y en el seguimiento de los procesos. Así mismo, garantizará la extensión de servicios tecnológicos con el fin de acompañar la estructuración de los proyectos productivos. También, se crearán vínculos con universidades y el sector privado para fortalecer la oferta de formación para gestión de proyectos económicos y productivos, así como el acompañamiento para coadyuvar al fortalecimiento de los diferentes esquemas asociativos de los ex integrantes FARC-EP.

-Asistencia técnica en la comercialización, teniendo en cuenta el proceso de la formulación de los proyectos productivos: se acompañará a los exintegrantes de las FARC- EP en el proceso de creación de cadenas productivas para que estas puedan llegar a ser sostenibles en el mediano y largo plazo. Para este acompañamiento, i) se generarán herramientas y protocolos conjuntamente con INNpulsa, MADR y el SENA con el fin de facilitar la entrada al mercado de los proyectos productivos creados por los ex integrantes y gestionar cadenas de comercialización y, ii) se realizará promoción y seguimiento para la entrada de proyectos productivos a programas para la generación de ingresos tales como: “*Alianzas productivas*”, “*Cadenas Productivas*”, “*Capacidades empresariales rurales: confianza y oportunidad*” y “*Desarrollo de capacidades y generación de ingresos*”, y demás programas.

-Asistencia técnica en asociatividad: “Se apoyarán los esquemas asociativos con el fin de buscar el desarrollo organizacional y empresarial agropecuario, cuando sea indicado a la opción seleccionada por cada excombatiente”. Es importante tener en cuenta que, los beneficiarios que ingresen a forjar proyectos productivos de cualquier carácter también podrán ser vinculados laboralmente ya sea en el sector público o en el privado. Asimismo, se debe aclarar que, el eje de inclusión laboral que hace parte de

este componente de sostenibilidad económica será profundizado en el siguiente capítulo del concepto.

- **Componente de habitabilidad y vivienda:** Este componente está centrado en el acompañamiento por parte del Estado y las autoridades competentes en la promoción de condiciones de habitabilidad y el acceso a la vivienda para ex integrantes de las FARC-EP y sus familias, de conformidad con su contexto territorial y la oferta pública y disponible, bien sea para la adquisición de vivienda o para la mejora de vivienda propia. De conformidad con el Conpes 3931 de 2018, el diagnóstico constituye el punto de partida de la política analizada.

- **Componente de salud:** de conformidad con la ruta de reincorporación, el Gobierno Nacional promoverá y realizará la vinculación al Sistema General de seguridad social en salud del beneficiario y su grupo familiar. Así, para la afiliación al régimen subsidiado de salud, se tendrá en cuenta el listado censal y las autoridades competentes deberán brindar asesoría a los ex integrantes de las FARC-EP y sus familias para (i) la comprensión del funcionamiento del SGSSS y (ii) el entendimiento de los deberes y derechos de los cuales serán titulares al estar afiliados a la red integral de servicios y participación social en salud. En este componente se presenta una especial materialización del enfoque diferencial, por cuanto en la Resolución 4309 de 2019, en su artículo 16 y párrafos, se establece que los beneficiarios que estén en situación de discapacidad o enfermedad de alto costo y estén debidamente certificados, así como los adultos mayores, tendrán un acceso especial al sistema de salud. En tal sentido, el Estado deberá garantizarles el acceso a los programas diferenciales brindados por el Gobierno Nacional. El único criterio de cumplimiento establecido por la ARN para este componente es la afiliación al sistema de salud.

- **Componente de bienestar psicosocial integral:** en este componente, el Estado deberá garantizar, desde la oferta institucional, las medidas y herramientas para la atención de los ex integrantes de las FARC - EP que hayan sufrido agresiones a su integridad física o a su vida. Estas medidas deberán ir orientadas en función del mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios. Este componente es de carácter voluntario para los ex integrantes y sus familias. Las modalidades de atención podrán ser formuladas de forma individual o colectiva, atendiendo al enfoque diferencial y necesidades de los beneficiarios.

- **Componente familiar:** en este componente, las instituciones competentes deberán acompañar al exintegrante y su núcleo familiar a potenciar el fortalecimiento de sus vínculos de cuidado mutuo y convivencia armónica. De igual forma, se facilitará el acceso a los servicios que permitan la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, hijos de los beneficiarios de acuerdo a la oferta pública.

- **Componente comunitario:** busca contribuir al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación en los territorios. La participación en este componente está concebida de tal naturaleza para que los beneficiarios ingresen de forma voluntaria. Las autoridades competentes están llamadas a crear estrategias de procesos comunitarios de participación a mediano y largo plazo. Dichos procesos tendrán como fin facilitar la creación de proyectos de vida en común, permitirán construir y fortalecer la confianza entre las comunidades y los beneficiarios de la Ruta de Reincorporación para mantener una convivencia pacífica. Asimismo, busca la armonización en la convivencia de todos los actores que alguna vez hayan

intervenido en el conflicto, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales y de género para la mantención de una paz estable y duradera. En este sentido el AFP establece que, en el marco de la creación de estos programas, se deberán impulsar mecanismos alternativos de solución de conflictos en los territorios, y tendrá que promoverse la defensa de los derechos humanos, estimulando la convivencia comunitaria en las zonas afectadas por el conflicto. Del desarrollo de la presente sección pueden derivarse tres conclusiones, también muy relevantes para el presente concepto: el modelo de reincorporación colombiano (i) ha adoptado una aproximación integral –definida en la multiplicidad e interconexión de sus componentes–; (ii) se ha consolidado bajo una lógica de derechos humanos y (iii) a partir de lo anterior, el Estado ha asumido obligaciones y ha otorgado mandatos concretos a las instituciones para su implementación.

5.21.8. Enseguida, las y los intervinientes se pronunciaron sobre la reincorporación a la luz de una perspectiva integradora y consideraron que esta constituye una aproximación más concreta de las obligaciones estatales. En ese sentido, el programa holístico e integral de reincorporación se debe soportar en tres pilares esenciales y transversales: “(i) la garantía de la seguridad, (ii) la lucha contra la estigmatización y la apertura de espacios de participación y (iii) la aplicación de enfoques diferenciales”.

5.21.9. Destacaron que, en su criterio, las fallas manifiestas en cualquiera de estos cimientos resultaban de especial relevancia para analizar los expedientes en los asuntos de la referencia y objeto de revisión por parte de esta Corte Constitucional, toda vez que a partir de allí quedaba clara la amenaza directa a la puesta en marcha de los diferentes componentes de la ruta de reincorporación.

5.21.10. Consecuencia directa de lo anterior, a su juicio, no puede ser otra que la generación de “(i) un menoscabo a los derechos de los excombatientes cuya satisfacción depende de la concreción del programa, (ii) un desconocimiento concomitante a los derechos de la sociedad que también se desprenden de este proceso y (iii) por supuesto, poner en entredicho la materialización de los fines de la reincorporación”.

5.21.11. Ahora, luego de efectuar una síntesis de su intervención, se pronunciaron sobre la declaración de un estado de cosas inconstitucional. Al respecto, indicaron que, en atención a que el AFP estableció una garantía de seguridad para excombatientes, dada la situación actual de seguridad de la población signataria del Acuerdo de Paz, organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– han reiterado la necesidad de brindar mayores garantías de seguridad a los excombatientes para proteger su vida e integridad.

5.21.12. Por su parte, indicaron que la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia señaló en su último informe que, pese a los esfuerzos de las autoridades nacionales, continúan los asesinatos a excombatientes, sumando a la fecha un total de 262 excombatientes asesinados así como 59 intentos de homicidio y 21 desapariciones forzadas desde que se firmó el Acuerdo de Paz. A lo expresado añadieron que la solicitud presentada

por los accionantes en relación con que se declare el estado de cosas inconstitucional debía ser evaluada por la Corte Constitucional teniendo en cuenta el material probatorio allegado por los accionantes y considerando, en particular, los informes presentados por las instituciones convocadas.

5.21.13. Advirtieron que al resolver “en uno u otro sentido, la Corte [debía] considerar también, en primer lugar, que la eventual declaración de un ECI debe guardar estrecha correspondencia con los hechos que están siendo conocidos a través de la acción de tutela”. De esta manera, aun cuando una eventual declaración del estado de cosas inconstitucional justifica adoptar medidas estructurales que comprendan un “universo mayor a las personas que acudieron en calidad de accionantes, la respuesta institucional, en el caso de que se opte por su adopción, deberá circunscribirse a los problemas jurídicos que se derivan de los casos objeto de conocimiento”.

5.21.14. Consideraron relevante destacar que “el principio de colaboración armónica entre los órganos estatales para la realización de sus fines establecido en el artículo 113 de la Constitución Política”, no solo incluye a los órganos que integran las ramas del poder público, sino abarca también “a todos los demás órganos a quienes se les asignaron funciones que buscan la materialización de los fines del Estado”. Bajo ese entendido, “toda actuación de la Corte Constitucional debe orientarse hacia la materialización del principio de colaboración armónica entre las entidades estatales, sin que esto implique la anulación del principio de separación de poderes”. Lo dicho, por cuanto “la colaboración armónica no puede suponer un desconocimiento del reparto de competencias y la asignación a un órgano estatal de la función de otro órgano, generando una invasión competencial”.

5.21.15. Desde la perspectiva antes anotada, la declaratoria del estado de cosas inconstitucional no puede suponer que la Corte reemplace los órganos que por mandato constitucional y legal están llamados a “diseñar implementar y monitorear políticas públicas tendientes a la garantía de seguridad de los excombatientes”. En tal sentido, el principio de colaboración armónica no puede aplicarse de modo que anule el principio de separación de poderes, en cuanto ello significaría, o bien una intromisión en las competencias de otros órganos estatales, o bien autorizar que un órgano asuma las funciones de otro.

5.21.16. Adicionalmente, señalaron que las órdenes que dicte la Corte debían “guardar correspondencia con el principio de legalidad de la función pública”, en el sentido de que “los órganos y funcionarios del Estado solo pueden realizar actos que hayan sido definidos de manera estricta y expresa, a través de la ley o la Constitución como un mandato, facultad o deber”. Ello, en atención a que la propia Carta Política establece que “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

5.21.17. Resaltaron, por último, que no podía pasarse por alto que acerca de la garantía de seguridad de la población firmante del AFP diversas autoridades han adoptado “medidas de protección dentro del marco de sus

funciones” e hicieron un llamado a la Corte a tener en cuenta esas medidas al momento de adoptar su decisión.

5.22. Intervención del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ por sus siglas en inglés)

5.22.1. El ICTJ recordó en su intervención que la teoría más reciente sobre justicia transicional “ha buscado ir más allá de la idea de la no-repetición de la violencia y contribuir a procesos complejos de construcción de paz”. Se propone no solo “evitar la recurrencia de un conflicto violento, sino promover unas circunstancias en las que disminuyan las posibilidades de otras formas de violencia”. De esta manera, busca “atacar los problemas estructurales en los cuales se fundamentan diversos tipos de desigualdades sociales como la inequidad, la pobreza, la falta de acceso a la salud, malnutrición, etc.”.

5.22.2. En criterio de la organización interviniente, la amplitud de este enfoque ha tenido varias implicaciones. Entre las principales se encuentra que el elemento prevención pasa a ser concebido como “un proceso de larga duración”. Sobre este punto destaca cómo “en el informe Pathways for Peace, uno de los más recientes sobre este tema, producido por el Banco Mundial y las Naciones Unidas, se ha definido la prevención como ‘un proceso a largo plazo para dirigir el camino de una sociedad hacia la paz’”.

5.22.3. Este entendimiento invita a enfocarse en “procesos amplios y objetivos de largo plazo, sin desestimar las medidas inmediatas que son también necesarias”. Ampliar el ángulo de visión implica, asimismo, la necesidad de “involucrar a más actores”. En ese sentido, “el proceso de ‘encaminarse hacia la paz’ debe ser impulsado no únicamente por las instituciones encargadas del diseño y ejecución de políticas públicas, sino también por otras ramas del Estado como la judicial, con el objetivo de proteger los derechos de las poblaciones más vulnerables y garantizar su acceso oportuno y eficaz a la justicia”.

5.22.4. Para el ICTJ este último aspecto mencionado adquiere relevancia fundamental a efectos de “decidir la intervención del juez constitucional en un escenario de transición como el de Colombia, a propósito de las tutelas de la referencia”. De un lado, puede contribuir a “generar mecanismos que impulsen la garantía de derechos de la población en proceso de reincorporación, desde un enfoque de acción afirmativa” y, de otro, “puede evidenciar que las acciones estatales en materia de reincorporación tienen un impacto directo en la garantía de derechos de un sector de la población en particular: los firmantes del acuerdo en proceso de reincorporación y sus familias”. A lo anterior se agrega que, en el evento en que “la autoridad judicial advierta, en cualquier etapa de la transición, la amenaza o vulneración de dichos derechos, los mecanismos de protección se ubican en el ámbito de competencia de esta rama del Estado”.

5.22.5. Refiriéndose a la creación de la UEI al interior de la Fiscalía General de la Nación, recordó que el objetivo central de esa autoridad consiste

en “contribuir al desmantelamiento de las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres contra defensores/as de derechos humanos, miembros de movimientos sociales o políticos o de los participantes en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz”.

5.22.6. En tal virtud, su tarea se relaciona con aspectos centrales del modelo convenido en el AFP, a efectos de otorgar garantías de no repetición, toda vez que de su mandato se sigue la necesidad de desmantelar “organizaciones criminales que amenazan la construcción de paz”. Particularmente, “de aquellas consideradas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”. Para cumplir con ese propósito, encuentra la organización interviniente que la UEI “debe adoptar estrategias de investigación y judicialización que le permitan enfrentar los retos que representan los fenómenos masivos de criminalidad a los que se enfrenta. Lo cual, en todo caso, supone superar la investigación caso a caso, tradicionalmente utilizada para abordar delitos comunes, y privilegiar “la investigación de casos por agrupación”.

5.22.7. Considera que darle prelación a un modelo como el que se describe “contribuye a la materialización de las garantías de no repetición, pues conduce a una comprensión profunda del fenómeno y, de esta manera, a explicar y perseguir la violencia a gran escala”. Además, puntualiza que la investigación por agrupación ofrece la oportunidad para desmantelar organizaciones criminales, por cuanto “i) permite ubicar el desarrollo investigativo en un marco que permita identificar si el delito hace parte de un plan criminal y si este constituiría un paso para alcanzar los objetivos criminales de una organización; ii) facilita la comprensión de la(s) estructura(s) criminal(es) involucrada(s) y su forma de operar en las diferentes dimensiones de la vida social; y iii) contribuye a la utilización eficiente de los recursos humanos, logísticos y tecnológicos, para la investigación de las conductas”.

5.22.8. A juicio del ICTJ, la metodología sugerida permite alcanzar los objetivos mencionados “en la medida en que, bajo esta aproximación, la conexión analítica de una pluralidad de delitos individuales permite: comprender al sujeto activo como responsable de actos ejecutados en virtud de su pertenencia a una organización criminal; analizar los hechos como expresión de los patrones de violencia desplegados por la organización para desarrollar un plan criminal; e identificar el daño ocasionado como un fenómeno que afecta a una colectividad determinada y que se ejecuta para alcanzar un objetivo criminal, que va más allá de los efectos inmediatos, entendidos como daños individuales del delito mismo”.

5.22.9. En relación con las circunstancias expuestas por los accionantes en los expedientes de la referencia, señaló que todas ellas y todos ellos coinciden en manifestar que “su proceso de reincorporación se ha visto amenazado por: i) la presencia de grupos armados, agendas criminales y disputas del poder territorial en las zonas donde residen y donde llevan a cabo

las actividades de reincorporación y ii) disputas de rutas de narcotráfico en las zonas donde residen y donde llevan a cabo las actividades de reincorporación.

5.22.10. Destaca, asimismo, que la mayoría de las y los accionantes ejercen “roles de liderazgo político, social o de defensa de los derechos humanos, asumidos principalmente en el marco de instancias o actividades propiamente relacionadas con la implementación del Acuerdo Final de Paz; y que son vistos con desconfianza por quienes pretenden mantener el ‘*status quo*’ de las alianzas legales e ilegales”.

5.22.11. A su turno subraya que tales circunstancias se convierten en “limitante real para que las personas en proceso de reincorporación accedan y satisfagan sus derechos fundamentales”. Se trata de situaciones que, tomadas en conjunto, “cumplirían con criterios como los expuestos en la jurisprudencia de esta corporación en relación con la identificación como sujetos de especial protección constitucional, en la medida en que dan cuenta de “*circunstancias objetivas de marginalidad o debilidad manifiesta a la hora de satisfacer ciertos derechos fundamentales*”.

5.22.12. En el sentido antes anotado formula las siguientes sugerencias a la Corte Constitucional:

1. Reiterar la condición de sujetos de especial protección constitucional establecida en la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con la situación de afectación de derechos de las personas firmantes del AFP en proceso de reincorporación; con los efectos particulares que exige el reconocimiento de esta condición. Esta condición no debería limitarse al ámbito de integridad personal y seguridad, sino que requeriría de extenderse a los demás componentes requeridos para hacer posible la reincorporación efectiva, y que han impactado en la amenaza y vulneración de otros derechos de este sector de la población, según se evidencia en el asunto de la referencia. Como se ha señalado, el contenido de la reincorporación efectiva, en el caso de los firmantes del Acuerdo, corresponde, en primer lugar, a lo dispuesto a partir de dicho Acuerdo Final de Paz.

2. Declarar el estado de cosas inconstitucional en relación con la situación de amenaza y vulneración de derechos de los excombatientes de las antiguas FARC en proceso de reincorporación, derivada de las condiciones actuales de implementación de la AFP. Entre los criterios señalados en la jurisprudencia de esta honorable Corte respecto a la configuración de un estado de cosas inconstitucional, a continuación, se expresan algunos especialmente relevantes para su declaratoria en el caso concreto. En primer lugar, la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas. Este factor se evidencia en la amenaza y afectación de los derechos a la vida, la vida en condiciones dignas, la integridad personal, la seguridad y la paz derivada, conforme a lo documentado en el proceso, de las condiciones de implementación de lo acordado y que implica una barrera para la reincorporación. En segundo lugar, la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos, según lo documentado en las tutelas en materia de integridad personal y seguridad y los asesinatos de las personas firmantes del Acuerdo. Y, en tercer lugar, la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención

de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y, según se determine, exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante. Este último criterio encuentra sustento en las múltiples acciones coordinadas o estructurales requeridas para que cese la afectación de derechos de la población en proceso de reincorporación, conforme a lo convenido y desarrollado normativamente en el punto 3 del AFP.

3. Definir el alcance de la obligación del Estado de cumplir de buena fe los contenidos del Acuerdo Final de Paz, según lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017 y en la sentencia C- 630 de 2017, en relación con: i) los mecanismos y criterios de valoración de la configuración de posibles incumplimientos de la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el AFP ii) las consecuencias posibles en caso de incumplimiento (parcial o total) de dicha obligación, en general, en materia de implementación efectiva del Acuerdo Final de Paz; y, en particular, cuando dicho incumplimiento o cumplimientos parciales ponga en riesgo o vulnere los derechos de las personas firmantes del Acuerdo en proceso de reincorporación.

4. Establecer un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de la obligación de cumplir de buena fe los contenidos del Acuerdo Final de Paz. En particular en cuanto al cumplimiento de los puntos 3.2. y 3.4. del Acuerdo, cuyas condiciones de implementación, como se evidenció, han impactado en la garantía efectiva de derechos. Adicionalmente, este mecanismo podría impulsar, disponer de herramientas de articulación y hacer seguimiento al funcionamiento de las instancias, mecanismos y medidas pactadas en los puntos 3.2. y 3.4 para la garantía efectiva de derechos de la población en reincorporación.

5. Extender las consecuencias de las órdenes a adoptar en virtud de este proceso de revisión para que sus efectos sean *inter comunis e inter pares*. Lo anterior a partir del hecho de que, como ha sido expresado por esta Corte en otras oportunidades, en algunos casos, las circunstancias particulares que rodean la decisión y el ámbito de protección a intervenir requieren que las consecuencias del fallo se extiendan a todos los miembros de la respectiva colectividad. Y, adicionalmente, por cuanto se configuraría el supuesto de que frente a un problema jurídico determinado la Corte puede considerar que existe una única respuesta válida de conformidad con los mandatos constitucionales, la cual debe aplicarse en todos los casos similares sin excepción alguna.

5.23. Intervención de las delegadas y de los delegados de las plataformas de derechos humanos, expertas e invitadas permanentes de las plataformas de mujeres, que forman parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)

5.23.1. Mediante escrito presentado ante la Secretaría General de la Corte Constitucional, dentro del término señalado, las delegadas y los delegados de las plataformas de derechos humanos, así como las expertas e invitadas permanentes de las plataformas de mujeres que forman parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, intervinieron en el proceso de la referencia, como a continuación se expone.

5.23.2. Primeramente, advirtieron que su escrito se dirigía a poner de manifiesto “la falta de voluntad política del Gobierno Nacional para la implementación del Sistema y en particular de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –de acuerdo al mandato de buena fe establecido en el Acto Legislativo 02 de 2017–.

5.23.3. Para tal efecto, propusieron el siguiente orden expositivo: **i)** el concepto de seguridad humana y el SISEP según los mandatos del Acuerdo; **ii)** el papel de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, su estado de implementación y el rol de la sociedad civil en su interior; **iii)** el estado de implementación de otros mecanismos del SISEP en relación con la CNGS y **iv)** como conclusión, la paralización material de las funciones de la Comisión en el 2021, las perspectivas de su funcionamiento y la necesidad de la declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) que evidencie el incumplimiento de las herramientas de garantías de seguridad previstas en el AFP.

-La seguridad humana: establecimiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)

5.23.4. Las y los intervinientes consideraron importante poner de relieve que el Acuerdo Final de Paz partió “de reconocer la continuidad de los riesgos asociados a la existencia de grupos y conductas criminales dirigidas a perseguir y agredir personas con liderazgo social, defensoras de derechos humanos y reincorporadas”. En ese sentido, se dispuso un conjunto de instrumentos normativos para enfrentar “la reconfiguración de la violencia en los territorios que deben ser observados de forma integral por cuanto confluyen, según el espíritu del Acuerdo, de manera articulada a la seguridad de estas poblaciones y al desmantelamiento de dichas organizaciones criminales”.

5.23.5. Ahora bien, destacaron que a este propósito fundamental le subyace un cambio conceptual, esto es, una nueva manera de comprender el concepto de seguridad que va más allá del entendimiento tradicional y se vincula con el concepto de seguridad humana desarrollado por las Naciones Unidas como resultado de la Cumbre Mundial de 2005⁶⁸¹.

5.23.6. Esta nueva aproximación conceptual del término seguridad enfatiza en la necesidad de preservar la dignidad humana y subraya que alcanzar la paz duradera depende de asegurar “una vida libre de temor, de miseria, de exclusión”, al tiempo que le otorga un lugar preeminente a la “adopción de medidas preventivas, igual que a la participación como elemento fundamental para combatir los fenómenos de violencia”.

⁶⁸¹ Los Estados miembros de la ONU adoptaron en el año 2005 el documento final de la Cumbre Mundial 2005, en el que refrendan su compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio –que incluyen la disminución a la mitad del hambre y la pobreza extrema para el 2015– y pugnan por un mundo más seguro en el que se respeten los derechos humanos.

5.23.7. Las y los intervinientes pusieron de manifiesto que este nuevo entendimiento de la seguridad se ve reflejado en las garantías contempladas en el Acuerdo Final de Paz comprendidas “como condiciones suficientes para la consolidación de la dignidad humana, y promoción de derechos humanos y valores democráticos con el fin de garantizar el ejercicio de la política”. Justamente sobre la base de esta nueva concepción, fue que se instituyó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y las herramientas que lo acompañaron⁶⁸².

5.23.8. El Sistema de Seguridad, como su nombre lo indica, debe funcionar de manera integral y no puede actuar de forma desagregada sin un plan de acción y articulación concreto, lo que presupone el adecuado funcionamiento de dos autoridades de coordinación, la Instancia de Alto Nivel (IAN) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), “bajo el marco del concepto y enfoque de seguridad humana instituido en el Acuerdo Final de Paz”.

5.23.9. No obstante, las y los intervinientes subrayaron que este cometido no se ha cumplido. En su criterio, la operatividad de estas instancias no ha sido real sino simulada, toda vez que no ha existido un plan concreto que señale objetivos para ser realizados de manera coordinada, lo que impide verificar el logro de metas o efectuar seguimiento a los avances.

5.23.10. Los diferentes componentes han terminado por actuar de modo desagregado y su necesaria articulación es inexistente, tal como lo constató la Jurisdicción Especial para la Paz cuando dictó medidas cautelares para proteger la seguridad colectiva de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz.

5.23.11. Así, instituciones tan importantes como el Comité de Impulso a las Investigaciones y la Comisión de Seguimiento y Evaluación del SISEP todavía no han sido creadas. Bajo esa perspectiva, más que un sistema, “el SISEP se [ha] desarrollado como un conjunto desarticulado de programas, algunos sin funcionamiento real y que no poseen mayor comunicación entre ellos, pese que tengan un fin común en la construcción de garantías desde la perspectiva de seguridad humana”.

-El papel de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, su estado de implementación y el rol de la sociedad civil en su interior

5.23.12. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad⁶⁸³ tiene como propósito diseñar, ejecutar y hacer seguimiento de la política de

⁶⁸² La Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (Decreto 895 de 2017). // La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (Decreto Ley 154 de 2017). // La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección. // El Comité de Impulso a las Investigaciones.

⁶⁸³ (CNGS por sus siglas) fue creada en virtud del Decreto Ley 154 de 2017 como materialización y reglamentación del punto 3.4.3 del Acuerdo Final de Paz (AFP) que prevé la creación de una instancia encargada del diseño y elaboración de la política pública para el desmantelamiento de las estructuras y organizaciones sucesoras del paramilitarismo.

desmantelamiento integral de las organizaciones armadas que atentan contra personas defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos y las personas que participan en la implementación del Acuerdo Final de Paz.

5.23.13. A propósito del papel encomendado a esta Comisión, las y los intervinientes consideran pertinente recordar que la Corte Constitucional⁶⁸⁴, al pronunciarse sobre la exequibilidad de este componente, acentuó que se trataba de una instancia central para la implementación del AFP y resaltó que, de su buen funcionamiento y, desempeño, dependía directamente la realización del mismo, en la medida en que constituía el medio para brindar “garantías de seguridad, tanto para las personas que participaron en las hostilidades y que decidieron reintegrarse a la vida civil, como de aquellos que asumen la defensa de los derechos humanos en el contexto del posconflicto”.

5.23.14. Es más, recordaron que, en aquella ocasión, la Corte puso de relieve cómo “el éxito del posconflicto se relaciona en buena parte en la creación de instancias gubernamentales deliberativas, encargadas del diseño e implementación, de forma coordinada, para este caso, de una política criminal específica en contra de estas organizaciones que ponen en riesgo la ejecución de lo acordado”.

5.23.15. Insistieron en que la Corporación puso especial acento en que el resultado de esta configuración articulada de esfuerzos estatales formaba parte de una estrategia entendida como ‘una política pública estatal, de largo aliento’, encaminada a develar la existencia de patrones de macro criminalidad para articular los esfuerzos estatales frente a los distintos e identificación de sus fuentes de financiación, entre otros”.

5.23.16. Concordaron con lo dicho por la Corte, en el sentido de que las dieciséis (16) funciones que le fueron asignadas a la Comisión Nacional de Garantía de Seguridad por el artículo 30 del Decreto Ley 154 de 2017 la configuran como un órgano con las siguientes características: **i)** “gestor de una política pública criminal sectorizada”; **ii)** “evaluador de los resultados de la puesta en marcha de la misma”; **iii)** “asesor en: **a)** el diseño de estrategias de priorización para combatir eficazmente una modalidades criminales”, **b)** “la creación de planes de acción, los cuales deben ser aprobado por el Gobierno Nacional, destinados a someter a la justicia a determinadas organizaciones delictivas” y **iv)** “articulador entre autoridades nacionales y territoriales en punto a la implementación de estrategias destinadas a combatir fenómenos criminales que atentan contra personas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final”.

5.23.17. Coincidieron con la Corte Constitucional en el sentido en que la particularidad de la CNGS radica, asimismo, en ser una instancia en la que tienen asiento distintas entidades estatales que deben ser coordinadas y articuladas para el diseño y puesta en marcha de la política pública de

⁶⁸⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-224 de 2017. MP. Alberto Rojas Ríos.

seguridad, en cuyo diseño e implementación participa también la sociedad civil.

5.23.18. Acentuaron que la participación de la sociedad civil tiene lugar “a través de tres expertos en la materia y de dos delegados de las Plataformas de Derechos Humanos”, cuya presencia le imprime a esta instancia “un carácter deliberativo e inclusivo de la sociedad a través de las organizaciones sociales, de derechos humanos y de víctimas” que en relación con este tema aportan su experticia, con la aplicación “del enfoque diferencial y territorial frente al desmantelamiento de las organizaciones”.

5.23.19. Advirtieron, además, que estos participantes podían incluso haber sido o ser víctimas de las organizaciones criminales que se busca desmantelar. Por eso, como lo sostuvo la Corte, la CNGS configura “un escenario privilegiado de diálogo entre las autoridades y la sociedad civil, en torno a la construcción de una política criminal eficaz en un escenario de posconflicto”. Escenario este que “exige la apertura de más espacios democráticos y participativos”.

5.23.20. Agregaron que el diseño de la política pública en esta materia no se restringe solo a tipificar delitos o prever el aumento de penas y la creación de nuevos procedimientos. Exige también “todo un conjunto de estrategias de coordinación que comprendan el fenómeno de las organizaciones armadas, específicamente de las sucesoras del paramilitarismo como lo señala el mismo Decreto”.

5.23.21. Para las y los intervinientes el trabajo asignado a la CNGS abarca igualmente la posibilidad de efectuar “recomendaciones en materia de investigación penal, formular recomendaciones en materia de cambios legislativos y normativos, diseñar la estrategia de sometimiento y adoptar “reformas que contribuyan a eliminar los factores de riesgo de connivencia de agentes del Estado con grupos ilegales”⁶⁸⁵.

5.23.22. Las y los intervinientes estimaron relevante anotar que “las delegadas de las plataformas de mujeres han aportado junto con otras organizaciones e instituciones en la Comisión de Género, para que diagnósticos y acciones logren incluir este enfoque de manera responsable siguiendo los criterios incorporados en el Acuerdo.

5.23.23. Según lo convenido en el Acuerdo resulta preciso reconocer la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y “las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres independientemente de su estado

⁶⁸⁵ En ese sentido, el trabajo de la Comisión debe dar como resultado la creación, impulso y seguimiento de una política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones armadas y conductas, incluyendo las sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, la cual no se circunscribe únicamente al ámbito de la persecución penal y el sometimiento de las organizaciones, sino que, siguiendo los objetivos propuestos en el punto 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final de Paz debe estructurar todas las medidas necesarias basadas en “una concepción de la seguridad que tiene como centro la persona, se basa en los principios de soberanía, no intervención y libre determinación de los pueblos, y que permite articular las medidas de seguridad con las medidas de desarrollo y bienestar individuales y colectivas”.

civil, ciclo vital y relación familiar”. Ello supone, particularmente, “la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad, la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto”. También implica reconocer que actualmente las políticas públicas deben contar con estos enfoques inclusivos para tener diversas ópticas integrales de gestión.

5.23.24. En criterio de las y los intervinientes los objetivos normativos descritos no han logrado alcanzarse. En primer lugar, por “la falta de convocatoria a sus sesiones en la periodicidad dispuesta en el Decreto Ley 154 de 2017 , asimismo, por cuanto “su agenda no ha incluido la deliberación sobre los aspectos necesarios para la definición de esa política pública de desmantelamiento (como lo son el diagnóstico sobre el problema, la identificación de las localidades y territorios donde es más agudo, la identificación de actores y cómplices de los atentados contra la vida, las carencias sociales, económicas e institucionales de las comunidades víctimas, que requieren ser atendidas a través de una presencia activa del Estado social de derecho”.

5.23.25. Las y los intervinientes consideran que las reuniones técnicas citadas por el gobierno nacional se circunscriben a “encuentros que solo cuentan con la participación exclusiva de asesores y funcionarios sin poder de decisión”. Esa situación, en su parecer, ha obstaculizado el funcionamiento eficaz de la instancia y la toma de decisiones en su interior, así como la adopción de planes de trabajo.

5.23.26. Así, pese a que la instancia ni siquiera cuenta con un reglamento, ni plan de trabajo interno, el gobierno ha pretendido simular o mostrar –por el número de veces en que se reúne–, que el organismo está funcionando. Ahora, la participación de la sociedad civil ha sido continúa y ha facilitado que se generen insumos tales como **i)** elaborar un diagnóstico de la situación de agresiones a personas defensoras de derechos humanos; **ii)** iniciar la construcción y concertación de una metodología de seguimiento a la política pública de desmantelamiento objeto de su trabajo; **iii)** efectuar diagnósticos y recomendaciones en materia normativa y **iv)** construir propuestas para afectar significativamente la financiación legal e ilegal de los grupos armados. No obstante, el Gobierno no ha reconocido estos aportes y ha resuelto no tomarlos en cuenta, ni integrarlos a los documentos hasta ahora elaborados⁶⁸⁶.

⁶⁸⁶ Las y los intervinientes indican que, en tal virtud, la sociedad civil el 12 de agosto de 2019 presentó una propuesta de lineamientos de política pública en la que plasmó de manera concreta ejes y líneas de acción de desarrollo del trabajo de la CNGS, sin embargo, los mismos no fueron nunca discutidos al interior de la CNGS, ni en sus reuniones técnicas y solo se avanzó en este fin con ocasión del Auto AI-008 de 2020 proferido por la JEP en el marco de las medidas cautelares de protección para personas excombatientes que obligó a la CNGS y en particular a su secretaría técnica en cabeza del Alto Comisionado para la Paz a abrir un espacio de discusión respecto a la formulación de los lineamientos de la política pública, luego que el Gobierno nacional compartiera en agosto de 2020 su propuesta, la cual, en conjunto con la presentada por la sociedad civil se empezaría a discutir efectivamente a partir del 11 de septiembre. Es necesario notar que, aun con el carácter de orden judicial y que fue notificada en julio de 2020, las discusiones se reanudaron realmente en septiembre 11 del mismo año (2 meses después) y ahora sí, con el objetivo de cumplir la orden contenida en el precitado auto que solicitaba el envío “en un término de 60 días, remita los Lineamientos y el

5.23.27. Según lo expuesto por las y los intervinientes, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) ha pretendido mostrar “aparentes resultados” aludiendo al número de veces que se han realizado reuniones técnicas y territoriales. A su juicio, lo cierto es que se ha contrariado lo dispuesto en el Decreto Ley 154 de 2017 en el sentido en que, pese a la cantidad de sesiones realizadas, en total sesenta y dos (62), el Gobierno Nacional solo ha celebrado seis (6) en los términos estrictos de la normativa señalada que rige la Comisión de Garantías de Seguridad.

5.23.28. Precisaron que, en vista de lo anterior, la sociedad civil presentó una propuesta de lineamientos de política pública el 12 de agosto de 2019 en la que formuló, “de manera concreta, ejes y líneas de acción de desarrollo del trabajo de la CNGS”. No obstante, estos lineamientos no fueron discutidos en el marco de la CNGS y tampoco en las reuniones técnicas. Solo se presentaron avances con ocasión del Auto AI-008 de 2020 proferido por la JEP “en el marco de las medidas cautelares de protección para personas excombatientes que obligó a la CNGS y en particular a su secretaría técnica en cabeza del Alto Comisionado para la Paz a abrir un espacio de discusión respecto a la formulación de los lineamientos de la política pública, luego que el Gobierno nacional compartiera en agosto de 2020 su propuesta, la cual, en conjunto con la presentada por la sociedad civil se empezaría a discutir efectivamente a partir del 11 de septiembre”.

5.23.29. Ahora bien, puntualizaron que, pese a la notificación de la orden judicial en julio de 2020, las discusiones tan solo fueron reanudadas el 11 de septiembre siguiente, esta vez sí “con el objetivo de cumplir la orden contenida en el precitado auto que solicitaba enviar en un término de 60 días los Lineamientos y el Plan de Acción de la Política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales.

5.23.30. Destacaron que, aun cuando la Subcomisión Técnica de la CNGS se reunió en distintas oportunidades y, se presentaron algunos lineamientos de política, solo se llegó a consensos en relación con asuntos menores, “debido a la falta de presencia de las personas con capacidad de tomar decisiones, la carencia de propuestas desde varias entidades estatales y la intención desde las mismas de que la CNGS adoptase, sin una valoración o evaluación alguna, las políticas ya establecidas previamente por el Gobierno y las avalara como propias a pesar de las críticas realizadas por integrantes de la sociedad civil y delegados del Ministerio Público a los resultados obtenidos”.

5.23.31. De ahí que el documento enviado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz a la JEP no reflejara lo producido hasta el momento por la CNGS y, de este modo, fuera insuficiente al incumplir la orden proferida por la JEP mediante el auto AI-015 de 2021. A lo dicho agregaron que tampoco se habían expedido los Lineamientos y el Plan de Acción de la Política Pública y Criminal en la Comisión Nacional de Garantías, los que han

Plan de Acción de la Política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales”.

debido estar listos desde el año 2018 y que también fueron solicitados mediante el auto dictado por la JEP.

5.23.32. En ese sentido, expresaron que no existía “un instrumento integral de articulación frente al esclarecimiento de los hechos y el dismantelamiento de las bandas criminales”. Indicaron, además, que aun cuando la secretaría técnica sabía que su respuesta no había sido suficiente y que era preciso continuar con la deliberación y la formulación de la política pública, “decidió ralentizar nuevamente las convocatorias a reuniones técnicas y bajó aún más el perfil de su representación en las mismas, por lo que entre finales de octubre y de 2020 cuando se le contestó a la JEP y febrero de 2021, no fueron mayores los avances en la discusión de los lineamientos y el plan de trabajo”.

5.23.33. Al respecto, subrayaron que únicamente cuando se presentó un segundo llamado de la JEP al Alto Comisionado para la Paz sobre la necesidad de que remitiera los lineamientos de la política pública en un término no prorrogable de 15 días, el Gobierno nacional finalmente reaccionó y presentó un documento de propuesta de lineamientos de política pública “que si bien incluye algunos temas no integrados en propuestas anteriores, ignora la mayor parte de los insumos de la sociedad civil y en particular de lo discutido y consensuado hasta el momento en las reuniones de la Subcomisión Técnica”⁶⁸⁷.

5.23.34. Resaltaron que “las distintas respuestas entregadas por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en su condición de Secretario Técnico de la CNGS, a la JEP en virtud de las órdenes judiciales emitidas por la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad por medio del Auto SAR AI- 015-2021 y el Auto 008 de 2020, han consistido en ser documentos no consensuados y, lo que es más grave, ni siquiera discutidos integralmente dentro de la CNGS, por lo cual, aunque la OACP presente unos supuestos lineamientos y un plan de acción, estos realmente no han sido creados, consensuados o decididos al interior de la CNGS”⁶⁸⁸.

⁶⁸⁷ En efecto, presentó un documento de 12 páginas que no recoge fielmente los avances de la CNGS y al que acompañó en su más reciente respuesta a la JEP de varios instrumentos de política pública realizados por el Gobierno nacional previamente a la orden judicial de la JEP y a las reuniones técnicas de la CNGS, y que en consecuencia no han sido emitidos por la CNGS, no han surgido de su deliberación y en algunos casos no habían sido mencionados siquiera en alguna de sus reuniones técnicas. Dentro de estos instrumentos encontramos: - “Política de Seguridad y Defensa”, emitida en enero de 2019 por parte del Presidente de la República y el Ministerio de Defensa Nacional. - “Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana”, elaborada por el Ministerio de la Defensa y presentada públicamente el 20 de diciembre de 2019, // - “Lineamientos del Marco de la Política Pública de Protección Integral para líderes sociales y defensores de derechos humanos”, lanzada el 10 de diciembre de 2019. // - “Plan de Acción Oportuna - PAO” y la comisión intersectorial que lo dirige, creada por medio de Decreto 2137 de noviembre de 2018 // - “Ruta Futuro, política integral para enfrentar el problema las drogas”, emitida por el Gobierno nacional el 13 de diciembre de 2018, // - “Plan Nacional de Política Criminal”¹⁸, del cual solo se conoce un borrador y estaría en proceso de construcción, sin que la CNGS participe de ella.

⁶⁸⁸ Al respecto indicaron que, tal vez “por ello, el gobierno se ha limitado a impulsar la idea de que la CNGS avale y asuma como propias sin ser discutidas siquiera, las políticas de seguridad ya existentes en lo que pareciese una plataforma o “macro-política” que en algunos casos llevan, más de dos años de creación y ejecución sin mayor éxito. Así, pese al papel central que el Acuerdo Final de Paz le otorgó a la CNGS, el actual Gobierno ha tendido a despojar a la CNGS de su función de diseño, impulso y seguimiento de una política pública y transformándola en una instancia caracterizada por un funcionamiento simulado, en la medida de que sus deliberaciones no tiene consecuencias fácticas y mucho menos son tenidas en cuenta por el Estado”.

5.23.35. Pusieron especial hincapié en que, si bien la seguridad y protección de personas excombatientes es un tema de conocimiento del SISEP, en el que toma asiento la CNGS y, participa la sociedad civil, “no se ha previsto un mayor espacio de socialización sobre los avances y retos de la temática”, lo que, en su criterio, demuestra un desinterés del Gobierno por incentivar la participación de la sociedad civil en ese tema⁶⁸⁹.

- Información del Sistema de Indicadores del Gobierno Nacional sobre el Proceso de Paz.

5.23.36. Sobre este punto, trajeron a colación que respecto del reporte del 100% del indicador de “comisión de seguimiento y evaluación del SISEP creada y en funcionamiento” se hicieron las siguientes puntualizaciones:

El día 15 de diciembre [2020] se llevó a cabo una sesión del Comité Operativo de la IAN en virtud de la cual se presentó la propuesta de lineamientos del CSED [Comisión de Seguimiento y Evaluación al Desempeño del Sistema Integral de Protección]”. También se señaló que desde la Secretaría Técnica de la Alta Instancia del SISEP se solicitó toda la información relativa a las funciones previstas en los artículos 1 y 3 del decreto 154/17 de la CNGS para poner en marcha el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo del Sistema Integral para el Ejercicio de la Política. Sin embargo, nada de esto fue conocido, consultado o coordinado con la sociedad civil.

A su vez, se presentó un indicador de “SISEP con medidas especiales para las mujeres” en que el Gobierno además de reportar el trabajo de la Comisión de Género de la CNGS, y la instalación del Comité Operativo de Mujer y Género del SISEP a final de año, indicó que “se realizó la transversalización del enfoque de género en el borrador de lineamientos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación al Desempeño” lo cual no ha sido dado a conocer a la sociedad civil, ni se conocen los lineamientos, ni mucho menos el enfoque de género que se haya propuesto.

5.23.37. En relación con la CNGS, pusieron de presente que el mismo sistema de indicadores, “reportó la instancia como creada y en funcionamiento”, así como se señalaron “avances en la formulación de la política de desmantelamiento”. No obstante, insistieron en que la propuesta remitida por el Gobierno a distintas instituciones estatales no fue objeto de concertación con la sociedad civil e incluso se desconocen los “espacios de trabajo internos de las autoridades para su deliberación, siendo entonces solamente la visión de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz”. En relación con este indicador también se reportó por parte del Gobierno que estaba pendiente “el proceso de concertación de todo el articulado de la propuesta de reglamento que se trabajó el año pasado, sin tener en cuenta que

⁶⁸⁹ Sobre este extremo indicaron que en “los diferentes espacios, se hace en el mejor de los casos, ciertas socializaciones de información que no someten ni a consideración ni consulta temas que deberían tener la participación de la sociedad civil; solamente se hace la exposición de lo que hacen las instituciones del Estado en su normal accionar o lo que prevén hacer entre ellas, pero no hay lugar para reconocer el nivel de interlocución asignado por los Decretos Ley 154 de 2017 y 895 de 2017 a la sociedad civil”.

varios elementos ya habían sido aprobados, como el bloque de género, antes de que se suspendiera su deliberación”.

5.23.38. Acerca de este punto de los indicadores precisaron, por último, que el relativo a la “disminución significativa del asesinato de líderes sociales en el marco del SISEP” no [se encontraba] ni siquiera activo en el sistema de información del Gobierno, es decir, que no está en funcionamiento, ni fue formulado con lenguaje incluyente”.

- Participación de las mujeres en la CNGS, la Comisión de Género de la CNGS y el Comité Operativo de Mujer y Género de SISEP.

5.23.39. En lo relativo a la participación de las plataformas de mujeres GPAZ y la Cumbre de Mujeres y Paz en la CNGS consideraron necesario indicar que su presencia en esa institución “ha sido producto del esfuerzo conjunto de las organizaciones de mujeres, pues si bien el Decreto Ley 154 de 2017 (par 3 art. 2) dice que debe garantizarse la participación efectiva de las organizaciones de mujeres en la conformación de la CNGS, no se ha previsto un mecanismo formal aún para hacer efectivo este derecho”.

5.23.40. Señalaron que en virtud de la presión ejercida por el movimiento de mujeres, consiguieron “ser llamadas a la CNGS como ‘invitadas permanentes’ sin voto pero con voz” y agregaron que le plantearon a la Comisión que la aludida norma no hacía alusión únicamente “a la sociedad civil sino a la generalidad de la CNGS”. Destacaron que el debate sobre el reglamento de la CNGS avanzó en la medida en que lograron que se aprobaran medidas dirigidas a formalizar la participación de las mujeres. Sin embargo, indicaron que la aprobación del reglamento aún no ha finalizado.

5.23.41. Sobre la política de desmantelamiento resaltaron que en lo concerniente a las medidas presentadas por el Gobierno podía constatarse algunos elementos que “enuncian el enfoque de género”. Consideraron que esto resultaba importante, pero advirtieron que no se tuvieron en cuenta los avances realizados “tanto desde la Comisión de Género, como desde las plataformas de mujeres”. Insistieron en que la inclusión de un enfoque de género no se garantizaba únicamente con su “enunciación”, sino, más bien, con “la previsión de medidas o acciones concretas que lo desarrollen”. Así las cosas, pusieron énfasis en que, por ejemplo, en relación con las políticas existentes, las que “para el gobierno constituyen los lineamientos de la política de desmantelamiento, vb.gr., “las políticas de seguridad y defensa, de convivencia, no contienen medidas concretas de género”.

5.23.42. A renglón seguido se preguntaron acerca del alcance real de la mención genérica del enfoque de género y se cuestionaron “¿si para el gobierno lo existente suple la formulación de la política de desmantelamiento? Insistieron en que el documento de política remitido por el Gobierno Nacional a la JEP, prescindió de sus aportes y ni siquiera les fue compartido, lo que no era un hecho aislado, toda vez que “frecuentemente, se omite remitir a GPAZ

y a la Cumbre de Mujeres y Paz, toda la información relativa a los trámites de la CNGS”⁶⁹⁰.

5.23.43. Mencionaron, asimismo, que las plataformas de mujeres tenían participación tanto en las denominadas sesiones técnicas, como las de la Comisión de Género y destacaron que los avances en la Comisión de Género de la CNGS eran especialmente significativos y se relacionaban con “la construcción de herramientas especializadas en el tema, como un diagnóstico de género (anexo 1) en clave de desmantelamiento para que permita identificar las medidas que sería necesario adoptar en la política que, sobre el tema, se acoja en desarrollo del mandato de la CNGS”. Aunado a lo anterior, manifestaron que desde la sociedad civil incorporaron una propuesta actualizada de lineamientos presentados en septiembre de 2020 que contempla un grupo de medidas específicas con enfoque de género para la política. Sobre este extremo, aclararon que estas políticas incluían

un componente de análisis de las violencias hacia las mujeres y niñas en el conflicto, la identificación y caracterización de riesgos de género originados en el accionar de los grupos armados, los mecanismos diferenciales de protección y acceso a la justicia, las medidas para enfrentar las estructuras que sostienen las redes de esclavitud sexual y prostitución forzada de mujeres y niñas en el conflicto, la visibilización y participación efectiva de las mujeres en los escenarios de análisis, deliberación y decisión sobre los mecanismos para contrarrestar el impacto de los grupos armados en los territorios, las campañas contra la violencia sexual, las acciones para responder al impacto sobre el porte y uso de armas, entre otras. Las políticas existentes carecen de medidas siquiera semejantes, por lo cual, la renuencia del gobierno a formular la política niega la posibilidad de prever por primera vez en el país, medidas de género en la política de desmantelamiento.

5.23.44. Recordaron que, en marzo de 2021, en el marco del documento en respuesta de la sociedad civil a la política de desmantelamiento, remitieron al Gobierno Nacional un documento con medidas de género para incorporar en el texto. Con todo, teniendo en cuenta que la propuesta final remitida por el Gobierno a la JEP no se les dio a conocer, ignoran si sus aportes fueron considerados. Precisamente por esto, para las y los intervinientes resulta relevante que “se mantenga abierto el compromiso para formular la política, en que se incluya el diagnóstico de la Comisión de Género, así como las diferentes medidas que [han] formulado en la propuesta de lineamientos de la sociedad civil y las propuestas que como plataformas [están] trabajando para ese propósito”.

5.23.45. Adicionalmente, consideraron que era indispensable que el Gobierno se comprometiera a respetar las funciones atribuidas a la CNGS y, en particular, reconociera “la labor que viene adelantándose desde la Comisión

⁶⁹⁰ Para ilustrar el punto indicaron que “el borrador inicial de propuesta de política remitido por el Gobierno Nacional solo lo conocimos por remisión de los demás colegas de sociedad civil pero no somos destinatarias directas de este tipo de información, seguramente por nuestra condición de invitadas, lo que hace más precaria nuestra participación. En las sesiones oficiales de la CNGS se nos limita el tiempo de intervención, con solo una voz de ambas plataformas o la restricción de tiempo”.

de Género”. Pese a ello, pusieron de presente que, en el mismo mes de marzo de 2021, la Comisión de Género “fue suspendida sin explicación oficial alguna, por lo cual, no ha sido posible avanzar en la agenda de construcción de otros insumos para la política de desmantelamiento”. Destacaron que para la Comisión de Género las labores adelantadas han sido muy valiosas, por los insumos producidos “y por el desarrollo conjunto de una agenda de género entre el Estado y la sociedad civil”. No obstante, atribuyen “la disfuncionalidad general de la CNGS” a la falta de voluntad política del Gobierno “para respetar la participación de la sociedad civil”, lo que termina por hacer nugatorios los avances obtenidos por la Comisión de Género.

5.23.46. De otra parte, informaron que, en el marco de los avances realizados por la Comisión de Género de la CNGS, el Gobierno Nacional invitó en diciembre de 2020 al Grupo Género en la Paz (GPAZ) y a la Cumbre de Mujeres y Paz a participar en el Comité Operativo de Mujer y Género del SISEP. Señalaron que la primera sesión se efectuó el 16 de diciembre, siendo su objetivo principal el de “construir recomendaciones para la implementación de medidas especiales para las mujeres e incorporación del enfoque de género en el SISEP”⁶⁹¹.

5.23.47. Adujeron que desde la indicada fecha se han llevado a cabo “algunas reuniones periódicas para revisar el trabajo, que, en género, han adelantado las distintas instancias que integran ese sistema”. Destacaron que, pese a ello, los avances logrados eran escasos. De ello se exceptúa “la labor realizada por la Comisión de Género de la CNGS, antes descrita”. Precisaron que en el Comité Operativo se retomó el trabajo sobre el diseño de un Plan Estratégico para la incorporación del enfoque de género en el SISEP, formulado en el año 2020 por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (anexo 3). Con todo, advirtieron que este no había sido aún aprobado por alguna instancia del SISEP, lo cual, subrayaron, sería fundamental para respaldar la agenda de género en el sistema.

5.23.48. Trajeron a colación que, en el desarrollo de las distintas reuniones del Comité Operativo de Género de la Alta Instancia, ha sido factible conocer aspectos relevantes de la situación de las mujeres firmantes del AFP e incluso se ha formulado una estrategia de seguridad para mujeres excombatientes, “constituida por 5 fases y 24 acciones, que se encuentran en fase 1 de alistamiento, sin embargo, su contenido concreto no ha sido conocido por sociedad civil y no se prevén acciones de articulación con las funciones de la CNGS para su desarrollo o su implementación”.

-El estado de implementación de otros mecanismos del SISEP en relación con la CNGS

5.23.49. En relación con este punto, reiteraron que aun cuando a la Instancia de Alto Nivel del SISEP –IAN– se le había atribuido una función de coordinación que demandaría, por ese motivo, una convocatoria constante, así

⁶⁹¹ Acta del 16 de diciembre 2020.

como el diseño e implementación de actividades derivadas de sus planes de acción, no obstante, los cierto es que esa instancia no ha tenido la operatividad que se requiere para el buen funcionamiento del SISEP y sus componentes.

5.23.50. A lo expuesto agregaron que la falta de operatividad de la IAN ha contribuido a “obstaculizar el conjunto del desarrollo del SISEP en cuanto no ha estructurado un plan marco para su funcionamiento y articulación, lo que promueve, como ya se ha dicho, que las instancias funcionen de manera aislada sin el concepto integral que el Sistema debería ostentar en lo referido a las garantías de seguridad”. Al respecto, enfatizaron que entre la IAN y la CNGS “no ha habido mayor comunicación y articulación”, salvo la invitación a participar del Comité Operativo de Mujer y Género. Igualmente, insistieron en que a “la falta de concreción de los planes” se le sumaba “la desconexión entre estas dos instancias que deberían coordinar conjuntamente la materialización del SISEP”. Tal situación se torna, en su criterio, aún más grave si se considera que en la IAN “no se contempla participación alguna de la sociedad civil”.

5.23.51. En relación con el Sistema de Alertas Tempranas consideraron indispensable “anotar que el componente de respuesta rápida se ha quedado atrás”. El trabajo realizado se reduce a “tareas burocráticas, como por ejemplo solicitar reuniones o enviar comunicados a otros organismos de gobierno, sin que se trate de medidas incidentes frente a las violaciones a los derechos humanos”. A lo dicho se añade que “las sesiones de la CIPRAT se estancan en la descripción de las [medidas] más que en un análisis crítico de estas, muchas veces, dejando pasar la oportunidad para la disertación y concreción de medidas complementarias que realmente impacten en el territorio”.

5.23.52. Acerca de la investigación de los crímenes en contra de personas firmantes del Acuerdo y del funcionamiento de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (UEI) y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional, llamaron la atención sobre su creación y, aunque reconocieron que habían presentado “algunos avances en materia investigativa en casos individuales y el inicio de proyectos de investigación respecto a grupos armados en algunos municipios”, encontraron que debían subrayar “la escasa presencia territorial y el número reducido de personas funcionarias dentro de esta Unidad”.

5.23.53. Igualmente, puntualizaron que se desconocían “los mecanismos de articulación con la CNGS para el desarrollo de estrategias a efectos del desmantelamiento de las organizaciones criminales”. A su juicio, los proyectos de investigación existentes parecen haberse realizado de manera desarticulada y no obedecen a la necesidad de un despliegue territorial coordinado que se ajuste a las “estrategias diseñadas conjuntamente para ello”. En relación con los resultados, precisaron que estos se han “concentrado, principalmente, en el procesamiento de autores materiales, pero no de los intelectuales o determinadores”.

5.23.54. Ahora bien, en relación con el sistema abierto de datos de la Fiscalía General de la Nación advirtieron que se podía verificar “el mensaje político de la entidad sobre el supuesto esclarecimiento de los casos no es real”. Para ilustrar el punto explicaron que “tan sólo en relación con el delito de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos (art. 188E CP), hay un total de 8360 investigaciones abiertas, 2581 sobre casos de mujeres, 5561 de hombres y 218 sin información. El 99.36% de las investigaciones en casos de mujeres y el 99.47% de casos de hombres están en indagación previa. Solo hay 3 casos de ejecución de penas en los de hombres, ninguno para mujeres, y en juicio 5 de mujeres y 4 de hombres”.

-Conclusiones: La paralización material de las funciones de la Comisión en el 2021 y las perspectivas de su funcionamiento

5.23.55. Entre las consecuencias más visibles, trajeron a colación la paralización material de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, que se añade a otros aspectos que enseguida se citan textualmente:

a) Una de las consecuencias más tangibles de la actuación del Gobierno Nacional es la desnaturalización de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, reduciéndola y sujetándola a las políticas de Gobierno sin que se produzcan reflexiones sobre su efectividad ante el aumento de las agresiones a las personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales, organizaciones y personas que participan en la implementación del Acuerdo Final de Paz.

b) En ese sentido es necesario reconocer que los documentos aportados por el Gobierno nacional no son producto de la discusión en el marco de la CNGS y tampoco son unos lineamientos de política pública vinculante, además carecen de un plan de acción en estricto sentido y, por tanto, de adoptarse como tal, posiblemente no tendrán efecto alguno en el efectivo desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales de que trata el Decreto Ley 154 de 2017. Cabe notar en ese sentido que los lineamientos de política pública son la parte inicial de la formulación de la misma y a partir de la cual ésta se desarrolla se genera su plan de acción. Sin embargo, el accionar de la OACP parece concentrarse en mostrar sus propuestas como equivalentes a la política pública y al plan de acción, sin que se desarrollen finalmente.

c) Las funciones de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad no pueden continuar siendo implementadas de manera aparente, su trabajo tampoco se circunscribe exclusivamente a su primera función y por tanto es necesario que desde la Corte Constitucional pueda hacerse un llamado a buscar alternativas que permitan la emisión de una política pública que tenga efectos reales en el propósito común del desmantelamiento efectivo de los grupos criminales y las conductas que atentan contra el ejercicio de liderazgo social, así como para el desarrollo de sus otras 15 funciones.

d) Es por ello que la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional ECI, resultará crucial en un contexto de estancamiento general de las entidades y políticas creadas para brindar garantía de seguridad a la población de excombatientes firmantes del Acuerdo de Paz. En efecto, consideramos que se cumplen los criterios empleados en la jurisprudencia constitucional en cuanto a la determinación de un Estado de Cosas

Inconstitucional, pues las alarmantes cifras de homicidios y agresiones a personas firmantes del Acuerdo de Paz da cuenta de: (i) la vulneración masiva y generalizada de sus derechos fundamentales a la participación política, a la vida, la seguridad personal e integridad personal, (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos que se evidencia, si bien no en la completa inacción, si en la falta de implementación integral, eficaz y diferencial de las herramientas que responden a la coyuntura especial de agresiones a excombatientes firmantes del Acuerdo Final de Paz; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado, que se evidencia en el hecho de tener que acudir frecuentemente a la acción de tutela para la adopción de medidas por parte de la Unidad Nacional de Protección (UNP) o el hecho de que instituciones como la Defensoría del Pueblo o la Procuraduría General de la Nación solo actúen en estos casos concretos remitiéndose a la UNP dejándolos en el mismo círculo vicioso de accionar; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos, que se observa en la implementación nula o no efectiva de los programas de protección del SISEP, (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante, esfuerzo que debe ser aplicado en la correcta activación e implementación de todo el SISEP y la garantía de funcionamiento de la CNGS, como un conjunto de instituciones articuladas que responden en distintos niveles al aumento de afecciones a personas defensoras de derechos humanos y (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

5.23.56. Con fundamento en lo expuesto presentaron las siguientes solicitudes a la Corte Constitucional:

1. Que declare en su Sentencia de tutela un Estado de Cosas Inconstitucional, así como ordene las pretensiones de los tutelantes relacionadas con la activación y puesta en marcha de los programas y planes establecidos en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz.
2. Que se tutelen los derechos fundamentales señalados como vulnerados en las acciones de tutela en estudio y en virtud de ello, declare un ECI por el accionar insuficiente del Estado en la implementación de programas de garantías de seguridad y produzca órdenes complejas y estructurales que puedan conjurar el nivel de riesgo y amenaza de las personas excombatientes de FARC, firmantes del Acuerdo Final de Paz.
3. Que se ordene a las entidades competentes avanzar en la implementación de buena fe de los mecanismos de garantías de seguridad previstos en el punto 2.1. y 3.4. del Acuerdo Final de Paz en los términos del Acto legislativo 02 de 2017.
4. Se establezca un proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas por la Honorable Corte Constitucional.

5.24. Intervención del Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos

5.24.1. El Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos presentó escrito de intervención en los asuntos de la referencia y desarrolló las razones por las cuales considera que debe ser declarado el estado de cosas inconstitucional frente a la situación de derechos y seguridad de la población firmante del Acuerdo Final de Paz.

5.24.2. En primer lugar, indicó que por medio del acto legislativo 02 de 2017 el Acuerdo Final para la Paz fue introducido al texto constitucional como norma de derecho internacional sobre derechos humanos. Así, el contenido del Acto Legislativo indicado debe ser tenido en cuenta en la implementación del acuerdo y las instituciones y autoridades del Estado están en la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido. Con lo cual el Gobierno no puede alegar justificación en el ordenamiento interno como excusa de incumplimiento de este acuerdo.

5.24.3. En segundo lugar, el Comité se refirió a la situación crítica de los excombatientes. Adujo que, de acuerdo con cifras oficiales de la Defensoría del Pueblo, cada dos días es asesinado un líder social o defensor de derechos humanos desde la firma de los acuerdos. Además, señaló que el Sistema de Monitoreo de Riesgo de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) emitió una alerta sobre 10 municipios (Tumaco, Puerto Asís, San Vicente del Caguán, Caloto, Cali, Tibú, San José del Guaviare, Santander de Quilichao, Corinto y Miranda) cuya situación es crítica frente a la seguridad de excombatientes.

5.24.4. En esta línea el Comité sostuvo que, desde la firma del Acuerdo de Paz, “más de 13.000 excombatientes dejaron las armas y el 94.1 % han cumplido de manera satisfactoria con el Acuerdo, sin embargo, se han cometido 271 homicidios de excombatientes”⁶⁹². Se puede encontrar que “39 han sido asesinados, 22 exguerrilleros en proceso de reincorporación han sido desaparecidos de manera forzosa, 64 han sido víctimas de ataques de tentativa de homicidio, la mayoría ocurrido en el departamento del Cauca, 236 amenazas recibidas a reincorporados, desplazamientos forzado como el realizado el 21 de septiembre de 2020, ubicados en NAR de Santa Rosa al sur del departamento de Bolívar, que tuvieron que salir por amenazas de grupos armados, y 3 amenazas a candidatos del partido Comunes”⁶⁹³.

5.24.5. Con lo anterior, el interviniente indicó que existe un incremento sistemático de hechos de violencia de la población firmante del Acuerdo de Paz, en proceso de reincorporación a la vida civil. Agregó que tal incremento de violencia en contra de excombatientes tiene que ver con el incumplimiento en gran medida por parte del Estado colombiano en lo firmado y la presencia en crecimiento de grupos armados ilegales en los territorios.

⁶⁹² Intervención del Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos en los procesos de la referencia.

⁶⁹³ *Ib. ídem.*

5.24.6. En tercer lugar, el comité se pronunció sobre la necesidad de aplicación de medidas de seguridad reales para los excombatientes. Al respecto sostuvo que las garantías de seguridad son un deber constitucional del derecho a la vida, a la integridad, a la libertad y seguridad personal, que se encuentran estipulados en el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final de Paz. Agregó que el documento presentado por el Gobierno sobre lineamientos y plan de acción, en respuesta al llamado de la JEP, carece de un diagnóstico que dé cuenta de los territorios más afectados por la violencia contra defensores de derechos humanos, líderes sociales, defensores de la paz y de excombatientes. De ahí que los casos de riesgo “llegan a 985, reportados por ARN y remitidos a la Unidad Nacional de Protección-UNP”. Por lo tanto, las medidas de seguridad no son efectivas y refuerzan el incumplimiento del Acuerdo.

5.24.7. Finalmente, el Comité concluyó su intervención solicitando a la Corte declarar el estado de cosas inconstitucional por las razones expuestas y sugiriendo la adopción de medidas necesarias para la protección de los derechos a la vida e integridad personal de los firmantes del acuerdo. Así, indicó que los programas de incorporación, el plan de garantías de seguridad, la inclusión con enfoque colectivo de género que proteja los derechos de la mujeres firmantes y de las niñas y adolescentes que conforman su núcleo familiar, étnico, y territorial, el reconocimiento del principio de progresividad en los derechos económicos, sociales y culturales, y la definición de políticas públicas para el desmantelamiento de organizaciones criminales y la aplicación completa del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, son varias de las acciones que el Gobierno debe efectuar de manera real y efectiva para cesar con el incumplimiento del Acuerdo.

5.25. Intervención de la Fundación Lazos de Dignidad

5.25.1. La Fundación Lazos de Dignidad allegó escrito de intervención en el que aseveró que, desde la firma del Acuerdo Final de Paz, ha acompañado el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP y ha sido testigo de los defectos en la implementación del Acuerdo y de las necesidades primarias de quienes buscan reincorporarse a la vida civil. Por ello, solicitó a la Corte declarar el estado de cosas inconstitucional respecto de la aplicación del Acuerdo de Paz.

5.25.2. De un lado, la Fundación señaló que uno de los puntos más problemáticos y preocupantes que ha evidenciado es la seguridad física de los firmantes del acuerdo. Así, aclaró que desde la Fundación, han querido realizar una labor de sistematización rigurosa de los casos de inseguridad que se han venido presentando en el país. Adujo que el último informe presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad, sobre la Misión de Verificación en Colombia, fechado el 26 de marzo de 2021 reportó 262 excombatientes de las FARC asesinados, posteriormente el Partido Comunes dio un informe de 272 hechos de homicidio cometidos en contra de los firmantes. La fundación aseguró contar con un reporte de 284 excombatientes muertos de manera violenta o por omisión del Estado a partir de la firma del Acuerdo Final. Respecto de dicho informe, relacionó en su

escrito una tabla en la que refirió la fecha de muerte, el nombre del excombatiente, el tipo de muerte y la fuente de cada defunción, sumando el total de 285 excombatientes que han sido asesinados con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz.

5.25.3. En línea con lo descrito, la interviniente recordó que la Corte Constitucional ha sido enfática en sostener que la consecución de la paz impone un deber estatal de diseño e implementación de políticas públicas y acciones dirigidas a la superación del conflicto armado, razón por la cual el Acuerdo Final contempla un conjunto de lineamientos necesarios para generar las condiciones adecuadas que permitan la construcción de una paz estable y duradera, de manera que su correcta implementación es de vital importancia. Por ello, el incumplimiento del acuerdo afecta los derechos de las víctimas y obstaculiza la comparecencia ante la Jurisdicción Especial para la Paz y demás órganos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Lo anterior porque “los firmantes del Acuerdo sienten temor o desconfianza de exponer sus nombres, rostros y ubicación ante cualquier entidad, o porque este contexto de violencia limita los aportes que podrían realizar, por ejemplo, el aportar en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en zonas de influencia de grupos armados ilegales o sucesores del paramilitarismo”⁶⁹⁴.

5.25.4. En segunda medida, la Fundación señaló que los derechos a la vida e integridad de los excombatientes no solo implican para el Estado la obligación de respetarlos, sino también “la adopción de todas las medidas para garantizarlos, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales”. Indicó, además, que, de estas obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos a la vida y a la integridad, se derivan deberes especiales en función de las necesidades de protección del sujeto, de manera que los actos u omisiones violatorios a estas obligaciones de respetar y garantizar estos derechos, por parte instituciones estatales, compromete la responsabilidad internacional del Estado.

5.25.5. Finalmente, la Fundación sostuvo que la suscripción del Acuerdo obliga al Estado colombiano a garantizar la paz como derecho fundamental. De manera que cuando el Estado no toma las medidas necesarias para la implementación de lo pactado, retrocede en el esfuerzo por garantizar este derecho, faltando al principio de no regresividad. Por ello, no basta firmar un Acuerdo y realizar su desarrollo normativo, sino que “es necesario que se garantice el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado y sus autoridades, adelantando las gestiones necesarias, mediante una actuación armónica de las diferentes instituciones que contribuyan al propósito de consolidar una paz estable y duradera”⁶⁹⁵. De ahí que, dadas las circunstancias actuales de desarrollo del acuerdo de paz, el incumplimiento por parte del Estado se hace patente.

5.25.6. En suma, la Fundación Lazos de Dignidad concluyó que el Estado colombiano ha incumplido lo pactado en el Acuerdo de Paz y no ha asegurado

⁶⁹⁴ Intervención de la Fundación Lazos de Dignidad en los procesos de la referencia. Pág. 93.

⁶⁹⁵ Intervención de la Fundación Lazos de Dignidad en los procesos de la referencia. Pág. 102.

los derechos de los excombatientes que han sido asesinados y quienes continúan trabajando por desarrollar su proceso de reincorporación a la vida civil. Por lo anterior, solicitó a la Corte Constitucional declarar el estado de cosas inconstitucional en la materia analizada y ordenar al Gobierno la adopción de medidas efectivas para la adecuada y oportuna implementación del Acuerdo de Paz, “de cara a brindar soluciones estructurales para la protección de la vida e integridad de los excombatientes de las FARC, el derecho a la verdad de las víctimas y la garantía de un Estado democrático”⁶⁹⁶.

5.26. Intervención del presidente de la Corporación Colectivo de Abogados SUYANA

5.26.1. La Corporación Colectivo de Abogados SUYANA intervino en el trámite de la referencia solicitando a la Corte la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).

5.26.2. Fundamentó esta solicitud en varios puntos, uno de los cuales es que “[s]egún el último informe presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas (...) sobre la Misión de Verificación en Colombia, fechado el 26 de marzo de 2021, desde la firma del Acuerdo Final de Paz –AFP– se habían reportado 262 excombatientes de las FARC-EP asesinados, al día de hoy el Partido Comunes reporta 272 hechos de este tipo cometidos contra los firmantes”. También advierte que la mayor tasa de personas asesinadas se localiza en el suroccidente del país, especialmente en los departamentos de Valle del Cauca, Nariño y Cauca.

5.26.3. La corporación SUYANA atribuye la mayor tasa de asesinatos en esta región a la presencia de grupos armados que se están disputando las zonas en las que se han asentado los anteriores ETCR y las NAR. Entre estos actores menciona al grupo de “Los Contadores”, el frente “Oliver Sinisterra”, las “AGC” y a la organización criminal del “ELN”.

5.26.4. Otro de los motivos que menciona es que algunos exintegrantes de las FARC-EP ubicados en estos ECTR y NAR se han visto sometidos a desplazarse de allí, trayendo a colación los casos de Buenos Aires – Cauca “cuyo proceso productivo tuvo que ser prácticamente abandonado en razón a las intimidaciones que sufrió la junta administrativa del Espacio, provenientes del grupo armado denominado *Jaime Martínez*”; el caso de Miranda – Cauca “cuyo proceso se vio afectado en razón al homicidio de uno de los líderes en proceso de reincorporación”. También menciona el asesinato de un excombatiente que estaba dedicado a un proyecto de piscicultura en la NAR *Luisa González* en zona rural de Santander de Quilichao.

5.26.5. Afirma que la presencia de estos grupos y “la agudización del conflicto armado ligado al control de los territorios que antes eran ocupados por las FARC-EP, da cuenta de las falencias en términos de implementación

⁶⁹⁶ *Ib. Ídem.* Pág. 103.

del Acuerdo (...) en lo referido a las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres (...).”

5.26.6. Dice, además, que la falta de implementación del AFP en punto a la seguridad personal de los exintegrantes de las FARC-EP podría derivar en el desconocimiento del derecho de las víctimas a la verdad, dado que las personas en proceso de reincorporación pueden sentir temor o desconfianza de exponer sus nombres, rostros y ubicación, “o porque este contexto de violencia limita los aportes que podrían realizar, por ejemplo, al ayudar a buscar cuerpos que se encuentran en zonas controladas por grupos armados ilegales”.

5.26.7. Concluye solicitando a la Corte la declaratoria de un ECI “de cara a brindar soluciones estructurales para la protección de la vida e integridad de los y las excombatientes de las FARC-EP”.

5.27. Intervención de los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escalón, David Fernando Cruz Gutiérrez y Sibelys Mejía Rodríguez, integrantes de la Comisión Colombiana de Juristas.

5.27.1. En respuesta al Auto 132 de 23 de marzo de 2021, la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) puntualizó que, en su criterio, “las garantías de reincorporación están completamente relacionadas con la satisfacción de los derechos de las víctimas”. Dice que, por ejemplo, “muchas personas que se reintegran a la vida civil tienen información importante que contribuye a esclarecer situaciones de desaparición forzada”.

5.27.2. En su opinión, “el proceso de reincorporación constituye un paso fundamental de las FARC-EP que se teje en torno a la confianza institucional, pues es el Estado el encargado de proteger a los y las excombatientes (...)” Dice que la implementación del AFP, junto con el deber de protección atribuido al Estado que ello comporta, “requiere de recursos públicos, coordinación interinstitucional y directrices de política pública claras”.

5.27.3. Considera que “las personas que se reincorporan a la sociedad civil son acreedoras de una especial protección por parte del Estado”, dado que el hecho de reincorporarse a la vida en sociedad las coloca en una situación especialmente riesgosa –de manera especial a quienes lo hacen ejerciendo cierto grado de influencia política y democrática—. Encuentra que “para este tipo de casos, la Unidad Nacional de Protección debería cumplir un papel fundamental en respuesta al aumento del nivel de riesgo”. A juicio de la CCJ, la asignación de esquemas de protección debe también obedecer a “procesos de confianza que permitan fortalecer la relación institucional entre la UNP y los excombatientes”.

5.27.4. La CCJ añade a su intervención que “[l]a Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Agencia de Reincorporación y Normalización, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, el Consejo de Seguridad de la ONU, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para los Derechos

Humanos en Colombia, la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos y la Jurisdicción Especial para la Paz” han llamado la atención sobre la existencia de algunas irregularidades en términos de seguridad que tocan a una cantidad considerable de personas en proceso de reincorporación a la vida civil. Dice que estas suponen un impacto sobre los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal, la seguridad personal y la paz, “tanto de los excombatientes como de sus familias”.

5.27.5. La CCJ termina su intervención diciendo que “hay una desarticulación interinstitucional en donde las entidades que tienen competencia para desarrollar la política de seguridad (...) admiten el problema, pero no se responsabilizan ni han asumido posiciones activas verificables que puedan solucionar o mitigar el riesgo en que se encuentran los ex combatientes”.

5.27.6. Finalmente, solicita a la Corte acceder a la declaratoria de un ECI, dado que – a su juicio – se acreditan los supuestos decantados por la jurisprudencia de esta corporación para hacer una declaratoria en ese sentido.

5.28. Posturas expresadas por la reunión de profesionales de la Dirección de Justicia Transicional (DTJ)

5.28.1. La Dirección de Justicia Transicional (DJT) del Ministerio de Justicia y del Derecho aportó un informe con ciertas discusiones sostenidas al interior de ese Ministerio con relación a las órdenes que impartió la Corte Constitucional en el auto 132 de 23 de marzo de 2021. En el documento, se puede ver que algunos servidores adscritos a ese Ministerio consideraban que los puntos formulados en el auto 132 debían ser resueltos por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP). Otras personas consideraban que, si bien la orden iba dirigida en primera medida a la OACP “en su condición de Secretaría Técnica del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (...) es importante tener en cuenta que el Ministerio de Justicia y del Derecho hace parte de esta.”

5.29. Intervención de la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado

5.29.1. La Agencia para la Defensa Jurídica del Estado intervino en el proceso de la referencia. En la primera parte de su escrito, hizo un resumen de las acciones de tutela presentadas por los demandantes y de las solicitudes formuladas ante la Corte Constitucional. Posteriormente, inició su intervención, propiamente dicha, subrayando que las peticiones planteadas por los accionantes, encaminadas a que se declare el estado de cosas inconstitucional, lo que buscan es que se emita “un conjunto global de órdenes que tienen como propósito no sólo cumplir lo establecido en el Acuerdo Final, sino que va más allá hasta buscar la modificación de aspectos concretos de lo acordado en La Habana en relación con la seguridad y protección de los excombatientes”.

5.29.2. Tras recordar las exigencias previstas por la jurisprudencia constitucional para declarar un estado de cosas inconstitucional⁶⁹⁷, sostuvo que, conforme a la interpretación que de tales requerimientos hizo la Agencia, teniendo en cuenta pronunciamientos previos realizados por la Corte Constitucional, se podía concluir que “la gravedad de los hechos que pudieron haber sufrido los peticionarios no obedeció a la dificultad en la implementación de lo acordado”, sino que radica en las “condiciones concretas que, si bien pudieron afectar a un número plural de personas firmantes del Acuerdo, no implican per se, que le sean exclusivas y que ese sea su origen”.

5.29.3. Sobre este extremo, consideró la Agencia que debía existir total claridad en el sentido de que **“cualquier afectación de derechos humanos a cualquier habitante del país, incluidas las personas en proceso de reincorporación, sin importar las circunstancias es grave y todas las instancias administrativas y judiciales deben activarse para evitar que tal situación continúe reproduciéndose, sin embargo, ello no quiere decir que tal afectación sea producto o consecuencia de la situación en la implementación del Acuerdo”** –resaltado y subrayado en el texto citado–.

5.29.4. Ahora, en criterio de la Agencia, la gravedad de los hechos con respecto a los peticionarios no implica que estos guarden “una relación con la solicitud de ECI” o al menos no de manera directa:

- En el expediente **T-7.987.084** solo se hicieron algunas referencias muy puntuales a la situación de seguridad de los peticionarios, las cuales, a pesar de las condiciones concretas en la que pudo haber demora, al momento de presentación de la demanda ya habían sido resueltas.
- En el expediente **T-7.987.14**, el objeto de debate procesal consiste en determinar si el esquema de seguridad reconocido como consecuencia de una situación de riesgo extraordinario era suficiente de acuerdo con el dictamen de seguridad definido por la UNP.
- Finalmente, en el expediente **T-8.009.306** el objeto de debate consiste exclusivamente en determinar si las condiciones concretas del señor Gamboa Hurtado implicaban una gestión especial por parte de la UNP y si, de manera general, la actuación de las distintas autoridades estatales debió ser más asertiva en la protección de sus derechos.

5.29.5. La Agencia consideró necesario anotar que el conjunto de las acciones presentadas en los expedientes de la referencia no se encontraba relacionado con “los aspectos concretos ligados a la implementación de los Acuerdos de La Habana”. Por el contrario, se trata de “situaciones concretas

⁶⁹⁷ 1. La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas. // 2. La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos. // 3. La adopción de prácticas inconstitucionales, como acudir a la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado. // 4. La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales para evitar la vulneración de derechos. // 5. La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal importante. // 6. Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

que estos ciudadanos han vivido y que se han ido corrigiendo, en casos extremos, con el apoyo de las distintas autoridades judiciales o administrativas encargadas”.

5.29.6. Adicionalmente, resaltó que incluso era factible sostener –como lo hicieron algunas de las organizaciones intervinientes en sede de revisión–, “que el concepto de seguridad humana es amplio e incluyente de todos los aspectos referidos a la posibilidad de ejercer los derechos”. No obstante, aclaró que aceptar lo anterior no podía hacerse equiparable a tratar “las obligaciones de seguridad derivadas del Acuerdo bajo una lógica de gestión de resultados, pues ello derivaría en el establecimiento de un estándar de imposible cumplimiento que desconoce directamente lo estipulado en La Habana”.

5.29.7. Insistió la Agencia en que lo dicho no pretendía “desconocer las extraordinarias dificultades que el Gobierno ha tenido que asumir en materia de seguridad, dadas las condiciones generadas con la implementación de los Acuerdos”. Empero, puso énfasis en que “tal situación no es consecuencia de la inactividad del Estado, sino de las dinámicas propias del orden público en algunas zonas del país que afectan a toda la población y no sólo exclusivamente a los antiguos miembros de las FARC, como lo afirmaron los propios miembros del partido Comunes en la intervención realizada”. Es más, en criterio de la Agencia lo que ha ocurrido es que “el Estado ha dado prevalencia en la protección de los derechos a estas personas (sic.), por encima de la demás población (sic.) al crear mecanismos procedimentales, sustanciales e institucionales propios derivados del Acuerdo de Paz”.

5.29.8. Con fundamento en los argumentos desarrollados, llegó a la conclusión de que no existía “una relación de causalidad entre los hechos planteados en las tutelas y la declaratoria de ECI” e insistió en que “en el caso concreto, la presentación de argumentos en serie, que no atienden realmente a las condiciones de tiempo, modo y lugar de la violación de los derechos de los peticionarios”.

5.29.9. Más adelante en su escrito, la Agencia volvió a hacer hincapié en que “en el *sub lite* no se ha configurado uno o varios de los criterios de procedencia del ECI decantados por la sentencia T-025 de 2004”. A lo anterior añadió que era de la mayor importancia tener en cuenta los siguientes aspectos.

5.29.10. En primer lugar, que las tutelas presentadas son idénticas y que debieron tramitarse de manera acumulada desde el comienzo y, en segundo término, que si bien en ellas se hizo un conjunto de afirmaciones alrededor del incumplimiento del Acuerdo Final de Paz, se echa de menos una motivación concreta de las causales que podrían dar lugar a justificar la declaratoria del estado de cosas inconstitucional.

5.29.11. Por lo dicho, la Agencia consideró que debía verificar si en alguno de los casos se cumple con las exigencias para la declaratoria del estado de cosas inconstitucional “en materia de aplicación del componente de seguridad del Acuerdo de Paz, de nuevo, bajo la consideración de que en este

escenario de la acción de tutela en los procesos acumulados no resulta viable un enjuiciamiento general de todos sus componentes”.

No existe una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.

5.29.12. Con el objeto de ofrecer argumentos en relación con esta conclusión, la Agencia recordó que varias de las organizaciones intervinientes en sede de revisión señalaron, en sus escritos, que existía “una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales, con lo cual se ha afectado a un número significativo de personas”.

5.29.13. Sobre este punto, la Agencia precisó que, en efecto, el desconocimiento “de uno solo de esos derechos es grave y significativo” y puntualizó, asimismo, que el Gobierno nacional tomaba en serio y, no a la ligera, la vulneración de cualquier derecho, más aún “tratándose de personas que dejaron las armas y que decidieron ingresar nuevamente a la sociedad civil”. No obstante, advirtió que “más allá de los casos puntuales, cuya investigación se adelanta, lo cierto es que no existen argumentos cuantitativos que soporten la afirmación del carácter masivo de estas violaciones o que el Estado sea responsable por estos hechos”.

5.29.14. Incluso señaló que “las cifras aportadas por las organizaciones intervinientes en este proceso [daban] cuenta de que, como consecuencia de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional, se ha logrado garantizar la vida de noventa y ocho punto 2 por ciento (98.2%) de los reincorporados a la vida civil”.

5.29.15. Ahora bien, hizo notar, nuevamente, que “cualquier violación de los derechos resulta de gravedad en el marco de un Estado Social de Derecho”, pero instó a que se tuviera en cuenta “que el análisis de carácter masivo de la violación de un derecho no puede consistir en un número aislado del contexto en el que se produce”. Además, consideró importante resaltar que, si se afirmara –como lo hacen varios de los intervinientes en sede de revisión–, “que existe una violación masiva del derecho a la seguridad humana de los reincorporados, **cómo se podría explicar que las situaciones graves solo afectan al .8% de los excombatientes firmantes del Acuerdo**” (resaltado en el texto citado). A propósito de lo dicho, agregó:

Es más, aun en las extremas condiciones de salud pública del año anterior se han dado garantías de buena fe por parte de la UNP y las demás entidades públicas, con base en las obligaciones de medio y las condiciones propias de cada zona del país; el Gobierno Nacional reconoce por supuesto, que los excombatientes requieren de protección especial y la ha brindado, la cantidad de normas, instituciones y recursos destinados es prueba de ello, que los firmantes sienten la necesidad de solicitar más recursos y una actuación más rápida, pero las cifras reales, aportadas por las organizaciones sociales intervinientes en este proceso, son absolutamente claras en señalar que no se trata de un fenómeno que pueda calificarse de masivo, sistemático y/o generalizado.

No existe una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.

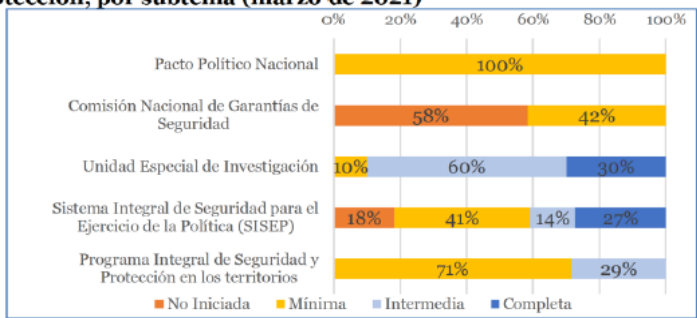
5.29.16. Enseguida, la Agencia se propuso mostrar que no existía omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos. Esto –aseveró– mucho menos si se tienen en cuenta “los datos que a continuación se exponen y cuya prueba reposa en el expediente” –resaltado y subrayado en el texto citado–:

- La presencia permanente e intervención de tropas y efectivos de policía y de protección en los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación. Se mantienen 24 unidades básicas de Carabineros (763 efectivos) y 69 Pelotones del Ejército (2.308 efectivos) y 26 esquemas de protección para colectivos de la UNP.
- La implementación (a 31 de Marzo de 2021) de 308 esquemas de protección para excombatientes (27 colectivos; 253 individuales); los 26 de los antiguos ATECR; 2 para sedes del partido FARC) que cuentan con más de 1.190 hombres de protección y 535 vehículos.
- La reubicación fuera de la zona de riesgo en 191 casos.
- La extracción de urgencia de fuera de la zona de riesgo frente a amenazas inminentes, en 16 casos.
- La estructuración de un programa de acompañamiento institucional-
- La implementación de un programa integral de seguridad y para las comunidades y organizaciones en los territorios, en el municipio de Algeciras (Huila).
- La investigación de 245 homicidios, 15 desapariciones y 42 tentativas, contra excombatientes, registrando avances investigativos respecto de 154 hechos (51%).
- La continuidad en el funcionamiento de la Meas Técnica de Seguridad y Protección. **A 31 de marzo de 2021 ha sesionado 36 veces y sus comisiones técnicas 110 veces.** (Resaltado y subrayado). En la Mesa de Articulación Institucional se han acordado 52 medidas de prevención, protección y seguridad; 11 medidas de prevención, 10 medidas de protección, 21 de seguridad y 10 para apoyo a la judicialización.
- Se cuenta con un Centro Integrado de Información (CI2DES).
- Garantía de protección a la vida e integridad de los candidatos del Partido político COMUNES.
- La Policía Nacional evitó el atentado contra la vida de Rodrigo Londoño.
- En el caso del homicidio de Dimar Torres se condenó a 20 años al autor material; se destituyó al oficial involucrado; se sometió al conocimiento de la Justicia Ordinaria a todos los involucrados; y se encuentra en prisión (medida de aseguramiento) y en juicio al oficial y los soldados involucrados.

5.29.17. A partir de lo expuesto, la Agencia concluyó que los datos mencionados son coincidentes “con una idea transversal” presente en las intervenciones que tuvieron lugar en sede de revisión en las que se reconoció “que existen avances en la implementación de los componentes de seguridad del Acuerdo. En particular, a juicio de la Agencia, de los documentos se puede extraer lo siguiente:

- El documento del CINEP, radicado el 4 de mayo de 2021, reconoce que se han hecho avances importantes, aunque afirma que se requiere un mayor compromiso para lograr los objetivos propuestos en el Acuerdo Final. En general, la inconformidad tiene que ver con la disparidad de criterios en torno a la *forma* en la que debe darse la implementación que a la ausencia de implementación, ello se desprende de la constante confusión entre asesinatos de líderes sociales y excombatientes (asunto que no se discute en este proceso), así como la discusión acerca de los aspectos económicos de la reintegración.
- Por su parte el documento de CCEU, CAJAR, CSPP y CODHES incurre también en el error de confundir la situación de los líderes sociales con la situación de los excombatientes, a pesar de que ese no es el asunto de la cuestión ni se ha acreditado que guarde relación con este litigio, sino con otro que al perecer se tramita ante la Corte Constitucional. En este punto resulta esencial resaltar la importancia y la necesidad de mantener la especificidad de las condiciones creadas por el Acuerdo y las condiciones concretas de seguridad que puedan afectar a sus firmantes.
En el documento, por otra parte, las propias organizaciones firmantes reconocen avances en la implementación de las políticas, solo que consideran que no han sido suficientes o que no van en la dirección que consideran relevante.
- Señalan entonces, que se han presentado situaciones de riesgo para los excombatientes, que como otros intervinientes han afirmado, era tan previsible que se requirió del diseño y puesta en marcha de todo un entramado de autoridades, normas de distinta naturaleza y jerarquía, funcionarios e instancias de verificación en materia de protección especializada de excombatientes. El asunto no puede reducirse a la existencia de un riesgo, sino a la implementación de los mecanismo normativos e institucionales requeridos para reducir la posibilidad de ocurrencia de esos riesgos, reaccionar ante su ocurrencia y minimizar sus efectos en los posible, tareas de una importante dificultad derivadas de las condiciones de orden público causadas por los distintos actores que se lucran del narcotráfico.
- Las demás organizaciones, CCJ y ICTJ por ejemplo, no reconocen avances concretos, sin embargo, hacen un recuento de las autoridades e instancias creadas en el marco del Acuerdo de Paz en materia de paz y de las noemas cuya expedición el Gobierno ha promovido o que ha expedido directamente por ser de materia reglamentaria.
- Finalmente, el documento enviado por los delegados de derechos humanos a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) también reconoce avances en la implementación del componente de Seguridad del Acuerdo, y su principal reproche, más que la implementación, consiste en la diversidad de criterios en relación con el enfoque de trabajo de la Comisión y su papel en el marco del Acuerdo, así como en la ausencia de enfoque de género. Así mismo, cuestionan que ha habido lapsos en los cuales no se ha avanzado según su cronograma, a pesar de que al final, se hacen los avances correspondientes.
- Por otra parte, el Instituto Kroc, organismo encargado por los firmantes del Acuerdo de verificar en estado de implementación, según una metodología independiente, en relación con las garantías y protección, presentó este cuadro:

Gráfico 1 Estado de implementación de garantías de seguridad y protección, por subtema (marzo de 2021)



5.29.18. Advirtió la Agencia que si bien en algunos elementos podría haber avances más significativos, esto no impedía constatar que, “en algunos aspectos, las garantías se han ejecutado de un 30% a un 90 % y que sólo en dos sectores existen objetivos cuya evaluación no se ha iniciado”. De ello sin embargo no se sigue que haya “existido una omisión prolongada en su cumplimiento como lo exige el estándar de análisis del Estado de Cosas Institucional propuesta por la Corte Constitucional en su jurisprudencia”.

5.29.19. Adicionalmente, destacó que “de los elementos en baja ejecución, el ‘Programa Integral de Seguridad y Protección en los Territorios’ no es un elemento previsto expresamente para la seguridad de los excombatientes, sino para comunidades y organizaciones en los territorios (Decreto 660 del 2018)”.

5.29.20. Para la Agencia cobra especial relevancia que las cifras de las organizaciones tengan en cuenta “la dimensión temporal del Acuerdo de Paz” en la medida en que el cumplimiento de las obligaciones se hace extensivo “a tres periodos presidenciales”. En el sentido anotado, insistió en que las acciones de tutela, al igual que las intervenciones en sede de revisión, parecían hacer caso omiso de que “el cumplimiento del Acuerdo es gradual y progresivo” y pretenden “exigirle al Estado que para 2020, ya debe tener todos y cada uno de los objetivos cumplidos y en funcionamiento”.

5.29.21. A juicio de la Agencia las cifras son muy significativas y permiten mostrar los avances en materia de cumplimiento de las medidas de protección. Muestran, asimismo, “el esfuerzo que ha hecho el Estado por garantizar los derechos fundamentales de los excombatientes, en condiciones complejas de orden público, cuya agravación ha sido producto de las propias disidencias de las FARC y de la conformación de otros grupos al margen de la ley con interés propios sobre el territorio”.

5.29.22. De otro lado, la Agencia admitió “la dificultad de articular la enorme cantidad de instancias y disposiciones contenidas en el Acuerdo Final y anotó que en esto coinciden también los intervinientes, quienes reconocen “los avances posibles del Acuerdo”. Igualmente, observó que se trataba “de esfuerzos que son siempre perfectibles”, en la medida en que se está ante “un asunto de una complejidad extraordinaria, que se ha agravado por las condiciones de orden público generadas por el propio Acuerdo –las cuales, como se indicó, fueron objeto de previsión–, la conformación de nuevos

grupos armados, en particular disidencias –a las cuales se refiere una de las demandas expresamente como fuente de violencia– y las condiciones económicas generadas por la pandemia”

5.29.23. Con todo, en criterio de la Agencia, “la cantidad de normas e instituciones reseñadas es prueba de que, en materia de protección de los excombatientes no ha habido una omisión –prolongado o corta– en el cumplimiento de los derechos fundamentales de los firmantes del Acuerdo.

No se han adoptado prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.

5.29.24. La Agencia argumentó esta afirmación de la siguiente manera. En primer lugar, sostuvo que no se presentaba una práctica inconstitucional que hubiere dado lugar a que la ONU o cualquier entidad tuvieran que acudir a la acción de tutela como mecanismo para solicitar la protección del derecho a la seguridad. Con el fin de ilustrar el punto, trajo a colación que, de acuerdo con las cifras presentadas por el CINEP, “20 fallos de tutela en 2020, en relación con 800 solicitudes represadas difícilmente permitirían concluir que la tutela es un prerequisite para acceder al mecanismo de protección de los excombatientes”.

5.29.25. A lo expuesto agregó que, en relación con los asuntos bajo examen, no podía afirmarse que el Gobierno nacional o la institucionalidad solo actúan “ante un fallo de tutela”. Todo lo contrario, “el Estado ha actuado en la mayoría de los casos de manera oportuna, individualmente en relación con los excombatientes”. Si bien admitió que, “como ocurre en todos los casos puede haber disparidad de criterios, en materia, por ejemplo, de calificación del riesgo”, el que algunos asuntos sean llevados a instancias judiciales no hace factible calificar la práctica como inconstitucional. A lo expuesto añadió:

Nótese, como en las distintas intervenciones y aun en las tutelas incoadas – algunas de las cuales fueron resueltas aun antes de presentarse –, no se hizo referencia a un número específico de solicitudes, o a una ratio concreta de tutelas versus peticiones resueltas, o menos aún, a la identificación de elementos comunes en las peticiones en relación con algún tema recurrente o específico requerido por las autoridades públicas.

Se han expedido todas las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.

5.29.26. Sobre este aspecto, la Agencia resaltó que implementar el Acuerdo Final de Paz ha supuesto grandes esfuerzos para el país y que las obligaciones se han cumplido de buena fe, según las exigencias previstas. Al tiempo, “se han contestado todos y cada uno de los requerimientos que han hecho las autoridades judiciales y/o instancias de verificación correspondientes”.

5.29.27. Puso de presente que únicamente tratándose de protección y seguridad de las personas firmantes del AFP en proceso de reincorporación, “intervienen más de 15 autoridades e instancias en las que se deciden los mecanismos más adecuados de protección”. Igualmente, mencionó que el Gobierno nacional “ha apoyado la estructuración de 66 proyectos de ley (a abril de 2021), ha expedido en los últimos años Decretos, Resoluciones y ha adoptado Planes y Programas”.

5.29.28. En particular, la Agencia consideró relevante tener en cuenta que, según las atribuciones conferidas por el Decreto 1784 de 2019, se expidió el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, el 31 de marzo de 2021. Refirió que allí quedaron fijadas “las responsabilidades de cada una de las entidades en el ámbito de sus funciones y competencias”, así como se desglosaron “las acciones que desarrolla cada línea estratégica” y, además, se definieron “las correspondientes metas e indicadores y el presupuesto que las sustenta”. De igual manera, se previó el modo en que los postulados del plan debían integrarse a los correspondientes planes de acción institucionales y advirtió que ese proceso se encontraba en curso. Acto seguido se refirió a la manera como está conformado el referido Plan estratégico, a saber,

por las políticas, programas y acciones y medidas integrales que se están ejecutando, las que se lleguen a adoptar y a ejecutar por parte de las entidades públicas, e incluidas las medidas materiales e inmateriales destinadas a prevenir y generar una ambiente de confianza, y las de carácter material que definen los protocolos de seguridad y protección, destinadas a brindar garantías de seguridad para los excombatientes acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, integrantes del partido político que surgió de su tránsito a la legalidad y sus familias, de acuerdo con el nivel de riesgo.

5.29.29. La Agencia resaltó que, a fin de cumplir con los objetivos estratégicos del Plan era necesario articular las siguientes líneas estratégicas:

1. Prevención, 2. Acciones inmateriales de prevención; 3. Protección; 4. Articulación para la investigación y judicialización; 5. Seguridad humana integral; 6. Enfoque diferencial de género; 7. Coordinación interinstitucional; 8. Garantías de seguridad en la participación electoral.

5.29.30. Teniendo en cuenta lo anterior, la Agencia concluyó que, en efecto, se han adoptado las medidas legislativas o administrativas correspondientes, para implementar lo acordado, medidas que “se han construido de manera fluida según las necesidades de los excombatientes” y los esfuerzos concordantes con lo “jurídicamente factible”, a fin de cumplir con lo establecido en el Acuerdo y hacer más eficiente el sistema de protección.

No existe un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiera la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional que requiera la intervención de la Corte Constitucional.

5.29.31. A propósito de esta afirmación, la Agencia advirtió que, aun cuando la implementación del Acuerdo “compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal importante”, tal circunstancia por sí sola no genera un “problema social que haga necesaria la declaratoria de ECI”.

5.29.32. Subrayó que, pese a la complejidad del asunto, la respuesta institucional se ha hecho presente. Si bien es cierto admitió que la implementación “no avanza en la dirección deseada o con la velocidad ideal que las organizaciones intervinientes quisieran”, instó a la Corte Constitucional a tener en cuenta la magnitud del problema y los esfuerzos hechos por el Gobierno nacional “de garantizar la coherencia de la respuesta estatal, ante la compleja arquitectura institucional creada por el propio Acuerdo, a la que ha venido a adicionar la Jurisdicción Especial para la Paz al crear una nueva instancia de verificación y seguimiento del cumplimiento del componente de seguridad”.

5.29.33. En el sentido señalado, la Agencia insistió en que “la complejidad existente no es producto del azar de los hechos o de las omisiones del Estado”, sino que tiene que ver con la manera como quedó estructurado el Acuerdo que exige “una respuesta integral y gradual a los problemas derivados de su celebración y causados como consecuencia del surgimiento de grupos de la disidencia y del narcotráfico”. Lo que las cifras se encargan de mostrar en este caso, “es el cumplimiento de buena fe y los esfuerzos que se han hecho para garantizar la seguridad de los excombatientes”.

Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

5.29.34. En lo relativo a esta afirmación, la Agencia hizo notar que el punto no solo era especialmente importante, sino que permitía constatar “la falencia argumentativa de quienes solicitan la declaratoria de ECI en este proceso y **que hacen claro que el propósito de las tutelas incoadas no era otro que esa declaratoria y no la protección individualizada de los accionantes**” –negrillas en el texto citado–.

5.29.35. En criterio de la Agencia carece de veracidad afirmar que si no se declara el estado de cosas inconstitucional todas las personas que enfrentan el mismo problema de los accionantes acudirían a la acción de tutela. Lo anterior, porque a su juicio,

de dos interpretaciones solo una es posible: o bien existe una situación de zozobra tal en los excombatientes, derivada de un supuesto incumplimiento de los Acuerdos que los pone actualmente en peligro, en cuyo caso, todos, o la mayoría de los excombatientes habrían iniciado la acción de tutela o habrían solicitado protección especial por riesgo extraordinario –lo cual no

ocurrió–; o por otra, el riesgo es hipotético y correspondería analizar en cada caso concreto, en caso de que se den las causales, la procedencia de la protección por parte de la UNP y solo en caso de negativa a otorgarla, habría lugar a interponer la tutela.

5.29.36. Para la Agencia ninguna de las dos hipótesis incide en la existencia de un estado de cosas inconstitucional, sencillamente, porque no se ha presentado “un alud de tutelas” y además porque “el Gobierno Nacional ha hecho todo lo que está a su alcance para proteger la vida de los excombatientes y, en los casos en que se han presentado fallas, ellas son producto de la institucionalidad propia del Acuerdo –creación de instancias especiales de protección y verificación– o por errores puntuales subsanados por la vía judicial”.

La decisión de declarar el ECI, a la luz de los hechos del caso, no es idónea, ni razonable, ni proporcional en estricto sentido.

5.29.37. En relación con esta afirmación, la Agencia instó a la Corte Constitucional a tomar en consideración la que denominó “una metodología de común utilización en su jurisprudencia, a partir de la cual se pueda identificar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la posibilidad de emitir órdenes estructurales”. A renglón seguido aplicó la referida metodología y concluyó que las medidas estructurales:

- i) **No son idóneas**, por cuanto existen un conjunto ya explicado de entidades y normas, de articulación compleja, respecto de las cuales existen, además, mecanismos de verificación propios del Acuerdo Final y que han sido creadas con ocasión de su implementación, por autoridades independientes, en algunos casos, o judiciales como la JEP.

Por otra parte, todas las intervenciones aportadas al proceso se han quejado de la existencia de instituciones, entidades, instancias y programas que como lo afirma el señor Catatumbo, en algunos casos tienen duplicidad de funciones.

Se pregunta entonces, la solicitud de **otro mecanismo** de verificación y seguimiento contribuiría al prurito de eficacia que pretenden las organizaciones sociales, que hoy abogan por que la Corte Constitucional defina ahora el contenido del Acuerdo Final, con la dificultad inherente al hecho de que esas instancias provienen de lo acordado en La Habana.

- ii) **No son necesarias** por cuanto ya existe un mecanismo judicial de verificación que, más allá de la discusión acerca del alcance de esa competencia, fue creado por la JEP y se encuentra actualmente en curso. Al respecto se pregunta a la H. Corte Constitucional si una nueva instancia de verificación judicial concurrente con las de JEP, resulta necesaria y si ello redundaría en la coherencia del sistema. Se pregunta, entonces, ¿qué pasaría cuando se emitan órdenes de seguimiento contradictorias? ¿Cuántos recursos de la implementación del Acuerdo Final se deben destinar a responder los requerimientos de las nuevas instancias de verificación judicial solicitadas por algunas organizaciones -Comisión IDH, JEP y, ahora, Corte Constitucional-?

- iii) **No son proporcionales en estricto sentido** por cuanto no se ha acreditado, ni se ha justificado que las mediadas y órdenes estructurales van a cumplir el propósito deseado de mejor manera que las instancias definidas por el Acuerdo para tal efecto, así como en relación con las instancias creadas judicialmente de manera necesaria.

Necesidad de respetar el principio de cosa juzgada constitucional

5.29.38. De otra parte, la Agencia llamó la atención acerca de un aspecto que consideró importante, a la hora de analizar la razonabilidad de adoptar medidas estructurales, a saber, la cosa juzgada constitucional. En relación con este tema, reiteró que “buena parte de los problemas identificados en el memorial de la acción, así como en algunas de las intervenciones, se encuentra en la compleja institucionalidad creada por el Acuerdo en materia de seguridad de los excombatientes”.

5.29.39. La Agencia instó a no olvidar que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se encontraba prevista en el numeral 3.4 del Acuerdo Final en el cual se define su composición y funciones. Consideró asimismo necesario recordar que la Unidad Especial de Investigación fue prevista en el punto 3.4.4 “en el cual se definen de manera concreta unas competencias y obligaciones que se han cumplido”. Alertó a tomar nota de que lo mismo sucede con la instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política prevista en el punto 3.4.7.1.1. Además, trajo a colación que el “sistema incluyó la decisión de crear una Subdirección especializada de seguridad y protección en la UNP (3.4.7.3.1), una Mesa Técnica de Seguridad y Protección (3.4.7.3.3.), y un Cuerpo propio de Seguridad y Protección (3.4.7.3.3).

5.29.40. A propósito de lo anterior, sostuvo “el complejo diseño institucional establecido en el Acuerdo goza del efecto de cosa juzgada constitucional y, aunque por momentos pudiere considerarse poco eficiente, obedece a lo decidido por las partes”. Advirtió que este aspecto era fundamental a la hora de adoptar la decisión final por parte de la Corte Constitucional, puesto que resultaba preciso reconocer “que la ejecución de buena fe de los acordado implica ajustarse a ese diseño”.

5.29.41. Igualmente destacó que parte de las críticas al Gobierno relacionadas con la implementación precisamente han tenido que ver con “la existencia de instancias especiales en materia de protección, con duplicidad de funciones”. Insistió que estas instancias eran “producto del Acuerdo o de los mecanismos institucionales diseñados para integrar y articular aquellas creadas en La Habana” y que en todo caso estaban “amparadas por el principio de cosa juzgada constitucional”.

5.29.42. Advirtió, adicionalmente, que consideraba procedente señalar cómo “cualquier intervención en los mecanismos de articulación interinstitucional, en la estrategia de protección y seguridad [podía] derivar en una reducción relevante de lo avanzado en los estándares de seguridad y

protección para los excombatientes, o por lo menos, en dilaciones en su continuidad, que terminarían afectando gravemente sus derechos fundamentales”.

5.29.43. Así mismo, con fundamento en el Acuerdo 02 de 2015, “Por medio del cual se actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional”, el cual en su artículo 5, literal p dispuso que compete la Sala Plena de la Corte Constitucional “Decidir sobre la convocatoria a audiencia públicas y fijar su fecha, hora y lugar” y más concretamente, según lo señalado en el artículo 67 de ese estatuto⁶⁹⁸, la Agencia solicitó a la Magistrada Sustanciadora que pusiera en consideración de la Sala Plena de la Corte Constitucional la convocatoria de Audiencia Pública previa al registro del fallo de tutela, en atención a las consideraciones que a continuación se exponen:

Para empezar la situación puesta en conocimiento de la Corte Constitucional en la acción de tutela de referencia reviste la más alta trascendencia constitucional. Lo anterior por el impacto de los derechos que se alegan presuntamente vulnerados y el rol que ha jugado el Estado en la garantía de estos, así como por las peticiones que esbozan los actores e intervinientes en los diferentes escritos de amparo, las cuales van más allá de la resolución de los casos concretos, en tanto se pide la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional y la aplicación de efectos *inter comunis* de la decisión en caso de ser de amparo.

Además, no se puede perder de vista que la decisión a adoptar por la Corte Constitucional guarda estrecha relación con el Acuerdo Final de Paz que puso fin al conflicto que por décadas sacudió a Colombia y la manera en que el Estado Colombiano ha desplegado toda su capacidad para dar cumplimiento al mismo y sortear la situación de post conflicto.

Adicionalmente se destaca que el tema a resolver pro la Corte Constitucional en sede de revisión ocupa un importante lugar en la agenda nacional e internacional en especial en los aspectos relacionados con el cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final de Paz y su componente de reincorporación, del cual hace parte la seguridad de los excombatientes. Muestra de ello se evidencia en el seguimiento y aporte de la comunidad internacional al proceso de reincorporación y las múltiples políticas y programas que se han formulado y ejecutado por el Estado Colombiano.

En este orden de ideas, la manera en que se aborde el estudio del caso concreto y la solución del mismo servirá de precedente para casos similares en Colombia y de referente mundial, lo que reitera la importancia y relevancia constitucional del caso.

Por otro lado, para resolver los problemas jurídicos planteados es necesario conocer un componente técnico relacionado con: **a.** la naturaleza de las entidades que intervienen en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado; **b.** la manera en las cuales estas se ejercen las competencias asignadas; **c.** la forma en que los distintos agentes estatales se articulan para

⁶⁹⁸ “Artículo 67. Convocatoria a audiencia. La Sala Plena de la Corte, a solicitud de cualquier Magistrado, por mayoría de los asistentes y teniendo en cuenta los antecedentes del acto objeto de juzgamiento constitucional, la complejidad de los temas convocará a la audiencia pública a las personas que deban intervenir en ellas de acuerdo con la ley y fijará su fecha, hora y lugar. Las citaciones de las personas y la organización de la audiencia corresponderán al Magistrado sustanciador”.

el cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final de Paz; **d.** los componentes de las políticas públicas formuladas; **e.** el nivel de ejecución de estado y la manera en la cual se realiza en seguimiento y evaluación de las mismas; **f.** la visión de campo de los diferentes actores.

Además de lo señalado, por la importancia del tema objeto de decisión, con la realización de la audiencia pública se podrán recaudar mayores evidencias y elementos de juicio que los contenidos en los diferentes documentos y pruebas aportados al expediente, así como brindar un mayor alcance a estos últimos y absolver dudas en inquietudes que se presenten en relación con la información especializada que se está recibiendo.

Finalmente, la realización de la audiencia permitirá escuchar en tiempo real a los diferentes actores interesados en la resulta del proceso, lo que les permitirá profundizar en las condiciones fácticas que dieron origen a las acciones constitucionales objeto de estudio.

5.29.44. Finalmente, con fundamento en lo expuesto, la Agencia solicitó a la Corte Constitucional denegar las peticiones de las acciones acumuladas. Particularmente le pidió a la corte Constitucional que se abstuviera “de declarar el Estado de Cosas Inconstitucional en relación con el componente de protección de los excombatientes”.

5.30. Respuesta de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

5.30.1. En su respuesta al auto 132 de 2021, la Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz manifestó que existen debilidades en la implementación de este instrumento. Preciso que de los compromisos del Plan Marco de Implementación previstos para el año 2019 solo se ha cumplido el 60%. Indicó que el Segundo Informe al Congreso sobre la implementación da cuenta de las dificultades técnicas y presupuestales, así como de la falta de articulación interinstitucional entre la nación y los territorios.

5.30.2. La Procuraduría General de la Nación expuso que integra el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, que dentro del seguimiento preventivo a dicho órgano inició una actuación preventiva identificada con el numero E-2021-149741 y que existen desafíos relacionados con **i)** el diagnóstico del funcionamiento de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia; **ii)** los procesos de comunicación y coordinación entre las diferentes instancias; **iii)** la participación en el diseño e implementación de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización a cargo del Ministerio del Interior; **iv)** el proceso para modificar el reglamento interno del Consejo Nacional; **v)** la designación de los sectores en vacancia y **vi)** la implementación del plan de acción aprobado para las vigencias 2020 y 2021. Indicó que la Procuraduría, en calidad de Secretaría Técnica, emitió recomendaciones a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz sobre estas materias.

5.30.3. Expresó que se elaboraron cinco informes territoriales en las subregiones PDET Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, Sur de Bolívar, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Catatumbo, en los que se hizo un llamado a los entes territoriales para garantizar los recursos para la implementación de los planes de acción propuestos por los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia. La Procuraduría también señaló que resulta fundamental:

- Contar con la caracterización y diagnóstico de los 529 Consejos Territoriales que a la fecha han sido apoyados técnicamente por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz
- Avanzar en el desarrollo de las actividades contempladas en el plan de acción 2020-2021 aprobado en la sesión plenaria del Consejo Nacional realizada el 27 de octubre de 2020
- Convocar la sesión plenaria del Consejo Nacional, la cual no se cita desde octubre de 2020, pese a que el artículo 5 del Decreto Ley 885 del 2017 estipula que esta instancia se reunirá en pleno cada tres meses.

5.30.4. Por su parte, informó que tratándose del Documento CONPES 3931 de 2018 y de la Ruta de Reincorporación “no se incluyen las acciones conducentes a la consolidación de los AETCR, tema fundamental para analizar la situación de violencia a la que se enfrenta esta población, y para la sostenibilidad de sus proyectos productivos. La falta de acceso a bienes y servicios, y principalmente a tierras y vivienda, en territorios seguros, que garanticen su permanencia, pone en riesgo su seguridad y, por lo tanto, la sostenibilidad de sus proyectos productivos”.

5.30.5. Aseguró que 2.537 personas acreditadas desvinculadas se encuentran en los ETCR y que en las llamadas Nuevas Áreas de Reincorporación no cuentan con reconocimiento formal y acceso a la oferta estatal de manera diferencial. En consecuencia, sostuvo que en la Directiva 004 de 2021 se hizo un llamado a la ARN para realizar

una caracterización geográfica y socio-demográfica de las iniciativas colectivas de la población en proceso de reincorporación que se encuentra por fuera de los AETCR, con el fin de emitir lineamientos y orientaciones en el marco del Consejo Nacional de Reincorporación que permita direccionar las gestiones de la oferta del Estado a las necesidades identificadas y fortalecer los componentes colectivos de la reincorporación más allá de lo productivo; todo esto incorporando un enfoque diferencial y de género. Esta información resulta urgente para garantizar que se conozcan los vacíos en la garantía de derechos de la población objeto, y garantizar una oferta institucional integral, articulada y efectiva que responda a sus particularidades.

5.30.6. Adicionalmente, se refirió específicamente a varios asuntos, a saber:

i. Mecanismos de acceso a tierras para personas en proceso de reincorporación

5.30.7. La Procuradora Delegada manifestó que existen problemas en materia de acceso a servicios para la primera infancia y a tierras con fines productivos, por lo que se inició una vigilancia sobre el proceso de compras directas de predios privados y mejoras sobre predios baldíos. En este punto, resaltó que existen dificultades en materia de seguridad, lo que genera que los firmantes desistan de la compra de los predios, razón por la cual se llamó la atención a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización con el fin de que se ofrezca acompañamiento a los colectivos en el proceso de identificación de otros bienes rurales para facilitar la reubicación.

5.30.8. Informó que se han comprado 7 bienes para la consolidación de los AETCR y que se ha hecho seguimiento al proceso de división material de los inmuebles que serán adjudicados a los núcleos familiares de las personas en proceso de reincorporación.

ii. Acceso a vivienda

5.30.9. Resaltó que con la expedición de la Resolución 094 de 2021 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se pretende dar acceso a subsidios de vivienda rural para el Programa de Paz y Reconciliación (PPR). Sin embargo, añadió que la normatividad **i)** solo aplica para las personas ubicadas en los AETCR; **ii)** no hay claridad sobre el presupuesto asignado; **iii)** se requiere fortalecer la asesoría para la adquisición de predios y, finalmente, advirtió que **iv)** existe una preocupación en materia de género porque “se establece que ‘el jefe de hogar’ será quien se registre para el acceso al subsidio”.

5.30.10. La Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz puso de presente que, según lo explicado por la ARN, muchas personas en proceso de reincorporación no cuentan con ingresos formales y no tienen vida crediticia; se encuentran en lugares donde no hay proyectos de vivienda de interés social. Igualmente indicó que los entes territoriales no tienen los recursos necesarios para implementar políticas sobre la materia.

iii. Barreras para la sostenibilidad de proyectos productivos

5.30.11. Tratándose de este tema, destacó que no hay financiación de proyectos y que en muchos casos se depende de la cooperación internacional; tampoco existe acompañamiento técnico, mecanismos de seguimiento ni estrategias de comercialización de los productos. Finalmente, se hizo énfasis en la necesidad de dar impulso al Sistema Nacional de Reincorporación.

5.30.12. Por otra parte, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz expresó que en el Segundo Informe al Congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz se advirtió que las autoridades territoriales no tienen competencias en materia de atención a la población firmante del AFP en proceso de reincorporación a la vida civil, que las Mesas Técnicas de Reincorporación no cuentan con un marco normativo que

respalde su funcionamiento y el dialogo entre los líderes y lideresas con los Consejos Territoriales de Reincorporación es limitado, por lo que se sugirió revisar la ubicación geográfica de dichas instancias.

5.30.13. Aseveró que existen 91 iniciativas colectivas por fuera de los AETCR con precarias condiciones de habitabilidad, problemas de conectividad y limitaciones para adelantar las iniciativas productivas. Apuntó que solicitaron información y se estableció que “sólo el 46% de las entidades territoriales municipales que contestaron, reconocían expresamente la existencia de estas iniciativas; el 68% habían incorporado los temas de reincorporación en su plan de desarrollo y el 27% había realizado acciones concretas de seguridad para estas personas. Sin embargo, el 16% de los municipios que sí reconocieron la existencia de NAR en sus territorios, no habían implementado temas de reincorporación en sus correspondientes planes de desarrollo”.

5.30.14. Afirmó que se estaban realizando las acciones tendientes a actualizar los planes de prevención y protección para la vigencia 2021 y que la delegada ha insistido en la importancia de incluir disposiciones en favor de las personas en proceso de reincorporación.

5.30.15. Sobre la importancia del diálogo con las comunidades e interlocución con las autoridades para el monitoreo a la implementación de acciones de prevención y protección, así como el enfoque territorial y de género, la Procuradora Delegada resaltó que existen instancias a nivel territorial para implementar la política de reincorporación como las Instancias Tripartitas de Seguridad y Protección, o los Consejos Territoriales que varían dependiendo del territorio, la voluntad de los entes y la situación de seguridad de las zonas.

5.30.16. Expuso que por la pandemia se creó una barrera de participación de las personas en proceso de reincorporación y que, en muchos casos, su situación “se da a conocer a las entidades, más por la participación de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) que por la participación de esta población en las instancias existentes. En este sentido, hay un alto nivel de desconfianza en la institucionalidad”, por lo que la Misión de Verificación y el Ministerio Público adelantan acciones para garantizar la participación de la población en diferentes instancias.

5.30.17. Acerca de la aplicación de enfoques en materia de implementación de medidas de protección se resaltaron las 18 acciones de género del Documento CONPES 3931 y, en especial, la acción 4.26 que fue aprobada y cuya estrategia cuenta con las fases de alistamiento; articulación; adecuación y fortalecimiento institucional; entrenamiento y prevención; y seguimiento. Asimismo, señaló los esfuerzos de la Mesa Técnica de Género para que las entidades encargadas implementen las acciones necesarias, pues estas desconocen sus competencias y todo está siendo desarrollado por la Agencia para la Reincorporación y para la Normalización. A su vez, se refirió

al Plan de Acción de la Subcomisión de Género de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección.

5.30.18. Concluyó que es necesario reactivar las reuniones periódicas de la mesa ampliada y advirtió que se presenta desarticulación entre la dirección de la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Subdirección Especializada de Seguridad y. Protección (SESP) en temas de género. Sobre este extremo resaltó que “las mujeres no se ven beneficiadas por los esquemas colectivos de seguridad, en cuanto a que no se reconoce el carácter político en las actividades que adelantan las mujeres”.

5.30.19. En lo relativo al cumplimiento de las órdenes previstas en la Directiva 01 de 2020 proferida por la Procuraduría sobre los derechos de los y las excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica, se indicó que se inició una actuación preventiva identificada con el No. E-2020-086670 que finalizó el 20 de diciembre de 2020 y dentro de la cual se realizó seguimiento periódico a los temas de garantías de seguridad, por lo que, entre otras cosas: **i)** fue informada de 74 alertas tempranas y se identificaron nueve recomendaciones; **ii)** la UNP ha remitido reportes trimestrales; **iii)** se tuvo conocimiento del Plan de Acción de la Subcomisión de Género de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección y la elaboración de la ruta metodológica; **iv)** la Oficina del Alto Comisionado para la Paz informó que presentó la propuesta de implementación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación al Desempeño del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y se inició el proceso de estructuración y definición del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo con carácter interinstitucional; **v)** la Oficina del Alto Comisionado para la Paz informó que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en la vigencia 2020 sesionó en 49 ocasiones, distribuidas en sesiones plenarias (3), técnicas (21), territoriales (4) y temáticas (21) y se remitió el documento borrador de lineamientos de la política pública, **vi)** la Consejería para la Estabilización informó sobre el proceso en materia del Plan Estratégico de Seguridad y Protección que se remitió el 31 de marzo de 2021, **vii)** realizó seguimiento a la implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención Temprana y Superación de la Estigmatización dirigida a las y los Exintegrantes de las FARC-EP del CONPES 3931 y a los Planes Integrales de Prevención y Protección.

5.31. Intervención del Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (CINEP/PPP)

5.31.1. En su intervención el del Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz puso de presente que de conformidad con el análisis y el seguimiento –independiente y continuo– realizado, existían motivos suficientes para constatar la existencia de una “vulneración sistemática del derecho a la vida e integridad física de los y las excombatientes que afecta sus procesos organizativos, la posibilidad de participar en los asuntos públicos y de movilizarse libremente en los territorios en los que se encuentran ubicados”.

5.31.2. Destacó, asimismo, que los avances verificados en el marco de la labor de seguimiento efectuada acerca del cumplimiento del AFP en la reincorporación económica y política, debía valorarse en concordancia con estos “altísimos costos humanitarios”. En relación con lo expuesto, añadió que las autoridades estatales responsables de la protección de la población signataria del AFP “habían sido incapaces de detener esta violencia y lo continuarán siendo hasta que no se incorporen los ajustes necesarios en función de la coherencia e integralidad con lo acordado y preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y principios del Acuerdo Final”. Manifestó que la respuesta por parte del Estado “ha sido débil, desarticulada y mal enfocada al ignorar lo que el Acuerdo de Paz dispuso en materia de seguridad en los puntos 2 (numeral 2.1.2) y 3 (numeral 3.4)”.

5.31.3. Especial importancia le concedió a la necesidad de incorporar en el cumplimiento de estas obligaciones “una visión de seguridad humana concordante con el fin del conflicto armado que, según el Acuerdo, debe fundarse 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”.

5.31.4. Igualmente resaltó que la vulneración sistemática y los avances en materia de reincorporación se encontraban estrechamente relacionados con lo que la intervención califica como “una lenta, accidentada e incierta implementación del Acuerdo de Paz, en especial en el punto 2 que es el que registra los menores avances”. Sobre este extremo consideró relevante mencionar que luego de cinco años de haberse iniciado el proceso de reincorporación, todavía no se ha logrado “materializar ninguna apuesta transformadora seria en aquellas regiones más fuertemente afectadas por el conflicto armado en los que la mayoría de los y las excombatientes se encuentran ubicados”.

Acto seguido, se propuso aclarar el sentido por el cual se consideraba que en relación con el asunto bajo análisis se podía hablar de una vulneración sistemática de derechos fundamentales. Para el efecto, se refirió a cuatro motivos:

i) “El asesinato de excombatientes viene ocurriendo de manera persistente desde que se firmó el acuerdo”. Sobre este aspecto, precisó que no solo así lo confirmaban las cifras, sino, en particular, quedaba claro que tenían lugar “justo en uno de los momentos más letales en contra de este sector social”. Tanto así, que no podía pasarse por alto la advertencia de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz respecto a que “si se continúa con la misma tendencia ‘se podría llegar a la cifra de 1.600 crímenes al finalizar el año 2024’”.

ii) La concentración territorial de estos asesinatos “indica que no se trata de un fenómeno aleatorio”. A propósito de lo anterior, trajo a colación que según cifras “de la Misión de Verificación de la Organización de Naciones Unidas, más de la mitad de los 266 asesinatos de firmantes de la paz que han

verificado entre diciembre de 2016 y abril de 2021, tuvieron lugar en apenas 25 municipios del país”. Señaló que, acorde con lo informado por la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz, se trata de diez de los municipios “donde la situación de seguridad para los excombatientes es más crítica: Tumaco, Puerto Asís, San Vicente del Caguán, Caloto, Cali, Tibú, San José del Guaviare, Santander de Quilichao, Corinto y Miranda”. Esa circunstancia, permite reiterar en criterio del interviniente que “no se trata de un fenómeno aleatorio”. Esta situación coincide, incluso, con los análisis hechos por la organización interviniente, de donde se extrae que los “departamentos de Nariño, Cauca, Antioquia y Norte de Santander acumulan el mayor número de casos”.

iii) Como sucede con los asesinatos de líderes y lideresas sociales, “la sostenida eliminación física de los firmantes de la paz ha tenido lugar en un contexto en el que la mayoría de otras formas de violencia disminuyeron, en gran medida, por el tránsito de las FARC a la legalidad”. Acerca de este punto, encontró relevante reconocer que, aun cuando no se podía negar el deterioro de la seguridad en algunas regiones, lo cierto es que el fenómeno que se enfrenta tiene unas características específicas. Se trata de una violencia “selectiva, focalizada y de índole política que no se explica por móviles personales o expresiones de la delincuencia común”. A lo dicho, agregó que, si los asesinatos de la población firmante del AFP en proceso de reincorporación estuviesen relacionados con móviles personales o delincuencia común, los atentados contra su vida “deberían tener un correlato en otras modalidades de violencia como el homicidio común que, no obstante, ha caído a sus niveles históricos más bajos a tal punto que ha sido uno de los logros que ha publicitado el actual Gobierno en materia de seguridad”.

iv) Entre los aspectos coincidentes en relación con los asesinatos de la población firmante del AFP se encuentra el de su militancia en el movimiento político FARC, hoy Comunes. Esto “refuerza la tesis de que se trata de actos con un contenido político claro: acallar las voces de quienes cambiaron las armas por la política en el marco de un Acuerdo de Paz ajustado a la Constitución de 1991”. En la intervención del Cinep se pone especial énfasis en que esta es una “historia que, lamentablemente, ya hemos conocido en el país con el genocidio de fuerzas políticas como la Unión Patriótica”. Si bien se admite que ello sucede en un contexto diferente, esto no le resta gravedad “en la medida que se compromete la viabilidad política del proyecto de quienes han honrado su palabra con el Acuerdo y el país”.

5.31.5. Por otra parte, el Cinep llamó la atención sobre un aspecto de la reincorporación económica de las personas firmantes del AFP que encontró significativa, a saber, que, de acuerdo con los datos proporcionados por la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización citados en el último informe presentado por la Misión de Verificación de la ONU, “a marzo de 2021, 47% de las y los excombatientes acreditados participan en proyectos individuales o colectivos”.

5.31.6. Si bien reconoció que este logro resulta importante, hizo hincapié en que el propio informe dio “cuenta de que más de la mitad de los firmantes de la paz no han recibido estos beneficios”. Así mismo, mencionó otros aspectos que han avanzado de modo lento, como el acceso a la tierra. Sobre este tema, expresó que sin “la certeza de un lugar donde vivir y el riesgo inminente y masivo en contra de su vida e integridad personal, miles de excombatientes enfrentan un estado de cosas que afectan sus decisiones productivas y construcción de oportunidades en condiciones dignas de vida”. Para ilustrar su punto, indicó que los “hechos recientes que obligaron a desplazarse a los excombatientes del ETCR de Santa Lucía, municipio de Ituango (Antioquia), muestran con dramática claridad las consecuencias de la falta de garantías de seguridad en la viabilidad de los proyectos colectivos de las y los excombatientes”.

5.31.7. Adicionalmente, estimó relevante destacar la importancia de la reincorporación política y la creación del nuevo partido Comunes en el fortalecimiento de la democracia en Colombia. En ese orden, subrayó que la “asignación de las diez curules en el Congreso en cumplimiento del Acuerdo Final, les ha permitido participar del debate legislativo a través de 44 iniciativas presentadas en coalición con otras fuerzas políticas de la oposición al igual que intervenir en los debates de control político que han convocado”.

5.31.8. De otra parte, manifestó que observaba con preocupación “la prolongada omisión en el cumplimiento de las obligaciones del Estado para garantizar los derechos de los y las excombatientes, siendo insuficientes e inefectivas las diferentes medidas que el Estado ha implementado para proteger su vida y su integridad y las de otros sectores fundamentales para la construcción de paz en Colombia como son los líderes sociales y los defensores de derechos humanos”. Informó que entre los problemas más relevantes identificados por analistas del Cinep se encuentran algunos relacionados con el diseño de las medidas y otros derivados de la falta de capacidad institucional.

5.31.9. En relación con el diseño de las medidas, observó “la multiplicación de programas e instancias que figuran en los documentos oficiales” lo que, en su criterio, genera “una enorme descoordinación en la práctica”, así como sobrecarga “a los funcionarios intermedios que los implementan, con reuniones y espacios que no se traducen en resultados efectivos”.

5.31.10. A lo anterior se añade que “el Sistema Integral para el Ejercicio de la Política no ha cumplido con su rol de articulador y la Comisión Intersectorial del Plan de Acción Oportuna que el actual Gobierno creó para solucionar este problema tampoco”. Desatacó que el Gobierno ha privilegiada a la Comisión Intersectorial “en desmedro de las instancias creadas en el Acuerdo”.

5.31.11. En lo relativo a la falta de capacidad institucional, advirtió que existían grandes dificultades “para traducir a nivel local lo dispuesto en

materia de protección a nivel nacional”. Señaló que, dadas las características de los municipios en los que habitan la gran parte de las personas firmantes del AFP en proceso de reincorporación, “no cuentan con las capacidades estatales para atender con celeridad los riesgos que enfrentan”. A lo anterior, se agrega que las autoridades en el nivel central –como la Unidad Nacional de Protección–, “tienen una presencia territorial muy débil”. De esta manera, se desconocen los contextos regionales de riesgo y, por ende, los tiempos de respuesta son muy largos.

5.31.12. Esta situación hace que la protección reproduzca “un modelo de protección material reactivo e individual que no es consistente con las demandas de protección preventiva y colectiva” de la población firmante del AFP. De paso, resulta poco concordante con su apuesta “por mantener una ruta colectiva de reincorporación en Nuevos Puntos de Reagrupamiento”. Enseguida, mencionó un conjunto de datos que ilustran estos problemas de diseño:

- La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP, ha tenido que adelantar 200 trámites de protección de emergencia que implicaron el retiro temporal de excombatientes de sus territorios y su reubicación porque las medidas de protección asignadas no habían sido suficientes.
- Cuando se creó esta Subdirección, se proyectó una planta de 1.200 escoltas para cubrir un estimado de 80 dignatarios del nuevo partido político FARC, hoy Comunes. Sin embargo, dicha planta no ha crecido pese a que el número de dignatarios a proteger sí lo ha hecho vertiginosamente. Este estancamiento ha sido el resultado de una interpretación particular del Decreto 301 de 2017 que sostiene que los 1.200 escoltas era una cifra límite y no un estimado que debía ajustarse a las realidades de su implementación.
- 1.360 solicitudes de protección se encuentran represadas, por lo cual, los excombatientes están acudiendo a recursos o acciones de tutela para acceder a medidas de protección inmediatas. Hasta septiembre de 2020, al menos 20 fallos de tutela le han ordenado a la UNP implementar las medidas de protección que no se habían asignado.

5.31.13. Enseguida el Cinep presentó su balance de las primeras instancias diseñadas para fines de protección, no sin antes destacar que su propósito era precisamente demostrar que la respuesta estatal –al no estar alineada con lo dispuesto por el Acuerdo de Paz– resulta “desarticulada, débil y mal enfocada”.

- La puesta en marcha del Programa de Protección Especializada para el Nuevo Partido (Decreto 299 de 2017) y el rol asignado en él a la Unidad Nacional de Protección (Decreto 301 de 2017) se ha visto desbordado por la magnitud de los riesgos que enfrenta esta población. Las restricciones presupuestales y burocráticas que enfrenta esta entidad y el predominio de un enfoque de protección reactivo centrado en medidas materiales e individuales han sido los principales obstáculos que han limitado su efectividad.

- Con un retraso de casi cuatro años respecto a lo definido en el Plan Marco de Implementación, el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, presentó en abril de este año el Plan Estratégico de Seguridad y Protección de Personas en Reincorporación. Aunque incorpora ocho líneas estratégicas que van en la dirección indicada, no deja de [preocupar], primero, que este Plan haya tardado tanto tiempo en diseñarse; y, segundo, que apenas sea una propuesta sobre la cual no hay certeza de cómo se vaya a implementar y si podrá articular debidamente a las entidades del Estado responsables de su ejecución en la medida que a cada una de ellas le corresponde diseñar sus propios indicadores y definir las partidas presupuestales autónomamente. Un reto mayúsculo si se tiene en cuenta que dicho Plan convoca a un número importante de entidades estatales: Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización —ARN—, la Unidad Nacional de Protección —UNP—, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, especialmente la Dirección de Investigación Criminal e Interpol y las entidades territoriales.
- El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política - SISEP- (Decreto 895 de 2017), concebido por el Acuerdo de Paz y el decreto que lo crea como un espacio de coordinación y articulación de todas las instancias que procuran la protección de los integrantes de movimientos políticos y sociales, especialmente de aquellos que se declaren en oposición, no ha cumplido con tales fines. Según se informó en respuesta a un derecho de petición [interpuesto] para conocer los avances del Sistema respecto al Plan de Protección para las y los integrantes del Partido FARC (actualmente, Comunes), únicamente se ha avanzado en asuntos de índole administrativo con el fin de “dinamizar la elaboración del Proyecto de Decreto”.
- La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad -CNGS- (Decreto 154 de 2017) ha tenido avances importantes desde su creación. Sin embargo, ha perdido relevancia durante el actual Gobierno. Como varios de sus miembros lo hicieron público a través de un comunicado, la Comisión ha terminado por convertirse en un espacio de socialización de las políticas que el Gobierno actual ha definido de manera unilateral y a pesar de que la experiencia ha demostrado que no son las más adecuadas para mitigar los riesgos de seguridad que enfrentan las comunidades, en general, y los y las excombatientes, en particular. Así sucedió con los lineamientos de la política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales que el presidente presentó en marzo de este año, luego que la Jurisdicción Especial para la Paz se la exigiera en dos oportunidades. La priorización de un enfoque militarista además de inconveniente va en contravía de la visión de seguridad humana que el Acuerdo de Paz definió.
- El Plan de Acción Oportuna dentro del cual se creó una Comisión Intersectorial que, se esperaba, cumpliera funciones de coordinación interinstitucional similares a las del SISEP, ni siquiera incluye a las y los excombatientes como su población objetivo. Con un aspecto adverso adicional: definió una composición interna mucho menos incluyente que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.
- El fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas, con la expedición del Decreto 2124 de 2017, ha sido un instrumento clave para advertir los riesgos que enfrentan diferentes poblaciones en las regiones del país, especialmente las y los excombatientes. Aunque con limitaciones, el Comité Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas y los Comités Territoriales de prevención son instrumentos valiosos. No obstante,

hemos observado con preocupación que pese a existir informes de riesgo e innumerables advertencias sobre la crítica situación de seguridad que enfrentan los firmantes de la paz, las demás entidades del Estado sean incapaces de brindar la protección necesaria.

- La Unidad Especial de Investigación que se creó en la Fiscalía General de la Nación (Decreto 898 de 2017) para investigar estos crímenes reporta dificultades para contribuir un esclarecimiento efectivo tanto de los móviles de estos asesinatos a nivel individual como de las estructuras y patrones de quienes los perpetran. De acuerdo con la información presentada en su último informe, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas indica que esta unidad ha expedido 35 condenas, tiene 25 casos en juicio y ha abierto 45 investigaciones 12. De modo que no es arriesgado decir que los niveles de impunidad siguen siendo escandalosamente alto.
- Lo anterior, es el resultado de los pocos avances que existen en materia de prohibición de los grupos paramilitares de acuerdo a lo dispuesto en el Acto Legislativo 05 de 2017 y en el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo en atención a lo consignado en Ley 1908 de 2018. Mientras las estructuras y redes de poder detrás de estos asesinatos no sean debidamente identificadas y no haya una política seria y consistente del Estado para desmontarlas, va a resultar imposible frenar la violencia en contra de las y los excombatientes.
- Las medidas cautelares de protección a excombatientes que la Jurisdicción Especial para la Paz ordenó, ante la creciente evidencia de que la violencia en contra de esta población es “amplia, continua, generalizada e incesante” son necesarias, pero no son garantía suficiente. Su efectividad depende de que las entidades del Estado responsables las acaten debidamente y tomen las acciones correctivas.

5.31.14. Luego de mencionar lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017 y en la sentencia C-630 de 2017, puso de presente que, tras cinco años de haberse iniciado la implementación, el mandato no se había cumplido. En su criterio “la vulneración sistemática y la incapacidad del Estado para detenerla, deben entenderse como un efecto de los limitados avances de la implementación del Acuerdo Final en su conjunto y, especialmente, de aquellas disposiciones que propenden por la transformación e integración territorial de las regiones más fuertemente afectadas por el conflicto armado en las que una buena parte de las y los excombatientes se encuentran ubicados”.

5.31.15. Admitió que el AFP incorporó unos tiempos para lograr las “apuestas transformadoras”; sin embargo, sostuvo que los adelantos realizados no eran suficientes y que, de continuar esa situación, se pondría en tela de juicio alcanzar los fines buscados con el Acuerdo y se podría acentuar el desconocimiento de los derechos de la población que lo suscribió tanto como la capacidad del Estado para darle solución a esta situación. A juicio del Cinep resulta indispensable que se presente una transformación real en materia de reforma rural, al igual que la ampliación democrática sin los cuales no podrá evitarse un escenario “letalmente adverso” para el desarrollo de los proyectos productivos y políticos de esa población.

5.31.16. Reconoció, asimismo, que la manera de efectuar la medición del cumplimiento de los objetivos ha sido centro de activos debates académicos y políticos que hasta la fecha no finalizan. A continuación, expresó sus consideraciones sobre estos aspectos:

Respecto al punto 1 del Acuerdo, los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial han avanzado, pero sus efectos transformadores no han sido considerables. De hecho, en varias regiones se ha criticado que su espíritu transformador se haya perdido, en el sentido de ser tanto instrumento que articula la actuación estatal para garantizar derechos, como un mecanismo que debe asegurar la participación de las comunidades en todas sus fases, a tal punto que las organizaciones sociales que participaron del proceso de construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR– crearon veedurías independientes para garantizar que esto no suceda. Por su parte, los mecanismos concebidos para garantizar el acceso y formalización de la tierra avanzan muy tímidamente al igual que los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.

Respecto al punto 2 del Acuerdo, es el que menos avances reporta. Así lo hemos advertido en varias oportunidades en el marco de nuestra labor de verificación a la implementación. Además de los compromisos que en materia de seguridad describimos párrafos atrás, asuntos críticos como la Reforma Política y Electoral y las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz siguen pendientes de ser aprobadas. Como resultado, la implementación del Acuerdo ha quedado atrapada en las mismas circunstancias políticas que esperaba transformar y el partido FARC, hoy Comunes, ha participado en franca desventaja al enfrentarse a un sistema en el que la falta de transparencia en los procesos electorales y prácticas como el clientelismo son moneda corriente.

Por los elementos aquí expuestos, consideramos que existen razones suficientes para sostener que existe una violación sistemática y masiva de los derechos de un grupo poblacional que ha honrado su palabra al mantener un compromiso con la paz y el orden constitucional que no ha sido correspondido por su contraparte: el Estado.

5.31.17. Finalizó su exposición haciendo un llamado a la Corte Constitucional para que adopte las medidas que se estimen indispensables con el fin de prevenir que la situación descrita siga presentándose. Advirtió que, en caso contrario, “terminarán por verse comprometidos el derecho a la paz de la sociedad en su conjunto en tanto los compromisos adquiridos entre las partes mediante este Acuerdo no fueron exclusivos para la reincorporación de los excombatientes, sino para abrir oportunidades de mayor democracia y equidad para todos los ciudadanos colombianos”.

ANEXO 2

Preguntas y respuestas efectuadas en el marco de la sesión técnica del 13 de septiembre de 2021

9. En relación con el primer eje temático sobre recursos invertidos y previstos para materializar el componente de garantía de seguridad de la población signataria del AFP en proceso de reincorporación⁶⁹⁹, el presidente de la Corte Constitucional, magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, formuló al Ministro de Hacienda y al componente Comunes en la CSIVI un interrogante relacionado con las diferencias o falta de coincidencias que suelen presentarse “entre los informes sobre la asignación de recursos para distintos componentes de los compromisos del Acuerdo” y, más concretamente, acerca de “¿cómo hacer, qué mecanismos podrían adoptarse o por qué en el seno de la CSIVI no existe una contrastación de esas cifras, una identificación real de lo que realmente se está haciendo?”⁷⁰⁰ Consideró el Presidente de la Corte Constitucional que era relevante contar con “una aproximación que permita comprender de mejor manera que ese esfuerzo que muestra el Gobierno, que es importante, que es significativo, realmente, se

⁶⁹⁹ Este eje temático solicitó a los intervinientes, entre ellos el Ministro de Hacienda que de manera concreta especificara lo que le conste –en el ámbito de sus competencias o en relación con aspectos sobre los que realiza trabajos de seguimiento y verificación– acerca: **a)** Del porcentaje de recursos del Presupuesto General de la Nación que para materializar las garantías de seguridad de la población signataria del Acuerdo de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil ha proporcionado el Estado y los recursos provenientes de la Cooperación Internacional en términos tanto porcentuales como absolutos, antes y después de la orden proferida por la Sección de primera instancia con Ausencia de Responsabilidad del Tribunal para la Paz de la JEP (SAR) en el auto SAR AT-057-2020 del 29 de abril; **b)** qué rubros ejecutó del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz en el periodo comprendido entre 2018-2020, año a año y los que proyecta ejecutar para los años 2021 y 2022 precisando de esos rubros y en los mismos periodos, los que ejecutó y proyecta ejecutar en relación con la reincorporación política, social y/o económica en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y **c)** qué logros se han alcanzado respecto de las metas del Plan de Inversiones para la Paz, puntualizando los resultados relacionados con la reincorporación política, social y/o económica en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y con la implementación del componente de garantía de seguridad de las y los firmantes del AFP que se encuentran en ese proceso de reincorporación.

⁷⁰⁰ En criterio del magistrado Lizarazo Ocampo: “suele ocurrir que hay diferencias en la aproximación a las cifras que se destinan para un determinado programa o proyecto y esta no es la excepción. El Gobierno por una parte demuestra unas cifras muy importantes y un incremento significativo a lo largo de los años, pero por otra parte digamos, los directamente interesados también en este tipo de asignaciones y de ejecuciones tienen una percepción diferente que no coincide para nada con los informes gubernamentales. Y por otra parte, digamos, a propósito del seguimiento de otras tutelas, particularmente en materia de tierras, al buscar información, por ejemplo, en la página web del Departamento Nacional de Planeación en relación con el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas no es fácil encontrar información clara que permita comprender, fácilmente, realmente, la ejecución o los avances reales, porque tampoco hay a veces cómo contrastar, digamos, las cifras en sí mismas, pueden ser muy importantes, pero si no se contrastan con las metas o con algún referente que permita saber si, realmente, esos esfuerzos significativos realmente están permitiendo cumplir las metas o los compromisos”.

traduce en el cumplimiento conforme a las metas y conforme a los objetivos o a los compromisos en los distintos componentes del Acuerdo⁷⁰¹.

10. Al respecto, el Ministro de Hacienda precisó:

Yo creo que podemos distinguir entre dos, llamémoslo, momentos. Un primer momento que está basado en hechos y es la asignación del recurso y la ejecución del recurso. Ahí las cifras, pues, tienen la transparencia propia del seguimiento propio del sistema presupuestal y ahí es donde yo puedo señalar que, por ejemplo, entre el año 2019 y 2020 nosotros hemos venido asignándole recursos a este propósito del orden de 23.7 billones con cumplimiento del 61 por ciento del plan de inversión en temas de paz. Es importante también decir que -y un poco en referencia al planteamiento que señalaban anteriormente, de los 152 billones que recibió el Marco Fiscal del 2017, allí se incluían explícitamente los recursos del Sistema General de Participación. O sea, eso no es que se hayan adicionado en este momento. Estaban incluidos en aquel momento, entre otras cosas, además, porque son recursos perfectamente válidos para financiar muchas de las necesidades derivadas de este proceso. Digo que el otro momento, llamémoslo así, es el seguimiento ya del impacto del recurso. Y yo creo que ahí, lo que podemos hacer es propiciar espacios, muchos más espacios con CSIVI para ver de qué manera y, lo podemos hacer de la mano del Departamento Nacional de Planeación, que es quien hace ese seguimiento a través del SIIPO (Sistema Integrado de Información para el Posconflicto) para que podamos compartir cuál es el análisis de la verificación del impacto del recurso en su aplicación. Es claro que el SIIPO, pues, fue implementado por primera vez en 2020, seguramente hay algunos asuntos que todavía no se alcanzan a visualizar, en el mismo, pero yo creo que el interés, el ánimo, al final de cuentas, es que el recurso genere el impacto. El recurso está; el recurso se ha ejecutado, creo que lo que vale la pena es ya, de la mano del DNP y en CSIVI, interactuar de tal forma que veamos cómo ese recurso genera el impacto apropiado o cómo puede generar un mayor impacto, de pronto en ese dialogo con CSIVI para hacer más eficiente ese gasto de inversión pública. Yo tengo la certeza como ministro de Hacienda que el recurso se ha ejecutado, se ha ejecutado en la proporción que he señalado, que vamos muy bien en materia de compromisos; que vamos muy bien también en asignación de recursos y creo que siempre, todo lo que podamos hacer en términos de eficiencia del gasto y la inversión pública siempre es bienvenido y yo creo que para ese propósito estamos totalmente de acuerdo.

11. En respuesta a la misma cuestión, el componente Comunes en la CSIVI puntualizó:

[c]onsideramos nosotros que hace falta en el SIIPO, en el Sistema de Información de la Implementación, crear un mecanismo que haga que esa información sea más accesible; que podamos en cierto momento desagregarla para saber, realmente, cuáles son las fuentes de financiamiento y la manera en que se está ejecutando ese financiamiento desde, a través del SIIPO. Y que esto nos pueda generar unos indicadores de resultados claros sobre el impacto que están teniendo los recursos en la implementación, de acuerdo al punto en el cual estén siendo materializados o priorizados.

⁷⁰¹ “La pregunta que le hago a los representantes del componente Comunes ante la CSIVI es qué mecanismos creen ustedes que se pueden adoptar para garantizar que esa información realmente coincida, que todos estén de acuerdo en que esas son las cifras reales de asignación y de ejecución de los recursos”

Sobre lo que tiene que ver con el mecanismo que planteamos nosotros, precisamente, que es la Mesa Técnica de Seguimiento en sede de la Corte Constitucional que en cierto momento ayude primero que en el SIIPO se tomen las medidas que permitan viabilizar el seguimiento de los recursos y segundo que en la CSIVI se tomen las acciones que permitan restablecer el funcionamiento pleno de cada una de sus 36 funciones que están señaladas allí.

12. En relación con este mismo eje temático, la magistrada Cristina Pardo Schlesinger le dirigió la siguiente pregunta al ministro de Hacienda: “[u]sted mencionó las cifras de los recursos que se han dedicado para la implementación del Acuerdo de Paz y, concretamente, para la implementación en materia de garantías de protección para la población firmante. Usted también ha señalado cifras relativas al incremento de estos recursos. La pregunta que yo quiero formularle es que nos precise si esos incrementos o si una porción de esos incrementos coincide, cronológicamente, con la orden emitida por la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz o si fue a partir de esa orden que el gobierno definió rubros en el presupuesto para planes aprobados las instituciones encargadas del sistema integral de seguridad para la vigencia 2020. También pues explicarnos si fue en ese momento que se adoptaron medidas para obtener recursos con destino al cuerpo de seguridad de la Unidad Nacional de Protección o de la seguridad de los excombatientes”. En otras palabras, la Magistrada Pardo Schlesinger consideró relevante indagar sobre si existe “una coincidencia cronológica entre el incremento de los recursos y la expedición de esa orden o si ese incremento o por lo menos en parte o en qué proporción se debe a la emisión de esa orden por parte del Tribunal de la Justicia Especial para la Paz”.

13. A propósito del interrogante formulado, el ministro de Hacienda manifestó:

Vicepresidenta efectivamente ha habido una relación entre lo uno y lo otro. Aquí es muy importante tomar en consideración varias cosas. Uno es la asignación del monto del recurso en la asignación presupuestal y otro elemento complementario que hay que considerarlo y creo que, seguramente, como se pronunciará posteriormente la UNP, también puede hablar sobre la materia, la forma como la UNP privilegia o prioriza la asignación de los recursos y la forma como asigna los recursos. Efectivamente, luego de la presentación ante la JEP hubo un incremento de recursos del orden de un 18%.

Recursos que fueron asignados con el objeto de atender las necesidades de esa Subdirección de Seguridad y Protección y que fue lo que dio lugar al número de cargos para la protección de estos excombatientes junto con sus elementos de protección. Esa fue la respuesta al mensaje y llamado por parte de la JEP. De allí en adelante, repito, ya la asignación del recurso le corresponde directamente a la entidad ejecutora del PGN y ellos, ya con base en análisis seguramente complementarios son quienes definen y asignan el recurso posteriormente. En la perspectiva de lo que fue la asignación general de recurso si existe esa correlación.

14. En lo relativo a este mismo eje temático el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar formuló el siguiente interrogante: “[h]e seguido de cerca el tema de la asignación general de los recursos y me gustaría precisar, de esos recursos generales, cuál es el componente financiero específico en materia de seguridad humana para estos años en que se ha implementado el Acuerdo que es el tema principal que nos convoca a esta audiencia. Y, a su turno, en gracia de discusión, ¿si esos recursos son suficientes? Y probablemente lo sean, la pregunta es ¿por qué al aplicarlos tenemos un número muy considerable de muertes de excombatientes y de líderes. ¿Cuál es y dónde está, en consecuencia, el desfase entre la programación financiera en materia de seguridad humana y, al mismo tiempo, la eficacia en materia de seguridad frente a la cifra actual de 284 muertos, según las cifras que han indicado distintos intervinientes e inclusive lo que acaba de señalar la señora Vicepresidenta de la JEP con la gran preocupación que ha señalado ella de que si se mantiene constante el número de muertos, así como viene desde el año 2017 hasta hoy, pues tendríamos una cantidad de muertos muy grande en el año 2024, lo cual genera una altísima preocupación. ¿Dónde está, entonces, ese desfase en la ejecución presupuestal?”.

15. Acerca del interrogante planteado, el ministro de Hacienda expresó:

Yo señalaría como dos cosas. La primera de ellas es, en el Plan Plurianual de Inversión del DNP, que señalé al final de mi planteamiento, se hablaba de la asignación de recursos que estaban en el 2019 en el orden de 1.300 millones a 4.600 millones en el año 2021. Dichos recursos recogen en buena medida, en materia de inversión, los recursos atinentes a ese propósito.

También en lo que hace referencia a la forma como lo UNP ha asignado recursos para el tema de seguridad, nosotros señalábamos cómo, desde el 2018 hasta la fecha, ha habido un incremento de los 214 mil millones a los 235 mil millones en 2021. Es importante decir que, dentro de esos recursos, se contabilizó lo que se aumentó después del mensaje de la Jurisdicción Especial de Paz y que aumentó dicho recurso.

Yo puedo hablar un poco en forma de números en este momento sobre este asunto; ya la asignación del recurso, la efectividad del recurso y el rol que realiza la Unidad Nacional de Protección en referencia a las pérdidas de vida me parece que vale la pena que con la Unidad Nacional de Protección nosotros podamos profundizar en ese asunto. Lo que yo puedo decir es que el recurso se ha asignado, ha crecido, es significativo; que la Unidad Nacional de Protección se ha fortalecido y se ha fortalecido para responder a ese propósito.

Por eso yo le señalaba a la Vicepresidenta Cristina Pardo Schlesinger el incremento del 18% en los recursos del orden de 176 mil millones de pesos que fueron asignados a la UNP y de allí una parte se asignó a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección y que fue lo que dio lugar al incremento de los mil doscientos cargos para protección de excombatientes y elementos de protección. Pero creo que ya para entender la correlación de esto con la pérdida de vidas humanas me parece que la Unidad Nacional de Protección tiene la palabra.

16. Más adelante, el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar presentó las siguientes preguntas⁷⁰². “Primero, ¿hicimos algún estudio por lo menos general de seguridad de todos los excombatientes para determinar su nivel de riesgo? Segundo ¿había que esperar que cada uno de ellos solicitara, entonces, un esquema de protección primero que todo un estudio de seguridad y con base en él un esquema de riesgo para que pudiera tener la protección de la Unidad de Protección o de cualquier otra entidad pública? Y, en consecuencia, aquellos que -todavía no me queda claro cuántos fueron- no solicitaron la protección, pero son excombatientes ¿qué pasó con ellos? Otra vez me gustaría escuchar, porque no me quedó claro del Director de la Unidad de Protección ¿cuántos son los que murieron teniendo un estudio de riesgos y, al mismo tiempo un esquema de protección? ¿Cuántos de ellos murieron sin tener un estudio de riesgo y, por lo tanto, un sistema de protección?”⁷⁰³.

17. Respecto de la pregunta formulada por el Magistrado Ibáñez Najar, el Consejero para la Estabilización y la Consolidación sostuvo:

Voy a tratar de dar una respuesta general y después de eso, seguramente, el Ministro de Hacienda puede complementarme y seguramente el Director de la UNP lo mismo. Magistrado, tratándose de vidas la utilización eficiente de los recursos -y lo digo con sinceridad- es compleja de evaluar, porque obvio que lo que queríamos todos los colombianos, el gobierno y, todos, lo que queríamos es que fueran cero muertes. Entonces pensar en si la utilización de los recursos ha sido eficiente en prevenir los ataques y en prevenir que se den mayores muertes es una prueba compleja. Sin embargo, de esto mencionaba lo que ocurrió con otros procesos para tener un telón de fondo que nos pueda mostrar cuál hubiera podido ser un contra factual.

⁷⁰² El magistrado contextualizó así su interrogante: “[y]o quisiera ahondar un poquito más en la respuesta relacionada con el número de muertos en este proceso. Ya lo había preguntado hace un rato al Ministro de Hacienda sobre si los recursos asignados eran suficientes y si, a su turno, podríamos desagregar esos recursos y, a su vez, en relación con el programa concreto de seguridad humana. El respondió esa pregunta. Pero a la pregunta de y por qué se han presentado este número de muertos 284 o 285 -puede haber una diferencia de uno más etc.- la pregunta que formulé es ¿dónde está la eficacia del uso de esos recursos? El señor Ministro señaló que, seguramente, el Director de la Unidad de Protección de Víctimas (sic.) daría una respuesta sobre el particular o alguna otra persona. No sé si el doctor Archila o el Director de la Unidad. Pero, no me quedó claro dos cosas: A partir de lo que el doctor Archila señaló en el sentido de que ya teníamos por lo menos un estudio sobre los homicidios que se presentaron en relación con desmovilizados o excombatientes en procesos anteriores y, ya sabemos entonces qué pasó y, en segundo lugar, inclusive sabiendo qué sucedió con la UP, independientemente del porcentaje de víctimas”.

⁷⁰³ Al respecto agregó el Magistrado Ibáñez Najar: “y adicionalmente, especialmente por lo que dijo el doctor Archila, si nos es posible esta respuesta ahora, sí sería bueno que la presentara por escrito, señaló usted que había un número importante un x determinado de personas que pudieron haber muerto por circunstancias totalmente diferentes a amenazas u otras relacionadas con el proceso de paz o con el proceso de desmovilización. Me gustaría saber y si eso no está en esta mesa en este instante, por lo menos sí tener la información completa de qué casos y por qué circunstancias murieron esas personas y en qué circunstancias de modo, tiempo y lugar y cuál es el objeto de esa investigación o las investigaciones que actualmente hay sobre el particular”.

Colombia no ha tenido un solo proceso de desarme, ha tenido un número plural de procesos y una de las maneras de ver qué tan efectivos estamos siendo es comparar este -y siento la crudeza y no quisiera hacer aparecer como que ni una sola muerte está justificada- ese no es el caso, pero una manera de entender cuál ha sido la evolución de un proceso es ver cuál ha sido el número de afectaciones en otros procesos y, en esos otros procesos el porcentaje de muertes, tristes muertes, por cada cien excombatientes que se han sometido al Estado, ha sido en el caso más cercano, el del M-19 que es el doble de las afectaciones que hemos tenido nosotros. Ahora, en cuanto hace a los estudios y tal vez por la cantidad de información que estuve tratando de transmitir no lo pude hacer eficiente y seguramente en el documento está y es: nuestros esquemas de protección -doctor Ibáñez- son para la totalidad de los excombatientes, para la totalidad de ellos.

Es decir, los un poco más de trece mil (13.000) excombatientes todos tienen esquemas de seguridad. Nosotros entendemos que la Corte fue muy clara diciendo: por el solo hecho de estar en un proceso de reincorporación tienen un riesgo excepcional.

Esto abarca a todos los excombatientes independientemente de que hay más o menos unos tres mil que están en los antiguos espacios territoriales, más o menos unos tres mil en las cinco grandes capitales, y el resto están en alrededor de 500 municipios. ¿Cómo se dan esos esquemas de protección? Hay una multiplicidad grandísima. El tema de no estigmatización es para todos ellos. Las capacitaciones en comportamientos que sirven para su auto protección, esto tiene que ver con cómo caminar, por qué sitios ir, dónde ir, cómo dar avisos a tiempo, tener contactos con las autoridades locales. Todas estas se hacen respecto de la totalidad de los excombatientes.

Quienes están en los Antiguos Espacios Territoriales, independientemente de que hayan tenido una amenaza o no, tenemos un batallón completo del Ejército y un batallón completo de la Policía, dándoles seguridad a los espacios territoriales y dando seguridad a los alrededores. Nuevamente, deberían haber sido cero, pero al interior de los Antiguos Espacios Territoriales ha habido dos muertes; una, por una pelea entre ellos y otro que fue investigado y ya están varios de los autores materiales y los encubridores en la cárcel.

Por fuera de los espacios territoriales también la Policía y el Ejército tienen formas para estar auditando lo que va ocurriendo y formas de alertas para poder identificar cuándo algo está sucediendo. Quienes tiene actividades, como las actividades políticas, las actividades de liderazgo; quienes trabajan con nosotros en los programas de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, para ellos hay dispuestos esquemas no individuales, sino colectivos en donde no hay que hacer ningún estudio, entendemos que por esa razón deben tenerlos.

Además de esto, están quienes sí tienen alguna amenaza o una condición aún especial y tenemos muchos mecanismos para recibir esa información. La gran mayoría, por ejemplo, doctor Ibáñez, de las noticias se dan a través de la Agencia de Reincorporación, el doctor Andrés Stapper y su gente están pendientes de conocer esas circunstancias. Lo que mencionaba antes de la estrategia de carpa azul, es una estrategia en donde se genera confianza, pero se está hablando todo el tiempo de esas situaciones que permiten que se den alertas.

En cuanto hace a su pregunta sobre las causas, en esto nosotros no producimos ninguna información; yo recojo la información que ha producido la Fiscalía y lo que la Fiscalía ha señalado es que más del 75% de estos homicidios han ocurrido en zonas rurales, donde hay disputas por corredores del narcotráfico y a manos de grupos que están dedicados a la minería ilegal y al narcotráfico, principalmente, las disidencias, el ELN y el Clan del Golfo y ante la pregunta de si la razón por la cual el motivo que ellos han concluido en sus investigaciones para haberse dado el homicidio, si la razón eficiente fue que la persona estaba en proceso de reincorporación, la respuesta de ellos ha sido en muy poquitos casos que ese ha sido el motivo. Que no quiere decir que no sean personas que están en proceso de reincorporación, solo que de la investigación que la Fiscalía ha realizado el motivo que tuvieron los criminales no era que las personas estuvieran en proceso de reincorporación.

Quisiera señalar que dentro de las condiciones de riesgo los mismos excombatientes han indicado que el hecho, como lo resaltaba ahorita el representante del instituto Kroc, una de las circunstancias es la percepción en los territorios del insuficiente avance en la implementación del Acuerdo. En eso cuando estuvimos en Palacio, uno de los compromisos explícitos que obtuvieron los representantes del partido Comunes era difundir cuáles eran esos avances. Hace dos semanas estuvimos reunidos con ellos, tal vez fue en Medellín o en Ibagué y cuando yo les pedí que nos contaran por qué no lo estaban haciendo, nos dijeron que no era compatible con su posición política ayudarnos a que los avances que hay en el proceso de reincorporación sean conocidos y difundidos por parte de ellos.

Respecto de las dos afirmaciones del Instituto Kroc en el sentido de que en la Mesa Técnica no hubo una concertación, la respuesta es esa, nosotros no entendimos de cómo está dado el auto de la JEP que tuviéramos que tener consenso, sino que teníamos que trabajar en escuchar con gran detalle las opiniones que nos estuvieran dando y, agradezco mucho sí, que se hubiera resaltado los logros que estamos teniendo en la implementación en el Catatumbo con el plan de desarrollo de allá; ese Catatumbo sostenible es uno de los mejores eventos y contrasta esta visión objetiva del instituto Kroc con algunas de las expresiones que se hicieron al comienzo, particularmente, magistrado Ibáñez, en el sentido de que antes de que se iniciara el proceso el ELN ya existía, el Clan del Golfo ya existía, los Caparros ya existían, los puntilleros ya existían y siempre supimos que este proceso debía adelantarse aunque sumando las dificultades que se derivan de tener en Venezuela a alguien que les ayuda en sus actividades criminales, luego complementando con la pregunta de la doctora Cristina, nuestra visión es que esas violencias son una amenaza, digamos, son algo que nos crea un reto aún mayor, pero definitivamente no hay ninguna lógica ni ninguna evidencia de que eso que preexistía a la firma del Acuerdo pueda derivarse de alguna lentitud en el incumplimiento (sic.).

18. Sobre la misma pregunta formulada por el Magistrado Ibáñez Najar el director de la Unidad Nacional de Protección puso de presente:

Respecto de pregunta del Magistrado Ibáñez sobre las personas que han sido asesinadas quisiera manifestar que, desde el año 2017, cuando está el Acuerdo hasta hoy se han atendido 2.012 solicitudes de los miembros del partido FARC. Dentro de esas 2.012, honorable Magistrado, 243 personas de las que han sido asesinadas no se les inició ruta, porque nunca lo solicitaron

y en eso quisiera ser muy claro. Pero, además, esa ruta se inicia con el grupo de analistas que son contratados por la misma Mesa Técnica del partido FARC que pertenece a la Subdirección Especializada. Eso lo manifiesto con la finalidad de tener como claridad en lo que ha sucedido con estas personas que fueron asesinadas. Ahora, 28 personas manifesté que se les inició ruta, de las cuales dos abandonaron el esquema al momento de ser asesinadas; 12 tenían medidas y las otras 12 tenían ruta.

19. Finalmente, la Magistrada Paola Andrea Meneses presentó también una pregunta relacionada con el primer eje temático así: “[y]o quisiera volver sobre la apropiación y ejecución de los recursos, de acuerdo con lo que nos han planteado, básicamente el señor Ministro de Hacienda y quisiera preguntarle al doctor Alfonso Campo, al director de la UNP si nos puede informar en este momento o además complementado en un escrito cuál ha sido el impacto que esa mayor apropiación de recursos que se nos ha señalado, se nos ha expuesto, ha tenido en el avance en garantías de seguridad para la población firmante, es decir, cuál es ese impacto, por ejemplo, en términos de mayor personal de seguridad, mayor eficiencia, mayor celeridad. ¿En dónde se ve reflejado ese impacto de la mayor apropiación de recursos?

20. Respecto del interrogante formulado, el director de la Unidad Nacional de Protección contestó:

El impacto ha sido muy positivo sobre todo que ha habido una coordinación de manera permanente con el Ministerio de Hacienda para poder garantizar los recursos en el tiempo y esa es la razón por la cual hoy podemos decirle al país, a la JEP y a ustedes, honorable Corte, que hoy tenemos un fortalecimiento importante, como lo mencioné, de 1.642 hombres para poder brindar estas medidas de protección.

Hoy tenemos garantías en los recursos de viáticos, donde, en promedio, está el 80 por ciento 79 por ciento, como lo señalé en cada año para poder garantizar la movilidad. Pero ¿qué hemos recomendado? Hemos recomendado que se utilicen bien los recursos, que racionalicen los recursos, porque al final los recursos tienen unos límites y yo creo que esa es una buena recomendación. Por ahí de pronto ha habido alguna diferencia en algún momento con ellos, pero también nos hemos sentado en distintas Mesas para poder mostrarles con cifras cómo el gobierno ha venido cumpliendo con este porcentaje tan alto en poder brindar la garantía de la movilidad.

Pero también quisiera decirles que, en la medida en que nos hacen la solicitud de implementación de una medida, no dudamos un segundo en hacerlo, claro está, porque también esas medidas están respaldadas con recursos económicos está claramente planificado dentro de la Unidad Nacional de Protección y coordinado con el Ministerio de Hacienda quien, a su vez, atiende nuestras solicitudes y en ese sentido ha habido un compromiso y un cumplimiento.

Ahora si usted considera, yo complemento en un escrito todas estas cifras que hoy les he socializado, que les he comunicado para que quede formalizado, claro está. Pero también finalizar, doctora Paola, en el año 2020 fue de 795 millones de pesos y atendiendo las recomendaciones de la JEP en 2021 se creció en un presupuesto de tres mil cuarenta y ocho millones de

pesos para garantizar la contratación de prestaciones de servicio siendo esto un incremento de 283 por ciento. Entonces ha habido un claro crecimiento, compromiso y cumplimiento por parte del gobierno nacional, por parte de la Unidad Nacional de Protección y así las cifras dicen claramente cómo ha sido ese compromiso. Eso nos permite mostrarles a ustedes el grado de compromiso que hemos tenido.

21. En este estado de la sesión, la Magistrada Pardo Schlesinger reconoció la excelente tarea que ha hecho la Agencia para la Reincorporación y para la Normalización -según los informes recibidos por la Corte- y le preguntó a su Director “si el hecho de que los excombatientes estén agrupados en esos espacios geográficos que, además quedan en zonas diversas en donde la presencia del Estado no es muy fértil, dificulta su protección, es decir, si están como aislados en zonas difíciles y no se ha logrado una verdadera incorporación a lo que podemos llamar el tejido social, como ahora se habla, de digamos la verdadera inserción social, si ese, por así llamarlo, encapsulamiento en esos lugares y en esas regiones, los expone más”.

22. El director de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización expuso sobre el interrogante formulado lo siguiente:

Aquí hay que focalizar dos herramientas que hemos utilizado en el marco de la política de paz con legalidad. La primera, tal como lo enuncié, más de 9.600 combatientes se encuentran ubicados en 590 municipios. Y eso nos ha permitido a nosotros desplegar, primero, en materia de protección un plan de acompañamiento por parte de la Policía Nacional para poder llegar a los territorios, pero obviamente también a través de los procesos comunitarios.

Una de las gestiones que hemos venido adelantando es generar un enfoque integral frente a la aproximación que tienen los planes de desarrollo con enfoque territorial. Para la vigencia 2021 se apropiaron 19 mil millones de pesos para que a través de esos procesos de reincorporación comunitaria se fortalezca la construcción de tejidos hacia la no estigmatización y prevención de la victimización hacia la población en proceso de reincorporación.

Estos proyectos van focalizados en 65 iniciativas definidas por las comunidades cuyo objeto es generar infraestructura comunitaria pero alrededor de obras realizadas por los mismos excombatientes. Tuvimos dos ejemplos de ellas en el Catatumbo y en el Caquetá, con eso de fortalecer, esa pregunta que usted nos dice, la reconstrucción de tejido social en el marco de la reconstrucción del proceso de reincorporación y también el acompañamiento por parte de las autoridades locales en la estrategia de reincorporación.

Un dato bien importante: más de treinta departamentos incluyeron la política de paz con legalidad en el componente de reincorporación para hacer esa articulación y ese dialogo entre la nación y los territorios y más de 232 municipios para poder focalizar los recursos y esa oferta social para llegar a los excombatientes en estas zonas que han sido afectadas también con esos problemas de seguridad hacia la población.

23. En relación con el eje temático 2 sobre garantías de seguridad para las y los comparecientes a la Jurisdicción Especial para la Paz⁷⁰⁴, la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger le preguntó a la Vicepresidenta de la JEP “en qué sentido podríamos decir que la materialización del componente de justicia y la buena marcha del Sistema Integral de Verdad, de Justicia, de Reparación y de Garantía de No Repetición está relacionado con la realización efectiva y completa del componente de garantías de seguridad de la población signataria y, en general, con el cumplimiento global del Acuerdo. Más o menos usted ya se refirió a eso, pero quisiera que me precisara un poco esta relación qué tan importante es”.

24. A propósito de la pregunta formulada, la Vicepresidenta de la JEP indicó:

Lo que hemos venido discutiendo como Sistema Integral incluida la Comisión, la Unidad y la Jurisdicción es que es fundamental, como les señalaba no solamente es el hecho de que estén asesinando, estén amenazando y, por tanto, minando la confianza de muchos y muchas excombatientes en el proceso, sino que esto está teniendo un impacto real en nuestra labor de día a día.

Como magistrada de la Jurisdicción Especial para la Paz, por ejemplo, de la Sala de Amnistía o Indulto le puedo decir que se nos está volviendo un lugar común tener que cerrar los trámites porque la o el compareciente fueron asesinados después de que, por ejemplo, realizaron aportes de verdad o se les fue concedido un beneficio y esto realmente tiene un impacto en la labor que nosotros realizamos todo el tiempo.

Tan es así, que a pesar de que nuestra competencia fundamental es la investigación, juzgamiento y sanción de los crímenes más graves cometidos tanto en derechos humanos como de infracción al DIH, parte de nuestra misionalidad se ha tenido que volcar a esta situación.

Como le decía, hemos tenido que tomar acciones directas como, por ejemplo, las medidas cautelares pero el hecho de que la UIA haya tenido que crear un Sistema de Monitoreo, que el Comité Interinstitucional del cual hacemos parte las tres entidades principales, pero también la Unidad de Búsqueda y Desmantelamiento tenga como objetivo principal este tema y que día a día cada uno de nosotros tenga -y cuando me refiero a cada uno de nosotros- son los y las magistradas, la magistratura en general, que afrontar esta situación, pues, al igual que como lo señala la Comisión de la Verdad, nos ha cambiado en cierta forma la misionalidad, porque no solamente es el hecho de que estos y estas excombatientes que están siendo amenazados y asesinados, pues dejan de cumplir con su función, sino es que nosotros también nos vamos a quedar sin con quién trabajar y con quién poder avanzar el proceso transicional.

Entonces, realmente, la situación de seguridad de las y los excombatientes está directamente relacionada con nuestro trabajo y por eso insisto que ha

⁷⁰⁴En ese eje temático se solicitó a la Jurisdicción Especial para la Paz precisar de manera concreta las dificultades que en materia de seguridad enfrentan las y los comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y las dificultades que han encontrado tanto el Tribunal para la Paz como las Salas de Justicia para adelantar su labor, dadas por los riesgos de seguridad o por otras circunstancias.

sido una preocupación constante de esta Jurisdicción y de este Sistema Integral para intentar de alguna manera lograr que los mecanismos que se crearon en el Acuerdo y, en eso quisiera insistir en esa idea, nosotros somos plenamente conscientes que mucho de lo que está pasando se previó en el Acuerdo. Los mecanismos se crearon. Lo que necesitamos es una implementación completa de estos mecanismos. No salir a buscar otras nuevas opciones, sino lograr que lo que se dio se mejore y se implemente, para lograr así de esa manera que nosotros podamos continuar nuestro trabajo en el punto 5 que es el Sistema Integral y llevar a cabo y cumplirle a las víctimas que son la centralidad del Acuerdo en sus demandas de justicia, verdad y reparación.

25. Por otro lado, el Magistrado Alberto Rojas Ríos expresó su preocupación con el tema de las cifras sobre el número de excombatientes asesinados de la siguiente forma: de una parte, “veo un planteamiento por el lado del Gobierno de 284 personas; por el otro lado, veo que las FARC nos afirman de 285. Estoy escuchando a la Vicepresidenta de la JEP con 317 personas etc. y deduzco de los documentos también que han llegado para estas acciones nos hablan de 290. Tengo, de pronto, la preocupación de un bloqueo en el tema de las cifras y yo quisiera saber, de un lado, de la JEP, si es que ellos han construido estas cifras -que es lo que creo-, y cuál ha sido entonces, digamos, la fuente para esto. Me aparecen más cifras de la JEP que de las mismas FARC. La JEP me habla de 317 y las FARC me habla de 285. El Gobierno de 284, en fin, la pregunta dirigida a quienes me están escuchando de las FARC, del Gobierno, de la JEP, es ¿por qué la inconsistencia de las cifras? ¿Cómo no hay un mecanismo para cruzar las mismas? Y ¿de qué manera podría llevarse uno a un punto de consolidación de justamente para efectos de las determinaciones o la política que haya de construirse entorno a esto”.

26. Adicionalmente, la Magistrada Diana Fajardo Rivera inquirió sobre “¿cómo va la congestión judicial de la Sala de Amnistía e Indulto y de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas? En criterio de la Magistrada “la ausencia o la mora o la inestabilidad en la definición de la situación jurídica crea un riesgo para los comparecientes”.

27. En respuesta a las preguntas planteadas por el Magistrado Alberto Rojas Ríos y por la Magistrada Diana Fajardo Rivera, la Vicepresidenta de la JEP señaló:

Respecto a si nosotros estamos manejando unas cifras propias, la respuesta es afirmativa. Como les mencioné, tuvimos la necesidad de crear un sistema de monitoreo, dada la situación y por eso la Unidad de Investigación y Acusación creó este sistema de monitoreo de riesgos el cual es básicamente un sistema de software que almacena y clasifica información indicativa de riesgos de seguridad que afectan a la población objeto de la Jurisdicción.

Cabe rescatar que en este sistema de monitoreo no solamente damos seguimiento a la situación de las y los excombatientes, sino también de líderes y lideresas sociales y de víctimas que comparecen ante la Jurisdicción y a través de este software lo que se hace es el seguimiento 112 medios de comunicación que cubren el 100 por ciento de los municipios de Colombia,

así como 350 cuentas de redes sociales de organizaciones de derechos humanos, de víctimas, entidades del Estado y organizaciones multilaterales.

Además de tener en cuenta las bases de datos y la información estatal como la de la Fiscalía y demás; la razón por la cual la cifra que maneja el sistema de monitoreo puede ser un poco mayor es precisamente porque muchas veces o en algunos casos puede existir el subregistro y al tener una base de datos que tiene en cuenta no solamente las bases de datos, no solamente lo que se denuncia como tal, sino también lo que se denuncia en redes sociales y lo que aparece medios de comunicación locales, pues eso hace que nuestra cifra, pues, pueda ser mayor. Esa puede ser una de las respuestas.

Respecto de la pregunta de si debemos unificar las cifras, realmente como representante de la Jurisdicción Especial para la Paz estamos plenamente de acuerdo en que sería importante unificar, no con el fin de que el debate se vuelva si son 250 o 317, porque creo que también es muy importante que no se vuelva un tema de si son 15 más o veinte menos. Con que sea uno ya debería ser suficientemente grave. El tema de unificar las cifras es para que se tengan en cuenta todas las fuentes y poder tener clara la magnitud de la situación, pero no para que se vuelva un debate -y en eso si quisiera insistir- sobre si son 10 más o 15 menos porque no creo que ese sea el centro de la discusión en este punto.

28. Así mismo, el Magistrado Rojas Ríos indagó acerca de “qué se ha hecho en relación con los derechos fundamentales de las familias de las personas asesinadas”. El Magistrado se refirió a “los niños o huérfanos quedan entorno a las personas asesinadas. Qué se está haciendo por ellos, es decir, esto está, finalmente, a cargo de quién. ¿Cómo se atiende, porque, sin lugar a duda, cualquiera que sea el número que se llegue a acreditar aquí pues hay una inmensa orfandad y hay que saber también qué está pasando con ellos, porque haría parte de la gran política en torno a lo que significa la protección de los sujetos involucrados en este proceso?”.

29. La pregunta fue respondida por el director de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, quien sostuvo:

En lo que se refiere a la atención de las familias, la resolución por la cual se establece la Hoja de ruta dispuesta en el Plan Nacional de Desarrollo atiende a través de los enfoques de atención psicosocial integral a las familias de las personas en proceso de reincorporación, tanto en la gestión de los beneficios sociales en materia de educación, en materia de afiliación en salud. Se ha generado también con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar un programa que propende por la atención de los niños y niñas, hijos e hijas de los excombatientes por parte del Instituto Colombiano y ahí se han gestionado recursos por parte de cooperación internacional para poder incorporar eso en el marco de los presupuestos para la atención tanto al interior de los espacios territoriales, como por fuera de ellos.

30. La Magistrada Diana Fajardo Rivera preguntó, asimismo, por “cómo se ha concebido la protección de los territorios, el ambiente y los pueblos étnicos a la luz de componentes diferenciales, esto es, el étnico, el de género y el territorial. En particular, cuáles han sido las medidas de protección -aparte de escoltas y carros-, que consideran que podrían satisfacer estos enfoques y a hacer más efectiva la seguridad de estas personas”.

31. Sobre este interrogante se pronunciaron la Vicepresidenta de la JEP y el Director de la Agencia para la Reincorporación. La primera respondió como sigue:

Finalmente, su pregunta sobre cuál es la forma de protección en general en territorios y sobre todo teniendo en cuenta los enfoques étnico, territorial y de género. La Jurisdicción Especial para la Paz, como ustedes lo saben, también cuenta con un sistema propio de protección. Nos apoyamos mayoritariamente en la Unidad Nacional de Protección, porque la Jurisdicción solo tiene competencia para proteger a quienes o de quienes sea claro que el riesgo está siendo generado -ya sean comparecientes o víctimas- por el hecho de su comparecencia ante la JEP. Sin embargo, nosotros, como les dije, conocemos todos los días de amenazas y de situaciones de inseguridad, las cuales intentamos tramitar con la UNP y parte de lo que se ha hablado al interior de la Jurisdicción es que los esquemas de seguridad no son suficientes y no son la respuesta.

La respuesta no es ponerle un sistema de protección a cada uno de las y los excombatientes o de las víctimas o lideresas que están siendo amenazadas. Lo que hay que apostar es por un sistema de seguridad territorial en el cual y, volvemos a insistir en esto, -perdón si estoy siendo un poco repetitiva-, creemos que esos mecanismos están establecidos en el Acuerdo y, además, esos mecanismos tienen en cuenta tanto el enfoque territorial, como por ejemplo el trabajo étnico con lo que son las guardias indígenas teniendo en cuenta también el enfoque de género y demás. Ahora bien, sobre las medidas de protección que da la Jurisdicción Especial para la Paz, específicamente, la Unidad de Investigación y Acusación existen unas variantes y ciertas medidas específicas para tener en cuenta cuando, por ejemplo, la persona protegida es una mujer o es una persona perteneciente a un pueblo étnico. Pero si lo consideran necesario, podemos ampliar toda esta información en la respuesta escrita que les vamos a presentar.

32. Acerca de este mismo aspecto se pronunció el Director de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización así:

En lo que corresponde a la protección con enfoque de género, étnico y territorial en el marco de las distintas acciones que venimos realizando con la Unidad Nacional de Protección en el marco de la Mesas Técnicas. Esta ampliación se hará de manera escrita para que la Sala lo tenga presente.

33. Por otra parte, el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas formuló el siguiente interrogante dirigido al Director de la Agencia para la Reincorporación: “según lo dijo el Secretario General de la ONU el 26 de marzo de 2021 la población firmante del Acuerdo de Paz continuó obligada a realizar traslados por motivos de seguridad. Informó que tres de los excombatientes asesinados recientemente se habían visto obligados a abandonar los lugares en los que estaban llevando a cabo sus procesos de reincorporación debido a esas amenazas y uno de ellos fue asesinado tras abandonar el Cauca, después de dos intentos de asesinato y del asesinato de dos de sus hermanos. De igual forma, hizo notar que en Antioquia decenas de excombatientes huyeron recientemente de los municipios del Bagre e Ituango por motivos de seguridad. ¿Qué medidas de atención, urgentes y efectivas se

están aplicando para responder a los hechos de los que han sido objeto los signatarios del Acuerdo de Paz? ¿Existe una ruta especial de atención para estos casos?”.

34. En su respuesta a la cuestión formulada, el Director de la Agencia para la Reincorporación afirmó:

Lo primero que hay que advertir: a los espacios territoriales se incorporaron seis mil ochocientos (6.800) personas en el marco de los procesos de acreditación, así como el tema de dejación de armas que fue la fase inicial, antes del inicio de la ruta de reincorporación. Apenas se abre el régimen jurídico excepcional. A la fecha, hay más de dos mil cuatrocientas (2.400) personas que vienen avanzando en estos procesos con plenas garantías de seguridad.

Al interior de los espacios territoriales en lo corrido de estos años tan solo hemos tenido una afectación -ojalá hubieran sido cero- en la cual nosotros incorporamos y se fortalecieron los esquemas de protección al interior de estas zonas del país. Una vez se presentan estas situaciones de seguridad por causa de la salida de los excombatientes se presta pleno acompañamiento por parte de la Agencia para la Reincorporación en el marco de los procesos de articulación institucional con la Unidad Nacional de Protección, así como las autoridades locales, que son los mandatarios locales los correspondientes al orden público en cada uno de sus territorios para generar rutas de atención concretas y tempranas en el marco de la oferta de bienes y servicios en materia del proceso de reincorporación. Hay que tener presente que la Agencia no presta medidas de seguridad, sino todo el proceso de acompañamiento a la persona para que se ubique a adelantar su proyecto de vida en el marco de la legalidad.

En lo que corresponde al antiguo espacio de reincorporación de Ituango una de las primeras revisiones que se hizo teniendo en cuenta el enfoque de cada uno de los territorios y la instrucción del señor Presidente fue presentar recomendaciones frente a la ubicación o reubicación de cada una de estas zonas del país. En el caso específico para Ituango se compraron las tierras en el departamento de Antioquia, en el municipio de Mutatá, 137 hectáreas y se dotó con toda la infraestructura necesaria para el hábitat y vivienda de esa población y el desarrollo de unidades productivas en el marco de las acciones que fueron acompañadas por parte del gobierno nacional frente a al traslado de esas 63 familias en este territorio.

35. La Magistrada Cristina Pardo Schlesinger le expresó al Alto Consejero para la Estabilización y la Consolidación que la Corte Constitucional había tenido información acerca de que en Acuerdo de Paz y en las normas que desarrollaron sus contenidos “inicialmente se previó una institucionalidad que estaría dedicada especialmente a atender todo el asunto de las garantías de seguridad y al componente de seguridad del Acuerdo de Paz”. No obstante, pese a que esa institucionalidad se mantuvo vigente “apareció otra, se crearon otras instancias diferentes que implican como una especie de confusión sobre el rol de cada instancia de las previstas que desdibuja algunas, que les quita importancia, por ejemplo, la Instancia de Alto Nivel a la cual acude, incluso, el presidente de la República y varios ministros ha perdido protagonismo. La Comisión de Garantías de Seguridad, según la información que ha recibido la Corte, funciona especialmente después del auto que tuvo que expedir la

Sección de Ausencia de Reconocimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz y aquellas instancias en donde hay más participación de la sociedad civil e incluso de los componentes del ahora partido Comunes pues como que pierden relevancia o no se reúnen con tanta frecuencia o no tienen los suficientes espacios para ello”. Esa es digamos parte de la información que ha obtenido la Corte. Yo quisiera oír su opinión sobre si existe realmente una institucionalidad paralela que hace que se hayan dejado de lado, de alguna manera, o que funcionen un poco menos algunas instancias inicialmente previstas que eran de gran importancia en este componente de seguridad y si se ha dado paso a otra que funciona de otra manera y un poco desarticulada con la sociedad civil y con el partido Comunes y los firmantes del Acuerdo de Paz”.

36. En relación con el interrogante formulado, el Consejero para la Estabilización y la Consolidación, expresó:

La respuesta es no. Eso no ha pasado. Al contrario, si se analiza la evidencia real, la evidencia empírica de lo que ha ocurrido, cada una de las instancias que han estado previstas se ha fortalecido en su funcionamiento. Eso es cierto respecto de la instancia de seguridad que preside el presidente que no está referida solamente a temas de seguridad de excombatientes que se ha venido reuniendo regularmente. Es cierto también sobre la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida; es cierto respecto del Centro Integrado para la Seguridad; es cierto respecto de la Mesa Técnica de Seguridad. La Mesa de Articulación Interinstitucional ha venido siendo citada y está operando. La Mesa Técnica de Seguridad que es parte de la UNP se reúne periódicamente y cumple todas sus funciones.

Ahora, lo que puede haber oído la Corte son opiniones y esas opiniones no corresponden de ninguna manera a la realidad. Esa percepción la tiene, por ejemplo, el componente de FARC en la Mesa Técnica cuando indica que para la expedición del Plan Estratégico de Seguridad no se consensuó con ellos. Y es cierto, magistrada, no se consensuó, porque en nuestra interpretación y, en la orden perentoria que yo recibí de parte de la JEP, no señalaba que debía consensuarse, señalaba que debía expedirlo dentro de un plazo determinado después de haberlos escuchado y, efectivamente tuvimos un proceso de escucha que fue intenso, profundo, debatido, de donde surgieron puntos en los cuales se dio el consentimiento y unos en los cuales, finalmente, no estuvimos de acuerdo. Cada una de esas instancias, adicionalmente, ha sido fortalecida presupuestalmente. Hoy en día todas las instancias que hay tienen un presupuesto significativamente mayor al que tenían cuando iniciamos el gobierno.

37. Acerca de este mismo aspecto preguntó el Magistrado Alejandro Linares Cantillo: “yo tenía una pregunta para el doctor Archila, haciendo como un seguimiento a la pregunta que ya hizo la doctora Cristina Pardo. Existe la percepción y, yo espero que esa percepción sea errada, de que el Gobierno creó una institucionalidad paralela a la que se había creado en el Acuerdo de Paz. En un momento pues se creó a través del Decreto 154 del 17 la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y, al parecer, se creó otra Comisión interna del gobierno lo cual ha generado, digamos, por lo menos confusión al menos en cabeza mía y, yo no sé si en cabeza de los excombatientes de las FARC, y ocurrió lo mismo con la Ley 1941 del del 18

que creó una institucionalidad paralela a la del Acuerdo de Paz, en particular, en el tema de los PDETs. Entonces, esa ley, la 1941 del 18 permite crear lo que llaman en el gobierno las zonas futuro y yo la verdad tengo una gran confusión en la institucionalidad y mi pregunta es, primero, quisiera que me aclarara el doctor Archila cuál es el propósito de tener institucionalidad paralela y, segundo, si eso ha afectado la buena marcha de la implementación del Acuerdo Final.

38. Respecto del interrogante formulado, el Consejero para la Estabilización y la Consolidación respondió:

Le ruego Magistrado que me tome lo directo que voy a ser con el más absoluto respeto, porque así es que los estoy diciendo y es no podría responder a la segunda parte de su pregunta en donde me dice si esa institucionalidad paralela ha generado inconvenientes, porque la respuesta es: no existe una institucionalidad paralela.

Los planes de desarrollo con enfoque territorial tienen como entidad coordinadora, como entidad de impulso, la Agencia de Renovación del Territorio y mientras que se expide el Decreto que implementa la Hoja de Ruta que, dicho sea de paso, no viene de los acuerdos ni estaba en las regulación previa sino que está en el Plan Nacional de Desarrollo de este Gobierno para articular los instrumentos que hay para la implementación de los PDET, trabajamos en lo que la Agencia de Renovación del Territorio ha denominado la estrategia nación-territorio.

Esa es una estrategia en donde se articulan los esfuerzos de todas las entidades del orden nacional que tienen responsabilidad en la implementación de las iniciativas de los PDET. Las Gobernaciones, las Secretarías de las Gobernaciones, los Alcaldes PDET, la Fuerza Pública -también participa la Cooperación Internacional- se priorizan cuáles son las iniciativas que en ese conjunto se pretenden reactivar y nos dedicamos a avanzar en ese sentido. Influencia que haya en ese caso de parte de la Consejería de seguridad: cero; desarticulación derivada de la existencia de las zonas especiales de intervención: cero. Desviación de las iniciativas para que influyan de alguna manera en la implementación que está pensada en los próximos quince años: cero, nada. Ni una sola.

En paralelo con esto está la implementación de esas zonas de seguridad que gráficamente tienen dos componentes: una componente en donde se identifican algunas intervenciones -por llamarlas así- civiles que tienen un efecto directo en condiciones de seguridad y un tema que es ya de aspectos de seguridad.

En lo que tiene que ver con las intervenciones civiles, cada una de esas intervenciones, cada peso que se invierte en el marco de las zonas de intervención o como las llama el consejero Guarín las zonas futuro, cada una de esas iniciativas corresponde a una iniciativa de los PDET, luego no hay ningún nivel de descoordinación, de ninguna manera, y no hay ninguna institucionalidad paralela, no hay influencia de parte de una respecto de la otra.

En el punto de protección de los excombatientes la Mesa de Articulación Institucional es el desarrollo del Programa de Protección Integral. Ahí no hay una duplicidad de las funciones ni un desconocimiento de ninguna de las

instancias que se hubiera creado. En ese lo que hace esa mesa es la ejecución del Plan Estratégico de Seguridad y Protección.

Ahora, pudo haber habido alguna confusión -eso es posible-, porque cuando llegamos al Gobierno no se había expedido el Plan Estratégico de Seguridad. Ante la circunstancia de que no se había expedido, pues no podíamos dejar de trabajar articuladamente en la seguridad y sí existen actuaciones dentro de la colaboración entre poderes públicos y actuaciones dentro de la colaboración de entidades del mismo gobierno que anteceden a la expedición formal del Plan Estratégico.

Ese Plan Estratégico que está en el artículo 12 se creó esa instancia y es la que hemos venido ejecutando. Entonces la respuesta corta, doctor Alejandro, desde mi óptica, nuevamente lo digo con todo el aprecio que usted sabe que le tengo y, el respeto a la Corte no ha habido ni la creación de institucionalidad paralela y como no ha habido esa institucionalidad paralela no hay ninguna desarticulación que se derive de esa circunstancia.

39. A continuación, la Magistrada Diana Fajardo Rivera solicitó una pequeña ampliación o aclaración porque, en su criterio, existe confusión en relación con las respuestas ofrecidas por el director de la UNP y el doctor Archila. Según el Consejero para la Estabilización y la Consolidación todas las medidas de seguridad son para la totalidad de los excombatientes, pero el director de la UNP desglosa las medidas individuales de las colectivas. Entonces, a juicio de la Magistrada, no resulta claro “si todas las medidas son para todos, y si es así, qué finalidad tiene desglosarlas como se hace”. Tampoco se entiende bien cómo la Unidad de Protección desglosa, además, las que se dictan por parte de la JEP. Por último, la Magistrada Fajardo preguntó acerca de lo que ha sucedido con el Plan de desminado.

40. Frente al interrogante planteado, el Consejero para la Estabilización y la Consolidación contestó lo que se refiere a continuación:

Las medidas de seguridad son inmensamente superiores a las que decreta la UNP. Hay medidas de seguridad que tienen que ver con la no estigmatización, que las implementa la Agencia de Reincorporación. Hay medidas de seguridad que tienen que ver con capacitaciones y trabajo en política que las implementa la Agencia de Reincorporación. Hay medidas de seguridad que tienen que ver con capacitaciones y trabajo en política, que las hace el Ministerio del Interior. Hay medidas de seguridad que desarrolla el Ejército y la Policía y esas son distintas en los Antiguos Espacios Territoriales, de las que se hace en todo el país.

Hay medidas de seguridad como el “Cartel de los más buscados”, que tiene que ver con el Ministerio de Defensa. Hay una medida que tiene que ver con la coordinación de todas las entidades de inteligencia del país en la burbuja de inteligencia que es para todos los excombatientes. Ahora, cuando adicionalmente se precisan medidas de seguridad de las que son de competencia de la UNP, ahí hay medidas colectivas, como las que se implementan para los Antiguos Espacios Territoriales, como las que se implementan para quienes están ejerciendo la política, quienes ejercen determinados liderazgos y hay otras medidas que son individuales que son las que tienen que ver con chalecos, los esquemas de seguridad y esto.

Entonces no es, mi afirmación -y siento haber causado una equivocación- no es que todas las medidas se ejerzan respecto de todos; hay medidas que se ejercen respecto de cada población, de acuerdo con sus características especiales.

41. Acto seguido, el Magistrado Alberto Rojas Ríos formuló dos preguntas al Consejero para la Estabilización y la Consolidación relacionadas con las planteadas por la Magistrada Pardo y el Magistrado Linares en el sentido de indagar por la existencia de una institucionalidad paralela. Al desarrollar su interrogante el Magistrado puso de presente que, de acuerdo con su percepción, “la CSIVI ha bajado en su funcionamiento”. En ese sentido, inquirió acerca de qué había pasado con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación, específicamente, tratándose de un tema tan grave como el de los asesinatos de la población signataria del AFP. A juicio del Magistrado es indispensable entender si la Comisión exhibe el rendimiento que estaba previsto y si eso se refleja en la actividad que se previó para esta y en la frecuencia de sus actividades.

42. Además, en vista de la respuesta ofrecida a la Magistrada Fajardo en la se trajo a colación una cantidad de actuaciones que tienen que ver con un conjunto sistemático de actividades sobre el tema de seguridad para quienes, en últimas, necesitan la protección del Estado, inquirió el Magistrado Rojas que si se hablaba de todas esas entidades ¿esto significaba que había “una política pública debidamente articulada conforme se dice con toda esta distribución de actividades”? A lo anterior agregó que, si ello era así, “¿cuál ha sido entonces el diagnóstico de por qué se está presentando lo que nos tiene, en este momento, ocupados y que genera honda preocupación”.

43. Frente a las cuestiones planteadas por el Magistrado Alberto Rojas Ríos, sostuvo el consejero para la Estabilización y la Consolidación:

En cada uno de los aspectos que corresponden a la implementación de los Acuerdos el presidente nos ha dado las directrices de que tenemos que lograr que haya una manifestación política clara respecto de que este es un compromiso del Estado colombiano y que se va a cumplir. Segundo, en cada uno de los aspectos en que invirtamos y tengamos una planeación ambiciosa, de largo plazo, que permita que se aproveche esta oportunidad única para el país, -como lo señaló la Corte Constitucional- de trabajar durante quince años para resolver tantos aspectos que el país necesita y, en cada uno de esos aspectos, que produzcamos unas ejecutorias que le permitan a ese proceso ser irreversible. Yo atendiendo su pregunta voy a radicar un par de documentos adicionales que pueden ser muy ilustrativos para la Corte sobre los avances que hemos tenido en ese sentido.

Ahora, respecto de la función de la CSIVI, nada que debiera ocurrir en la CSIVI ha dejado de ocurrir y ninguna de las distintas visiones que pueda haber sobre cuál debió haber sido o debería ser CSIVI ha obstruido o ha impedido o afectado que hayamos tenido esos avances. Muy al comienzo del Gobierno conocimos una decisión de parte del Magistrado Giraldo en el Consejo de Estado donde se pronunció sobre una de las funciones de la CSIVI y en ese pronunciamiento el Magistrado Giraldo del Consejo de Estado hizo muy explícito que la CSIVI no podía ser entendida como una instancia que reemplazara al Gobierno en la toma de sus decisiones ni a ninguna de las entidades. Entonces, sí puede haber existido, Magistrado

Rojas, una percepción sobre el tipo de actividades, en donde era muy distinto lo que se hizo en la primera etapa de funcionamiento de la CSIVI, de la segunda etapa.

En la primera etapa, la CSIVI, en el mejor sentido de la palabra, negoció con el Gobierno el Plan Marco de Implementación. Ese Plan Marco de Implementación se constituyó en un documento Conpes de alrededor de unos 500 indicadores en donde cada uno de esos indicadores fue negociado entre el componente FARC y el componente Gobierno, porque estaban interpretando su Acuerdo.

Adicionalmente, en la primera etapa, con ocasión del Fast Track hubo muchísimos decretos que tenían carácter de decretos legislativos y una de las funciones de la CSIVI es que haya una consulta de esas iniciativas, no un consenso, sino una consulta, luego en términos de actividad, muy seguramente en esa primera parte, se sintió que la CSIVI estaba siendo muy activa en algo que, de acuerdo con la lectura que nosotros le damos a la decisión del Consejo de Estado -y que además comparto-, implica que en la segunda etapa, ahora, pues lo que hay son obligaciones. La gran mayoría de estas obligaciones para entidades del orden estatal, muchas para el Gobierno, para el Congreso, para la Fiscalía, etc.

En los temas específicos de la Mesa de Articulación Institucional, la que yo mencioné, esa Mesa de Articulación Institucional que está prevista es distinta de la que le corresponde coordinar al presidente. La que le corresponde coordinar al presidente es una Mesa para aspectos, por ponerlo así, mucho más generales. Ahí está la política de desmantelamiento de las organizaciones; está la protección de derechos humanos; está la protección de los líderes, digamos, ese es un tema mucho más amplio. La que corresponde a la implementación del Plan Estratégico de Seguridad es específicamente para los excombatientes.

Funcionalmente, el tema más amplio, o sea, el secretario técnico es el Alto Comisionado para la Paz y lo preside el Presidente, funcionalmente yo me ocupo de lo que tiene que ver con la articulación para las medidas de excombatientes.

44. La Magistrada Diana Fajardo Rivera puso de presente que aun cuando el Gobierno en sus distintas intervenciones hizo referencia a “cifras sobre hombres asignados, vehículos blindados y vehículos no blindados, equipos de comunicación, chalecos de protección”, quería indagar sobre si, además de esos elementos, se habían adoptado otro tipo de medidas con enfoque territorial, de género o étnico distintas a esas y, si ello había sucedido, entonces cuáles habían sido dichas medidas. Solicitó el favor de referirse en particular a “cada uno de los enfoques diferenciales” mencionados.

45. La pregunta fue respondida por el Director de la Unidad Nacional de Protección como sigue:

Quisiera decirle honorable Magistrada que, en aras de fortalecer las acciones para la población en reincorporación, la UNP ha venido trabajando dentro del Plan de Acción Institucional PAI para adoptar el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, teniendo en cuenta también los territorios.

En ese sentido, hemos realizado campañas de difusión y reconocimiento que promueven la inclusión de las personas en proceso de reincorporación y con enfoque diferencial también. Se ha concurrido a las convocatorias de las entidades gubernamentales, tanto departamentales como territoriales, siempre con el acompañamiento del Ministerio Público, sea el Personero, sea la Defensoría o en su caso nos ha acompañado también la Procuraduría para el desarrollo de la política de superación de estigmatización y discriminación de este grupo poblacional que es muy importante para nosotros.

Igualmente se ha prestado asistencia técnica en los territorios con el acompañamiento del Ministerio del Interior con estas entidades territoriales que le mencioné. El componente de prevención, diagnóstico focalizado del riesgo, proyección de escenarios de riesgo y planes de prevención y contingencia. Y también, como lo había relacionado en la anterior intervención, adelantamos unos encuentros regionales que de manera personal nos trasladamos con nuestro equipo a algunos ETCR con la finalidad de poder atender personalmente los temas planteados en los territorios.

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LAS MAGISTRADAS
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA Y
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
A LA SENTENCIA SU020/22**

Ref: Expedientes acumulados T-7.987.084, T-7.987.142, T-8.009.306 y T-8.143.584 AC.

Acción de tutela de Nubia Amparo Ortega Arcos y otros contra la Presidencia de la República y otros.

Magistrada Sustanciadora:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presentamos las razones que nos conducen a salvar parcialmente nuestro voto a la decisión adoptada por la Sala Plena en sesión del 27 de enero de 2022, que por votación mayoritaria profirió la **Sentencia SU-020 de 2022** de la misma fecha.

1. El fallo concedió el amparo y adoptó remedios concretos en los expedientes analizados. En tal sentido, confirmó las decisiones de instancia y le ordenó a la Unidad Nacional de Protección que mantuviera las medidas colectivas de protección en cada caso. De otra parte, declaró un Estado de Cosas Inconstitucional (en adelante ECI). Lo anterior, por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz (en adelante AFP) en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes. En este escenario, creó una Sala Especial de Seguimiento y contempló medidas para superar la afectación de los derechos vulnerados.

La postura mayoritaria desarrolló los siguientes temas: i) el concepto de seguridad humana (preventiva y colectiva) que complementa y profundiza el de seguridad personal (reactivo e individual); ii) la implementación del Acuerdo Final de Paz desarrollada por normas constitucionales y legales para la seguridad de las personas reincorporadas; iii) la importancia de que las autoridades estatales acompañen sus acciones con un lenguaje respetuoso, asertivo y tolerante que genere confianza e impida reproducir escenarios de odio y estigmatización; iv) la relevancia de los enfoques diferenciales incorporados en el AFP; y, v) la correspondencia de la actuación institucional con la normativa expedida en desarrollo del AFP.

Bajo ese entendido, la providencia precisó que las pruebas mostraron una falta de correspondencia entre la actuación institucional y la normativa expedida

que refleja un bajo cumplimiento del componente de garantías de seguridad establecido en el punto 3.4. del AFP. La postura mayoritaria indicó que solo hasta el año 2020, luego de una decisión de la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante JEP), “(...) *se comenzaron a dar pasos para materializar el componente de seguridad previsto en el punto 3.4. (...) Solo en ese momento se dispusieron y ejecutaron recursos suficientes para fortalecer los esquemas de protección necesitados con apremiante urgencia.*”

La mayoría también indicó que, luego de tres años de creadas las instancias de implementación del componente de seguridad, no se había expedido el Plan Estratégico de Seguridad y Protección. Lo anterior, según la providencia, significó la existencia de una “*institucionalidad paralela*” que ha permitido las acciones del Gobierno y “(...) *ha supuesto vaciar de contenido los mandatos incorporados en el Acuerdo Final de Paz desarrollados por normas vinculantes.*”

Luego, analizó los presupuestos para la configuración de la declaratoria de un ECI. En tal sentido, encontró que dichos requisitos estaban acreditados y concluyó que aquel era necesario y urgente. La decisión expresó que la circunstancia de los excombatientes debe examinarse desde la situación extraordinaria de la firma de un AFP luego de 50 años de conflicto armado interno. En tal sentido, precisó que existe una vulneración masiva y generaliza de varios derechos constitucionales que afecta un número significativo de personas. En particular, porque cerca de 300 excombatientes y firmantes del AFP han sido asesinados. Lo anterior, es mucho más grave si se considera que estas muertes se produjeron en el marco de un acuerdo para finalizar una guerra que se extendió por más de medio siglo.

En seguida, manifestó que se ha producido una omisión prolongada del Estado en el cumplimiento de los compromisos derivados del AFP. Esta situación, según la mayoría, ha afectado los principios de confianza y reciprocidad en el cumplimiento del acuerdo. Aquella se agrava por la circunstancia de asimetría que surge en el momento de suscripción del mencionado pacto. De igual manera, la providencia consideró que es gravoso, injustificado y contrario a la Constitución que quienes están en tránsito a la vida civil deban acudir a la acción de tutela, para buscar la protección de sus derechos a la seguridad y a la integridad personal o para que no se les descomplete o no se les retiren sus esquemas de seguridad. Adicionalmente, según la mayoría, a la fecha los signatarios han presentado 800 solicitudes de protección. Esta situación, por sí misma, resulta inconstitucional porque la protección del Estado debe darse de oficio y de manera permanente.

Posteriormente, expresó que, si bien las obligaciones del AFP no son de resultado y su incumplimiento no genera responsabilidad objetiva, al tratarse de la protección de la vida e integridad de la población signataria, la materialización de este deber exige atención especial, oportuna y eficaz que no da espera. Por tal razón, la providencia consideró que el asesinato de una sola de las personas que firmaron el AFP tiene un efecto desproporcionado y exige la acción inmediata, articulada, coordinada e integral del Estado. Bajo

ese escenario, insistió en que no era suficiente dotar de escoltas, chalecos y carros blindados a la población en proceso de reincorporación. Era necesario ofrecerles a los firmantes las condiciones que le permitan superar el grado de vulnerabilidad que enfrentan y tener una vida digna. En otras palabras, el Estado tiene la obligación de ofrecerles protección en términos de seguridad humana preventiva e integral.

En suma, la postura mayoritaria indicó que la situación de riesgo que enfrentan las personas en proceso de reincorporación a la vida civil, sus familiares y las personas integrantes del partido comunes genera la vulneración de sus derechos fundamentales. Aquella, debe entenderse como generalizada, irrazonable y desproporcionada. Dicha circunstancia no solo afecta los accionantes del expediente, sino a todas las personas que se comprometieron a dejar las armas y a transitar hacia la vida civil. En tal sentido, el bajo cumplimiento de las garantías de seguridad de la población signataria del AFP vulnera sus derechos. Además, exige materializar otros componentes del AFP directamente relacionados con las garantías de seguridad de la población en proceso de reincorporación y afianzar el derecho a la paz del que es titular la sociedad.

2. Salvamos parcialmente el voto en el asunto de la referencia porque, si bien acompañamos la decisión de confirmar los fallos de instancia y adoptar medidas de protección constitucional a los peticionarios en cada caso concreto, nos apartamos de las siguientes órdenes: i) la declaratoria de un ECI en este asunto; ii) la creación de una Sala Especial de Seguimiento para verificar el cumplimiento de la sentencia; y, iii) la adopción de la mayoría de las medidas estructurales adoptadas. Pasamos a explicar nuestra postura:

Metodología del salvamento parcial de voto

3. Para sustentar nuestras diferencias, seguiremos la siguiente metodología: en primer lugar, desarrollaremos un capítulo general sobre los: i) *aspectos relevantes del Acuerdo Final de Paz*. En este apartado, expondremos brevemente la naturaleza y los componentes del AFP; el punto 3.4 del AFP y sus obligaciones; los mecanismos de implementación y verificación; y, los tiempos de implementación. En seguida, estudiaremos ii) *la declaratoria de ECI en la jurisprudencia de la Corte*. En este apartado, presentaremos una síntesis de: la naturaleza excepcional del instrumento; los presupuestos para la configuración del mismo; el alcance de las órdenes proferidas en el marco de aquel; y, las formas de seguimiento. En este punto, describiremos las experiencias de la Corte sobre la materia, en particular, el seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004** y su metodología actual.

Finalmente, iii) plantearemos los argumentos que sustentan nuestra posición disidente con las razones de la decisión y las órdenes de la sentencia. En particular, demostraremos que: a) la providencia se basó en la valoración de la implementación del acuerdo. En concreto, la Corte no es una instancia de verificación del cumplimiento del AFP ni mucho menos es la instancia para exigir la ejecución inmediata del mismo; b) la falta de acreditación de los

presupuestos para la declaratoria del ECI; c) las dificultades y los efectos nocivos para la implementación del AFP originados por la creación de una Sala Especial de Seguimiento (en adelante SES). En este punto, también abordaremos los problemas metodológicos del seguimiento ordenado por el fallo; y, d) las órdenes derivadas del ECI implicaron la ampliación del objeto de la tutela y, además, impusieron plazos cortos para la implementación del AFP.

Naturaleza del Acuerdo Final

4. El Acuerdo Final de Paz es un instrumento de carácter político. La **Sentencia C-379 de 2016**⁷⁰⁵ señaló que este acuerdo hace parte de las “*decisiones de alta política*”⁷⁰⁶ que toma el Presidente de la República en calidad de Jefe de Estado. En consecuencia, precisó que, a pesar de la naturaleza política de este, su contenido puede ser vinculante dentro del ordenamiento jurídico. Eso sucede, cuando los mecanismos para la implementación de lo acordado se desarrollan en las normas que lo reglamentan. En tal sentido, al analizar el proyecto de ley estatutaria que reglamentaría el plebiscito de refrendación del AFP, la Corte estableció que el acuerdo debe ser entendido como “*una forma de política pública*”. Lo anterior, por cuanto aquel desarrolla y materializa el derecho-deber a la paz, pero no define los contenidos de los derechos⁷⁰⁷.

No obstante, a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, el AFP se adoptó constitucionalmente como una “*política de Estado*”. Es decir que dejó de considerarse como una “*política pública de Gobierno*” y, en consecuencia, su implementación y desarrollo constituye un compromiso y obligación de buena fe para todas las autoridades del Estado, con el fin de garantizar el derecho a la paz⁷⁰⁸.

5. En ese escenario, este Tribunal precisó que el AFP no tiene un valor normativo en sí mismo. En efecto, el Acto Legislativo 02 de 2017 no tiene el propósito de incorporar automáticamente el acuerdo al ordenamiento jurídico interno ni tampoco al bloque de constitucionalidad. De esta forma, el AFP requiere, de una parte, su implementación normativa por los órganos competentes y de conformidad con los procedimientos previstos en la

⁷⁰⁵ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁰⁶ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 43. Aquí se reitera lo dicho en la sentencia C-214 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara. En esta providencia, se decide sobre la constitucionalidad de la Ley Estatutaria 1806 de 2016, que regula el plebiscito para la refrendación del Acuerdo de Paz.

⁷⁰⁷ Bajo ese entendido, la Corte precisó que el potencial de una votación favorable en el plebiscito “*tiene como principal consecuencia legitimar democráticamente el proceso posterior de implementación, pero no está llamado a incluir, de manera directa e inmediata, ninguna modificación al orden jurídico*”. Así las cosas, el resultado de las votaciones solo vinculaba al Presidente de la República. Sentencia C-379 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁰⁸ Cfr. Sentencia C-630 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

Constitución para el efecto, y de otra, la adopción de diversas decisiones o medidas por parte de las autoridades orientadas a garantizar su desarrollo y ejecución⁷⁰⁹.

Bajo ese entendido, la **Sentencia C-630 de 2017**⁷¹⁰ explicó que la naturaleza del AFP está ligada a la naturaleza de los compromisos asumidos. Por tal razón, deben identificarse los componentes que pueden desarrollarse con base en las facultades ordinarias del Presidente⁷¹¹ y distinguirse de los componentes que requieren reformas legislativas y constitucionales para ser incorporados en el ordenamiento jurídico⁷¹².

De igual forma, la **sentencia C-379 de 2016**⁷¹³ concluyó que el AFP “*debe ser comprendido para efectos de este proceso como una forma de política pública con la que se busca desarrollar y materializar el derecho-deber a la paz, a fin de lograr eficacia material en un escenario concreto de conflicto armado*”⁷¹⁴. Además, su implementación se realiza de manera posterior. En este sentido, el AFP expresa “*una decisión política del Presidente de la República sobre materias negociadas entre el Gobierno y el grupo armado ilegal, como condiciones para el fin del conflicto y el logro de la paz*”⁷¹⁵.

En dicha oportunidad, la Corte recordó que el plebiscito para la refrendación del acuerdo, en caso de ser aprobado, tenía el potencial de activar su

⁷⁰⁹ “La circunstancia de que los contenidos del Acuerdo Final solo adquieran un valor normativo a través de los medios ordinarios de producción jurídica, se debe a que ello tiene profundas implicaciones desde una perspectiva constitucional. Que la incorporación al ordenamiento jurídico de los resultados de la negociación dependan de los actos de implementación y desarrollo no es una simple formalidad, sino, al contrario, representa la sujeción (i) al principio democrático y de legalidad, conforme al cual las autoridades públicas solo están sometidas al ordenamiento jurídico; (ii) al principio de supremacía constitucional, en el sentido de que el parámetro supremo de referencia para todas las autoridades y los particulares es la Constitución; y, (iii) a la regla de separación de poderes, pues los órganos del Estado deberán gozar de autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio del deber de colaboración armónica para el cumplimiento de los fines constitucionales”. Sentencia C-630 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁷¹⁰ MM.PP Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁷¹¹ La decisión menciona como ejemplos los acuerdos de cese al fuego y salvoconductos para los negociadores.

⁷¹² En relación con estos últimos, la Corte indicó que: “*también cabe una distinción, puesto que al paso que hay componentes del acuerdo que son determinantes de las condiciones mismas de la desmovilización y el propósito de reincorporación a la vida civil, que han sido previstos en el acuerdo con alto nivel de detalle, hay otros que apuntan a transformaciones sociales políticas o económicas, que se consideran presupuesto del acuerdo, pero que están formulados como compromisos programáticos cuyos contenidos concretos han quedado sujetos a la deliberación democrática, participativa y pluralista, lo cual sugiere que la decisión se mantiene en una instancia distinta, dentro de la cual, en los términos de la Constitución se hará una incorporación política de lo acordado, en el libre juego democrático*”.

⁷¹³ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷¹⁴ Sentencia C-379 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 41.

⁷¹⁵ Sentencia C-379 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 41.

implementación, otorgarle legitimidad democrática y estabilidad temporal⁷¹⁶. Lo expuesto, porque el plebiscito versaba sobre “*un Acuerdo específico, que toma la forma de desarrollo de ese derecho [a la paz], particular y concreto respecto del grupo armado con el cual se suscribirá tal convención*”⁷¹⁷. Del mismo modo, consideró que la refrendación del AFP, en caso de ser aprobada, no significaba una enmienda a la Constitución. También, indicó que las posiciones jurídicas que encarna esta última son superiores y no están sometidas a las decisiones de refrendación popular ni a las disposiciones políticas de los poderes públicos. En tal sentido, este Tribunal indicó:

*“El Acuerdo Final no puede entenderse como un conjunto de disposiciones jurídicas definidas, comprendidas estas como proyectos normativos específicos, que modifican directamente la Constitución o la ley, bien sea adicionándolas, derogando alguno de sus contenidos o reformándolos. (...) el Acuerdo Final se entiende como una decisión política o plan de acción, susceptible de ser posteriormente implementado, incluso a través de normas jurídicas. En dicho proceso de implementación (...) deberán utilizarse los mecanismos previstos en la Constitución para la creación, modificación y derogatoria de normas jurídicas, pero este será un proceso posterior y diferente a la refrendación popular del Acuerdo Final.”*⁷¹⁸

6. La **Sentencia C-379 de 2016** aclaró el alcance del “*carácter vinculante*” contenido en el artículo 3º de la Ley Estatutaria 1806 de 2016⁷¹⁹. En ese momento, concluyó que no tiene una naturaleza normativa, sino que aquella era de índole política⁷²⁰. Por tal razón, requería desarrollo normativo para su implementación. Con esto, declaró inexecutable el segundo inciso del artículo 3º de la mencionada normativa, bajo el entendido de que los resultados del plebiscito solo serían vinculantes para el Presidente de la República y, por lo tanto, este debía desarrollar las disposiciones normativas para su implementación.

7. En ese mismo sentido, la naturaleza política del AFP también se deriva de los pronunciamientos del Presidente de la República y en los comunicados conjuntos de la Mesa de Conversaciones. En su momento, fue expedido el Comunicado Conjunto sobre el *Acuerdo para brindar seguridad y estabilidad jurídica al Acuerdo Final, y garantizar su cumplimiento* del 12 de mayo de

⁷¹⁶ Sentencia C-379 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 42.

⁷¹⁷ Sentencia C-379 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 42.

⁷¹⁸ Sentencia C-379 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 50.1.

⁷¹⁹ El artículo citado rezaba: “**ARTÍCULO 3º. Carácter y consecuencias de la decisión.** La decisión aprobada a través del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera tendrá un carácter vinculante para efectos del desarrollo constitucional y legal del Acuerdo.

En consecuencia, el Congreso, el Presidente de la República y los demás órganos, instituciones y funcionarios de Estado, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, dictarán las disposiciones que les correspondan para acatar el mandato proveniente del veredicto del pueblo expresado en las urnas.” Se subraya el apartado inexecutable.

⁷²⁰ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamentos jurídicos 108 y 109.

2016. Ese mismo día, el Jefe de la Delegación del Gobierno declaró que “*Toda negociación entre un Gobierno y una guerrilla enfrenta el mismo problema: un acuerdo de paz en un acuerdo político. Requiere de medidas adicionales para darle solidez y estabilidad en el tiempo*”. De igual manera, reconoció que “*Un acuerdo especial no es un tratado internacional y, como señala el Derecho Internacional Humanitario, no confiere ningún estatus jurídico especial a las Partes. Por tanto, requiere de un procedimiento para su incorporación al ordenamiento jurídico interno*”⁷²¹. Conforme a lo expuesto, las Partes reconocieron la naturaleza política del AFP y la necesidad de su implementación posterior.

8. En suma, el AFP tiene naturaleza política y para su implementación fue necesario desarrollar los diferentes instrumentos normativos contenidos en ese documento. Bajo ese entendido, se trata de una política de Estado y requiere su implementación posterior y en los términos y plazos previstos en el mismo instrumento para tal fin.

Los componentes del Acuerdo Final de Paz

9. El AFP está compuesto por los temas que lograron consensos entre las delegaciones de paz del Gobierno Nacional y de las FARC-EP. La agenda que se pactó en el Acuerdo General alcanzado el 26 de agosto de 2012 contenía seis puntos temáticos para desarrollar a lo largo de los ciclos de la Mesa de Conversación. El Gobierno Nacional, a través de la Resolución 339 de 2012, autorizó formalmente la instalación y el desarrollo de la mesa de diálogo con base en lo dispuesto en dicho documento.

10. La agenda contenía los componentes temáticos que más adelante llevarían a los acuerdos sobre cada uno de los puntos del AFP. Aquellos consensos fueron los siguientes:

	Acuerdo General	Acuerdo Final
Punto 1	Política de desarrollo agrario integral	Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral
Punto 2	Participación política	Participación Política: Apertura democrática para construir la paz
Punto 3	Fin del conflicto	Fin del conflicto
Punto 4	Solución al problema de las drogas ilícitas	Solución al Problema de las Drogas Ilícitas
Punto 5	Víctimas	Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluida la Jurisdicción Especial para la Paz; y el

⁷²¹ Calle, Humberto de la. *Jefe de la Delegación del Gobierno*. (12 de mayo de 2016 - Ciclo 50 de conversaciones). Declaración sobre el *Acuerdo para brindar seguridad y estabilidad jurídica al Acuerdo Final*. Página 301. En: Presidencia de la República y Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018). *Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP*. Tomo VI. La discusión del punto 3 Fin del Conflicto y la discusión del Punto 6 Implementación, Verificación y Refrendación.

		Compromiso sobre Derechos Humanos
Punto 6	Implementación, verificación y refrendación	Implementación, Verificación y Refrendación

Fuente: elaboración de los despachos de las Magistradas que suscriben el presente salvamento parcial de voto.

11. Estos ejes temáticos, denominados puntos, se mantuvieron a pesar de los resultados del plebiscito. Sin embargo, debido a dicha votación, fue abierto un diálogo nacional. Aquel tenía el propósito de recoger las diversas propuestas que serían valoradas y transmitidas a la mesa de negociaciones con las FARC-EP. Como resultado, los seis puntos principales del AFP tuvieron ajustes y, finalmente, fueron suscritos el 24 de noviembre de 2016.

12. Ahora bien, en términos generales, el AFP se estructura en ocho secciones. La primera es el Preámbulo, el cual establece el reconocimiento de *“los derechos de la sociedad a una seguridad humana integral con participación de las autoridades civiles”*, entre otras. De igual forma, indicó que el Gobierno y las FARC-EP suscribieron el acuerdo cuya ejecución pondría fin al conflicto armado. La segunda sección, contiene la introducción y consigna un recuento del contexto general del AFP. Este apartado explica las pretensiones de cada punto. Las demás secciones comprenden los seis puntos centrales del acuerdo.

Así, el punto 1 del AFP se refiere a la Reforma Rural Integral. Este capítulo indicó que *“contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural”*⁷²². De esta manera, el énfasis del punto, en el que se desarrollan aspectos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), era la generación de nuevas dinámicas para el campo que permitan la vida digna en los territorios rurales.

Los beneficiarios de los programas de acceso y uso de las tierras del punto 1 se definieron en el punto 1.1.3 como aquellos *“trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria”*. Bajo ese entendido, este punto del acuerdo no incluyó a los excombatientes como potenciales beneficiarios de los programas de acceso y uso de la tierra. En efecto, el AFP contiene un listado de las personas que podían acceder o usar las tierras. Sin embargo, no mencionó los proyectos productivos para la reincorporación.

⁷²² Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (24 de noviembre de 2016). Página 7.

Respecto del punto 2 de participación política, el AFP indicó que se “*requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales [...] con las debidas garantías para la participación y la inclusión política*”⁷²³. De esta manera, el componente busca garantizar la diversidad de pensamiento en las discusiones políticas sobre el futuro del país.

El punto 3 contiene los acuerdos del cese al fuego y dejación de las armas, reincorporación y las garantías de seguridad. El título del punto 3.4. es “*Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atacan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo*”. En este sentido, enfatizó que las garantías de seguridad para los excombatientes se desarrollan alrededor del fenómeno de las organizaciones criminales. Su intención, era ofrecer garantías para evitar que los actores armados pudiesen generar riesgos que afectaran los derechos a la vida, integridad y seguridad de los excombatientes, pero también de otros sujetos.

Los aspectos generales expresaron que “*Este acuerdo **contempla medidas para el esclarecimiento del fenómeno del paramilitarismo que se establece en el subpunto 3.7 del Acuerdo General para el fin del conflicto**, en complemento a lo ya acordado en el Punto 5 Víctimas, en particular con la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición siendo necesario adoptar las medidas que se contemplan en el presente Acuerdo para garantizar integralmente este propósito*”⁷²⁴ (énfasis agregado). En tal perspectiva, este componente busca comprender el fenómeno del paramilitarismo. Particularmente, por los riesgos para la población signataria que este tipo de grupos genera.

El componente de garantías de seguridad enfatizó en la importancia que tiene la participación política de los excombatientes sin que se afecten sus derechos. Para esto, la seguridad debe tener como centro a la persona y articular las medidas de seguridad con las medidas de desarrollo y bienestar individuales y colectivas. Bajo esa concepción, la seguridad 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*

⁷²³ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (24 de noviembre de 2016). Página 7.

⁷²⁴ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (24 de noviembre de 2016). Página 77.

*reconocidos y tratados como tales, el Gobierno Nacional establecerá un nuevo Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.”*⁷²⁵

De acuerdo con lo expuesto, el Gobierno Nacional tiene la obligación de intensificar las acciones en contra de las organizaciones y de las conductas criminales responsables de homicidios y masacres. El AFP insiste en que el Estado buscará romper cualquier nexo entre la política y el uso de las armas. Las instituciones creadas en este punto del AFP, como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, tienen la función de “*combatir y desmantelar las organizaciones y perseguir las conductas punibles objeto de este acuerdo*”⁷²⁶. En este sentido, el alcance de la seguridad está directamente relacionado con la vida, la seguridad y la integridad personal. Otras entidades que concurren al cumplimiento de dicho componente son la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (Punto 3.4.4) y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional (Punto 3.4.5) y la Subdirección especializada de seguridad y protección de la Unidad Nacional de Protección (Punto 3.4.7.4.1). También, fue prevista la creación de un Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales que diseñaría la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (Punto 3.4.9). Este aspecto, configura un enfoque preventivo a las acciones coordinadas de las diferentes entidades.

En este escenario, consideramos importante referir que el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (en adelante SISEP), consagrado en el punto 2.1.2.1, está directamente relacionado con la prevención y la protección de los firmantes de paz que decidan participar en política. Dicho componente indica que el Gobierno dispondrá de los “*recursos necesarios para proteger la integridad de sus dirigentes, hombres y mujeres, que participan en la actividad política atendiendo sus necesidades específicas*”⁷²⁷. Inclusive, este sistema contempló la creación de una instancia de evaluación y monitoreo que debía evaluar y ajustar la estrategia y procedimientos para garantizar las condiciones de seguridad. Aquella es la Instancia de Alto Nivel (punto 3.2.7.2) y sería la encargada de promover el desarrollo y la implementación del sistema. Los participantes de dicho organismo son: el Presidente de la República, el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa, el Consejero de Derechos Humano de la Presidencia de la República, el Comandante de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional, el Director de la Unidad Nacional de Protección y del movimiento que surgiera del tránsito de las FARC-EP a la legalidad, hoy partido político Comunes.

La introducción de este componente indicó que “*El acuerdo sobre garantías de seguridad está enfocado en la lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y*

⁷²⁵ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (24 de noviembre de 2016). Páginas 77-78.

⁷²⁶ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (24 de noviembre de 2016). Páginas 77-78.

⁷²⁷ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (24 de noviembre de 2016). Página 40.

*defensoras 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 paz.*⁷²⁸

El punto 4 busca la solución al problema de las drogas ilícitas. Para tal efecto, *“promueve una nueva visión de un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico”*⁷²⁹. Por su parte, el punto 5 establece la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición que combina mecanismos judiciales y extrajudiciales. Aquellos contribuirán *“al esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido, la búsqueda de los seres desaparecidos y la reparación del daño causado a personas, a colectivos y a territorios enteros”*⁷³⁰.

Finalmente, en el punto 6 se crea una Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, que sirve de instancia para *“la resolución de diferencias, y el impulso y seguimiento a la implementación legislativa. Adicionalmente crea un mecanismo de acompañamiento para que la comunidad internacional contribuya de distintas maneras a garantizar la implementación del Acuerdo Final”*⁷³¹.

13. En conclusión, el AFP buscó establecer una agenda programática para la solución de problemas articulados por cada temática. También, consagró los mecanismos para realizar el seguimiento y el monitoreo de la implementación de los componentes del AFP. A continuación, presentaremos una breve reseña sobre dichos instrumentos.

Mecanismos de implementación y verificación

14. Uno de los principios que guían la implementación del AFP fue el de la *“Profundización de la democracia y ‘construir sobre lo construido’”*. Este establece que ***“La implementación de lo acordado se liderará y ejecutará aprovechando al máximo la institucionalidad existente, y reconociendo las competencias de los diferentes niveles de gobierno. Se buscará que las instancias y los mecanismos de articulación institucional que se crean en los diferentes puntos del Acuerdo Final contribuyan a fortalecer dicha***

⁷²⁸ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (24 de noviembre de 2016). Página 8.

⁷²⁹ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (24 de noviembre de 2016). Página 8.

⁷³⁰ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (24 de noviembre de 2016). Página 8.

⁷³¹ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (24 de noviembre de 2016). Página 9.

*institucionalidad y de esta manera fortalecer la democracia”*⁷³² (énfasis agregado).

15. Para tales efectos, el Acuerdo diseñó la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Aquella tiene las siguientes funciones:

“- Servir de espacio para el manejo de cualquier situación o diferencia entre las partes que se pueda presentar tras la firma del Acuerdo Final, que no implique al Mecanismo de Monitoreo y Verificación de Naciones Unidas.

*- Hacer seguimiento a todos los componentes del Acuerdo Final y verificar su cumplimiento, respetando lo establecido respecto al acompañamiento internacional y sin perjuicio de las funciones del MM&V.”*⁷³³ (Énfasis agregado)

El punto 6.3 sobre el componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) consagró que:

“la creación de un mecanismo de verificación de los acuerdos que tendrá un componente internacional, que a su vez, es parte del mecanismo de implementación de los acuerdos y tendrá como propósito comprobar el estado y avances de la implementación de los mismos, identificar retrasos o deficiencias, brindar oportunidades de mejoramiento continuo, así como contribuir a fortalecer su implementación.

*En este mecanismo la verificación consistirá en el análisis de la información recolectada durante el proceso de monitoreo, con el fin de constatar el cumplimiento o no de los acuerdos. Establecerá cuáles son los avances en la implementación, cuáles son los temas en desarrollo y cuáles son los puntos de discusión y controversia, para que producto de esa caracterización y elementos de juicio, soportada en la constatación de datos y hechos, se evalúe el cumplimiento de lo acordado y las medidas de solución que tengan como fin último, su debida implementación.”*⁷³⁴

16. El punto 6.3.3 consagró la Misión política de verificación de la Naciones Unidas y le otorgó la obligación de *“verificar la reincorporación de las FARC-EP y la implementación de medidas de protección y seguridad personal y colectiva.”*. Específicamente, sobre las garantías de seguridad, debe verificar de manera especial los siguientes aspectos:

⁷³² Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (24 de noviembre de 2016). Página 195.

⁷³³ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (24 de noviembre de 2016). Página 200.

⁷³⁴ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (24 de noviembre de 2016). Página 210.

- “a. Medidas de protección, seguridad personal y colectiva.*
- b. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, en especial para los integrantes de las FARC-EP y sus familias.*
- c. Los Programas Integrales de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.*
- d. La Misión deberá ser de carácter político y estar compuesta por personal desarmado y con experiencias en Derechos Humanos.”*⁷³⁵

17. En conclusión, el AFP previó unos mecanismos para hacer el seguimiento a la implementación. Aquellos, cuentan con las herramientas para enfrentar los diferentes problemas que pudieran surgir en dicho proceso de desarrollo del acuerdo.

Los tiempos de implementación del Acuerdo

18. En relación con la temporalidad para la implementación del AFP, el artículo 2º del Acto Legislativo 02 de 2017, estableció que su término de vigencia sería de tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo. Al analizar la constitucionalidad de dicho término temporal, en la **sentencia C-630 de 2017**⁷³⁶ expresó que aquel *“establece es un periodo que se estima adecuado para garantizar unas precisas condiciones sustantivas y procesales dirigidas al cumplimiento del Acuerdo Final. De hecho, como el cumplimiento de algunos compromisos están priorizados a corto plazo, mientras otros están proyectados para su ejecución a mediano y largo plazo, resulta previsible que el constituyente derivado haya considerado pertinente asegurar, durante un determinado periodo, el desarrollo e implementación normativa de tales compromisos, a través de los canales de producción jurídica previstos en la Constitución y la ley.”*⁷³⁷ En ese sentido, la Corte reconoció que la fase de desarrollo normativo e implementación era de largo aliento. En tal sentido, ese límite temporal configuraba un principio de estabilidad y seguridad respecto de lo acordado.

Adicionalmente, la providencia concluyó que *“Como principio que subyace al propio Acuerdo de Paz, busca mantener los compromisos asumidos en el Acuerdo Final en razón a que se trata de una política pública de Estado dirigida a la consecución de la paz y, por lo mismo, se proyecta más allá de un periodo gubernamental. En esta dirección, se reduce el riesgo de que se retroceda u obstruya el grado de cumplimiento del Acuerdo o, sea incierto, para las partes y el propio Estado, en su conjunto, las obligaciones que se han derivado del Acuerdo Final.”*⁷³⁸

⁷³⁵ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (24 de noviembre de 2016). Página 213.

⁷³⁶ MM.PP Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

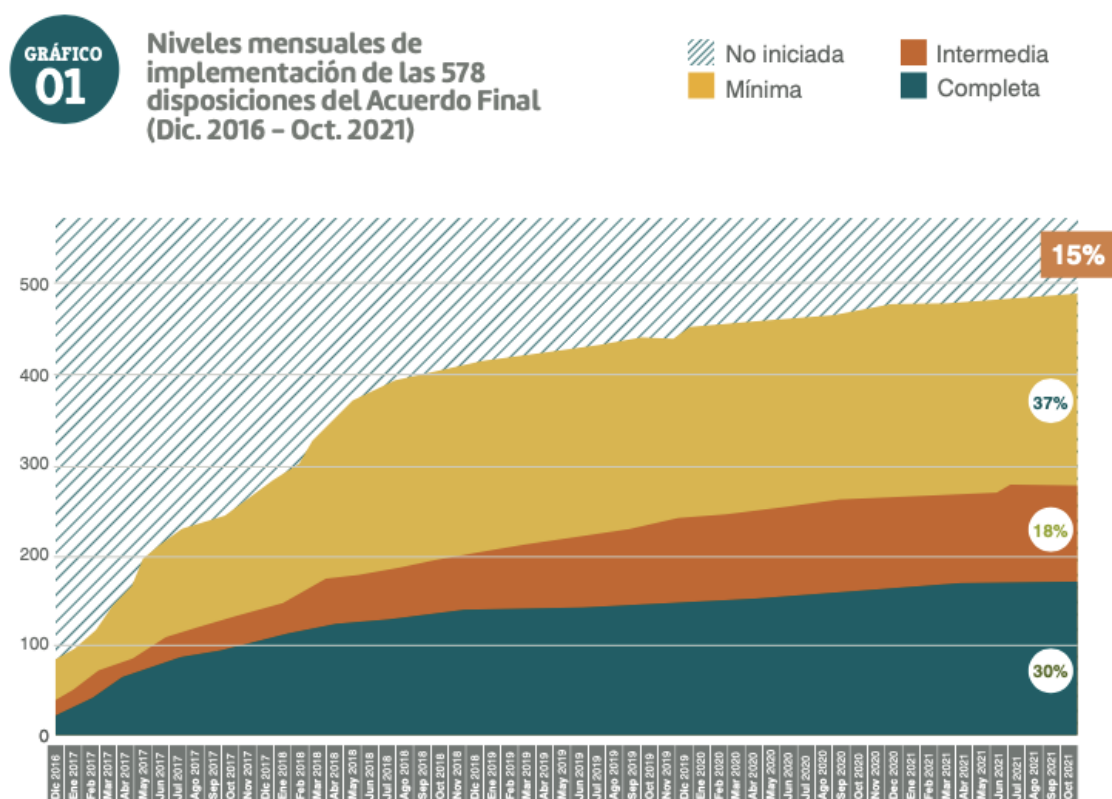
⁷³⁷ Sentencia C-630 de 2017. MM.PP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo. Fundamento jurídico 2.6.

⁷³⁸ Sentencia C-630 de 2017. MM.PP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo. Fundamento jurídico 2.6.

19. En suma, la temporalidad para la implementación del AFP garantiza la buena fe y los criterios de racionalidad. Además, le otorga estabilidad a la implementación de los diferentes componentes. El plazo previsto para tal fin fue pactado en 3 periodo presidenciales.

Implementación del AFP en Colombia

20. El Instituto Kroc precisó que el AFP tiene 578 disposiciones. A octubre de 2021, el estado de implementación era el siguiente: i) el 30% (172 disposiciones) ha logrado completarse; ii) el 18% (106 disposiciones) ha llegado a un nivel intermedio de implementación; iii) el 37% (211 disposiciones) se encuentra en un nivel mínimo; y, iv) 15% no ha iniciado su implementación. Este análisis fue presentado en el siguiente gráfico⁷³⁹:

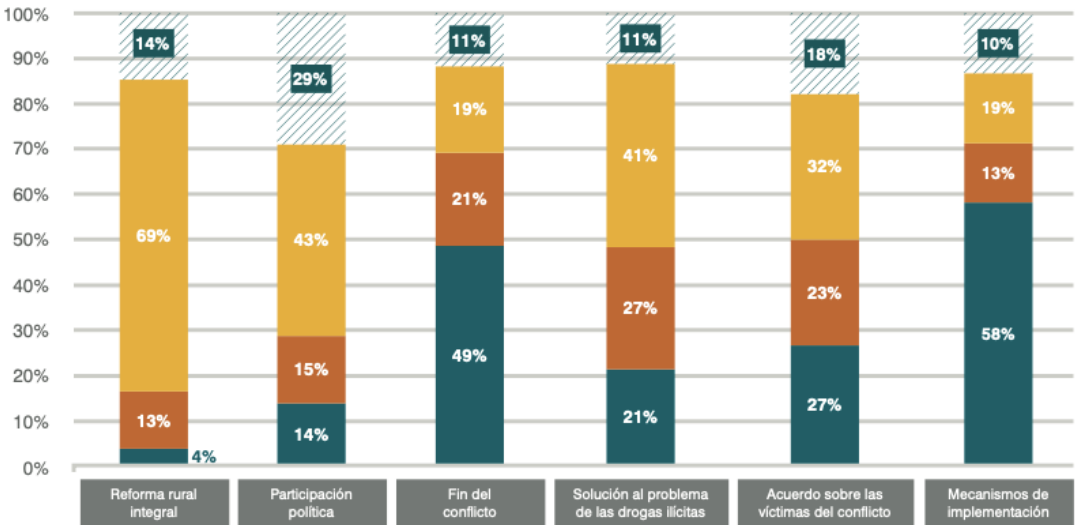


Fuente: Instituto Kroc. Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia. Logros, desafíos y oportunidades para aumentar los niveles de implementación. Diciembre de 2016-octubre de 2021.

21. Sobre la implementación de los componentes, el mencionado instituto presentó la siguiente gráfica⁷⁴⁰:

⁷³⁹ Instituto Kroc. Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia. Logros, desafíos y oportunidades para aumentar los niveles de implementación. Diciembre de 2016-octubre de 2021. Pág. 5.

⁷⁴⁰ Ibidem. Pág. 8.



Fuente: instituto Kroc. Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia. Logros, desafíos y oportunidades para aumentar los niveles de implementación. Diciembre de 2016-octubre de 2021

22. Como se observa, el punto 3 del AFP tiene un 49% de los componentes completados; el 21% tiene una implementación intermedia; el 19% tiene una ejecución mínima; y, el 11% no ha iniciado. En tal sentido, este componente, en 3 años de periodo presidencial, tiene una implementación completa cercana al 50%.

23. En tal sentido, manifestó que luego de 5 años de la firma del Acuerdo Final, identificó 3 comportamientos: i) los compromisos urgentes para consolidar el fin del conflicto y la arquitectura de la implementación previstos principalmente en los puntos 3 y 6 se **completaron rápidamente** sin perjuicio de algunos temas en materia de garantías de seguridad que están pendientes; ii) los compromisos de los puntos 4 y 5 avanzan y, de mantener su ritmo, se completarían en el término previsto. Lo anterior, sin perjuicio de algunos compromisos que no se rigen bajo esta regla como aquellos relacionados con el PNIS; y, iii) compromisos que han reportado mínimos avances de cara al momento actual de la implementación, particularmente los puntos 1 y 2 y de los enfoques diferenciales. De no adoptarse las medidas pertinentes, es probable que no se puedan completar en el tiempo previsto⁷⁴¹.

El Acuerdo Final de Paz y las experiencias internacionales de implementación de acuerdos

24. El AFP que firmó el Gobierno colombiano con las FARC en el 2016 reconoció la importancia de incluir temas complementarios a la dejación de las armas del grupo armado. Aquellos, son consideradas disposiciones propias de una paz liberal. Es decir, incluyó elementos sobre la democracia

⁷⁴¹ Ibidem.

(participación política), los derechos humanos, la gobernanza y la justicia, entre otras reformas que se consideraron necesarias para eliminar las causas del conflicto armado⁷⁴². En este sentido, la implementación de un acuerdo de paz de manera plena nunca ha sido posible desde el fin de la Guerra Fría⁷⁴³. En buena medida, la complejidad de incluir disposiciones desde la perspectiva de una paz liberal dificulta el cumplimiento de los mismos. Cada sociedad que se enfrenta a una etapa de transición tiene sus propias dinámicas y, por lo tanto, hacer comparaciones en el ámbito internacional sobre las experiencias de paz es una tarea difícil. Sin embargo, hay evidencia de que cuando se pactan disposiciones que comprenden ámbitos más allá de la seguridad y se implementan, los acuerdos de paz parecen ser más efectivos durante un tiempo mayor, pero no es una condición necesaria para que esto sea así⁷⁴⁴.

25. Ahora bien, los costos de las obligaciones que se derivan de los acuerdos de paz, en especial cuando sus disposiciones tienen un carácter prestacional tan marcado, son muy altos⁷⁴⁵. Esto podría ser uno de los elementos que ha dificultado que los acuerdos se implementen al 100% en el mundo. Así, lejos de ser un caso único, el AFP en Colombia contiene muchísimas disposiciones relacionadas con programas de desarrollo y con altos costos fiscales, sociales, políticos, institucionales y económicos, entre otros. Adicionalmente, aunque parece contraintuitivo, aquellos mecanismos de verificación que no han sido consensuados pueden tener un efecto negativo en la implementación por la desconfianza que genera entre las Partes⁷⁴⁶.

26. En tal sentido, las negociaciones buscan transformaciones que inciden en las causas sociales y políticas del conflicto, de manera adicional a la seguridad y, en relación con los niveles de implementación de las disposiciones, hay mayores oportunidades de lograr una paz estable y que mejore la calidad de vida de la gente⁷⁴⁷. Sin embargo, la implementación plena de los Acuerdos en los últimos 30 años ha sido siempre incompleta.

⁷⁴² Roger Mac Ginty, Madhav Joshi & SungYong Lee (2019) Liberal Peace Implementation and the Durability of Post-war Peace, *International Peacekeeping*, 26:4, 457-486, DOI: 10.1080/13533312.2019.1618189

⁷⁴³ Roger Mac Ginty, Madhav Joshi & SungYong Lee (2019) Liberal Peace Implementation and the Durability of Post-war Peace, *International Peacekeeping*, 26:4, página 467, DOI: 10.1080/13533312.2019.1618189. En este artículo, los autores explican que el promedio del cumplimiento en la implementación de disposiciones sobre los acuerdos de paz está en un 70%. Es decir que los acuerdos de paz no se han implementado por completo, en parte porque

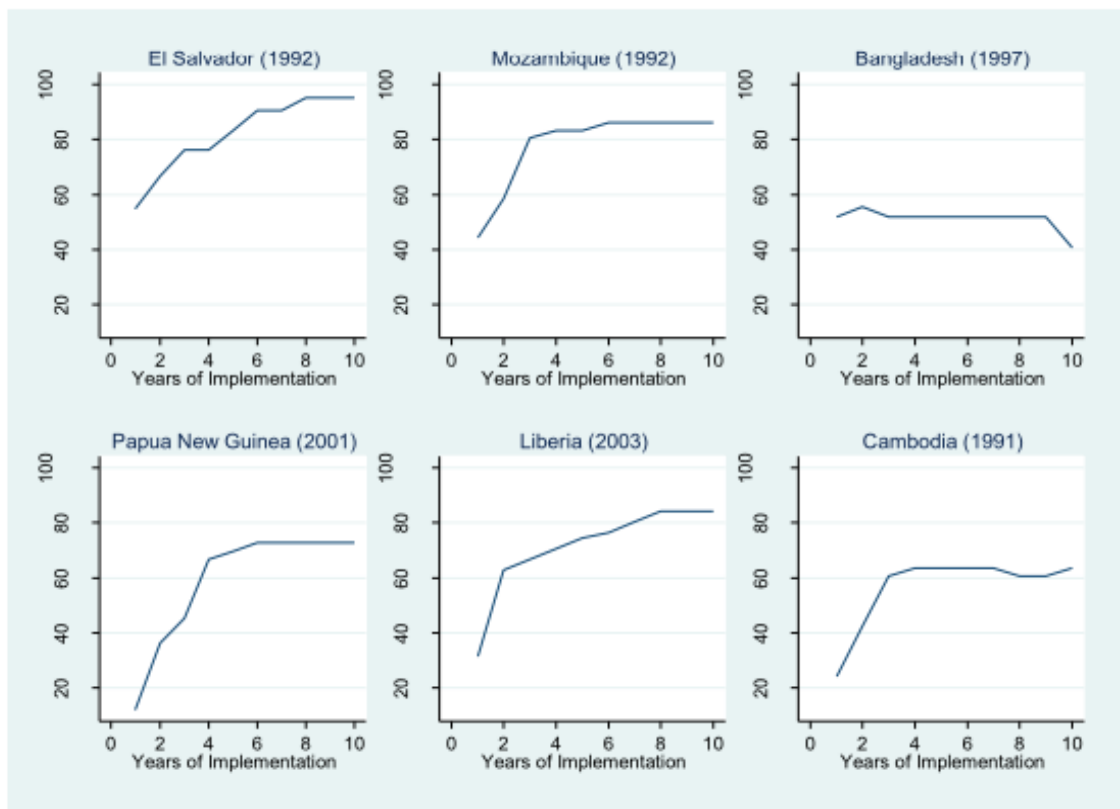
⁷⁴⁴ Roger Mac Ginty, Madhav Joshi & SungYong Lee (2019) Liberal Peace Implementation and the Durability of Post-war Peace, *International Peacekeeping*, 26:4, págs. 479-480, DOI: 10.1080/13533312.2019.1618189.

⁷⁴⁵ Quinn, J., & Echavarría Álvarez, J. (2020). Peace Agreements. *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, 1–7. DOI:10.1007/978-3-030-11795-5_140-2

⁷⁴⁶ Roger Mac Ginty, Madhav Joshi & SungYong Lee (2019) Liberal Peace Implementation and the Durability of Post-war Peace, *International Peacekeeping*, 26:4, págs. 480, DOI: 10.1080/13533312.2019.1618189.

⁷⁴⁷ Quinn J., Echavarría Álvarez J. (2021) Peace Agreements. In: Richmond O., Visoka G. (eds) *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*. Palgrave Macmillan, Cham. Página 6. https://doi.org/10.1007/978-3-030-11795-5_140-2

27. Para **MAC GINTY**, el tiempo de implementación de algunos acuerdos en el mundo puede verse reflejado de la siguiente manera⁷⁴⁸:



Fuente: Mac Ginty. Liberal Peace Implementation and the Durability of Post-war Peace, International Peacekeeping. 2019.

28. El alcance de la implementación de las disposiciones de los acuerdos de paz, que responden a elementos de la paz liberal, presenta las siguientes conclusiones: i) este tipo de disposiciones tienen una implementación promedio del 70% alrededor del mundo, en los acuerdos posteriores a 1990; ii) cada uno de los acuerdos de paz ha tenido sus propias dinámicas de implementación. Aquellas reflejan la política internacional, transnacional y local, así como las condiciones económicas del país. Mientras hay países como El Salvador o Mozambique que lograron una parte de la implementación de sus disposiciones en los primeros cinco años, la mayoría de los procesos lograron avances en tiempos de 10 años con implementaciones paulatinas; y, sin embargo, iii) en ningún caso se logró la implementación completa de todas las disposiciones, una vez transcurrieron luego de la década de implementación⁷⁴⁹.

Estado de Cosas Inconstitucional

Presupuestos para la declaratoria del ECI

⁷⁴⁸ Roger Mac Ginty, Madhav Joshi & SungYong Lee (2019) Liberal Peace Implementation and the Durability of Post-war Peace, International Peacekeeping, 26:4, págs. 468, DOI: 10.1080/13533312.2019.1618189.

⁷⁴⁹ Roger Mac Ginty, Madhav Joshi & SungYong Lee (2019) Liberal Peace Implementation and the Durability of Post-war Peace, International Peacekeeping, 26:4, págs.467-469, DOI: 10.1080/13533312.2019.1618189.

29. El ECI es una realidad fáctica⁷⁵⁰. Por lo tanto, corresponde a circunstancias de hecho que, una vez advertidas por el juez constitucional, debe ser declarada. Así, su existencia está determinada por dos factores: (i) la vulneración masiva y sistemática de los derechos fundamentales de un número significativo de personas; la cual se produce (ii) como consecuencia de fallas estructurales por parte del Estado en la garantía de aquellos⁷⁵¹. Estas dos condiciones se erigen como la columna vertebral que determinan la naturaleza de las órdenes que se profieren en el marco de un ECI, las formas del seguimiento de estas y los criterios de superación de aquel.

30. Conforme a ello, la jurisprudencia de esta Corporación ha sistematizado seis características que permiten identificar la existencia de un ECI. Aquellas son las siguientes: (i) la existencia de una vulneración masiva y sistemática de varios derechos fundamentales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar sus derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la falta expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades. Lo anterior, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; y, (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial⁷⁵².

31. De las seis características expuestas, la primera constituye un elemento esencial del ECI. Esto es, la existencia de una vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de un grupo significativo de la población⁷⁵³. Por su parte, las restantes comprenden elementos que permiten

⁷⁵⁰ Sentencia T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. Fundamento jurídico 9.1.1.

⁷⁵¹ Cfr. Sentencia T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. Fundamento jurídico 9.1.1.; Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 22; Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 7; y, Sentencia SU-090 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento jurídico 28.

⁷⁵² Cfr. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 7. Reiterada en: Sentencia T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. Fundamento jurídico 9.1.1; y, Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. Fundamento jurídico 4.1.5.

⁷⁵³ Al respecto, la Sentencia T-762 de 2015, por medio de la cual se reiteró el ECI en materia carcelaria y penitenciaria, afirmó que *“El ECI se encuentra claramente orientado por la necesidad de reestablecer ‘la confluencia armónica de los contenidos iusfilosóficos que fundamenta los derechos, con los contenidos materiales que los hacen efectivos, valiéndose de los últimos desarrollos del constitucionalismo, que han madurado la idea de una Constitución viviente’.* (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 22). De igual manera, en el marco del seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado declarado por la Sentencia T-025 de 2004, esta Corporación ha sostenido que la finalidad de la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública de desplazamiento consiste en garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población

al juez constitucional inferir la existencia de fallas estructurales que guardan una relación causal con la vulneración generalizada de derechos fundamentales en la población.

32. En distintas oportunidades, la Corte ha resuelto sobre la procedencia o no de la declaratoria de un ECI. La siguiente tabla expone las decisiones más relevantes sobre la materia. Aquella incluye la **Sentencia T-762 de 2015**⁷⁵⁴ que, si bien no declara un ECI, reitera el ya existente en materia del sistema penitenciario. Además, constituye un referente jurisprudencial actual y relevante.

Sentencia	Tema
SU-559 de 1997	Afiliación de prestaciones sociales de docentes
T-068 de 1998	Retraso de Cajanal para responder peticiones
T-153 de 1998	Personas privadas de la libertad
SU-250 de 1998	Sistema notarial (Falta de concurso)
T-289 de 1998	No pago de salarios a docentes en Magdalena
T-559 de 1998	No pago de mesadas pensionales en Chocó
T-590 de 1998	Falta de protección a defensores de DDHH
T-606 de 1998	Salud, asistencia médica y suministro de medicamentos a presos
T-525 de 1999	No pago de mesadas pensionales en Bolívar
T-606 de 1999	No pago de mesadas pensionales en Montería
SU-090 de 2000	No pago de mesadas pensionales en Chocó
T-025 de 2004	Desplazamiento forzado
T-234 de 2012	Víctimas del conflicto armado – no declaró el ECI.
A-110 de 2013	Colpensiones
T-388 de 2013	Personas privadas de la libertad
T-762 de 2015	Reiteración ECI personas privadas de la libertad
T-302 de 2017	Pueblo Wayuu

Fuente: elaboración de los despachos de las Magistradas que suscriben el presente salvamento parcial de voto.

33. **Naturaleza excepcional de los ECI.** En el marco de un ECI, la intervención del juez constitucional en la política pública resulta excepcional, pues no podría ser de otra forma en un Estado de Derecho que garantiza la separación de las Ramas del Poder Público. En ese sentido, la excepcionalidad del carácter estructural de las fallas advertidas y que guardan una relación causal directa con la vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales, son los presupuestos que justifican la intervención del juez y, no en cada uno de los defectos en la política pública⁷⁵⁵. Por ejemplo, esta Corporación estableció que dicha intervención es *excepcional y residual* en la política pública de desplazamiento forzado y, está condicionada a la constatación

(Cfr. Auto 385 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 26; y, Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.4.)

⁷⁵⁴ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷⁵⁵ Cfr. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 6.3.1.4. Reiterado en el Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.4.

de *bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales* que, pese a provocar vulneraciones masivas y sistemáticas de los derechos fundamentales, no reciben una adecuada respuesta por parte de la administración⁷⁵⁶.

34. *Naturaleza de las órdenes que se profieren en el marco de un ECI.* La jurisprudencia constitucional ha distinguido la tipología de órdenes que pueden adoptar los jueces constitucionales en el marco de un proceso de tutela. Lo expuesto, con la finalidad de conjurar la situación que vulnera o amenaza los derechos fundamentales. Estas han sido caracterizadas como *órdenes simples y órdenes complejas*. Las *órdenes simples*: (i) están encaminadas a ordenar una acción o abstención por parte de la autoridad demandada; (ii) dicha acción u omisión, normalmente, corresponde a una sola autoridad; y, (iii) su cumplimiento, generalmente, debe darse en un término de 48 horas. Las *órdenes complejas*, por su parte: (a) requieren un número plural de acciones u abstenciones; (b) involucran la actividad coordinada de varias autoridades o sujetos; y, (c) requieren de un periodo de tiempo relativamente extenso para su cabal cumplimiento⁷⁵⁷.

35. Adicionalmente, también puede proferir *órdenes estructurales*. Aquellas se caracterizan porque son de uso exclusivo de la Corte Constitucional y suponen un mayor grado de injerencia en el diseño y la ejecución de políticas públicas. Por ello, las medidas proferidas en el marco de un ECI corresponden a esta categoría. Están dirigidas a: (i) declarar, reiterar, modificar o dar por superado un estado de cosas inconstitucional, (ii) orientar o reorientar la estrategia de superación de un ECI; o, aquellas que pueden (iii) analizar políticas públicas⁷⁵⁸.

36. En particular, las *órdenes estructurales* proferidas en el marco de un ECI buscan contener las falencias estructurales de la respuesta institucional. Tienen el objetivo de terminar con la vulneración masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población objeto de protección e impedir la ocurrencia de nuevas afectaciones por los mismos hechos⁷⁵⁹.

37. Esta Corporación señaló que las órdenes estructurales no implican una delimitación o restricción del Gobierno Nacional para diseñar e implementar los instrumentos de la política que permitan el goce efectivo de los derechos⁷⁶⁰. En ese sentido, no corresponde al juez de tutela definir de manera

⁷⁵⁶ Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.4.

⁷⁵⁷ Cfr. Auto 548 de 2017; Auto 693 de 2017 y Sentencia T-267 de 2018. Reiteradas en la Sentencia SU-092 de 2021.

⁷⁵⁸ Cfr. Sentencia T-357 de 2017; Auto 548 de 2017; Auto 693 de 2017; Sentencia T-267 de 2018 y Sentencia SU-092 de 2021 M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁷⁵⁹ Cfr. Sentencia T-672 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 100.

⁷⁶⁰ Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 10.1.

precisa y detallada las acciones que el Ejecutivo debe adelantar para superar la situación advertida en el ECI. Tal situación implicaría la sustitución de las autoridades competentes por parte de la Corte.

38. **Formas de seguimiento al ECI en la Corte Constitucional.** Los ECI son de creación jurisprudencial, por ello, en virtud de la particularidad de cada caso, este Tribunal estableció diferentes mecanismos de seguimiento que pueden agruparse en tres:

- **Seguimiento en cabeza del juez de conocimiento.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, una vez la Corte revisa una tutela, la decisión es comunicada al juez de primera instancia para que notifique a los actores y adopte las medidas a las que haya lugar para asegurar el cumplimiento de sus decisiones. Este es el mecanismo de seguimiento por defecto.

- **Seguimiento mixto ante los jueces de instancia.** Dadas las especificidades del caso en concreto, esta Corporación puede considerar necesario conformar una comisión o cuerpo colegiado encargado de realizar un seguimiento al ECI y brindar insumos a la autoridad judicial respectiva (normalmente, el juez de conocimiento). Ello, con el objetivo de establecer el grado de cumplimiento de las órdenes estructurales⁷⁶¹.

- **Seguimiento en cabeza de la Corte Constitucional.** Este mecanismo se ha adoptado en dos supuestos concretos: (i) en aquellos eventos en que los jueces de conocimiento no cuentan con la capacidad (política o institucional) para hacer el seguimiento. En tal escenario, esta Corporación decide asumir el cumplimiento de sus decisiones; y, (ii) en aquellas decisiones donde, junto con la declaratoria del ECI, este Tribunal decide asumir su seguimiento.

39. Con fundamento en que las órdenes estructurales proferidas en el marco de un ECI buscan dinamizar las actuaciones de las autoridades competentes

⁷⁶¹ Cfr. En la Sentencia T-302 de 2017, esta Corporación ordenó el establecimiento de un mecanismo especial de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la superación del ECI advertido, conformado por las autoridades a cargo de formular, ejecutar y evaluar la política pública de la cual depende el goce efectivo de los derechos tutelados y con la participación de las autoridades indígenas; en la Sentencia T-762 de 2015 fijó un mecanismo de seguimiento a las órdenes estructurales en donde la Defensoría del Pueblo lideraba el seguimiento, la Procuraduría General de la Nación vigilaba el cumplimiento de la sentencia y al Ministerio de la Presidencia se le encargó la articulación de las entidades concernidas; la Sentencia T-388 de 2013, por su parte, ordenó a la Defensoría del Pueblo, junto con la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, acordar con el Gobierno la manera como se acompañaría y se haría el seguimiento a las órdenes impartidas en esta; la Sentencia T-153 de 1998 ordenó a la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación supervigilar los proyectos para las nuevas construcciones y para las adecuaciones de las edificaciones penales que resultaran del plan requerido; mientras que la Sentencia T-068 de 1998 ofició a la Procuraduría General de la Nación para que se encargara de velar por el cumplimiento de la decisión judicial, a la Contraloría General de la República para que evaluara el grado de eficiencia y eficacia en el proceso de adecuación de la Caja Nacional de Previsión y a la Defensoría del Pueblo para que vigilara la efectividad de los derechos cuya vulneración fue advertida en la providencia.

cuyo anquilosamiento genera la situación advertida, el seguimiento a estas generalmente implica un esfuerzo logístico y técnico que la Corte Constitucional no puede satisfacer plenamente por sí misma⁷⁶². De igual manera, el juez constitucional no debe, por el simple hecho de constatar la existencia de un ECI, abrogarse las competencias asignadas a distintas entidades dentro del andamiaje legal y constitucional⁷⁶³.

40. En las recientes declaraciones de ECI, esta Corporación ha establecido mecanismos de seguimiento en cabeza de los órganos de control y, por las entidades con injerencia directa en el diseño y la ejecución de las políticas públicas relativas al ECI⁷⁶⁴. También, ha optado por hacer seguimientos directos como en el caso de la **Sentencia T-025 de 2004**.

41. ***Mecanismos de seguimiento de ECI basados en el goce efectivo de los derechos e indicadores.*** La vulneración masiva y sistemática de los derechos fundamentales justifica la intervención excepcional del juez constitucional. Este es el parámetro que determina la superación del ECI. En distintos pronunciamientos, la Corte ha enfocado el esfuerzo institucional en la garantía del goce efectivo de los derechos. Por ejemplo, la Sentencia T-388 de 2013⁷⁶⁵ estableció que la política criminal y carcelaria debía poner en el centro de sus preocupaciones el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad⁷⁶⁶. De esta forma, resaltó que la fijación de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos constituye una herramienta idónea para que el Estado asegure que sus

⁷⁶² Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 103.

⁷⁶³ Cfr. Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. Fundamento jurídico 8.1.2.2; y, Sentencia T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. Fundamento jurídico 9.2.1.

⁷⁶⁴ Cfr. En la Sentencia T-302 de 2017, esta Corporación ordenó el establecimiento de un mecanismo especial de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la superación del ECI advertido, conformado por las autoridades a cargo de formular, ejecutar y evaluar la política pública de la cual depende el goce efectivo de los derechos tutelados y con la participación de las autoridades indígenas; en la Sentencia T-762 de 2015 fijó un mecanismo de seguimiento a las órdenes estructurales en donde la Defensoría del Pueblo lideraba el seguimiento, la Procuraduría General de la Nación vigilaba el cumplimiento de la sentencia y al Ministerio de la Presidencia se le encargó la articulación de las entidades concernidas; la Sentencia T-388 de 2013, por su parte, ordenó a la Defensoría del Pueblo, junto con la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, acordar con el Gobierno la manera como se acompañaría y se haría el seguimiento a las órdenes impartidas en esta; la Sentencia T-153 de 1998 ordenó a la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación supervigilar los proyectos para las nuevas construcciones y para las adecuaciones de las edificaciones penales que resultaran del plan requerido; mientras que la Sentencia T-068 de 1998 ofició a la Procuraduría General de la Nación para que se encargara de velar por el cumplimiento de la decisión judicial, a la Contraloría General de la República para que evaluara el grado de eficiencia y eficacia en el proceso de adecuación de la Caja Nacional de Previsión y a la Defensoría del Pueblo para que vigilara la efectividad de los derechos cuya vulneración fue advertida en la providencia.

⁷⁶⁵ M.P. María Victoria Calle Correa.

⁷⁶⁶ Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Correa Calle. Fundamento jurídico 8.2.7.1.

acciones y omisiones estén dirigidas, realmente, al cumplimiento de sus deberes constitucionales⁷⁶⁷.

42. Posteriormente, la **Sentencia T-672 de 2015⁷⁶⁸** estableció que el seguimiento al cumplimiento de las órdenes estructurales debía estar orientado por la consecución de metas y objetivos formulados en clave del goce efectivo de derechos fundamentales, y no la mera ejecución de actividades o gestiones administrativas⁷⁶⁹. Por tanto, la superación del ECI advertido implica la constatación del avance y cumplimiento de metas puntuales relativas al goce efectivo de los derechos de la población carcelaria. Lo anterior, por cuanto el eje de la declaración del ECI y su objetivo último consiste en la garantía de los derechos de la población privada de la libertad⁷⁷⁰.

Por su parte, la **Sentencia T-302 de 2017⁷⁷¹** consideró que para dar superado el estado de cosas inconstitucional advertido se requería, cuando menos, que las oportunidades de los niños y niñas wayuu para construir autónomamente su plan de vida en condiciones de dignidad sean las mismas que tienen en promedio las niñas y niños del resto de Colombia. Con base en lo anterior, estableció una serie de niveles mínimos de garantía de goce efecto de derechos fundamentales que se debían alcanzar en al menos cuatro indicadores básicos⁷⁷².

43. Por último, en el marco del seguimiento a la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado declarado en la **Sentencia T-025 de 2004**, esta Corporación ha reconocido la formulación de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos como un instrumento necesario en la evaluación de la superación del ECI desde el año 2005⁷⁷³. En particular, el **Auto 373 de 2016⁷⁷⁴** reiteró la consideración del goce efectivo de los derechos de la población desplazada como el criterio central para evaluar la superación del ECI. Por lo anterior, delimitó los umbrales específicos para cada componente de la política pública que debían alcanzarse para determinar la superación del ECI en la materia⁷⁷⁵. Con miras a garantizar una medición idónea de la superación del ECI, fundamentada en la garantía efectiva de los derechos de esta población, la Sala Especial de Seguimiento ordenó la consolidación de una batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos⁷⁷⁶.

44. ***Experiencias particulares. El seguimiento al ECI de desplazamiento forzado.*** Este proceso de seguimiento es uno de los más complejos y largos al

⁷⁶⁷ Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Correa Calle. Fundamento jurídico 8.2.7.2.

⁷⁶⁸ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷⁶⁹ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 101.

⁷⁷⁰ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 113 a 114.

⁷⁷¹ M.P. Aquiles Arrieta Muñoz.

⁷⁷² Sentencia T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Muñoz. Fundamento jurídico 9.1.4.2.

⁷⁷³ Cfr. Autos 176, 177 y 178 de 2005.

⁷⁷⁴ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁷⁵ Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.3.

⁷⁷⁶ Cfr. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

interior de la Corte. Durante su existencia, aquel ha evolucionado para materializar, de la mejor manera posible, los derechos de la población en situación de desplazamiento.

45. En concreto, ha tenido cinco etapas definidas por la identificación de los obstáculos que afectan la garantía de los derechos de la población desplazada. También, por la existencia de cambios legales o administrativos que impactaron el ritmo de avance en la superación del ECI.

45.1. En una primera etapa del seguimiento (2004 a 2006), la Corte encontró que la vulneración de los derechos de las víctimas no era atribuible a una única autoridad, sino que se trataba de un problema estructural que afectaba toda la política pública dispuesta para la atención y protección de esta población. En consecuencia, la **Sentencia T-025 de 2004** contempló dos tipos de órdenes: simples (para atender la situación de las personas que presentaron las 108 acciones de tutela revisadas) y estructurales (para restaurar el orden constitucional a través de la corrección de las fallas y problemas estructurales de la política pública en materia de desplazamiento forzado)⁷⁷⁷.

En ese sentido, este Tribunal dictó órdenes generales que buscaban identificar y superar los problemas estructurales que obstaculizaban el cumplimiento de las medidas adoptadas en la mencionada providencia. Durante ese período, este Tribunal profirió remedios relacionados con: (i) el presupuesto destinado a garantizar los derechos de la población desplazada; (ii) la coordinación entre la Nación y el territorio; (iii) los mínimos de protección y el carácter dialógico del proceso; y, (iv) la identificación de las áreas de la política de atención a la población desplazada. En especial, en las que se presentan los problemas más graves y los rezagos más significativos.

Esta primera fase finalizó cuando la Corte reasumió la competencia del seguimiento a través del **Auto 206 de 2007**. Lo anterior, debido a que los jueces de primera instancia no contaban con las herramientas adecuadas para asegurar el cumplimiento de las órdenes estructurales⁷⁷⁸. No obstante, el

⁷⁷⁷ En relación con las órdenes estructurales es necesario tener en cuenta que las mismas se denominan así, entre otros factores, porque: (i) están encaminadas a superar los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales que dieron origen al ECI; (ii) demandan la realización y verificación de una serie de acciones complejas en las cuales, además, intervienen diversos actores; y (iii) requieren el transcurso de un tiempo significativo para su cumplimiento. En contraste, las órdenes simples implican una decisión de “*hacer o de abstenerse de hacer algo que se encuentra dentro de la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden y se puede adoptar y ejecutar en corto tiempo usualmente mediante una sola decisión o acto*”. Corte Constitucional. Sentencia T-418 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa y Autos 368 de 2016 y 265 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷⁷⁸ En efecto, esa providencia resolvió lo siguiente: “**PRIMERO.- REASUMIR la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento, incluyendo la apertura y tramitación de los incidentes de desacato a los que haya lugar, con miras a garantizar que las autoridades competentes adopten las medidas efectivamente encaminadas a superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno y asegurar el goce efectivo de los**

seguimiento sobre los casos particulares continuó en cabeza de los respectivos jueces de conocimiento de las acciones de tutela.

45.2. En la segunda etapa del seguimiento (2007 a 2010), la Corte se concentró en: (i) la definición de los parámetros para la evaluación de la superación del ECI (**Auto 008 de 2009**). En particular, los indicadores como instrumento de valoración en el **Auto 116 de 2008**; y, (ii) la incorporación del enfoque diferencial dentro de la política pública. Aquel, debe realizarse mediante la identificación de los impactos diferenciales generados por el desplazamiento forzado sobre las mujeres (**Auto 092 de 2008**); los niños, niñas y adolescentes (**Auto 251 de 2008**); los pueblos indígenas (**Auto 004 de 2009**); las comunidades afrocolombianas (**Auto 005 de 2009**); y las personas en situación de discapacidad (**Auto 006 de 2009**). Durante esta etapa, la Sala de Seguimiento celebró sesiones regionales y temáticas que contribuyeron a la definición de estos ámbitos del seguimiento.

Esta actuación se produjo como consecuencia de la identificación que realizó esta Corporación de los obstáculos advertidos en los autos proferidos durante 2005 y 2006. En particular: (i) la ausencia de indicadores que permitieran el examen sobre el avance en la garantía de los derechos de la población desplazada; y, (ii) la persistencia de la emergencia humanitaria y el impacto desproporcional sobre los grupos de especial protección constitucional.

Bajo este entendido, el **Auto 117 de 2008** solicitó información a las autoridades del Gobierno Nacional sobre el cumplimiento de la **Sentencia T-025 de 2004**, así como de sus autos de seguimiento, con el propósito de determinar el grado de cumplimiento de esa decisión o los elementos necesarios para iniciar un incidente de desacato, ante un presunto desconocimiento de las órdenes estructurales.

El **Auto 385 de 2010** cerró esta etapa. En ese momento, requirió información al Gobierno y aclaró las competencias del seguimiento y la necesidad de la intervención excepcional de la Corte en la materia. En ese momento, el Gobierno había planteado sus reparos frente a los alcances del seguimiento y su relación con el ECI, pero la Sala Especial de Seguimiento confrontó los reclamos con los resultados alcanzados por el Gobierno para garantizar los derechos de la población. En esa oportunidad, la Corte dictó múltiples órdenes de carácter estructural. Aquellas estaban a cargo de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas⁷⁷⁹. Esas medidas tenían la finalidad de solucionar las falencias identificadas por esta Corporación en el marco del referido seguimiento.

45.3. La tercera etapa (2011 a 2014) estuvo impulsada por la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En este contexto, el seguimiento se concentró en dos líneas: (i) asegurar los niveles mínimos de protección alcanzados para la población desplazada definidos en el **Auto 219**

derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia”. (Énfasis de la Sala). Corte Constitucional. Auto 206 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷⁷⁹ Anteriormente Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

de 2011; y, (ii) adoptar medidas dirigidas a la protección de pueblos y comunidades particulares. En esta oportunidad, la Sala profirió decisiones sobre el enfoque diferencial para las personas en situación de discapacidad en el **Auto 173 de 2014** y se verificó la afectación particular de algunas comunidades específicas afrodescendientes en el **Auto 073 de 2014** y sobre algunos territorios con el **Auto 074 de 2014**.

45.4. En el cuarto período (2015-2017), el seguimiento se concentró en la recopilación de la información requerida para realizar la valoración contenida en el **Auto 373 de 2016**. Aquella actuación constituyó un *“corte de cuentas frente a las medidas ordenadas, y a las acciones adelantadas por las autoridades responsables, a lo largo de los más de diez años que ha durado este proceso, haciendo la salvedad de los enfoques diferenciales, sobre los cuales se va a realizar un pronunciamiento específico”*. El **Auto 266 de 2017** realizó el análisis del componente étnico; el **Auto 737 de 2017** estudió el enfoque de género; y el **Auto 765 de 2018** enfatizó el seguimiento en el componente de niños, niñas y adolescentes.

Tal y como se observa, entre el año 2017 y 2018 hay una transición. En este tiempo, la Corte enfocó el seguimiento en la valoración de las órdenes contenidas en los autos diferenciales. Aquellos no fueron objeto de análisis en el **Auto 373 de 2016**. En relación con la valoración integral, adoptó un tiempo de espera que permitiera decantar el impacto de la implementación del Acuerdo de Paz en la garantía de los derechos de la población desplazada.

45.5. La quinta fase inicia formalmente con la audiencia pública ordenada por el **Auto 634 de 2018**. Antes de este pronunciamiento, fue firmado el *“Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*. Aquel, tal y como lo advirtió el Gobierno Nacional en el informe anual 2017, generaba un impacto sustancial en el avance de los componentes de la política pública sobre los cuales esta Corporación se pronunció mediante **Auto 373 de 2016**.

Esta etapa del seguimiento, que persiste hasta el día de hoy, ha sido de racionalización y territorialización de aspectos del seguimiento. El **Auto 331 de 2019** estableció las pautas para consolidar la batería de indicadores e insistió en el enfoque territorial. De esta manera, puedan hacerse análisis específicos sobre las zonas que están más afectadas. En esta fase, la Sala también analizó el impacto de la emergencia sanitaria por el COVID 19 en la atención de la población en situación de desplazamiento en el **Auto 811 de 2021**.

46. En suma, la experiencia de la Corte en materia de seguimientos de declaratoria de ECI es valiosa. Cada ECI tiene particularidades, pero coinciden ineludiblemente en: i) la identificación de los derechos vulnerados, los mínimos constitucionalmente protegidos y las obligaciones de las entidades conminadas al proceso para su garantía; y, ii) la necesidad de instrumentos de medición (indicadores) que permitan establecer la garantía del goce efectivo de derechos y avanzar hacia la superación del mismo.

Exposición de los argumentos que sustentan nuestra posición disidente con la Sentencia SU-020 de 2022

La Corte no es una instancia de verificación AFP

47. Tal y como lo advertimos, en este apartado presentaremos las razones concretas de nuestro salvamento parcial de voto a la **Sentencia SU-020 de 2022**. Consideramos que la decisión mayoritaria de declarar un ECI estuvo sustentada en la revisión integral de la implementación del AFP. En tal sentido, manifestamos que a la Corte no le correspondía emprender la verificación de los niveles de cumplimiento del acuerdo. Tal circunstancia, implicó que este Tribunal asumiera injustificadamente una competencia que no tiene.

En tal sentido, esta Corporación se instituyó en un centro de decisión, de valoración y de verificación del AFP que no fue acordado por las Partes. Esta situación genera una intromisión indebida y desproporcionada de la Corte en la implementación del acuerdo. Además, puede afectar la confianza y el desarrollo de buena fe del mismo.

48. De esta manera, la Corte excedió sus competencias al verificar los niveles de implementación del AFP. En la práctica, la decisión adoptada por la mayoría impuso infundadamente a este Tribunal como una instancia y un mecanismo de decisión ajeno y extraño a lo acordado. Con todo, a pesar de dicha dificultad sustancial, consideramos que aun con la equivocada aproximación metodológica empleada en la providencia, no están cumplidos los presupuestos para declarar el ECI.

49. A continuación, demostraremos la ausencia de acreditación de los presupuestos para la declaratoria del ECI; los problemas para la implementación del AFP con ocasión de la creación de una Sala Especial de Seguimiento; las dificultades operativas del seguimiento; y, la ampliación del objeto de la tutela y la reducción de los tiempos de implementación pactados en el AFP por cuenta de las órdenes proferidas por la mayoría en el marco del ECI.

Falta de acreditación de los presupuestos constitucionales para la declaratoria de un ECI

50. Reiteramos que el ECI es una situación fáctica⁷⁸⁰ abierta y directamente incompatible con la Constitución⁷⁸¹, en la cual *“el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal”*⁷⁸² y las autoridades públicas *“tejen su actividad al margen de los derechos humanos y de sus obligaciones constitucionales”*⁷⁸³.

⁷⁸⁰ Corte Constitucional, sentencia T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

⁷⁸¹ Corte Constitucional, sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷⁸² Corte Constitucional, sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷⁸³ Id.

La jurisprudencia constitucional ha sistematizado seis presupuestos indicativos, no taxativos, que el juez debe examinar al momento de constatar la existencia de un ECI:

*(i) la existencia de una vulneración masiva y sistemática de varios derechos fundamentales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar sus derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; y, (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial*⁷⁸⁴.

Los presupuestos sistematizados por la jurisprudencia constitucional persiguen una finalidad constitucional principal: limitar la facultad del tribunal constitucional de declarar un ECI con el objeto de garantizar que su injerencia en la política pública sea *excepcional y provisional*⁷⁸⁵ y, de esta forma, salvaguardar el principio de separación de poderes. En efecto, estos presupuestos exigen que la Corte Constitucional motive suficiente y razonadamente⁷⁸⁶ la declaratoria del ECI y lleve cabo un estudio probatorio exhaustivo que permita inferir, con un alto grado de certeza, que existe una situación fáctica manifiestamente incompatible con el orden constitucional que justifica su intervención.

No existía un ECI en relación con el componente de garantía de seguridad del punto 3 del AFP

51. En nuestro criterio, en este caso no se encontraba acreditado que existiera un ECI en relación con la implementación del componente de garantías de seguridad de la población de excombatientes contenido en el punto 3 del AFP. Compartimos que la muerte de cualquier excombatiente es un hecho gravísimo que afecta sustancialmente la confianza de la población signataria. Asimismo, la garantía de seguridad de esta población es un pilar esencial del AFP y de todo el proceso de justicia transicional. Por lo tanto, el contexto de riesgo al que se enfrentan los desmovilizados exige que el Estado

⁷⁸⁴ Cfr. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada en: Sentencia T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez y, Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁷⁸⁵ Corte Constitucional, auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁸⁶ Corte Constitucional, auto 385 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

adopte medidas que garanticen de forma efectiva e inmediata dicho postulado. Sin embargo, a partir del examen de los presupuestos para la declaratoria de un ECI desarrollados por la jurisprudencia constitucional, encontramos que las pruebas que fueron aportadas al expediente constitucional no evidenciaban, si quiera *prima facie*, que existía una vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales de la población de excombatientes y que esta tuviera como causa fallas institucionales estructurales. Observamos con preocupación que la mayoría de la Sala adoptó una aproximación en extremo flexible a la declaratoria de un ECI, que contraría el principio de separación de poderes y es profundamente inconveniente para la implementación del AFP. En otras palabras, la mayoría flexibilizó los requisitos al tal punto que los vació de contenido.

(i) No existía una vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales

52. La Corte Constitucional ha empleado dos criterios para constatar si una vulneración de derechos fundamentales es “*masiva y generalizada*” y, por tanto, permite evidenciar razonablemente la existencia de un estado de cosas inconstitucional: (i) la naturaleza de las violaciones y (ii) su grado de generalidad. En cuanto a lo primero, este tribunal ha sostenido que una vulneración es “*masiva*” si existe una transgresión frecuente⁷⁸⁷, sistemática⁷⁸⁸ y multidimensional⁷⁸⁹ de múltiples⁷⁹⁰ derechos fundamentales. En cuanto a lo segundo, ha indicado que la violación podrá catalogarse como “*generalizada*” si, a partir de un examen cualitativo, es posible concluir que afecta a un grupo de sujetos en su conjunto. Por ejemplo, en aquellos eventos en los que la causa de las amenazas o las vulneraciones es la simple pertenencia de una persona a tal grupo⁷⁹¹.

53. En este caso, la mayoría de la Sala concluyó que el “*alcance*” del concepto de masividad de las violaciones debía ser fijado desde una perspectiva concordante con los principios de confianza y reciprocidad exigidos en los procesos de justicia transicional y “*ser interpretado de manera que se logre equilibrar la asimetría que surge para los*

⁷⁸⁷ Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁷⁸⁸ Ibid.

⁷⁸⁹ La jurisprudencia ha identificado que la trasgresión implica que, de una misma problemática, se comprometan múltiples derechos fundamentales de los miembros del grupo. En tal sentido la sentencia T-025 de 2004, con el propósito de demostrar la masiva vulneración de derechos subrayó que a la población desplazada le eran desconocidos “*los derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños*”. Igual es el caso de las sentencias T-388 de 2013 y la T-302 de 2017, respecto de las personas privadas de la libertad y la crisis de alimentación en La Guajira respectivamente.

⁷⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia SU-559 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷⁹¹ La Corte Constitucional ha entendido en algunos casos que la masividad incorpora el hecho de que, por el sólo hecho de pertenecer a un grupo específico, los individuos se enfrentan a la vulneración u amenaza de sus derechos fundamentales. Cfr. Corte Constitucional, sentencias T-388 de 2013 y T-302 de 2017.

excombatientes al momento de la suscripción del Acuerdo”. Con fundamento en esta premisa, concluyó que, al “*margen de la masividad*” de las violaciones, “*lo que suceda en materia de seguridad con cada una de las personas que suscribió el Tratado Final de Paz y sus derechos afecta indefectible y profundamente a todas las demás*”.

54. Consideramos que, en este caso, aun a la luz de un examen que tuviera en cuenta este contexto específico y particular del conflicto armado en Colombia y la situación de asimetría en la que los reinsertados se encuentran como consecuencia de la dejación de armas, no era posible concluir que existía una vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de los excombatientes en los términos de la jurisprudencia constitucional. A esa conclusión llegamos por las siguientes razones.

55. Primero. La mayoría de la Sala Plena no identificó con precisión cuáles eran los derechos fundamentales de la población de excombatientes que estaban siendo vulnerados. La mayoría consideró que la garantía de seguridad de esta población debía abordarse a partir de un concepto de “*seguridad humana*” que “*se enfoca en la situación económica, la salud, la seguridad personal y las libertades individuales*” e incluye el derecho de las personas a “*vivir libremente y a que su dignidad sea respetada y también comprende el derecho de las personas a estar libres de miedo y de miseria, a contar con iguales oportunidades y a desarrollar plenamente su potencial humano*”. Con fundamento en dicha aproximación del concepto de seguridad, la mayoría parecería haber inferido que el incumplimiento de las garantías de seguridad causaba necesariamente una vulneración multidimensional y sistémica de todos los derechos fundamentales de la población firmante. Consideramos que dicha argumentación confunde la noción de *interdependencia* e *indivisibilidad* de los derechos fundamentales con la existencia de una vulneración masiva y sistemática de los mismos como presupuesto para declarar un ECI. La interdependencia e indivisibilidad de los derechos fundamentales implica que su “*eficacia conjunta es supuesto de la dignidad humana*”⁷⁹²; no que la vulneración de un derecho fundamental produce, *per se*, una vulneración multidimensional y sistémica de otros derechos. Un enfoque al presupuesto de masividad y generalidad de este tipo es problemático desde el punto de vista dogmático y desconoce la naturaleza excepcional de la declaratoria de los ECI.

56. Segundo. La mayoría de la Sala presumió, no probó, que “*lo que suceda en materia de seguridad con cada una de las personas que suscribió el Tratado Final de Paz y sus derechos afecta indefectible y profundamente a todas las demás*”. El incumplimiento del deber de garantía de seguridad del Estado frente a un excombatiente ciertamente puede afectar la *confianza* de la población signataria en el proceso de paz, pero no es posible inferir que dicha afectación constituye, *necesariamente*, una vulneración sistemática de los derechos fundamentales individuales de sus miembros o colectivos del grupo.

⁷⁹² Corte Constitucional, sentencia C-113 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

57. Tercero. Al margen de las falencias argumentativas en el razonamiento de la mayoría, encontramos que en este caso no existía evidencia suficiente que demostrara la existencia de una vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de población signataria. El asesinato de casi 300 excombatientes constituye sin duda una violación gravísima de su derecho fundamental a la vida. Sin embargo, la mayoría no demostró que la vulneración masiva y sistemática del derecho bajo análisis se hubiere producido por la inobservancia de las obligaciones estatales en la materia. Como se expuso, la masividad y generalidad de las violaciones es un criterio cualitativo, no cuantitativo, que exige demostrar que los derechos fundamentales de un grupo considerado en su conjunto son vulnerados de forma sistemática como consecuencia de fallas institucionales estructurales.

58. En este caso, la postura mayoritaria indicó que los derechos fundamentales a la vida, la seguridad y la integridad personal de los accionantes fueron vulnerados por las entidades accionadas. Sin embargo, no se aportaron pruebas que demostraran, siquiera *prima facie*, de qué manera y en qué medida estos derechos se vulneraron a las personas desmovilizadas, para establecer que dicha situación es masiva y generalizada. Tampoco qué fallas estructurales existen en los esquemas de protección implementados por la UNP o qué falencias se presentan en la implementación del componente de garantía de seguridad de los excombatientes del punto 3 del AFP. Finalmente, no explicó el nexo causal entre la vulneración sistemática y las fallas estructurales específicas. Por el contrario, de acuerdo con las cifras aportadas por el Gobierno⁷⁹³, las cuales no fueron desvirtuadas por los accionantes e intervinientes, (i) la vida, seguridad e integridad personal del 98% de los reinsertados ha sido garantizada por el Estado, y (ii) la mayoría de los excombatientes que han sido asesinados no habían solicitado medidas de protección a la UNP.

(ii) No se acreditó la existencia de fallas estructurales en las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para garantizar la seguridad de los excombatientes

59. La Corte Constitucional ha señalado que para declarar un ECI debe demostrarse que las medidas legislativas, administrativas y presupuestales que forman parte de una determinada política pública adolecen de *fallas o falencias institucionales estructurales*⁷⁹⁴. Una falencia institucional es estructural si: (i) afecta distintos componentes de una política pública de atención diseñada por el Estado⁷⁹⁵, (ii) su superación compromete la intervención de varias entidades y “*requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones*”⁷⁹⁶; y (iii) es la causa⁷⁹⁷ o, por lo menos

⁷⁹³ Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 27 de mayo de 2021, pág.53.

⁷⁹⁴ Corte Constitucional, sentencias T-098 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; SU-090 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-025 de 2004. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

⁷⁹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2014. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷⁹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-232 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

tiene una relación directa⁷⁹⁸ con la vulneración de derechos fundamentales que se pretende conjurar con la declaratoria del ECI⁷⁹⁹. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la mera insuficiencia de las medidas para proteger los derechos de determinada población o la existencia de algunas deficiencias en la implementación de una política pública de atención no habilitan la declaratoria de un ECI⁸⁰⁰.

60. Consideramos que en este caso no existía evidencia de que las medidas legislativas, administrativas y presupuestales que forman parte de la política pública de garantía de seguridad de la población de excombatientes adolecían de fallas estructurales. Lo anterior, por tres razones:

61. Primero. Las obligaciones relacionadas con la protección de los derechos a la vida, la seguridad y la integridad son esencialmente de medio y no de resultado. No obstante, en relación con la población excombatiente, las obligaciones estatales en la materia se desarrollaron con mayor detalle. Conforme a ello, el AFP, y más concretamente, su desarrollo normativo, estableció una serie de obligaciones de resultado cuyo cumplimiento se demostró como expondremos en el siguiente punto (e.g. la creación de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad). Adicionalmente, algunas obligaciones de resultado relacionadas con la formulación de políticas públicas, dada su complejidad, no pueden cumplirse en el corto plazo (sin que esto signifique del desconocimiento de los derechos). De ahí la importancia de que en este caso se hubiesen decretado medidas complejas y urgentes, pero no estructurales.

⁷⁹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

⁷⁹⁸ Corte Constitucional, sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. “2. *La figura del Estado de Cosas Inconstitucional, es aquella mediante la cual esta Corte, como otros Tribunales en el mundo, ha constatado que en algunas situaciones particulares el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal. Se ha decretado al verificar el desconocimiento de la Constitución en algunas prácticas cotidianas en las que interviene la Administración, y en las que las autoridades públicas, aún al actuar en el marco de sus competencias legales, tejen su actividad al margen de los derechos humanos y de sus obligaciones constitucionales, en relación con su respeto y garantía. Solo aparece cuando se ha reconocido la existencia de dos fenómenos concurrentes: de un lado del compromiso masivo y generalizado de un número plural de derechos fundamentales y, de otro, de la relación de éste con fallas estructurales del Estado, que tornan ineficaces las órdenes que el juez de tutela pueda emitir en forma aislada*” (subrayado fuera del texto).

⁷⁹⁹ En la sentencia T-302 de 2017 la Sala Plena reconoció los esfuerzos del Gobierno Nacional para hacer frente a la crisis de La Guajira. Sin embargo, resaltó que “*las entidades territoriales (...) no han adoptado las medidas necesarias. No hay un plan territorial de seguridad alimentaria y nutricional, no hay un documento de red para la prestación de servicios de salud, ni se han planeado los proyectos a nivel territorial para garantizar el acceso al agua*”.

⁸⁰⁰ En igual sentido, al analizar criterios para establecer superadas las causas de intervención del juez de tutela en la política pública, esta Corporación señaló que “*el juez no debe mantener su intervención ante cualquier falla de la política pública o hasta que se superen todas las dificultades que enfrenta, toda vez que no es su competencia ‘solucionar cada uno de los problemas’ que afectan la capacidad institucional*”. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento 1.4.

Por otra parte, el análisis de las obligaciones de medio no evidenció un incumplimiento derivado de fallas estructurales. Sobre el particular, advertimos que el asesinato de miembros de la población excombatiente no es suficiente para concluir que existe una falla estructural en la política pública relacionada con la garantía de seguridad de esta población. Tampoco, que esta sea la causa o tenga una relación directa con la vulneración del derecho a la vida que han padecido miembros de este grupo. Igualmente, en relación con el derecho a la seguridad, la responsabilidad al Estado por la muerte de algún excombatiente está condicionada a la demostración del dolo, la falta de cuidado o la falta de diligencia de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales en materia de seguridad, a saber: (i) el deber de identificación del riesgo extraordinario, (ii) el deber de valoración del riesgo, (iii) el deber de definir e implementar oportunamente las medidas de protección, (iv) el deber de evaluar periódicamente el riesgo y las medidas de protección correspondientes y (v) el deber de brindar una respuesta efectiva ante situaciones de concreción del riesgo⁸⁰¹. Es evidente que, en este caso, se concluyó que la responsabilidad debía atribuirse exclusivamente por el resultado. No se demostró la falta de cuidado de la institucionalidad ni el incumplimiento de los deberes legales o asumidos por el Estado en el AF.

62. En este caso, no existían pruebas de que la omisión del cumplimiento de las obligaciones de garantía y seguridad a cargo de la UNP, así como las supuestas falencias de implementación del punto 3 del AFP, habían sido la causa de la vulneración de los derechos de los 272 excombatientes que habían sido asesinados. Por el contrario, reiteramos que las cifras y estadísticas aportadas por el Gobierno al presente proceso constitucional, sin que se hubieran contradicho por los accionantes, daban cuenta de que la mayoría de estos excombatientes (242), no habían solicitado medidas de protección a la UNP⁸⁰².

63. Segundo. La mayoría de la Sala parecería haber concluido que en este caso la declaratoria del ECI en relación con el componente de garantías de seguridad era procedente, porque *“no se han expedido todas las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de derechos fundamentales alegada”* por los excombatientes. Esta aproximación desconoce que el objeto de las sentencias que declararan un ECI no es llevar a cabo un examen de suficiencia de una política que busque identificar fallas y retrasos en una política pública *-pues todas las tienen-* sino demostrar que estas son estructurales y causan una vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales.

64. En el presente asunto, observamos que el Estado ha emitido un número sustancialmente significativo de medidas legislativas, administrativas y presupuestales con el objeto de cumplir con los compromisos que forman

⁸⁰¹ Corte Constitucional, sentencia T-239 de 2021. M.P Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸⁰² El Director de la UNP, en su intervención en la Mesa Técnica del 13 de septiembre de 2021, señaló que 243 de los excombatientes que fueron asesinados no iniciaron la *“hoja de ruta”* para obtener medidas de protección.

parte del componente de garantías de seguridad previsto en el punto 3 del AFP. El siguiente cuadro sintetiza algunas de estas medidas:

Naturaleza	Norma o medida
Legislativas	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”; Decreto Ley 885 de 2017 “por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz”; Decreto Ley 895 de 2017 “por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”; Decreto Ley 897 de 2017 “por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas” y la Ley 1941 de 2018 relativa a las Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEII. Además, el Gobierno Nacional habría apoyado la estructuración de aproximadamente 66 proyectos de ley.
Administrativas	Decreto 2278 de 2019 referido a la implementación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEII; Decreto 1138 de 2021 “por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna”; el Plan Estratégico de Seguridad y Protección y la expedición del CONPES 3931 de 2018.
Presupuestales	Ley 1865 de 2017 “por la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”; Decreto Ley 248 de 2017 “por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado”; Decreto Ley 298 de 2017 “por el cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000” y Decreto 691 de 2017 “por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el ‘Fondo Colombia en Paz (FCP)’”.

65. En nuestro criterio, este número significativo de medidas que han sido adoptadas exigía que la Sala llevara a cabo una valoración integral de los componentes de la política pública de garantía de seguridad de los excombatientes y, a partir de dicho examen, debía demostrar que esta adolecía de fallas sistémicas que eran la causa de una vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales. Sin embargo, observamos con preocupación que la Sala no llevó a cabo un examen de esta naturaleza y presumió, sin prueba alguna, que se presenta insuficiencia de algunas medidas legales, administrativas y presupuestales, lo cual, además a su juicio, constituía una falencia estructural que autorizaba al juez constitucional continuar interviniendo en el diseño, desarrollo y ejecución de políticas públicas de seguridad.

66. Tercero. La alegada “falta de articulación normativa” y el supuesto “paralelismo institucional” a partir de los cuales la Sala justificó la declaratoria del ECI, no acreditaban la existencia de falencias estructurales en la implementación del componente de garantías de seguridad del punto 3 del AFP. El acuerdo de paz es un plan de acción que no puede entenderse “como un conjunto de disposiciones jurídicas definidas, comprendidas estas como proyectos normativos específicos”⁸⁰³. Por esta razón, la Corte Constitucional ha reconocido que las autoridades cuentan con un amplio “margen de

⁸⁰³ Corte Constitucional, sentencia C-379 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

apreciación para elegir los medios más apropiados con el fin de cumplir de buena fe con los contenidos y finalidades del Acuerdo Final”⁸⁰⁴. La obligación de cumplir el acuerdo de buena fe no impide que las autoridades que tienen a cargo su implementación diseñen nuevos mecanismos o instancias no contempladas en el acuerdo; únicamente prohíbe que “se adopten medidas que no tengan como propósito su implementación y desarrollo”⁸⁰⁵.

67. En tales términos, consideramos que lo que la Sala denominó “*falta de adecuación normativa*” o “*paralelismo institucional*” no constituye una falencia estructural en la política pública de garantía de seguridad de la población de excombatientes. Por ejemplo, en el caso del ECI en materia de desplazamiento forzado la Corte estableció que un paralelismo normativo se constituía en una falla estructural solo cuando generan problemas de coordinación que inciden en el goce efectivo de derechos⁸⁰⁶.

Adicionalmente, la mayoría desconoció que: (i) el acuerdo no es un proyecto normativo específico y, por lo tanto, no impide que se adopten medidas de implementación que no fueron previstas originalmente. De otro lado, (ii) las medidas adoptadas por el Gobierno estaban amparadas por el margen de configuración que la Corte Constitucional ha reconocido a las autoridades en la implementación del AFP. Por último, (iii) la adopción de estas medidas no contrariaba el principio de buena fe y de reciprocidad, dado que efectivamente tenían como propósito lograr la implementación del componente de seguridad de los excombatientes, de conformidad con lo acordado y con el desarrollo que prevén las autoridades y particulares competentes para el efecto.

(iii) No existía una omisión prolongada

68. La Corte Constitucional ha sostenido que para declarar un ECI debe constatarse la existencia de una “*omisión prolongada de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos*”⁸⁰⁷. Una omisión es prolongada si las entidades públicas responsables no han adoptado medidas para solucionar las falencias institucionales estructurales por un período de tiempo muy largo⁸⁰⁸. De otro lado, las omisiones deben ser “*protuberantes*”⁸⁰⁹, lo cual exige demostrar la renuencia consciente o la falta

⁸⁰⁴ Corte Constitucional, sentencia C-630 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo y SU-316 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁸⁰⁵ Id.

⁸⁰⁶ Así se constató, en el Auto 266 de 2017. En dicha providencia, la Sala Especial advirtió la existencia de un paralelismo entre los programas dirigidos a la protección de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento forzado, particularmente entre las medidas dispuestas en el Decreto 4622 de 2011 y los Planes de Salvaguarda Étnica. Dicho paralelismo se reflejó en la descoordinación entre la Unidad para las Víctimas, el extinto INCODER y la Unidad de Restitución de Tierras. Cfr. Corte Constitucional. Auto 266 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸⁰⁷ Corte Constitucional, sentencias T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. y T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

⁸⁰⁸ Corte Constitucional, sentencia SU-090 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁸⁰⁹ Id.

de voluntad política y administrativa de las entidades responsables en el diseño de estrategias y políticas públicas para superar la situación vulneradora⁸¹⁰. Según la jurisprudencia constitucional, las omisiones pueden catalogarse como protuberantes si se mantienen en el tiempo a pesar de que: (i) las problemáticas sistemáticas han sido identificadas de “*larga data*”⁸¹¹ y las soluciones ya han sido diagnosticadas y (ii) la inacción es reiterada⁸¹², pese a “*los diferentes llamados de atención, diagnósticos y órdenes que han formulado respectivamente parlamentarios, jueces, procuradores, defensores del pueblo, contralores o académicos y veedores ciudadanos*”⁸¹³.

69. En el caso bajo estudio, el requisito de la omisión prolongada y protuberante debía ser analizado de una manera concordante con los principios de confianza y reciprocidad exigidos en el contexto específico y ser interpretado de manera que se logre equilibrar la asimetría que surge para la población excombatiente al momento de suscripción del acuerdo. Sin embargo, consideramos que, aun a partir de una interpretación flexible de este requisito que atienda las particularidades del proceso de justicia transicional, en el expediente no reposaba evidencia suficiente que demostrara la existencia de una omisión, *prima facie*, prolongada y protuberante de las autoridades en el cumplimiento de las obligaciones de garantía de seguridad de los excombatientes.

Tal y como hemos expuesto, la mayoría no hizo un análisis específico de las obligaciones relacionadas con los diferentes derechos a tutelar, sino que hizo una exposición en términos agregados. Esto generó que se mezclaran obligaciones de medio y de resultado, así como de corto, mediano y largo plazo. A continuación, explicamos con mayor detalle las razones de nuestra conclusión.

70. Primero. La implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria, previsto en el punto 3 del AFP, debe llevarse a cabo de forma gradual y progresiva durante el plazo de 3 periodos presidenciales. Esto implica que es natural que en los primeros 4 años de implementación existan algunos compromisos que no se encuentren cumplidos en su integridad. En este sentido, en principio es impropio concluir, como lo hizo la mayoría de la Sala, que existía una omisión “*prolongada*” en su implementación, con fundamento en que, en la fase de implementación inicial-intermedia en la que actualmente se encuentra el acuerdo, todos los compromisos que forman parte de este componente no se habían cumplido integralmente.

71. Segundo. Aunque no le correspondía a la Corte revisar la implementación del AFP, la metodología de análisis empleada por la mayoría centró su estudio en dicha materia. En ese sentido, eludió considerar que el componente de seguridad está compuesto por 52 compromisos. Aquellos, son

⁸¹⁰ Id.

⁸¹¹ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸¹² Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁸¹³ Id.

variados, tienen una naturaleza e importancia diferenciada y, cuentan distintos plazos de cumplimiento (corto, mediano y largo).

72. El 3 de mayo de 2021, el Instituto Kroc presentó a la Corte un informe sobre el “estado de la implementación de compromisos suscritos en el Acuerdo Final relacionados con la protección de personas en proceso de reincorporación en relación con el estado de implementación del componente de garantías de seguridad”. Según el informe, este componente cuenta con 52 compromisos que pueden clasificarse en 5 temas: (i) Pacto Político Nacional, (ii) la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad - CNGS, (iii) la Unidad Especial de Investigación y desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales – UEI, (iv) el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política - SISEP y (v) el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios – Programa Integral. Al respecto, esa institución certificó que, para ese momento, de las disposiciones asociadas a la seguridad y la protección de personas en proceso de reincorporación, (i) el 17.3% “se encuentran en un nivel completo”, (ii) el 21.1% se encuentran en un estado de implementación “intermedio”, (iii) 40.4% están en una fase de implementación “mínimo” o “inicial” y (iv) el 21.1% de las disposiciones no han iniciado su implementación. La siguiente tabla evidencia esta situación⁸¹⁴:



73. En nuestro criterio, estas cifras no prueban la existencia de una omisión protuberante y prolongada. Esto, porque la implementación mayoría de las medidas ya inició (79%) y el hecho de que el 40% de las disposiciones se encuentren en un nivel inicial es normal, habida cuenta de que el acuerdo aún se encuentra en su primera fase de implementación. Adicionalmente, las cifras generales de avance del punto 3 del AFP, arrojan que a octubre de 2021, el 89% del mismo ya inició su ejecución. En concreto, tiene un 49% de los componentes completados; el 21% tiene una implementación intermedia; el 19% tiene una ejecución mínima; y, el 11% no ha iniciado. En tal sentido,

⁸¹⁴ Instituto KROC, “Estado de la implementación de compromisos suscritos en el Acuerdo Final relacionados con la protección de personas en proceso de reincorporación en relación con el estado de implementación del componente de garantías de seguridad”. Escrito presentado el 3 de mayo de 2021, pág. 3.

este punto, en 3 años de periodo presidencial, tiene una implementación completa cercana al 50%⁸¹⁵.

74. Tercero. La mayoría de la Sala Plena no demostró que la inacción del Gobierno fuera reiterada y consciente pese a los llamados de atención de distintas autoridades. Por el contrario, de acuerdo con las pruebas que fueron remitidas al expediente, las autoridades responsables han adoptado medidas en respuesta al auto AI-0008 de la Sección de Ausencia de Reconocimiento de verdad y responsabilidad de la JEP del 29 de julio 2020. En concreto, en cumplimiento de dicho auto, el Gobierno adoptó las medidas que se sintetizan en la siguiente tabla:

Medidas adoptadas en cumplimiento del auto AI-008 de 2020	
1. Aprobación de lineamientos y planes	El Gobierno adoptó (i) los Lineamientos y el Plan de Acción de la Política Pública y Criminal en materia de desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales, (ii) el Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) de Personas en Reincorporación y (iii) el Plan Estratégico de Seguridad y Protección de Personas en Reincorporación por parte de la UNP.
2. Estudios de riesgos, alertas tempranas y medidas específicas	El Gobierno Nacional junto con la Defensoría del Pueblo, ha realizado (i) el seguimiento de las 79 alertas tempranas formuladas a personas en proceso de reincorporación y situación de riesgo, de las cuales 60 han tenido recomendaciones específicas y focalizadas. Además, (ii) la UNP ha adelantado estudios de riesgo, y ha tomado 626 medidas de protección individuales y colectivas para las personas en proceso de reincorporación. También, (iii) se demostró la presencia permanente de 24 unidades básicas de carabineros (763 efectivos), 69 pelotones del Ejército Nacional y 26 esquemas de protección colectivos de la UNP; (iv) la implementación de 308 esquemas de protección a excombatientes; (v) la reubicación de 191 casos de riesgo; la extracción de urgencia de la zona de riesgo en 16 casos; (vi) la estructuración de un programa de acompañamiento institucional y (vii) la implementación de programas de seguridad y la investigación de homicidios, desapariciones y tentativas con un avance del 51%.
3. Medidas de articulación institucional	El Gobierno afirmó que, desde la Mesa de Coordinación Interinstitucional, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, se han articulado diferentes actores para garantizar la seguridad y protección de los excombatientes.
4. Medidas presupuestales	El Gobierno señaló que se han aumentado las apropiaciones presupuestales destinadas para la implementación del AFP y, particularmente, para las entidades encargadas de garantizar la seguridad de los excombatientes. Por ejemplo, la UNP y la ARN han presentado variaciones significativas en los recursos del PGN durante el período 2018-2021. En 2021, las entidades presentaron un aumento de la apropiación de recursos del PGN respecto del año anterior en un 25% y 78%, respectivamente.

75. Consideramos que la adopción de estas medidas permite concluir que: (i) no se presentaba una omisión prolongada en los términos de la jurisprudencia constitucional, pues no existe una renuencia reiterada de parte de las

⁸¹⁵ Ibidem. Pág. 8.

autoridades en el cumplimiento de los compromisos del componente de garantía de seguridad y (ii) las falencias en la implementación de la política pública identificadas por la Sala no eran estructurales, pues podían ser atendidas y solventadas con los propios órganos e instancias de verificación de cumplimiento del AFP.

(iv) *No se han adoptado prácticas inconstitucionales como parte del procedimiento para garantizar la seguridad de los excombatientes*

76. Según la jurisprudencia de esta Corte, el juez constitucional debe examinar si las autoridades responsables han adoptado prácticas inconstitucionales, “*como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado*”⁸¹⁶. En términos generales, las prácticas constitucionales son barreras institucionales que obstaculizan el goce de los derechos fundamentales o condicionan su ejercicio al cumplimiento de requisitos injustificados y arbitrarios. La Corte Constitucional ha identificado, entre otras, las siguientes prácticas inconstitucionales: (i) la incorporación de la acción de tutela como requisito para obtener una respuesta de parte la administración, (ii) barreras sistémicas de acceso a la administración de justicia⁸¹⁷ y (iii) la presencia de prácticas de corrupción en los procesos de reconocimiento de derechos⁸¹⁸.

77. La mayoría de la Sala Plena concluyó que este presupuesto se encontraba acreditado, porque ha habido “*alrededor de ochocientas (800) solicitudes de protección de parte de la población desmovilizada, circunstancia que en sí misma resulta inconstitucional, pues el deber de velar por la vida y los derechos de las personas es una obligación constitucional de las autoridades*”. Además, en criterio de la mayoría, existía evidencia de que la población de excombatientes tenía que recurrir de forma reiterada y generalizada a la acción de tutela como condición para que las autoridades otorgaran medidas de protección.

78. Discrepamos de la posición de la mayoría. De un lado, la presentación de solicitudes de medidas de protección a la UNP es sin duda alarmante. Sin embargo, no es una práctica inconstitucional por parte de las autoridades encargadas de garantizar los derechos de los desmovilizados, puesto que no es un obstáculo ni una barrera institucional para el goce y ejercicio de los derechos fundamentales, es el medio a través del cual el Estado adquiere conocimiento de los riesgos a los que esta población se enfrenta con el objeto de activar las medidas de protección pertinentes. A su turno, el elevado número de solicitudes no demuestra que las entidades responsables de garantizar la seguridad de esta población hayan adoptado una visión *reactiva* de la seguridad. Como lo expusimos en secciones anteriores, las autoridades

⁸¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. Ver también, sentencias T-068 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-025 de 2004. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.; T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

⁸¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

⁸¹⁸ Corte Constitucional, sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

responsables han adoptado múltiples medidas legislativas, administrativas y presupuestales para prevenir la vulneración de los derechos fundamentales de los desmovilizados.

79. Por otra parte, encontramos que la evidencia que reposaba en el expediente no permitía concluir que la acción de tutela había sido incorporada como requisito para que los excombatientes obtuvieran medidas de protección. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado informó a la Corte que *“las cifras presentadas por el CINEP -20 fallos de tutela en 2020, en relación con 800 solicitudes represadas-, difícilmente permitirían concluir que la tutela es un prerequisite para acceder al mecanismo de protección de los excombatientes”*⁸¹⁹. Asimismo, esta entidad puso de presente que *“en las distintas intervenciones y aún en las tutelas incoadas (...) no se hizo referencia a un número específico de solicitudes, o a una ratio concreta de tutelas versus peticiones resueltas o, menos aún, a la identificación de elementos comunes en las peticiones en relación con algún tema recurrente o específico requerido por las autoridades públicas”*⁸²⁰.

80. En cualquier caso, la UNP presentó un informe estadístico sobre las medidas de protección que han sido adoptadas en favor de la población de excombatientes, el cual permite concluir que esta entidad otorga dichas medidas a la población excombatiente de forma regular, sin necesidad de que los excombatientes acudan a la acción de tutela. En concreto, la UNP certificó que, con corte al 31 de agosto de 2021, había dispuesto esquemas de protección para 627 personas⁸²¹: (i) 289 esquemas de protección individuales para personas en reincorporación, (ii) 90 medidas de protección para personas ubicadas en los antiguos ETCR, (iii) medidas colectivas que han beneficiado a 247 excombatientes y (iv) 2 esquemas de protección para sedes del partido FARC⁸²². Según la UNP, estas medidas suman 1179 agentes escoltas, 463 hombres y mujeres de protección, 658 vehículos, 461 medios de comunicación, 494 chalecos de protección y 195 botones de apoyo⁸²³. Consideramos que estas medidas deben ser fortalecidas con el objeto de proteger de manera más eficaz la seguridad, integridad personal y vida de la población desmovilizada. Sin embargo, no permiten concluir, como lo hizo la mayoría de la Sala, que existan prácticas inconstitucionales que impongan barreras administrativas injustificadas a los excombatientes o condicionen el otorgamiento de medidas de protección al cumplimiento de requisitos irrazonables o arbitrarios.

81. En suma, la decisión mayoritaria declaró la existencia de un ECI sin que estuvieran acreditados los presupuestos jurisprudenciales que esta Corporación ha construido al respecto, con lo cual se desdibuja la figura y se

⁸¹⁹ Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, p.57.

⁸²⁰ Ib., p. 57.

⁸²¹ Intervención de la Unidad Nacional de Protección aportada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, p. 74.

⁸²² Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, p.24.

⁸²³ Intervención de la Unidad Nacional de Protección aportada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, p. 34.

utiliza como un instrumento para intervenir en las políticas públicas sin una justificación constitucional suficiente. En tal sentido, estuvieron ausentes los siguientes requisitos: i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; ii) la prologada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, en este caso, la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; iv) la falta de expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional; y, vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión.

Las dificultades y los efectos nocivos para la implementación del AFP originados por la creación de una SES

82. Estuvimos en desacuerdo con la creación de una Sala Especial de Seguimiento porque aquella constituye una intervención injustificada de la Corte en el proceso de implementación del AF que resulta contraria a lo pactado y es inconveniente. El acuerdo cuenta con diversas instancias de verificación de cumplimiento por las partes firmantes en relación con el punto 3. Aquellas constituyen el escenario idóneo para discutir las problemáticas y dificultades en la implementación del AF. En este sentido, la declaratoria del ECI y la apertura de una instancia de seguimiento a cargo de la Corte supone una injerencia judicial desproporcionada, injustificada e innecesaria del Tribunal Constitucional en la implementación del acuerdo. Además, produce una inconveniente judicialización de la implementación del AFP.

Los problemas metodológicos del seguimiento ordenado por el fallo

83. De otra parte, la falta de acreditación de los presupuestos del ECI impacta en la forma en que la Corte debe hacer el seguimiento del mismo. En este punto, era imprescindible que la sentencia precisara los derechos que buscaba proteger y las obligaciones que se derivan respecto a la población. Especialmente, porque la decisión plantea que *“La obligación de preservar la vida e integridad personal de la población firmante del AFP adquiere una connotación específica que genera unos deberes adicionales en materia de protección”*⁸²⁴. A partir de ello, requería establecer las falencias estructurales respecto al cumplimiento de dichas obligaciones y cuál era su impacto en el goce efectivo de los derechos. Lo anterior, no solo permitiría identificar en qué consiste el ECI, sino también precisar las actuaciones de las entidades vinculadas para superarlo. La ausencia de estos elementos genera que las órdenes adoptadas por la mayoría sean ambiguas y configuran la simple

⁸²⁴ Pág. 118 fund. 4.3.16 Sentencia SU-020 de 2021.

reiteración de lo dispuesto en el AFP. Esta circunstancia, claramente desconoce los efectos de la declaratoria de un ECI.

84. La falta de precisión de dichos elementos genera que las medidas sean de difícil cumplimiento y no habrá parámetros objetivos para verificar el cumplimiento del fallo y la superación del ECI. En este sentido, el seguimiento ordenado por la mayoría no tuvo en cuenta las experiencias de esta Corporación en materia de declaratoria de ECI y su seguimiento. Por tal razón, aquel se enfrenta a las siguientes dificultades metodológicas:

84.1. La ausencia de claridad sobre los grupos poblaciones de especial protección constitucional a las que se les debe garantizar los derechos. Precisar los beneficiarios de la decisión era esencial para el seguimiento. La postura mayoritaria es confusa en este punto. Por ejemplo, al declarar el ECI refirió que *“la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes”*.

En ese sentido, la Sala Especial de Seguimiento se enfrentará a los siguientes interrogantes ¿qué debe entender por familia?, ¿es igual a núcleo familiar? y ¿los derechos a la vida, seguridad e integridad tienen las mismas manifestaciones para todos, es decir, tanto para ex combatientes como para las familias y los integrantes del partido comunes? En ese sentido, ¿deberá acudir a las listas de acreditación de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (en adelante OACP)? Hay, por ejemplo, población que no está en proceso de reincorporación porque no quedó en las listas de la OACP (algunos por miedo a quedar formalmente vinculados al proceso y otros por diferentes motivos) que puede enfrentar esos riesgos. ¿Cómo deben valorarse los parámetros para verificar si hace parte o no del grupo poblacional cuya presunción del riesgo es extraordinaria?

De igual forma, en la providencia hay apartados en los que se habla de líderes sociales, comparecientes ante la JEP y personas que apoyan el proceso de paz ¿qué pasa con dichos grupos? ¿Qué criterios se deben utilizar para entender quién hace parte del grupo poblacional? Claramente, estas dudas no fueron abordadas y mucho menos resueltas por la sentencia.

84.2. No existe precisión sobre los derechos objeto del seguimiento que realizara la Corte. La parte resolutive de la sentencia relacionada con los casos concretos tuteló los derechos a la vida, a la integridad personal y a la seguridad de los accionantes. Sin embargo, la orden que declaró el ECI no precisó los derechos que son objeto de seguimiento. Al revisar la parte considerativa, aquella centró su estudio en el concepto de *“seguridad humana”*. Esta aproximación genera las siguientes dificultades:

En primer lugar, condicionar todo a la *“seguridad humana”* implica la revisión del cumplimiento de todo el AFP. Lo anterior, porque involucra diferentes garantías que inciden en el contexto de riesgo. Bajo ese entendido y, dada la interrelación entre obligaciones del AFP y de aspectos que hacen

parte del mismo, por vía de ECI, la Corte evaluará el cumplimiento de los compromisos y obligaciones pactados en todo el AFP. Un ejemplo puntual es la referencia al acceso a la tierra por parte de los excombatientes. En el acuerdo no se pactó dicho derecho y la **Sentencia SU-213 de 2021**⁸²⁵ se pronunció sobre el alcance de la garantía en mención. La postura mayoritaria no consideró esa providencia y se limitó a expresar que, en el marco de la seguridad humana, la satisfacción de otros derechos es una condición necesaria para garantizar los postulados tutelados.

En segundo lugar, la ausencia de definición de los derechos sujetos al ECI impide conocer la delimitación o el alcance que tendrá el seguimiento. Esta situación desconoce la experiencia que tiene la Corte en otros seguimientos en los que ha intentado superar estas falencias y, desde la decisión que declara el ECI, fijar los parámetros del seguimiento. Un buen ejemplo es la **Sentencia T-302 de 2017** expuesta previamente, que precisó los derechos y los mínimos a satisfacer en cada uno de ellos.

Al contrario, la decisión no asumió esta carga y, ubica a la Corte en la situación de arrogarse la valoración del cumplimiento de todas las medidas del AFP y de aquellas que no fueron pactadas. Su monitoreo, como lo expusimos previamente, está a cargo de otros actores cuya capacidad e idoneidad no fue cuestionada por la decisión. Inclusive, no es claro cómo el ejercicio de un seguimiento estructural resuelve los “*problemas apremiantes de la política pública derivada de la implementación del AFP*” en tiempos mucho más cortos que los pactados.

84.3. Si bien la postura mayoritaria expuso las características de los derechos de la población, era importante establecer la obligación estatal respecto a cada uno de ellos. En este punto, contrario a lo expuesto en la decisión, no bastaba con identificar los derechos, aspecto que no precisó la providencia, también era necesario conocer las obligaciones estatales que se derivan de manera específica respecto a la población objeto de la decisión. De esta forma, la falta de definición de un contenido de la obligación genera que el margen de autonomía del Gobierno Nacional sea lo suficientemente amplio. Esto implica que el seguimiento y valoración del problema estructural no materialice resultados concretos y la declaratoria del ECI pierda efectividad. Según lo expuesto, las obligaciones derivadas de la protección del derecho a la seguridad no tienen el mismo alcance cuando aquel se predica de la población en general, de las víctimas del conflicto armado, de los excombatientes, de sus familias, de los integrantes del partido Comunes, entre otros. En este punto, la mayoría indicó que “*La obligación de preservar la vida e integridad personal de la población firmante del AFP adquiere una connotación específica que genera unos deberes adicionales en materia de protección*”. Sin embargo, no expuso qué obligaciones adicionales y especiales se derivan de la misma. La definición de este aspecto era necesario para que el seguimiento fuera efectivo en términos de la superación del ECI.

⁸²⁵ M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

84.4. ***Una vez identificadas las obligaciones existentes frente a la población objetivo, debían focalizarse las falencias específicas por cada una de las obligaciones.*** La ausencia de esta definición genera que la carta de navegación para la superación de las falencias no sea clara, por cuanto la sentencia solo sería una reiteración de lo dispuesto en el AFP. El hecho de vincular a varias entidades sin objetivos puntuales puede generar una mayor descoordinación y una gestión ineficiente de las instituciones y de la Sala de Seguimiento. Como lo expusimos previamente, la experiencia muestra que en el marco de la declaratoria de un ECI y el seguimiento el mismo, a mayor precisión en la identificación de la causa del problema y las obligaciones inobservadas, más oportunas y eficientes serán las medidas adoptadas y los resultados alcanzados.

84.5. ***Finalmente, como eje de la superación de algunas de las deficiencias de la sentencia, está la identificación de los mínimos constitucionales.*** En este punto, recordamos que la **Sentencia T-025 de 2004**⁸²⁶ realizó un recuento jurisprudencial de los derechos que se tutelaban a la población en situación de desplazamiento. A pesar de identificar una multiplicidad de derechos, en su momento, reconoció que, al ser derechos con alto contenido prestacional, era necesario precisar cuáles eran aquellos mínimos constitucionales que el Estado debía garantizar en todo momento⁸²⁷. Aquellos guían el camino de la política pública respecto de los derechos que van a protegerse. Más aún, garantizan que el seguimiento se realice sobre criterios objetivos. El esclarecimiento o la determinación de estos mínimos constitucionales evidencian las necesidades puntuales de la política pública, así como la valoración positiva de los aspectos que cumplen con dichos parámetros. Esta definición, facilitaría la implementación de la metodología de medición a partir de indicadores de goce efectivo de derechos. Aquella, ha sido utilizada en otros seguimientos adelantados por la Corte, tal y como lo expusimos previamente.

85. En suma, la falta de acreditación de los presupuestos para considerar un ECI no solo impactan en su declaratoria, sino que, también tienen efectos en el seguimiento ordenado por la mayoría. En concreto, genera dificultades metodológicas para identificar: i) la población objeto de la protección; ii) los derechos que serán objeto de seguimiento; iii) las obligaciones por cada derecho respecto a la población específica; iv) las falencias que se evidencian en el cumplimiento de las obligaciones y de qué manera inciden en el goce efectivo de esos derechos; y, v) los mínimos que deben acreditarse. La ausencia de estos elementos generará la falta de eficiencia y eficacia del seguimiento decretado por la postura mayoritaria.

Las órdenes derivadas del ECI implicaron la ampliación del objeto de la tutela y, además, impusieron plazos irrazonablemente cortos para la implementación del AFP

⁸²⁶ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Consideraciones, Apartado 5.

⁸²⁷ Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Consideraciones, Apartado 9.

86. La postura mayoritaria justificó la declaratoria del ECI en el concepto ampliado de seguridad humana. Bajo ese entendido, profirió las siguientes órdenes:

*“SÉPTIMO. – DECLARAR el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor **de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes.***

*DÉCIMO. - ORDENAR al Gobierno nacional que, a partir de la notificación de la presente decisión, adopte las medidas que le permitan cumplir de manera integral, coordinada y articulada las garantías de seguridad previstas en el Acuerdo Final de Paz que han sido objeto de desarrollo legal y constitucional, de modo que se facilite la reinserción o reincorporación efectiva y pronta en la vida civil de quienes se **desmovilizaron y de sus familiares**, entendiendo que esto contribuye a su seguridad personal.*

*En ese mismo sentido, ORDENAR al Gobierno nacional que, tan pronto le sea notificada la presente sentencia, inicie los trámites indispensables para disponer de la asignación presupuestal suficiente, **a efectos de asegurar que las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz que ejercen actividades de liderazgo político o social y comparecen ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición gocen de la protección requerida en el marco de las actividades que están llamadas a desarrollar.***

En forma inmediata el Gobierno nacional i) dará cumplimiento a las disposiciones (previstas en el Decreto 299 de 2017) asociadas con recursos humanos, financieros y físicos requeridos para implementar el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, particularmente, aquellas que permitan fortalecer en sus alcances a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección; ii) priorizará los municipios y regiones especialmente afectados por la violencia de grupos armados y la ausencia del Estado, entre los cuales, según advierte el informe de la ONU, se encuentran veinticinco (25) municipios de los departamentos de Antioquia, Cauca, Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca y iii) descongestionará los análisis de riesgos represados en la Unidad Nacional de Protección

*DECIMO SEGUNDO. - ORDENAR al Gobierno nacional que, en el término de **dos (2) meses** contados a partir de la notificación de la presente sentencia, impulse las acciones necesarias para otorgar las garantías del Sistema Integral de Seguridad. La ejecución de esta orden contará con la participación y aprobación efectiva de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación, CSIVI; deberá atender al enfoque territorial, étnico y de género y **materializar el***

componente de garantías de seguridad entendida esta en un sentido amplio, aplicando enfoques particulares en relación con las comunidades étnicas, las mujeres, las comunidades campesinas y los colectivos políticos de identidad alternativa a la tradicional.

DECIMO CUARTO. - ORDENAR al Ministerio del Interior, a la Alta Consejería para la Estabilización y Consolidación y a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización que en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, adopten medidas concretas para garantizar la articulación entre los (Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial) PDETS y los Programas Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo que a nivel municipal se han venido ejecutando asincrónicamente frente a la estrategia de seguridad.

DÉCIMO SÉPTIMO. - EXHORTAR al Congreso de la República con el propósito de que proporcione el impulso indispensable para desarrollar los contenidos del Acuerdo Final de Paz que aún se encuentran requeridos de implementación legislativa, relacionados con la posibilidad de materializar el concepto de seguridad, entendido este en un sentido ampliado, como se expuso en la presente providencia.”
(Énfasis agregado)

87. Estas medidas tienen dos características: i) ampliaron el objeto de la acción de tutela; y, ii) alteraron los tiempos de implementación del Acuerdo. En particular, los redujeron. A continuación, exponemos nuestra postura.

87.1. ***Las órdenes de la Corte ampliaron el objeto de la tutela.*** El asunto que resolvió la Corte versaba sobre 4 expedientes de tutela que compartían las siguientes características: i) en relación con los sujetos activos, los peticionarios eran excombatientes firmantes del AFP y líderes sociales; y, ii) el objeto de la tutela recaía sobre la protección del derecho a la seguridad personal. Lo anterior, porque habían recibido graves amenazas en contra de su vida e integridad personal.

Sin embargo, la postura mayoritaria amplió el concepto de seguridad personal con fundamento en la noción de seguridad humana. En efecto, la providencia indicó que la noción de seguridad tiene dos acepciones: una clásica y una holística. Esta última, vincula la seguridad a otros factores como la economía, la cultura, el medio ambiente y la política, entre otros. Se trata, en ese sentido, de evitar que haya vulneración de derechos⁸²⁸. Así, la “seguridad humana” se refiere a la protección integral de las personas en un sentido amplio⁸²⁹. Entendido de tal manera, está relacionado con la creación de condiciones que ofrezcan el desarrollo pleno de la persona. Como explica la sentencia: “[la] seguridad humana implica poder exigir que las políticas públicas se diseñen para ofrecer respuestas a las personas; que estas respuestas no solo sean

⁸²⁸ Sentencia SU-020 de 2021, fund. 7.3.2-7.3.5 pág. 147.

⁸²⁹ Ibid. Fund. 7.3.6. pág. 148.

*exhaustivas, sino que se adapten a cada contexto y se dirijan a la prevención tanto como a reforzar la protección. Que igualmente se encaminan a empoderar a todas las personas y a todas las comunidades”*⁸³⁰.

Por lo anterior, en el contexto de la reincorporación, la integralidad de las soluciones se traduce en que el Estado “*además de preocuparse por reaccionar cuando se dé una situación de inseguridad, busque la manera de asegurar unos mínimos que permitan materializar el concepto de protección desde una perspectiva preventiva. Esto implica una presencia estatal importante, oportuna y eficaz que facilite, por ejemplo, el acceso a la tierra, a la vivienda, a la salud, a la educación, al saneamiento básico, al trabajo (...)*”⁸³¹.

La conclusión mayoritaria es que la “*garantía de seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz es comprehensivo, guarda relación con el concepto de seguridad humana e implica que el proceso de reincorporación de quienes suscribieron el AFP deba ser mirado desde un ángulo preventivo e integral*”⁸³². En esa medida, el proceso de reintegración tiene un enfoque individual y de carácter productivo en el corto plazo. Por su parte, en el proceso de reincorporación se busca implementar proyectos individuales y colectivos.

Así, “*Lo expuesto permite concluir que garantizar la salvaguarda de la vida e integridad personal de las y de los firmantes del Acuerdo Final de Paz no solo es urgente, dado los niveles de riesgo que enfrentan, sino que exige partir de un concepto de seguridad más robusto e integral relacionado con la debida materialización del componente de reincorporación a la vida política, social y/o económica, siendo necesario que el Estado les brinde a quienes se encuentran en ese proceso unas condiciones básicas de seguridad en términos humanos, integral y preventiva, antes que solo reactiva e individual*”⁸³³

En tal sentido, indicó que donde hay presencia estatal débil confluyen factores como los cultivos de uso ilícito. En concreto, indicó que el Gobierno “*además de preocuparse por reaccionar cuando se dé una situación de inseguridad en los territorios más alejados y sin una presencia estatal robusta, busque la manera de garantizar unos mínimos que permitan materializar el concepto de protección de una perspectiva, preventiva, comprehensiva, colectiva e integral. Esto implica una presencia estatal importante, oportuna y eficaz que asegure, por ejemplo, el acceso a la tierra, a la vivienda, a la salud, a la educación, al trabajo, a la libre expresión artística y cultural, y al paso, preserve la identidad de los grupos étnicos (...)*”⁸³⁴.

⁸³⁰ Ibid. Fund. 7.3.11 pág. 150.

⁸³¹ Ibid. Fund. 7.4.2. pág. 150-151.

⁸³² Ibid. Fund. 7.5.1. pág. 151-152.

⁸³³ Ibid. Fund. 7.5.12 pág. 154.

⁸³⁴ Ibid. Fund. 8.2.129 pág. 216.

Más adelante, precisó que “*Si bien el Acuerdo Final de Paz no previó entrega de tierras para excombatientes, este aspecto adquiere una especial relevancia, pues resulta urgente mantener y profundizar ese proceso que posibilita el arraigo de las personas y les permite desarrollar sus propios proyectos disminuyendo su vulnerabilidad. Otro aspecto de suma relevancia tiene que ver con el acceso a la vivienda digna. Sin un techo bajo el cual vivir la reincorporación a la vida civil, económica, social y cultural de la población firmante se torna muy difícil y desestimulante.*”⁸³⁵

Bajo ese entendido, la mayoría también acudió al **Enfoque territorial y diferencial**⁸³⁶. La postura mayoritaria refirió a que el acuerdo incluyó el enfoque territorial. En tal desarrollo, refirió que es uno de los principios orientadores en materia de seguridad (Punto 3.4.1 del AFP) y resaltó su inclusión como enfoque en el funcionamiento del SISEP. En esa línea, expuso la necesidad de contemplar los Planes de Acción Participativos. Aquellos están relacionados con el Punto 4 del AFP sobre la solución definitiva al Problema de las Drogas Ilícitas. En esta misma línea, la sentencia precisó la necesidad de un **enfoque multidimensional** sin precisar su contenido y alcance⁸³⁷.

87.2. En tal perspectiva, consideramos que las órdenes adoptadas por la mayoría en el marco de la declaratoria del ECI desbordaron el objeto de las acciones de tutela por las siguientes razones:

87.2.1. Injustificadamente, ampliaron los sujetos de protección de la decisión a otras personas que no fueron accionantes. De manera confusa, las órdenes se dirigieron a las siguientes personas: i) la población signataria del AFP en proceso de reincorporación a la vida civil; ii) sus familias; iii) los integrantes del nuevo partido político Comunes; y, iv) los firmantes del AFP que ejercen actividades de liderazgo político o social y comparecen ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

87.2.2. La decisión se extendió a temas que hacen parte de otros componentes del AFP. En efecto, la orden décimo cuarta refirió la necesidad de articular los PDETS y los programas Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo. En el mismo sentido, la orden décimo séptima exhortó al Congreso para que desarrolle los contenidos del Acuerdo que aún están pendientes de implementación legislativa. De igual forma, en la parte considerativa de la decisión, la mayoría refirió la necesidad de asegurar a esta población otros derechos como la salud, la educación y el acceso a la tierra entre otros. Lo anterior, a pesar de que esta última materia no fue incluida en el AFP. Conforme a lo expuesto, el objeto de la tutela era la protección del derecho a la seguridad personal de los tutelantes.

⁸³⁵ Ibid. Fund. 8.2.132 pág. 216.

⁸³⁶ Ibid. Fund. 7.6.60-7.6.62 pág. 172-173.

⁸³⁷ Ibid. Fund. 7.67.71. pág. 174.

A continuación, demostraremos que en este caso no era necesario acudir al concepto de seguridad humana y, en consecuencia, al análisis de la interdependencia. De esta forma, el examen del presente caso exigía verificar la vulneración particular de la mencionada garantía de seguridad sin extender la decisión de la Corte a otras materias que no eran el objeto de la tutela. Para tal efecto, presentaremos brevemente los siguientes temas: i) la comprensión del derecho a la seguridad personal en la jurisprudencia de la Corte; ii) la diferencia entre prevención y protección; iii) los factores para determinar el riesgo; y, iv) la presunción del riesgo; y, v) las obligaciones del Estado en la materia. Luego, demostraremos la falta de justificación de la ampliación del objeto de la tutela.

- ***La comprensión del derecho a la seguridad personal en la jurisprudencia de la Corte.*** La seguridad, entendida como valor y fin del Estado, constituye una garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales. De manera general, este Tribunal ha referido que este valor está relacionado con el artículo 2º de la Constitución. Aquel, establece como principio fundamental del Estado el “asegurar la convivencia pacífica” y “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida”⁸³⁸.

De igual manera, surge para el Estado el deber “de proteger la vida de todas las personas y de preservar las condiciones para que estas lleven una existencia tranquila, libre de amenazas y de zozobras exorbitantes”. Ello significa que es imperativo que las autoridades adopten las medidas necesarias si existe una situación predecible que ponga en riesgo la vida o la integridad personal de cualquier individuo. Igualmente, la **Sentencia T-399 de 2018**⁸³⁹ señaló que el derecho a la seguridad personal “está íntimamente ligado con el derecho a la vida establecido en el artículo 11 de la Carta, ya que este es de carácter fundamental e “inviolable”. Así, salvaguardar la vida de las personas que se encuentran bajo amenaza es una responsabilidad inalienable del Estado”.

Por su parte, la **sentencia T-719 de 2003**⁸⁴⁰ describió el desarrollo de este derecho. De esta manera, la seguridad personal tiene 3 dimensiones: “(i) como un valor y una finalidad del Estado, (ii) como un derecho colectivo y, (iii) como un derecho individual, derivado de las múltiples garantías previstas en la Carta contra los riesgos extraordinarios a los que se pueden ver sujetas las personas”⁸⁴¹.

De esta suerte, (i) la seguridad como valor y fin del Estado, es un objetivo básico que permite el desarrollo de todos los derechos y libertades fundamentales. Lo anterior se observa en el Preámbulo y el artículo 2º de la Constitución. (ii) la seguridad como derecho colectivo, implica que la sociedad no debería estar expuesta a “(...) circunstancias que pongan en

⁸³⁸ Sentencia T-399 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸³⁹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸⁴⁰ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸⁴¹ Sentencia T-059 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

riesgo bienes jurídicos colectivos como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica". Finalmente, (iii) la seguridad como derecho individual, faculta a las personas a recibir protección adecuada por parte de las autoridades cuando estén expuestas a *"riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de soportar"*.

- **La diferencia entre prevención y protección.** Los derechos a la seguridad, a la vida, a la integridad y a la libertad están reconocidos por la Constitución. En efecto, estos derechos han sido tutelados en diferentes oportunidades por la Corte⁸⁴². Además, hemos insistido en que el Estado tiene la obligación de materializar una política pública que garantice la protección de dichos postulados.

La prevención debe ser entendida desde tres ámbitos: **prevención temprana, prevención urgente y garantías de no repetición**. Esto, con el objetivo: *"(i) evitar la ocurrencia de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH; (ii) neutralizar o superar las causas y circunstancias que generan riesgos asociados al conflicto armado interno; y (iii) generar imaginarios sociales de solución pacífica a los conflictos"*^{843,844}.

La **prevención temprana** tiene el objetivo de *"identificar las causas que generan violaciones graves a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado interno y, en consecuencia, adoptar medidas para evitar su ocurrencia"*⁸⁴⁵.⁸⁴⁶ Estos se materializan, entre otras a través de los Planes Integrales de Prevención contemplados en el Decreto 1066 de 2015. Aquellos deben *"identificar, advertir, alertar, contrarrestar, mitigar o brindar garantías de no repetición relacionadas con violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades"*⁸⁴⁷. Por su parte, la Ley 1941 de 2018 establece la necesidad de crear zonas estratégicas de intervención integral en las regiones afectadas por la criminalidad, de modo que, con otras medidas se promueva la prevención temprana de hechos violentos.

⁸⁴² Por ejemplo, en la Sentencia T-025 de 2004, la Corte tuteló los derechos a la vida, la seguridad, la integridad personal y la libertad – de locomoción – para las personas. La Sala Especial de Seguimiento en materia de desplazamiento forzado impulsó la creación de una política articulada de prevención y protección para toda la población. Uno de los aspectos fundamentales del desarrollo jurisprudencial, es que tales derechos deben garantizarse para toda la población. Además, que su garantía era de obligatorio cumplimiento y que no podía estar sujeta a criterios prestacionales, pues no importa la carga que esto suponga, sin la protección de estos derechos, el resto del aparato estatal carece de sentido.

⁸⁴³ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.7.1.

⁸⁴⁴ Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 156. Cita original del texto.

⁸⁴⁵ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.7.1.

⁸⁴⁶ Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 157. Cita original del texto.

⁸⁴⁷ Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 157.1.

La **prevención urgente** debe ocurrir en el “*momento en el cual se identifique la inminencia de una violación grave a los derechos humanos o infracción al Derecho Internacional Humanitario. Por tanto, se deben adoptar acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas para mitigar los efectos de su ocurrencia*”⁸⁴⁸.

Ahora bien, la **protección** tiene dos dimensiones: la individual y la colectiva. La protección individual, significa que toda persona tiene derecho a la seguridad. Así, a las autoridades les corresponde “*identificar el tipo de riesgo y, en función de aquel, adoptar las medidas de protección cuyo alcance y contenido deberá ser fijado en atención de las circunstancias de cada caso*”⁸⁴⁹,⁸⁵⁰. La protección colectiva significa que hay grupos humanos que por sus características afrontan un riesgo acentuado. Para enfrentar los riesgos, la jurisprudencia ha identificado medidas materiales o inmateriales que se dirigen a contrarrestar los factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza que se deriven de hacer parte de un colectivo específico⁸⁵¹. En este punto, resulta importante la garantía de enfoques diferenciales, territoriales y de género para la aplicación de las medidas de protección colectiva.

- **Los factores para determinar los riesgos en población vulnerable y la presunción de riesgo.** La determinación de los riesgos comprende el análisis de las características de especial vulnerabilidad del sujeto que pide la protección. Lo anterior, porque hay grupos que históricamente han sufrido amenazas a su seguridad personal. La **Sentencia T-078 de 2013**⁸⁵² identificó una mayor vulnerabilidad en materia de seguridad a “los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión”. En tal sentido, las entidades responsables deben tomar en consideración, como un factor de la mayor pertinencia, la condición de sujeto de especial protección constitucional de quien requiere protección.

La **Sentencia T-473 de 2018**⁸⁵³ analizó la situación de líderes sociales, de manera particular, y estableció que “*se encuentran en esa categoría de una amenaza mayor, pues al ser de alguna manera directa o indirectamente, la cara visible de una comunidad u organización, pueden ver afectada su integridad y seguridad personal. Aquí entonces se establece una **presunción de riesgo**, que en dado caso debe ser desvirtuada con estudios técnicos de seguridad*”⁸⁵⁴ (Énfasis agregado). De esta manera, en el caso de los líderes

⁸⁴⁸ Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 158.

⁸⁴⁹ Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepera Espinosa.

⁸⁵⁰ Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 160. Cita original del texto.

⁸⁵¹ Decreto 1066 de 2015. Artículo 2.4.1.5.5.

⁸⁵² M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁸⁵³ M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁸⁵⁴ Sentencia T-924 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

sociales, si solicitan medidas de protección porque se encuentran en riesgo deben recibir *“una atención especial y pronta respuesta por parte del Estado con la finalidad de evitar que se consume el daño.”*

- **Las obligaciones del Estado.** La **Sentencia T-473 de 2018** resaltó que el derecho fundamental a la vida se divide en dos esferas de obligatorio cumplimiento para el Estado; “en primer lugar, el deber de respetarla y, en segunda medida, la obligación de protegerla.” Esto, de manera general, significa que las autoridades tienen una doble obligación en garantía de este derecho: no vulnerar el derecho a la vida y evitar que terceros lo afecten. Por su parte, la **sentencia T-981 de 2001**⁸⁵⁵ determinó que el Estado debe responder “a las demandas de atención de manera cierta y efectiva” cuando se tenga conocimiento de amenazas “sobre la existencia y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto”. La Corte ha establecido que la Unidad Nacional de Protección tiene la obligación de “definir los mecanismos de protección específicos y necesarios para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trata de personas que por su actividad están expuestas a un nivel de amenaza mayor”⁸⁵⁶.

Este Tribunal ha identificado las obligaciones del Estado al momento de verificar los riesgos de una persona. Aquellos, fueron sintetizados de la siguiente manera⁸⁵⁷:

El deber de identificación del riesgo extraordinario, el cual implica un elemento de oportunidad y no exige la petición del interesado. En consecuencia, las autoridades deben identificar de forma tempestiva su existencia e informarlo al afectado.

El deber de valoración del riesgo. Relacionado con el análisis de las características y la fuente del riesgo identificado. Por lo tanto, su examen debe estar sustentado en estudios cuidadosos y técnicos de la situación individual.

El deber de definir e implementar oportunamente las medidas de protección. En el sentido de que aquellas deben ser específicas, adecuadas y suficientes para evitar la materialización del riesgo y brindar protección eficaz. De esta manera, la actuación del Estado exige no sólo la identificación y cualificación del riesgo excepcional que se cierne sobre las personas, sino que también, de manera principal, que se adelante una actuación efectiva dirigida evitar que el mismo se materialice.

El deber de evaluar periódicamente el riesgo y las medidas de protección correspondientes. En concreto, con los criterios de oportunidad y suficiencia referidos previamente, las autoridades con competencias en la materia deben

⁸⁵⁵ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸⁵⁶ Sentencia T-473 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁸⁵⁷ Sentencia T-239 de 2021 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

revisar periódicamente la situación para establecer la necesidad de adoptar medidas acordes con la evolución del riesgo.

El deber de brindar una respuesta efectiva ante situaciones de concreción del riesgo. En efecto, la actuación no se agota con las medidas de protección, sino que, materializadas las situaciones de riesgo, es imperativa la adopción de medidas dirigidas a mitigar sus efectos.

El deber de abstención en la creación de riesgos. En particular, la administración no puede adoptar decisiones que generen o aumenten un riesgo extraordinario para las personas.

De otra parte, esta Corporación ha indicado que, por regla general, las obligaciones del Estado en este escenario son de medio y no de resultado. En efecto, en las **Sentencias T-686 de 2005**⁸⁵⁸ y **T-224 de 2014**⁸⁵⁹, la Corporación estableció que la obligación estatal de garantizar a los residentes la preservación de su derecho fundamental a la seguridad personal es de medio y no de resultado⁸⁶⁰. Dichas providencias indicaron que las diferentes autoridades están llamadas a establecer mecanismos que resulten pertinentes a efectos de evitar cualquier lesión o amenaza en los derechos de las personas, a partir de criterios de razonabilidad y proporcionalidad⁸⁶¹.

En suma, el derecho a la seguridad personal es fundamental y autónomo. Aquel tiene facetas relacionadas con la prevención y la protección. Además, impone deberes específicos al Estado y establece, por regla general, obligaciones de medio y no de resultado. De esta manera, el estudio de las vulneraciones de dicha garantía no exige una aproximación basada en la interdependencia. En otras palabras, en términos generales, su análisis no requiere la verificación de otros derechos.

87.2.2.1. ***La aproximación desde la noción de seguridad humana no estaba justificada.*** La mayoría indicó que fundaba su postura en el concepto amplio de ***seguridad humana***⁸⁶². Insistió en que la seguridad debe entenderse de manera integral y adaptada al contexto del país. La amplitud de la argumentación de la providencia puede generar el riesgo de establecer obligaciones confusas y de imposible cumplimiento. De igual forma, el contexto de crisis humanitaria y violencia derivado del conflicto armado, exige la precisa definición de los derechos y los deberes del Estado. Lo anterior, con la finalidad de una intervención eficiente, oportuna y eficaz por parte de la Corte.

87.2.2.2. ***La noción de interdependencia no era necesaria para resolver este asunto.*** No desconocemos la necesaria interrelación e interdependencia de los derechos. Esta Corporación ha indicado que “*La interdependencia de*

⁸⁵⁸ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁸⁵⁹ Jorge Iván Palacio Palacio.

⁸⁶⁰ Sentencias T-686 de 2005 y T-224 de 2014.

⁸⁶¹ Ibid.

⁸⁶² Ibid. Fund. 7.3. pág. 147.

*los derechos apunta a señalar, que el disfrute de un derecho depende de la realización de otro derecho o de otro grupo de derechos. Esta no es una afirmación nueva y se encuentra en instrumentos y documentos internacionales, así como en las sentencias de Corte Constitucional, que explícitamente han reconocido esta característica de los derechos fundamentales en diversos escenarios.”*⁸⁶³

Sin embargo, en este caso, no era necesario acudir a dicha aproximación. Su uso generó ambigüedad en el alcance de la decisión y en la definición misma del derecho. En efecto, la mayoría basó el concepto de seguridad en una relación mediata entre los derechos y todos los componentes del AFP. Incluso, con aquellos elementos que no están previstos en el acuerdo, como es el caso del acceso a la tierra de los excombatientes. Así, no demostró que aquella fuera inmediata o próxima, en el sentido de demostrar que las actuaciones u omisiones del Gobierno también impactaron los otros derechos mencionados por la mayoría. En otras palabras, la vulneración de las garantías de seguridad no genera la trasgresión objetiva y subjetiva de otros derechos como la salud, la educación y el acceso a la tierra, entre otros. Le corresponde al juez de tutela, en cada caso, verificar el desconocimiento de los mencionados postulados.

De esta manera, el objeto de la tutela no permitía establecer que la seguridad personal tuviera una relación directa con otras garantías como el acceso a la tierra o la seguridad alimentaria, la generación de ingresos o la sustitución de cultivos de uso ilícito. Por el contrario, en este caso, el análisis de dicho derecho exigía realizarse de manera independiente, porque el sustento del amparo eran las amenazas directas sobre la vida y la integridad personal de los accionantes. Aquellas no tenían como origen la vulneración de los otros derechos y tampoco fue acreditada. Insistimos en que la conclusión de la mayoría estuvo sustentada en la verificación de la implementación del AFP y no en la demostración concreta de las supuestas trasgresiones a los derechos. Con fundamento en lo anterior, las medidas de tutela eran ordenar a la UNP la adopción de las medidas de protección correspondiente y no declarar un ECI y ordenar su seguimiento.

Por ejemplo, la mayoría no demostró cuál era la relación directa e inmediata de la seguridad con el punto 4 del Acuerdo sobre la sustitución de cultivos de uso ilícito. En este punto, aunque el enfoque territorial y diferencial es importante para las garantías de seguridad, la amplitud de la argumentación y de la orden estructural permitiría que la Corte también le haga seguimiento al programa de sustitución de cultivos ilícitos. Este tema, insistimos, no era el objeto del amparo y en todo caso, no fue acreditado.

De otra parte, la mayoría confundió el concepto de interdependencia de los derechos con la ejecución coordinada y planificada de las políticas públicas. En especial, aquellas derivadas de la implementación del AFP. De esta suerte, existen diferencias dogmáticas entre la interrelación de los derechos

⁸⁶³ Sentencia C-223 de 2017 M.P. Albero Rojas Ríos.

anunciada en la parte considerativa y su concreción en políticas públicas. Se trata de situaciones que no son comparables y de las que no se predicán dichas nociones, pues atienden a dinámicas y objetivos completamente diferentes.

87.2.2.3. ***La ampliación del objeto de las tutelas implicó que la Corte asumiera la revisión y el seguimiento de la implementación de todos los componentes del AFP.*** En efecto, la inclusión difusa de derechos y componentes del acuerdo, como elementos definitorios de la seguridad humana, genera que, en la práctica, la Corte verifique la implementación del AFP. De esta manera, la Corte se constituye en una instancia de seguimiento y verificación del acuerdo no prevista por las partes y, en todo caso, innecesaria e injustificada. Aquella puede obstaculizar el desarrollo del proceso de implementación del AFP y desnaturaliza las funciones del Tribunal Constitucional.

En suma, este caso debió estudiarse desde la autonomía del derecho a la seguridad. Como quedó expuesto previamente, dicha aproximación por sí sola permitía establecer: i) el alcance del derecho y su protección; ii) la definición de los elementos del riesgo y la posibilidad de aplicar las presunciones desarrolladas por la jurisprudencia; y, iii) los deberes y obligaciones de medio en cabeza del Estado, entre otras. Dicho análisis no exigía el uso de la interdependencia porque el caso concreto estaba basado exclusivamente en la vulneración de dicha garantía y no se extendía al desconocimiento de otros postulados o componentes del AFP.

87.2.3. ***Las órdenes redujeron los tiempos de implementación del AFP.*** La postura mayoritaria adoptó términos irrazonablemente cortos para el cumplimiento de las órdenes estructurales dispuestas en la sentencia. En efecto, las medidas estructurales previstas por la postura mayoritaria contienen plazos de ejecución inmediata y otras que varían de 1 a 2 meses. Estas órdenes desconocen lo pactado. Tal y como lo expusimos, la implementación del AF fue prevista mediante acciones estatales en el lapso de 3 periodos presidenciales.

En efecto, el AFP tiene obligaciones y deberes de un alto contenido programático y de largo aliento. Por tal razón, su implementación fue prevista en al menos 3 periodos presidenciales. Aquellos empezaron a contar a partir del 2018. Para el momento en que fueron presentadas las acciones de tutela y fue expedida la **Sentencia SU-020 de 2022**, no se ha terminado el primer periodo presidencial dispuesto para su implementación. En tal panorama, la decisión de la mayoría desconoció lo consignado en el AFP y redujo injustificadamente los términos previstos en ese documento para la implementación de las medidas que lo materialicen. Esta situación configuró una indebida intromisión y modificación de lo pactado en el acuerdo. Lo anterior, atenta contra la buena fe y la confianza de las Partes signatarias.

88. En suma, salvamos parcialmente el voto en el presente asunto, puesto que si bien acompañamos la decisión de amparar los derechos fundamentales de los accionantes en cada caso concreto, nos apartamos de la declaratoria de

ECI, la creación de una Sala Especial de Seguimiento y de la mayoría de las órdenes derivadas del mismo. En concreto, la mayoría basó su decisión en la revisión de la implementación de todo el AFP. A la Corte no le correspondía esta labor. El acuerdo estableció instancias y mecanismos para verificar los niveles de desarrollo, que no contemplan a los jueces constitucionales para el efecto. De esta manera, la sentencia configuró una intromisión indebida e injustificada de este Tribunal. Lo anterior, desconoce lo pactado y afecta la buena fe y la confianza de las partes.

Con todo, aun con la metodología equivocada del fallo, la decisión mayoritaria declaró la existencia de un ECI sin que estuvieran acreditados los presupuestos jurisprudenciales que esta Corporación ha construido al respecto. En tal sentido, estuvieron ausentes los siguientes requisitos: i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, en este caso, la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; iv) la falta de expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional; y, vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión.

De otra parte, la implementación de una SES constituyó una injerencia judicial desproporcionada, injustificada e innecesaria de la Corte en la implementación del AFP. En ese escenario, produce una inconveniente judicialización en la consolidación del AFP. De igual forma, la ausencia de los presupuestos para la declaratoria del ECI impacta en el seguimiento que debe adelantar la Corte. Específicamente, estuvo ausente la identificación de: i) la población objeto del seguimiento; ii) los derechos que están afectados; iii) las obligaciones por cada derecho respecto a la población específica; iv) las falencias en el cumplimiento de las obligaciones y el impacto en el goce efectivo de los derechos; y, v) los mínimos constitucionales que deben asegurarse y los mecanismos de medición de los mismos, por ejemplo, mediante indicadores.

En el mismo sentido, demostramos que las órdenes proferidas en dicho escenario implicaron la ampliación del objeto de la tutela y la extensión injustificada de la decisión judicial a otros componentes del AFP. En ese mismo escenario, la intervención de la Corte generó obligaciones de corto plazo para el Gobierno en distintas materias, no obstante que el AF contiene mandatos progresivos que deben cumplirse en 3 periodos presidenciales.

De esta manera, dejamos expresas nuestras razones para salvar parcialmente el voto a la **Sentencia SU-020 de 2022**, proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Fecha ut supra

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
A LA SENTENCIA SU020/22**

Expedientes: T-7.987.084, T-7.987.142, T-8.009.306 y T-8.143.584 AC

Asunto: Amenaza extraordinaria que se cierne sobre la población signataria del Acuerdo Final de Paz

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, me permito salvar parcialmente mi voto frente a los resolutivos octavo y noveno de la sentencia, en cuanto (i) se ordena al Gobierno y al Consejo Superior de la Judicatura adoptar medidas administrativas y financieras para el funcionamiento de la Sala Especial de Seguimiento creada mediante esta sentencia en la Corte Constitucional, y (ii) se solicita a la Sección de Primera Instancia para los casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) de la Jurisdicción Especial para la Paz, que suministre información periódica sobre el seguimiento a las medidas adoptadas en el auto SAR AT-057-2020 del 29 de abril de 2020.

Tal como lo señalé en el debate, la declaratoria del estado de cosas inconstitucional no requiere necesariamente la creación de una Sala de Seguimiento, menos si se tiene en cuenta que el Acuerdo Final de Paz previó mecanismos de seguimiento del Acuerdo que en la actualidad se encuentran en funcionamiento, los cuales se nutren de la información que recaudan directamente y de la que otras autoridades deben aportar.

En efecto, en el punto 6 del acuerdo sobre implementación, verificación y refrendación, se previó sobre seguimiento y verificación de los compromisos del Acuerdo:

- Un componente nacional:

- (i) La creación de la ***Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)***, integrada por el gobierno y los firmantes. Entre sus funciones está la de hacer seguimiento a los componentes del acuerdo y verificar su cumplimiento, el impulso y seguimiento a la implementación legislativa de los acuerdos, realizar informes de seguimiento a la implementación y recibir insumos de instancias encargadas de la implementación. La implementación contemplará medidas y mecanismos que permitan que la participación ciudadana incida efectivamente en las decisiones de las autoridades públicas, y contará con acompañamiento técnico, información y metodologías para asegurar la eficacia de la participación en la definición de prioridades y en la formulación de proyectos.

- (ii) La creación de una ***Instancia Especial*** conformada por representantes de 6 organizaciones de mujeres colombianas nacionales y territoriales, para contribuir al seguimiento del enfoque y garantía de los derechos de las mujeres en la implementación del acuerdo. Dicha instancia tendrá interlocución permanente con el CSIVI.
- (iii) La creación del ***Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)***, a cargo de la alta consejería para el posconflicto del DAPRE en cumplimiento del punto 6.1.5., con el fin de contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del PMI y de los recursos invertidos.

- Un componente internacional:

- (i) La creación de un mecanismo compuesto por 2 personas de representatividad internacional, cuyo propósito es comprobar el estado y avances de la implementación del acuerdo. La verificación consistirá en el análisis de la información recolectada durante el proceso de monitoreo, con el fin de constatar el cumplimiento o no de los acuerdos. Establecerá cuáles son los avances en la implementación, cuáles son los temas en desarrollo y cuáles son los puntos de discusión y controversia, para que producto de esa caracterización y elementos de juicio, soportada en la constatación de datos y hechos, se evalúe el cumplimiento de lo acordado y las medidas de solución que tengan como fin último, su debida implementación. Las observaciones las rendirán ante el CSIVI, para lo cual se soportarán en los informes del instituto KROC de estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame (USA), el cual además hará las veces de secretaría técnica. El apoyo técnico incluye la metodología para identificar los avances de los acuerdos, mecanismos de seguimiento, verificación y acompañamiento a la implementación de los acuerdos, modelo de evaluación y seguimiento que permita medir el cumplimiento de los acuerdos.
- (ii) La ***Misión Política Especial de Verificación de las Naciones Unidas*** tiene el mandato de verificar la reincorporación de las FARC-EP y la implementación de medidas de protección y seguridad personal y colectiva.

En consecuencia, carece de sentido crear un sistema paralelo de seguimiento en la Corte, para cuyo cumplimiento no tiene los recursos humanos, técnicos ni financieros necesarios. Dado que no resulta indispensable su creación, tampoco es razonable ordenar la destinación de recursos para su funcionamiento. Los sistemas de seguimiento y verificación del Acuerdo de Paz existentes cuentan con baterías de indicadores de planeación, proceso y resultado, de manera que la Corte podría apoyar el seguimiento en esos sistemas, evitando duplicar el trabajo tanto de las entidades que deben concentrarse en cumplir lo acordado, como de los mecanismos de seguimiento ya existentes.

Conviene también recordar que el CSIVI aprobó el Plan Marco para la implementación (PMI) de los acuerdos, con el fin de garantizar la implementación de todo lo acordado (políticas, normas, planes, programas) y facilitar su seguimiento y verificación. Dicho plan contiene el conjunto de propósitos y objetivos, metas, prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de todos los acuerdos, así como su priorización y secuencia -cronograma- e instituciones responsables. El PMI indica las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación, según corresponda. Está contenido en el CONPES 3932 de 2018 y su articulador es el Departamento Nacional de Planeación. El PMI retoma los contenidos explícitos del Acuerdo Final y los organiza en el esquema de las políticas públicas, logrando una desagregación de los mismos a nivel de punto del Acuerdo Final, pilares o subpuntos, estrategias, líneas de acción, metas trazadoras, productos, indicadores, cronogramas y responsables, con enfoques transversales de género y para pueblos y comunidades étnicas.

Por tales razones me aparto de las órdenes que desconocen la institucionalidad, sistemas de información, planes, programas y proyectos, existentes en virtud de lo acordado e implementado.

Adicionalmente, la orden contenida en el resolutivo noveno resulta innecesario e invasivo de la competencia de la JEP, en tanto solicita a la Sección de Primera Instancia para los casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) de dicha Jurisdicción, que suministre a la Corte información periódica sobre el seguimiento a las medidas adoptadas en el auto SAR AT-057-2020 del 29 de abril de 2020. En mi opinión, se trata de un seguimiento que sólo le compete realizar a la Jurisdicción Especial para la Paz.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

**SALVAMENTO PARCIAL Y ACLARACIÓN DE VOTO
DEL MAGISTRADO JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
A LA SENTENCIA SU020/22**

Expediente: T-7.987.084 AC

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional, me permito señalar que en este asunto no comparto la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena contenida en el numeral sexto de la parte resolutive de la Sentencia SU-020 de 2022 consistente en declarar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes.

Aclaro que estoy de acuerdo con la competencia de la Corte para proferir órdenes estructurales y/o complejas para disponer la resolución de problemas estructurales que conllevan una violación múltiple y reiterada de derechos fundamentales y por ello, estoy de acuerdo con la totalidad de las órdenes adoptadas en la sentencia las cuales fueron construidas en un trabajo colaborativo de la Sala Plena en el cual participé activamente, por considerar que ellas tienen por finalidad garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales a la vida e integridad personal de los excombatientes de las FARC-EP que firmaron el Acuerdo Final y están en proceso de reincorporación a la vida civil, incluidos los que pertenecen al nuevo partido Comunes y ostentan la calidad de líderes sociales y sus familias y, de esa manera, en consecuencia, superar las fallas estructurales derivadas de la violación múltiple y reiterada de sus derechos fundamentales. Empero, considero que, en aras de otorgar tal protección, no se ha debido declarar la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional ECI, por cuanto, esta figura no está prevista en el ordenamiento jurídico colombiano y solo surgió a partir de una construcción jurisprudencial.

En efecto, desde finales de la década de los años noventa del Siglo XX, la Corte Constitucional ha venido analizando casos en los cuales se presentan fallas estructurales, que conllevan una violación múltiple y reiterada tanto de derechos fundamentales como de derechos económicos sociales y culturales de grupos masivos de personas en situación de vulnerabilidad, lo mismo que la omisión de las autoridades en el cumplimiento de la Constitución y la ley. Frente a esta situación, pese a la existencia de mecanismos judiciales previstos en la Constitución Política y desarrollados por la ley, la Corte Constitucional ha venido construyendo, por vía jurisprudencial, lo que ha denominado o calificado como un Estado de Cosas Inconstitucional o de anormalidad constitucional, sin que para tal efecto exista regulación constitucional, legal –

estatutaria u ordinaria- o reglamentaria, para su constatación, declaración, seguimiento y superación, y sin que exista control alguno sobre el ejercicio de tales actividades de constatación, declaración, seguimiento y superación.

La Constitución Política no contempla un Estado de Cosas Inconstitucional para que, conforme a presupuestos procesales y materiales en ella previstos, que obviamente no contempla, la Corte Constitucional pueda declararlo, en ejercicio de las facultades que de manera taxativa y precisa le confieren los artículos 86 y 241 de la Constitución Política. De conformidad con el artículo 121 de la Carta, ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Los únicos estados de anormalidad que pueden ser constatados y declarados conforme a lo dispuesto por los artículos 152 y 212 a 215 de la Constitución Política, son los de excepción, cuando quiera que surjan hechos que alteren o amenacen alterar gravemente el orden público externo (Art. 212) o el orden público interno, al punto de atentar de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que esta situación de anormalidad no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía (Art. 213); o, cuando sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

En tales casos, la constatación y valoración de los hechos que perturban o amenazan perturbar de manera grave e inminente el orden público corresponde al Presidente de la República y la totalidad de los ministros del despacho, a quienes la Constitución Política les atribuye la potestad de declarar el estado de excepción respectivo, adoptar luego las medidas que sean necesarias para remover los hechos generadores de la perturbación, declarar restablecido el orden público y levantar el estado de excepción, sin perjuicio del estado de emergencia, en el cual las facultades se agotan con el transcurso del tiempo. El ejercicio de las competencias a cargo del Gobierno, de naturaleza legislativa, tiene control judicial ante la Corte Constitucional, tiene control político ante el Congreso de la República y el Presidente y los Ministros son responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido las causas que motivaron su declaración, y lo son también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 212 a 215 de la Carta.

Conforme a su consagración constitucional y la regulación de las facultades del Gobierno mediante ley estatutaria, los estados de excepción son temporales. El estado de guerra cesa tan pronto como haya cesado la guerra exterior; el estado de conmoción interior cesa cuando hayan cesado las causas que dieron lugar a su declaración o transcurridos 270 días calendario a partir de la misma; y, el estado de emergencia cesa al vencimiento del término para el cual fue declarado que, en ningún caso, puede exceder de 30 días. De esta

forma, el constituyente de 1991, instituyó en el corpus normativo superior, parámetros de rango constitucional que limitan el alcance de los poderes excepcionales existentes, con el fin de dar una respuesta eficaz pero coherente con el modelo de Estado vigente.

En este sentido, la Corte Constitucional se ha pronunciado *in extenso* sobre la naturaleza de los estados de excepción bajo el ordenamiento constitucional vigente, en especial sobre el carácter excepcional, legal y temporal del instrumento.

La Corte ha examinado los estadios de normalidad y anormalidad que se definen en la Carta Política y, en relación con el último, se debe constatar que se configuran eventos no susceptibles de ser tratados con los mecanismos jurídicos ordinarios. Además, ha advertido el rechazo que se dio en la Asamblea Nacional Constituyente a una figura de carácter excepcional, cuyas facultades no tuvieran una regulación expresa y taxativa, que se convirtiera en algo indefinido o indeterminable y que pudiera conllevar a abusos, como en el pasado ocurrió con el Estado de Sitio.

La Corte ha señalado, además, que, si bien el estatuto superior brinda al ejecutivo unas prerrogativas excepcionales, durante los estados de excepción, las acciones que se ejecutan en virtud de la anormalidad que se presenta deben ajustarse a una interpretación estricta, de acuerdo con las atribuciones constitucionales de la figura. Precisamente la Corte ha analizado en varios pronunciamientos lo que sucedió en vigencia de la Constitución de 1886 con la institución del Estado de Sitio, la forma como se desfiguró el carácter excepcional y transitorio de ese mecanismo y la noción de “*abuso del derecho*” que se desprende del uso inadecuado, arbitrario y desgastante de tal instrumento.

La Corte ha advertido que, tanto la posición del Constituyente como de ella misma, a lo largo de estos años, ha sido clara en cuanto a la necesidad de adoptar, regular e implementar, un mecanismo jurídico que permitan afrontar situaciones anormales, *lato sensu*. Empero, si bien se hace necesario contar con figuras excepcionales, como el Estado de Excepción, en sus diferentes modalidades, la experiencia nos ha demostrado que la aplicación de este instrumento se debe hacer bajo estrictos límites materiales y temporales, y con sujeción a controles rigurosos, ejercidos por autoridades independientes de aquellas que ejercen las competencias excepcionales.

Así, entonces, los estados de excepción, entre ellos el estado de emergencia, son de extirpe y regulación constitucional y legal estatutaria y tienen por objeto garantizar la vigencia y la eficacia del orden constitucional, aún en situaciones de anormalidad, con motivo de la ocurrencia de hechos súbitos o sobrevivientes que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o el orden social o con motivo en hechos que constituyan grave calamidad pública.

Por su parte, el Estado de Cosas Inconstitucional ha sido creado mediante decisiones, de carácter judicial, a partir de la interpretación sobre la competencia del juez de tutela, prevista en el inciso final del artículo 27 del Decreto Extraordinario 2591 de 1991, con el objeto de dictar órdenes y hacer el seguimiento de las mismas, para resolver problemas estructurales que vulneran o amenazan vulnerar de manea múltiple y masiva derechos fundamentales. Sin embargo, la Constitución Política, ley estatutaria de la administración de justicia, los Decretos 2067 y 2591 de 1991 ni ninguna otra disposición legal regulan las competencias de la Corte Constitucional para constatar, declarar, hacer seguimiento y, posteriormente, declarar superado un Estado de Cosas Inconstitucional.

Las competencias de la Corte Constitucional son taxativas y la ley –así sea Estatutaria- no puede conferirle a la Corte más funciones que las que la Constitución Política, de manera precisa, le atribuye para la guarda de la integridad y supremacía de ésta. El Decreto Extraordinario 2591 de 1991, expedido en ejercicio de las precisas facultades previstas en el artículo 5 Transitorio de la Constitución Política, no le confiere a la Corte Constitucional esta facultad y el artículo 27, inciso in fine, que la Corte ha invocado para tal efecto, no tiene el alcance y sentido que ella señala.

Históricamente, ni la Asamblea Nacional Constituyente le otorgó precisas facultades al Gobierno para que regulara una competencia en tal sentido, a cargo de las Salas de Revisión de la Corte o de la Sala Plena; ni la Comisión Legislativa, encargada de revisar este tema, entendió que tal competencia le atribuía al juez de tutela –en sede instancia o en sede de revisión eventual- tales poderes para declarar un Estado de Cosas Inconstitucional.

De la aplicación de cualquiera de las demás clases de interpretación no se infiere que el artículo 27 del Decreto Ley 2591 de 1991 le atribuya a la Corte la facultad para constatar, declarar, hacer seguimiento y declarar o no superado el estado de cosas inconstitucional.

El Reglamento de la misma Corte Constitucional no le atribuye tampoco dicha posibilidad. El Acuerdo 02 de 2015 no le otorga a la Sala Plena la facultad de que, cuando al conocer de una acción tutelar pueda advertir la existencia de una vulneración masiva de garantías fundamentales, que afecta a un grupo amplio de personas, pueda declarar la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional y, en esa medida, tampoco establece unos estándares claros de la forma en que debe hacerse su seguimiento y mucho menos de cuándo debe entenderse superado. El Reglamento, básicamente establece que, en materia de tutela, la Corte debe ajustarse a lo regulado en el Decreto 2591 de 1991 y, como ya precisé, de dicho decreto tampoco se derivan esas facultades.

A pesar de todo lo anterior, la Corte Constitucional ha decidido, como ocurre en este caso, constatar y declarar en varias ocasiones un estado de cosas inconstitucional.

Con todo, la figura del Estado de Cosas Inconstitucional, que fue creada por la Corte Constitucional a través de sus decisiones judiciales, busca ampliar los efectos de la acción de tutela, para la protección de derechos humanos fundamentales desde su dimensión objetiva. En ese sentido se asemeja a los efectos del denominado litigio de interés público o litigio de impacto que ha sido desarrollado por algunos tribunales nacionales de varios Estados para superar “*problemas estructurales*”. Dichos problemas, tienen tres elementos distintivos: a) Afectar a un número amplio de personas que alegan la violación de sus derechos, ya sea directamente o a través de organizaciones que litigan su causa; b) Involucrar varias entidades estatales como demandadas, por ser responsables de fallas sistemáticas de políticas públicas; y, c) Implicar órdenes de ejecución compleja, mediante las cuales el juez de la causa instruye a varias entidades públicas a emprender acciones coordinadas para proteger a toda la población afectada.

La primera vez que esta Corte declaró la existencia de un estado de cosas contrario a la Constitución, fue en la Sentencia SU-550 de 1997, en la que indicó que, las pretensiones de defensa de los derechos fundamentales del grupo de profesores que instauraron la acción constitucional, se predicaba no sólo respecto de aquellos, sino también “*de un conjunto muy amplio de personas*”, ya que “*la condición actual de varias decenas de miles de maestros, vinculados a las plantas de personal de las entidades territoriales, es semejante a la de los actores y, por lo tanto, merecedora de protección constitucional*”. En esta medida, estimó la Corte que debía extender el amparo, a todos aquellos docentes que se encontraran en la misma situación que los docentes demandantes, sin necesidad de que los primeros tuvieran que instaurar la respectiva demanda de tutela.

Desde entonces, la Corte ha declarado la existencia de Estados de Cosas Inconstitucionales en quince oportunidades.⁸⁶⁴ Empero, en Colombia, dicho concepto ha evolucionado jurisprudencialmente desde 1997 cuando se declaró por primera vez. En las sentencias sobre este fenómeno, de conformidad con la doctrina de esta Corporación, se está ante un Estado de Cosas Inconstitucional cuando: (i) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales - y (ii) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales.

Lo anterior implica que, en aras de una efectiva salvaguarda de las garantías *iusfundamentales* de ese grupo de personas, deban adoptarse órdenes complejas, que por lo general están relacionadas con la política pública del Estado y, por ende,

⁸⁶⁴ La Corte Constitucional ha declarado el Estado de Cosas Inconstitucional a través de las siguientes providencias: SU-559 de 1997, T-068 de 1998, T-153 de 1998, SU-250 de 1998, T-289 de 1998, T-559 de 1998, T-590 de 1998, T-525 de 1999, T-606 de 1999, SU-090 de 2000, T-025 de 2004, T-234 de 2012, A-110 de 2013, T-388 de 2013, T-762 de 2015 y T-302 de 2017.

supone la intervención de varias entidades y autoridades estatales, para la realización en conjunto de una serie de actividades que, por su naturaleza, no pueden llevarse a cabo de forma inmediata, sino que requieren de unos plazos amplios pues, generalmente, implican que se tenga que diseñar un programa, o la apropiación y destinación de recursos públicos no prevista, o incluso a la elaboración de estudios. Se trata, pues, de órdenes cuyo cumplimiento no depende exclusivamente de una persona, sino que conlleva un conjunto de acciones que sobrepasan la órbita de control exclusivo del destinatario de la orden.⁸⁶⁵

Esas órdenes complejas, cuando se dan en el marco de un Estado de Cosas Inconstitucional -que actualmente sólo puede ser declarado por la Sala Plena de la Corte Constitucional- se han denominado como *estructurales*, ya que “*responden en forma estructural a un problema de la misma naturaleza, que exige, en sus dimensiones, la acción coordinada de todo el Estado.*”⁸⁶⁶ En esa medida, se limitan a: 1) declarar, reiterar, modificar o dar por superado un ECI; 2) orientar o reorientar el plan de superación del ECI; y 3) implican la formulación y ejecución de políticas públicas.⁸⁶⁷

Enmarcando la figura del ECI en el cuadro del litigio de casos estructurales, tal como lo ha venido haciendo la Corte Constitucional a través del desarrollo jurisprudencial que le ha dado, el primer elemento inherente de la misma es que corresponde a un mecanismo excepcional, destinado a que el Estado cumpla eficazmente su función de promover soluciones a problemas estructurales que causan violaciones masivas de derechos humanos. Es una herramienta en la que, a la luz del anquilosamiento de los órganos del Estado para llevar a cabo la función de protección y garantía de los Derechos Fundamentales en una situación concreta, la Corte, luego de verificar tal situación, decide adoptar las medidas que le permiten contribuir, con las demás Ramas del Poder Público, tomando decisiones y dictando órdenes dirigidas a salir del bloqueo institucional, a superar las fallas estructurales, y lograr proteger eficientemente los derechos que se ven afectados con el problema enfrentado.

Por lo tanto, cada sentencia que constate un ECI debe, por respeto al Estado Social y Democrático de Derecho, al equilibrio en la distribución de los órganos que integran las diferentes ramas de poder, y a la democracia, establecer criterios objetivos, claros y razonables para la superación del ECI. Sin embargo, hasta ahora, nada se ha previsto al respecto, por lo que, si la permanencia o superación del ECI depende de criterios subjetivos, indeterminados o imposibles de alcanzar en un tiempo razonable, la constatación de un ECI se convierte en una figura autoritaria que deslegitima la actuación de la Corte y contraría el equilibrio democrático entre las Ramas del Poder Público.

⁸⁶⁵ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003.

⁸⁶⁶ Corte Constitucional, Auto 693 de 2017.

⁸⁶⁷ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-418 de 2010.

Respecto de la naturaleza y alcance de las órdenes que la Corte dicta, al constatar un ECI, es indispensable tener de presente que no pueden llegar a sobreponerse sobre las competencias de las demás entidades del Estado. El objetivo de la herramienta es hacer que las autoridades adopten las medidas propias de sus competencias para superar la situación, más no el de reemplazar a las autoridades competentes en sus funciones respecto del diseño o adopción de medidas, a través de imponer al gobierno o al legislador, medidas cuyo diseño, implementación y ejecución requieren de competencias y herramientas que son propias de otras entidades.

Sea cual sea la gravedad de la situación, el ECI como herramienta dirigida a resolver un problema estructural, no puede generar otro problema, también estructural, a través de la usurpación de competencias que le son totalmente ajenas a un órgano judicial. El objetivo de un ECI no consiste en que la Corte reemplace en sus funciones a las Ramas Legislativa o Ejecutiva o a los demás órganos autónomos del Estado; no se trata de diseñar o implementar políticas ni de dictar normas, sino de guiar al Ejecutivo y darle herramientas para poder superar los problemas que obstaculizan el cumplimiento de los objetivos de sus políticas o adaptarlas al correcto cumplimiento de sus deberes en materia de derechos humanos.

De admitirse la figura del ECI, ella está llamada a existir por el menor tiempo posible, mientras se logra cumplir con su finalidad que es la de ayudar a superar los problemas estructurales que impiden la protección de los Derechos Fundamentales. La permanencia de la figura o su utilización por lapsos excesivamente prolongados, no solo la desnaturalizan, sino que atentan contra el principio de distribución y el equilibrio de los órganos que integran el poder público que establece la Constitución. Una figura tan impactante, puede quedar reducida a lo inútil si se pretende con ella lograr objetivos que superan el orden constitucional y que desconozcan los principios democráticos con los cuales se construye el Estado Social y Democrático de Derecho.

Y es que incurrir en esa extralimitación de funciones, además de desconocer el principio de separación funcional y del equilibrio de los órganos en los cuales se distribuye el poder público y de constituir un desbordamiento del deber de colaboración armónica, es absolutamente innecesario, pues las órdenes complejas tienen la entidad suficiente para otorgar el nivel de protección necesario, cuando de vulneración masiva y reiterada de derechos fundamentales se trata. Como se indicó líneas atrás, este tipo de órdenes puede afectar la implementación de políticas públicas, por lo que sobra tener que acudir a la implementación de una figura que escapa a las funciones de la Corte Constitucional, como el ECI, para lograr la protección requerida.

Inclusive, hay casos en los que a través de órdenes generales o de la modulación de los efectos de sentencias de tutela, para que tengan alcance *inter comunis*, se pueden resolver problemas que afectan a grupos humanos específicos, sin necesidad de declarar un Estado de Cosas Inconstitucional. Así, por ejemplo, en la Sentencia SU-041 de 2020, la Corte emitió órdenes generales para mitigar el impacto desproporcionado que generaba en las

finanzas públicas el pago de las sanciones moratorias por cesantías docentes. En esa oportunidad, la Sala Plena de la Corte: 1) flexibilizó los tiempos de respuesta a las peticiones y cumplimiento de fallos judiciales, para que el FOMAG pudiera corregir el incumplimiento recurrente que había suscitado el pronunciamiento de tutela; y, 2) dispuso que durante el periodo de transición para la normalización de los pagos no se aplicaría indexación a la sanción moratoria.

Así las cosas, esta Corporación, en un ejercicio de auto restricción, debería limitar su obrar a lo que constitucional y legalmente le ha sido permitido. Lamentablemente, el Estado de Cosas Inconstitucionales no está sometido a presupuestos formales o materiales para su declaración o para constatar su superación. No existe regla alguna que señale qué circunstancias pueden conducir a la declaratoria por parte de la Corte Constitucional de un ECI. No existe regla que señale el término de duración o vigencia de un ECI declarado por la Corte. El declarado, por ejemplo, con la Sentencia T-025 de 2004, lleva 18 años de vigencia. En el ECI no existe regulación y medida alguna sobre los autos de seguimiento. Conforme a la práctica, en muchos casos, estos autos llegan a superar las órdenes contenidas en las Sentencias que constatan y declaran el ECI.

Tales vacíos e impropiedades me obligan a separarme respetuosamente de la decisión de declarar un Estado de Cosas Inconstitucional, pues es claro que, como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, la Corte debe adoptar las medidas necesarias para procurar proteger los derechos fundamentales de los asociados, que resultan afectados por la actuación o la omisión de los órganos del Estado. Sin embargo, cuando se trata de una vulneración *iusfundamental* masiva, reiterada y prolongada en el tiempo, respetuosamente considero que no es necesario declarar un Estado de Cosas Inconstitucional, en tanto las facultades que la misma Corte se ha arrogado para vigilar y hacer seguimiento a las órdenes dadas y que buscan superar el estado contrario a la Constitución, escapan de su competencia. En efecto, ni la Carta Política ni la ley, facultan a esta Corporación para interferir y vigilar las actuaciones de otras instancias estatales; por lo que, en casos como el *sub examine*, la Sala Plena debió y debe -en casos futuros- valerse de órdenes generales, e incluso estructurales o complejas, que permitan proteger al grupo de personas afectado, pero que no impliquen actuaciones de la Corte fuera de su ámbito de competencia.

Fecha *ut supra*.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado