



COMUNICADO 01

Enero 27 de 2022

Sentencia SU020-22

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

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

LA CORTE DECLARÓ EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL (ECI) POR EL BAJO NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DEL COMPONENTE DE GARANTÍAS DE SEGURIDAD DE LA POBLACIÓN FIRMANTE EN TRÁNSITO A LA VIDA CIVIL, PREVISTO EN EL NUMERAL 3.4 DEL ACUERDO FINAL DE PAZ, DESARROLLADO POR NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

1. Antecedentes

A la Corte Constitucional le correspondió pronunciarse sobre las acciones de tutela acumuladas presentadas por firmantes del Acuerdo Final de Paz que se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil y pertenecen al nuevo partido Comunes, quienes denunciaron amenazas graves contra su vida e integridad.

Aun cuando la Unidad Nacional de Protección les reconoció la implementación de un esquema de seguridad, en algunos casos este no se materializó y, en otros, se implementó parcialmente o se descompletó. Por lo anterior, en cada caso se solicitó al juez de tutela ordenar a la Unidad Nacional de Protección dar cumplimiento a las resoluciones emitidas.

Así mismo, se requirió declarar el estado de cosas inconstitucional en tanto se consideró, entre otros aspectos, que no se ha cumplido de buena fe lo establecido en el Acuerdo Final de Paz.

En criterio de las y los accionantes 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 y la ausencia de una política pública de prevención y protección, sino también la falta de medidas para solucionar las carencias presupuestales y la

ausencia de voluntad política para poner en marcha organismos creados por las normas que desarrollaron el Acuerdo Final de Paz, como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

2. Decisión

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

DÉCIMO 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.

DÉCIMO 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.

DÉCIMO 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.

DÉCIMO 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 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.

3. Síntesis de la providencia

Antes de pronunciarse sobre los casos concretos y de establecer si se cumplían los criterios para declarar el Estado de Cosas Inconstitucional, la Sala Plena examinó los resultados reportados por el Gobierno nacional y otras autoridades, así como los informes de los organismos de verificación y apoyo al proceso de paz a la luz de los siguientes aspectos principales:

(i) el concepto de seguridad humana (preventiva y colectiva) que complementa y profundiza el concepto de seguridad personal (reactivo e individual); **(ii)** 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; **(iii)** la importancia de que las autoridades estatales 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.

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.

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.

Las pruebas allegadas mostraron, sin embargo, 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.

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.

Pudo verificarse, 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 Acuerdo Final de Paz desarrollados por normas vinculantes.

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.

También encontró la Sala que la falta de correspondencia entre la actuación institucional y la normativa expedida retrasó la asignación y ejecución de recursos indispensables para ofrecer garantías de seguridad a la población firmante del Acuerdo Final de Paz 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.

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. 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.

A propósito de lo anterior, la Sala encontró 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.

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.

La Sala destacó el trabajo efectuado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización. Con todo, encontró que las autoridades comprometidas con la protección de la población signataria no han podido detener los asesinatos, amenazas, desplazamientos, hostigamientos, estigmatizaciones que se ciernen sobre esta.

Para la Sala superar la desconfianza, la polarización y la fragmentación luego de varias décadas de conflicto armado, exige transformaciones profundas que demandan un liderazgo ágil, eficaz y comprometido, pues el proceso de implementación no es simple, ni directo, ni automático. Sin embargo, un análisis del material probatorio permitió a la Corte Constitucional concluir que las obligaciones adquiridas por el Estado relacionadas con la garantía de protección de la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación están lejos de haber sido cumplidas a cabalidad. En criterio de la Corte hacer poco o no hacer la totalidad de lo debido, considerando los hechos violatorios de derechos humanos y fundamentales, termina siendo un incumplimiento. Si los deberes adquiridos se hubieren observado a cabalidad, muchos de los sucesos padecidos por la población firmante en los últimos años podrían haber sido evitados.

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.

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.

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.

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.

Cuando hay 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.

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.

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.

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.

Finalmente, la Corte analizó los criterios por los cuales en este caso debe declararse el estado de cosas inconstitucional y concluyó que esta declaratoria era necesaria y urgente.

Para la Corte, los criterios previstos por la jurisprudencia constitucional con el objeto de declarar el estado de cosas inconstitucional deben ser examinados en esta oportunidad desde la situación extraordinaria de la firma de un Acuerdo de Paz luego de 50 años de conflicto armado interno. Así, por ejemplo, la existencia de una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas, y el número de cerca de 300 excombatientes y firmantes del Acuerdo Final de Paz asesinados/as es sumamente grave si se considera que estas muertes se dan en el marco de un acuerdo para finalizar una guerra que se extendió por más de medio siglo.

A esto se añade que los compromisos están en una relación de asimetría irremediable que se traduce en que, a diferencia de la dejación de armas, que 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 que la otra cumplirá con su compromiso en el tiempo de manera oportuna y eficaz.

De este modo, garantizar la seguridad a quienes suscribieron el Acuerdo Final de Paz plantea un escenario extraordinario de compromisos del Estado. De ahí que tanto el criterio de masividad de la violación de derechos fundamentales, como el de omisión prolongada en el tiempo previsto por la jurisprudencia para declarar el estado de cosas inconstitucional, deban ser analizados de una manera concordante con los principios de confianza y reciprocidad exigidos en este contexto y ser interpretados de manera que se logre equilibrar la asimetría que surge en el momento de suscripción del Acuerdo.

A esa luz resulta de la mayor gravedad, injustificado y contrario a las obligaciones constitucionales que quienes 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 o no se les quite la conferida. La firma del Acuerdo Final de Paz atribuyó a las autoridades estatales la obligación de garantizar a la población signataria las mínimas condiciones para llevar una existencia libre de necesidades apremiantes, estigmatizaciones, humillaciones y violencia.

Sobre la recurrencia generalizada a la acción de tutela 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, más aún en el caso de quienes se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil. Dicha obligación no depende de los requerimientos o solicitudes de las personas desmovilizadas, sino que debe darse de oficio y de manera permanente.

De otra parte, a la falta de correspondencia entre la actuación institucional y la normativa expedida se sumó el análisis detallado efectuado por la Procuradora delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz, quien confirmó que no se han expedido todas las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos a la vida, integridad y seguridad de la población firmante.

Al respecto del criterio según el cual debe existir un problema social cuya solución comprometa la intervención de varias entidades, requiera la adopción de un conjunto de acciones y exija un esfuerzo presupuestal adicional que requiera la intervención de la Corte, la Corporación encontró que si bien las obligaciones que surgen, como se reconoció en la sentencia C-630 de 2017, no son de resultado y su incumplimiento no genera responsabilidad objetiva, sin embargo, tratándose de la protección de la vida e integridad de la población signataria, la materialización de este deber exige una atención especial, oportuna y eficaz que no da espera, porque la preservación de la vida e integridad personal 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, así como honrar a las víctimas.

De ahí que para la Corte el asesinato de una sola de las personas que firmaron el Acuerdo tenga un efecto desproporcionado y exija la acción inmediata, articulada, coordinada e integral del Estado. Lo anterior es tanto más importante cuanto, reiteró la Corte, a cambio de la desmovilización y del desarme que ya

tuvo lugar, lo mínimo que esperan las personas en proceso de reincorporación es poder hacer el tránsito de manera confiable y segura.

La Corte insistió en que no era suficiente dotar de escoltas, chalecos y carros blindados a la población en proceso de reincorporación. Más allá de eso, es indispensable ofrecerle las condiciones que le permitan superar el grado de vulnerabilidad que enfrenta, para que pueda elegir su propio camino con las condiciones que le permita vivir una vida digna.

En vista de la especificidad de la situación que enfrentan las personas en proceso de reincorporación a la vida civil, sus familias y las personas integrantes del partido Comunes, consideró la Corte que el quebrantamiento de sus derechos fundamentales 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. El Estado debe ofrecerles protección basada en un concepto de seguridad humana preventiva e integral, en los términos desarrollados en la sentencia.

En suma, el bajo nivel de cumplimiento de las garantías de seguridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz vulnera los derechos individuales de la población firmante. Esta situación exige materializar otros componentes del Acuerdo Final de Paz 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 colombiana en su conjunto.

Para el efecto, la Sala Plena dictó un conjunto de medidas de orden estructural dirigidas a lograr la correspondencia entre la actuación institucional y la normativa expedida en desarrollo del Acuerdo Final y a superar el Estado de Cosas Inconstitucional. Además, ordenó 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 sentencia con el auxilio de la Defensoría del Pueblo. Lo anterior, sin perjuicio de que la Corte asumirá, a través de una Sala Especial de Seguimiento, el cumplimiento de las órdenes emitidas en la providencia.

Gran parte de las órdenes fueron adoptadas por una amplia mayoría o por unanimidad. La declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional se adoptó con una mayoría de cinco votos contra cuatro, salvando el voto respecto de esta decisión las magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado y Paola Andrea Meneses Mosquera y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Alberto Rojas Ríos.

4. Salvamentos de voto

El magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** estuvo de acuerdo con la totalidad de las órdenes estructurales o complejas adoptadas por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-020 de 2022, por considerar que ellas tienen por finalidad garantizar la 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 presunta violación múltiple y reiterada de sus derechos fundamentales. Empero, el Magistrado Ibáñez se apartó únicamente de la decisión de la Corte de declarar el Estado de Cosas Inconstitucional por cuanto, a su juicio, esta figura -de construcción jurisprudencial-, no está prevista en el ordenamiento jurídico colombiano.

Ibáñez Najjar señaló que desde finales de la década de los años noventa del Siglo XX, la Corte Constitucional colombiana 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, no obstante la existencia de los mecanismos judiciales previstos en la Constitución Política y desarrollados por la ley, la Corte Constitucional ha venido construyendo por vía jurisprudencial lo que ella ha denominado o calificado como un Estado de cosas inconstitucional o de anormalidad constitucional, sin que para tal efecto exista regulación constitucional ni legal – estatutaria u ordinaria- ni tampoco 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.

En efecto, el magistrado Ibáñez señaló que 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 misma, 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 que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana y que 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, especialmente 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 infiere que se configuran eventos no susceptibles de ser tratados con los mecanismos jurídicos

ordinarios. Además, ha constatado el rechazo de la Asamblea Nacional Constituyente de una figura de carácter excepcional cuyas facultades no tuvieran una regulación expresa y taxativa, que se convirtiera indefinido o indeterminable y que evitara el abuso de la misma, tal como en el pasado ocurrió con el Estado de Sitio. La Corte ha señalado, además, que si bien el estatuto superior faculta al ejecutivo de unas prerrogativas excepcionales durante los estados de excepción, las acciones que se ejecutan en virtud de la anomalía 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 podido evidenciar entonces que, tanto la posición del Constituyente como de la misma Corte 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.

Así, entonces, los estados de excepción, entre ellos el estado de emergencia, son de extirpe y regulación constitucional y legal estatutaria con el objeto garantizar la vigencia y la eficacia del orden constitucional aún en situaciones de anomalía y en este caso concreto 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 de 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 manera 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, regula 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 confieren 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 H. Corte Constitucional la facultad para constatar, declarar, hacer seguimiento y declarar o no superado el estado de cosas inconstitucional.

Igualmente, el Reglamento de la misma Corte Constitucional no le atribuye tampoco dicha posibilidad.

No obstante todo lo anterior, la Corte Constitucional ha decidido, como en este caso, constatar y declarar en varias ocasiones un estado de cosas inconstitucional.

Con todo, la figura del Estado de Cosas Inconstitucional fue creada por la Corte Constitucional a través de sus decisiones judiciales y ella corresponde a la ampliación de 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.

En Colombia, el concepto de estado de cosas inconstitucional 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 (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.

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 Humanos 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 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. Si 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.

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, la ECI como herramienta dirigida a resolver un problema estructural, no puede generar otro 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 Humanos. 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 objetivos que superan el orden constitucional y que desconozcan los principios democráticos con los cuales se construye el Estado Social de Derecho.

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, ellos superan las órdenes contenidas en las Sentencias que constata y declaran el ECI.

Tales vacíos e impropiedades, me obligan a separarme respetuosamente de la decisión de declarar un Estado de Cosas Inconstitucional.

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** también salvó parcialmente su voto frente a la decisión de la mayoría de la Sala Plena de declarar el Estado de Cosas Inconstitucional -ECI- respecto del cumplimiento del componente de seguridad de los firmantes del Acuerdo Final de Paz.

El citado magistrado está sustancialmente de acuerdo con la providencia adoptada por la Corte Constitucional y estima que la situación de seguridad de los ex miembros de las FARC-EP comprometidos con la construcción de la paz estable y duradera entraña un caso complejo de violación de derechos

humanos, al punto que están en una situación delicada que obliga al Estado a garantizar el respeto irrestricto de la vida, integridad y actividades políticas de las personas desmovilizadas y sus familias. Sin embargo, ese escenario no alcanza a configurar los requisitos que exige la jurisprudencia para declarar un ECI. La Corte ha constatado que esa figura se emplea para identificar “1) una vulneración generalizada de derechos fundamentales respecto de un número plural de personas, (2) causada por fallas estructurales”.

Al respecto, manifestó que la sentencia objeto de disidencia no había evidenciado que se hubiera presentado un elevado número de acciones de tutela por parte de la población firmante del acuerdo final de paz. Es decir, la sentencia no satisface cuantitativamente el requisito de sistematicidad de los reclamos vía tutela. Tampoco, identificó que esa vulneración hubiese sido el resultado de una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar derechos.

A su vez, llamó la atención de que la ausencia de la declaratoria del ECI jamás impedía que la Corte Constitucional dictara órdenes complejas en la presente causa. Los casos complejos que no alcanzan a constituir un ECI también imponen al juez constitucional el deber de dictar remedios efectivos que permitan asegurar los derechos fundamentales en juego. Una muestra de esas hipótesis ocurrió en las Sentencias SU-484 de 2008 -liquidación del Hospital San Juan de Dios-, T-488 de 2014 -intervención en política pública de tierras baldías-, T-576 de 2014 -espacio consultivo nacional de comunidades afrocolombianos-, T-236 de 2017 y Auto 387 de 2019 -revisión al programa de Aspersión Área de Glifosato-, T-361 de 2017 -delimitación del páramo de Santurbán, T-080 de 2018 -inexistencia de política pública de atención de necesidades básicas de las niñas y niños de las comunidades Embera, Wounaan y Tule del Departamento del Chocó-, T-398 de 2019 -derecho a la higiene menstrual de las mujeres habitantes de calle-, T-413 de 2021 -Licencia Ambiental de la Aspersión Área de Glifosato-, entre otras. Los ECI son una valiosa herramienta que sirve para romper el marasmo institucional que se produce una vulneración sistemática derechos humanos. Estos requisitos son una constatación fáctica que debe efectuar la Corte Constitucional, verificación que no se presentó en esta causa.

Por su parte, las magistradas **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** y **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** salvaron parcialmente su voto. Si bien acompañaron la decisión de amparar los derechos fundamentales de los accionantes en cada caso concreto, se apartaron de la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional-en adelante ECI-, la creación de una Sala Especial de Seguimiento y de la mayoría de las órdenes estructurales y complejas derivadas del mismo. En concreto, consideraron que la decisión mayoritaria declaró la existencia de un ECI sin que estuvieran acreditados los presupuestos

jurisprudenciales que esta Corporación ha construido al respecto. De igual manera, 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 Acuerdo Final de Paz (en adelante AF). Finalmente, la intervención de la Corte en este asunto 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.

Falta de acreditación de los presupuestos para la declaratoria del ECI. Las magistradas consideraron que no fueron demostrados los siguientes requisitos:

i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas. Al proceso no se aportó evidencia suficiente que demostrara la existencia de una vulneración masiva de los derechos fundamentales de los excombatientes. En este punto, reconocieron que la garantía de seguridad de esta población es un presupuesto esencial para lograr el efectivo cumplimiento del acuerdo, por tal razón, la muerte de cualquier reinsertado es un hecho gravísimo que requiere de respuestas efectivas, directas e inmediatas por parte del Estado. Sin embargo, consideraron que la gravedad de las violaciones que algunos excombatientes han padecido no era prueba suficiente de que aquellas fueran masivas en los términos de la jurisprudencia constitucional. La Corte Constitucional ha reiterado que una violación de derechos fundamentales es masiva si es generalizada, estructural y afecta a grandes poblaciones. En criterio de las magistradas, en este caso no estaba acreditada una vulneración de tal envergadura porque las cifras aportadas por el Gobierno en el trámite de tutela demostraban que la vida, seguridad e integridad personal del 98% de los reinsertados ha sido garantizada. De igual forma, durante el trámite de la tutela, la ANJDE, el Consejero para la Estabilización y el Director de la UNP coincidieron en que ninguno de los excombatientes asesinados y que refiere la decisión mayoritaria, había solicitado medidas de protección.

ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos. La mayoría no identificó cuáles eran las obligaciones específicas respecto a los derechos supuestamente desconocidos, en particular la garantía de la seguridad. Tampoco expuso los deberes particulares omitidos, incumplidos o cumplidos de manera insuficiente por parte de las autoridades. Bajo ese entendido, las pruebas aportadas al proceso no demostraban la existencia de una omisión prolongada de las autoridades en su deber de proteger los derechos fundamentales de los excombatientes y en el cumplimiento de los compromisos del punto 3 del AF. En este escenario, durante el proceso de amparo, fue demostrado que las amenazas a la vida, seguridad e integridad personal de los excombatientes

provenían de diferentes causas y que las obligaciones de proteger y garantizar los derechos fundamentales de esta población a cargo del Estado eran de medio y no de resultado. Por esta razón, concluyeron que no podía inferirse, como lo hizo mayoría, que existía un nexo causal entre las violaciones a distintos derechos de esta población, incluida la garantía de la seguridad, y las supuestas falencias y omisiones en la implementación del acuerdo.

De otra parte, las magistradas enfatizaron que la implementación del punto 3 del AF debe adelantarse de forma gradual y progresiva durante el plazo de 3 periodos presidenciales. De este modo, en principio era impropio concluir que existía una omisión prolongada en su implementación, a partir de una valoración de los resultados de la fase inicial. Desde tal perspectiva, las pruebas aportadas al trámite de revisión y, en particular, el informe de pruebas remitido por el Instituto KROC en relación con el grado de cumplimiento de los 52 compromisos del punto 3 del AF, permitían concluir que el avance en la implementación, a pesar de presentar algunas dificultades y retrasos, era razonable.

De otra parte, 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 no fue acreditada. Las magistradas argumentaron que la decisión judicial no precisó cuáles eran las prácticas o los bloqueos inconstitucionales impuestos por las autoridades accionadas. Al respecto, encontraron que la presentación de 800 solicitudes de protección a la UNP no era suficiente para declarar un ECI, pues bastaba una orden sencilla de exigir la ejecución de un programa de evacuación de solicitudes. La postura mayoritaria debió acreditar cómo esta situación implicaba una práctica o un bloqueo inconstitucional.

iv) la falta de expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos tampoco fue demostrada. Las medidas legislativas, administrativas o presupuestales para lograr la implementación del punto del AF no adolecían de falencias estructurales. Las magistradas resaltaron que cualquier omisión o deficiencia legislativa, administrativa o presupuestal en la implementación de una política pública no habilitaba automáticamente la declaratoria de un ECI. Por el contrario, según la jurisprudencia constitucional, las falencias debían ser estructurales, evidentes y manifiestas. En tal sentido, aquellas deben configurar la causa de la vulneración masiva de los derechos fundamentales. Asimismo, enfatizaron que la Corte Constitucional había reconocido de forma reiterada que las autoridades cuentan con un amplio margen de configuración para lograr la efectiva implementación del punto 3 del AF. En su criterio, los mecanismos institucionales que habían sido adoptados por el Gobierno con posterioridad a la firma del acuerdo, a pesar de haber presentado dificultades

propias de la implementación de los acuerdos de paz, eran razonables y estaban amparados por el amplio margen de configuración del Estado. De igual forma, las falencias y dificultades identificadas por la mayoría de la Sala no demostraban que existía una abierta y manifiesta falta de articulación normativa e institucional en la implementación del punto 3 del AF o un paralelismo institucional y, mucho menos, que esta fuera la causa de las violaciones a la integridad personal de los excombatientes.

En este punto, resaltaron que la postura mayoritaria era contraevidente. Lo anterior, porque quedó demostrado en el expediente que, en torno a la protección de los ex combatientes firmantes del AF, han sido expedidas leyes y disposiciones reglamentarias para materializar la garantía de seguridad de dicho grupo. De igual forma, las autoridades acreditaron los esfuerzos presupuestales y de gestión para atender la protección de dicha población.

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. A pesar de la evidencia sobre esfuerzos en términos de gestión pública y presupuestal, la mayoría insistió, sin argumentos, en que el Gobierno Nacional no había adelantado las actuaciones suficientes para la garantía de los derechos. Por tal razón, dicho presupuesto tampoco fue acreditado.

Finalmente, 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. La mayoría justificó este presupuesto en la visión ampliada del concepto de seguridad que se extiende a otros componentes del AF. En criterio de las magistradas, esta visión ampliada no era adecuada, pues implicaba que cualquier acción de tutela en relación con otros aspectos del acuerdo, impactaría en el tema de seguridad y la Corte convertiría el AF en norma jurídica, exigible de manera directa, pese a que la Constitución dispone lo contrario.

La creación de una Sala Especial de Seguimiento. Las magistradas manifestaron estar 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 suponía una injerencia

judicial desproporcionada, injustificada e innecesaria del tribunal constitucional en la implementación del acuerdo. Además, produce una inconveniente judicialización del proceso de justicia transicional.

Las órdenes derivadas de la declaratoria del ECI ampliaron el objeto de la tutela y, además, impusieron plazos cortos para el cumplimiento de variados componentes del AF. Las magistradas expresaron que la aproximación ampliada del concepto de seguridad generó la adopción de órdenes que se extienden a otros componentes del AF que no tenían ninguna relación con el objeto de las tutelas que la Corte revisó. En efecto, aquellas impactaron materias relacionadas con: i) los PDETS y los Programas Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo; ii) los defensores y defensoras de derechos humanos, integrantes de movimientos sociales, movimientos políticos y los líderes y lideresas políticos y sociales; y, iii) el acceso a la administración de justicia, entre otros. De otra parte, aquellas ordenaron el cumplimiento, en plazos muy cortos, de obligaciones programáticas y de largo aliento contenidas en el AF. En efecto, las medidas estructurales previstas por la postura mayoritaria contienen plazos de ejecución inmediata y otras que van de 1 a 2 meses. Estas órdenes desconocen lo pactado, puesto que, reiteraron, la implementación del AF fue prevista mediante acciones estatales en el lapso de 3 periodos presidenciales.

En suma, concluyeron que la decisión mayoritaria no demostró la existencia de un ECI en este asunto. Ninguno de los presupuestos fue probado en el expediente. En particular, la postura mayoritaria no acreditó la violación masiva y generalizada de los derechos fundamentales de los excombatientes que suscribieron el AF. Tampoco, la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de las obligaciones del AF, en especial, porque su implementación está prevista para 3 periodos presidenciales. Finalmente, no fue probada la ausencia de medidas legislativas y presupuestarias. La evidencia procesal demostró que aquellas si fueron adoptadas en el corto tiempo de implementación del acuerdo. De otra parte, la creación de una Sala Especial de Seguimiento configuró una injerencia judicial desproporcionada, injustificada e innecesaria de la Corte en la implementación del AF. En ese escenario, produce una inconveniente judicialización en la consolidación del AF. Finalmente, las órdenes estructurales ampliaron el objeto de la tutela a otros componentes del AF y consagraron plazos más cortos para la implementación del mismo, lo que desconoce el plazo pactado de 3 periodos presidenciales. En tal perspectiva, la decisión de la Corte debió limitarse a la verificación de los casos concretos y a proferir órdenes tendientes a la protección de los derechos fundamentales de los accionantes.

Por último, el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvó parcialmente su voto 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 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.

El magistrado Lizarazo señaló que la declaratoria del estado de cosas inconstitucional no implica inexorablemente la creación de una Sala de Seguimiento, máxime cuando el AFP previó mecanismos de seguimiento acordados entre las partes 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 consecuencia, carece de sentido crear un sistema paralelo de seguimiento en la Corte, para cuyo cumplimiento carece de los recursos humanos, técnicos y 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 podrá apoyar su trabajo 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.

Por tales razones se apartó de todas las órdenes que desconocen la institucionalidad, sistemas de información, planes, programas y proyectos existentes en virtud de lo acordado e implementado.