

Bogotá, 13 de enero de 2020

Honorable Magistrada

Lucía Josefina Herrera López

TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ-SALA FAMILIA

Bogotá, Colombia

E.S.C

Referencia: *Amicus curiae* en el proceso No. 11001-
22-10-000-2019-00715-00

Atendiendo a la necesidad de enfrentar la violencia contra líderes sociales y defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia, **Francisco Gutiérrez, Sanín, María Mónica Parada, Milton Valencia, Bryan Triana, Lina María Ortega y Alfonso Lozano** identificados como aparece al pie de nuestras firmas, investigadores del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia y de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, presentamos el siguiente *amicus curiae*, dentro del proceso judicial de la referencia.

Este documento pretende evidenciar la situación de vulneración sistemática, masiva y generalizada del derecho a la vida e integridad personal que enfrentan los líderes sociales rurales. El objetivo es abogar por la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional [ECI] que requiere la adopción de medidas eficaces, efectivas y eficientes por parte del estado colombiano para hacer frente a este problema. A pesar de que los accionantes reclaman específicamente el derecho a defender los derechos humanos, sustentamos que es vital garantizar también el derecho a la vida e integridad personal de muchos líderes y lideresas rurales que se encuentran amenazados y no cuentan con ninguna medida de protección. Garantizar el derecho a la vida en estos casos es prerequisite de cualquier otro derecho.

Para alcanzar el objetivo propuesto se expone la evidencia con la que cuenta el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de la Propiedad Agraria sobre el asesinato y desaparición de líderes rurales. Posteriormente establecemos cinco factores que indican la existencia de un ECI en el caso de los líderes rurales utilizando los parámetros establecidos en la Sentencia T-025 de 2014. Finalmente, recalamos la obligación del estado de cumplir con lo establecido en el Acuerdo Final de Paz [AFP]. En ese sentido, el AFP tiene una naturaleza doble (i) es un referente para evaluar la validez de las normas que buscan incorporar los compromisos asumidos al ordenamiento jurídico y (ii) es el marco de una

política de estado que se debe implementar durante este periodo presidencial y los dos periodos siguientes.

1. Caracterización de la violencia particular de los líderes sociales rurales

En el marco del Programa Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria el equipo de investigación diseñó un conteo de violencia letal -homicidios y desapariciones forzadas- contra líderes rurales, entendidos como dirigentes y/o dignatarios de organizaciones o asociaciones agrarias, campesinas, comunidades rurales y grupos étnicos indígenas o afrocolombianos¹. La base de datos que adjuntamos a esta intervención contiene información sobre la violencia letal contra 749 líderes y lideresas rurales en el periodo 2005-2019 que hemos recopilado a través de archivos de prensa e información compartida por organizaciones sociales y agencias del estado. Buscamos documentar por diversas fuentes las circunstancias que rodean los hechos victimizantes y así determinar, al menos presuntamente, el vínculo entre las violencias letales y el ejercicio de liderazgo.

No obstante, creemos que nuestra base de datos, como todas las que están disponibles y que dan cuenta de la victimización a líderes sociales y defensores de derechos humanos, subestima el fenómeno porque no registra la totalidad de asesinatos o desapariciones de líderes rurales, lo que indica que la cifra puede ser mayor a la que reportamos. Hecha esta salvedad, la base que soporta nuestras investigaciones contiene un trabajo riguroso de documentación y corroboración de las fuentes para poder afirmar que todos los casos registrados en la base de datos corresponden a las categorías previamente definidas (“líder rural”). Es decir, hemos intentado eliminar hasta donde sea posible las fuentes de sobre-estimación en el conteo. Este esfuerzo de investigación nos ha permitido hacer diversos análisis sobre la violencia letal contra líderes sociales rurales, pero a la vez notar que no hay hasta el momento conteos creíbles del asesinato de líderes rurales.

En este sentido, un primer llamado que hacemos a este honorable Tribunal es que considere la necesidad de que el estado establezca un mecanismo para mejorar los conteos oficiales de hechos victimizantes que afecten a los líderes rurales y en el que se incluya la participación de las organizaciones sociales, ONG y centros de investigación que hacen un seguimiento día a día de las victimizaciones y cuyo trabajo puede resultar en un insumo importante para mejorar la información del estado en esta materia. Esto es vital, porque los conteos son insumos fundamentales para las políticas públicas.

¹ Gutiérrez, Marín, & Carranza, 2017. Dinámica del asesinato de líderes rurales. Las covariables municipales. Disponible en: www.observatoriodetierras.org

Por nuestra parte, el énfasis que hacemos de los liderazgos rurales obedece a que mucha de la violencia producto del conflicto armado, y que continúa después del acuerdo de paz, ocurre en el campo. Las zonas rurales, por múltiples factores que son bien conocidos, son escenarios donde se experimentan riesgos y vulnerabilidades específicas. Fue de nuestro interés comprender las formas de victimización que afectan a las organizaciones y actores que lideran procesos rurales y las causas subyacentes a dicho fenómeno.

Además, los liderazgos rurales encontraron un asiento importante en la implementación de los compromisos del acuerdo de paz. La Reforma Rural Integral (Punto 1) y la solución al problema de las drogas (punto 4), particularmente en lo que se refiere al Programa de Sustitución de Cultivos, abrieron la puerta a la discusión pública y participativa de las políticas, planes y programas que deben ser diseñados e implementados para superar las condiciones estructurales de desigualdad agraria. Las organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes adquirieron una mayor visibilidad y poder de incidencia al ser vinculadas directamente en los procesos de construcción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, las herramientas principales para llevar a cabo la Reforma Rural. De allí el interés del Observatorio por hacer análisis más detallados sobre las violencias asociadas a la implementación de las promesas de paz.

A continuación, presentamos al Tribunal algunos de los hallazgos del seguimiento a la violencia letal en contra los líderes rurales entre los años 2005-2019.

a. Generalidades de la violencia contra líderes sociales rurales

La violencia letal contra líderes sociales rurales está creciendo y todo indica que no está a punto de cesar. La figura 1 muestra la evolución y la tendencia de este fenómeno y refleja que los homicidios de líderes rurales han crecido después de la firma del acuerdo de paz el 2016. Esto es, además, una anomalía si tenemos en cuenta que la paz sí trajo una reducción considerable de la violencia en las zonas de conflicto beneficiando a muchas otras categorías de población (tal y como lo muestran los informes de CERAC). Infortunadamente, los datos reflejan que este no fue el caso de los líderes rurales

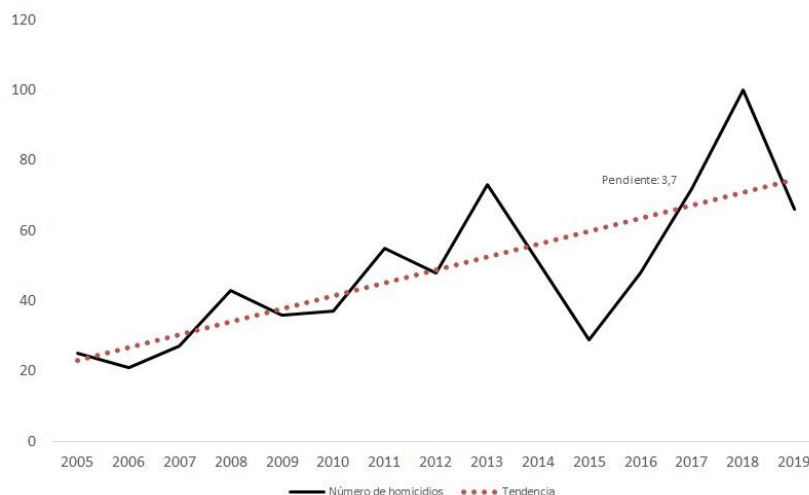


Figura 1. Evolución y tendencia del asesinato de líderes sociales en Colombia

Fuente: Base de datos de violencia social contra líderes rurales. La línea negra refleja los datos de homicidios de líderes rurales, y la punteada la tendencia.

Las Juntas de Acción Comunal (26 % - 196 personas), las organizaciones campesinas (19% - 149 personas) y las organizaciones indígenas (19% - 145 personas) son las principales víctimas del asesinato de líderes y lideresas rurales (Figura 2). El caso de las juntas de acción comunal, al ser un fenómeno poco visibilizado y explorado, es un ejemplo de la necesidad de mejorar la comprensión de la violencia contra poblaciones con perfiles de liderazgo específicos.

En la implementación de políticas agrarias, las JAC juegan un papel determinante porque son ellas las que, en principio, tienden los puentes de comunicación entre las comunidades a nivel veredal con el estado municipal, departamental y nacional. A modo de ejemplo, las JAC han participado muy activamente en la implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos a través de las convocatorias a las familias campesinas, la certificación de condición de cultivadores, no cultivadores y recolectores, y la participación en los escenarios de diseño y ejecución de las obras comunitarias.

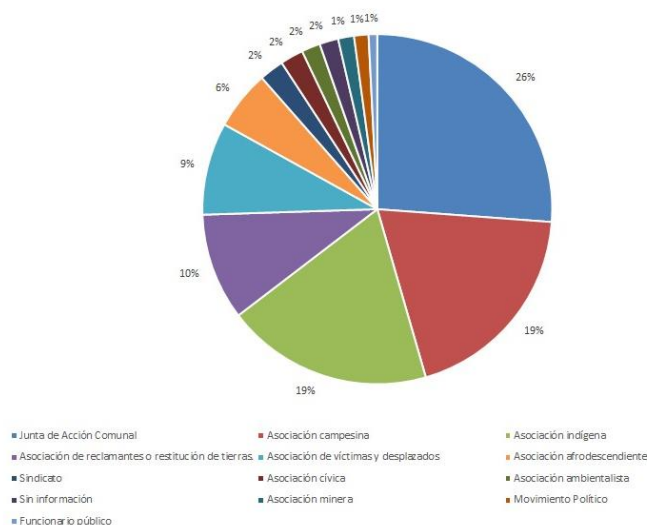


Figura 2. Tipo de organización a la que pertenecen
Fuente: Base de datos de violencia social contra líderes rurales

En relación con los presuntos responsables de los hechos, se observa que en el 63% de los casos reportados se desconoce el victimario, lo cual corresponde a 475 casos de los 749 reportados en la base de datos. En los casos en que cuenta con información sobre los presuntos responsables se tiene que el 20% corresponde a los grupos herederos del paramilitarismo, el 7% al Ejército, el 5% a las Farc.

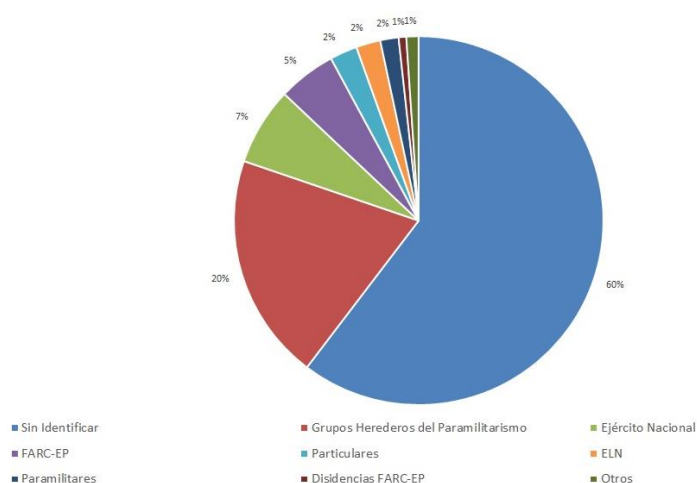
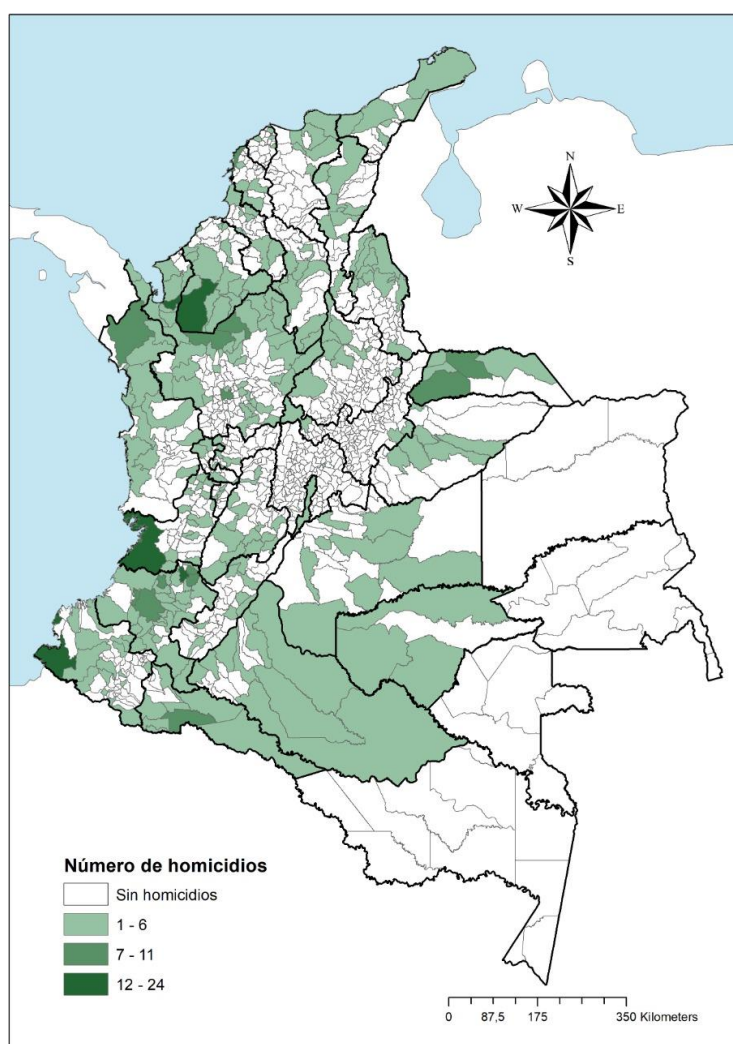


Figura 3. Presunto victimario
Fuente: Base de datos de violencia social contra líderes rurales

Finalmente, el trabajo de investigación da cuenta de que la violencia letal contra líderes rurales está altamente concentrada en unos territorios determinados. Los datos reflejan que los asesinatos en los municipios de Caloto-Cauca (24 hechos), Tierra alta-Córdoba (21 hechos), Tumaco-Nariño (19 hechos), Puerto Concordia-Meta (17 hechos), Buenaventura - Valle del Cauca (16 hechos), Puerto asís - Putumayo (11 hechos), Corinto - Cauca (11 hechos) y Riosucio - Chocó (10 hechos) son los lugares con mayor cantidad de hechos reportados en la base de datos. En total, se tiene que en 27 de los 32 departamentos de Colombia se han registrado hechos de violencia letal contra líderes rurales (Mapa 1).



Mapa 1. Distribución geográfica de los hechos victimizantes
Fuente: Base de datos de violencia social contra líderes rurales

b. La sistematicidad en el asesinato a líderes sociales

Los datos presentados en la sección anterior nos han llevado a concluir que el asesinato de líderes sociales es generalizado (criterio cuantitativo) y sistemático (criterio cualitativo) bajo los estándares del derecho internacional, y, en consecuencia, el país se enfrenta a la comisión de crímenes de lesa humanidad². La generalización de los ataques se refleja en que los asesinatos de líderes sociales han sido cometidos a gran escala. La evidencia que aquí presentamos, así como aquella reportada por la Defensoría y otras organizaciones de la sociedad civil, es suficiente para concluir que esta forma de violencia cumple con el criterio cuantitativo para mostrar el carácter de lesa humanidad de los ataques contra líderes sociales.

Por otro lado, la sistematicidad hace referencia a la naturaleza organizada de los actos y la improbabilidad de que estos hubiesen ocurrido de manera aislada (Corte Penal Internacional-CPI, *Prosecutor vs. Omar Al Bashir*, 2009) o la repetición no accidental de conductas criminales similares (CPI, *Decision pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya*, 2010). Los informes disponibles muestran que los ataques contra cientos de líderes sociales (rurales y no rurales) han sido ejecutados de manera reiterada y regular, lo que se refleja en que, al menos en los últimos tres años (2017-2019) no ha habido un solo trimestre en el que no se hayan presentado ataques letales contra líderes rurales.

En este sentido, algunas de las medidas tomadas por los sucesivos gobiernos desde el AFP, para hacer frente a esta situación pueden ser valiosas, pero han resultado insuficientes. De allí la necesidad de revisar las medidas que actualmente operan y escalarlas hasta que ningún líder social sea víctima de violencia letal.

2. Declaración del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en relación con los derechos fundamentales de los líderes sociales

El asesinato de líderes sociales rurales tiene como efecto no sólo la pérdida de vidas humanas, sino la destrucción de las capacidades de la sociedad civil para tramitar las demandas de los sectores más vulnerables quienes ven en los procesos participativos una oportunidad única para afrontar la extrema desigualdad agraria por vías institucionales. En este sentido, la violencia contra líderes sociales atenta directamente contra cualquier promesa de apertura

² “Según el Estatuto de Roma que forma parte de su cuerpo normativo, los crímenes de lesa humanidad son aquellos actos de asesinato, esclavitud, exterminio, tortura y desaparición forzada, entre otros, que se cometan “como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque”. Esto quiere decir que no basta con que se cometa alguno de los actos enlistados en este artículo; para que estos sean considerados como crímenes de lesa humanidad, se requiere que se ejecuten de forma generalizada o sistemática (artículo 7).” Gutiérrez, Marín y Carranza, 2017.

democrática, paz sostenible³ y con la defensa de los derechos humanos. Este estado de cosas refleja una situación de vulneración masiva y sistemática del derecho a la vida e integridad física de los líderes rurales.

Recientemente la Corte Constitucional se pronunció sobre el ECI en la Sentencia T-302 de 2017. En esta providencia señaló lo siguiente: “Un estado de cosas inconstitucional es (1) una vulneración generalizada de derechos fundamentales respecto de un número plural de personas, (2) causada por fallas estructurales. **El estado de cosas inconstitucional no es una institución jurídica, sino una constatación fáctica**” (Énfasis propio). En ese sentido, el estado de cosas inconstitucional, más que una norma, es una situación que debe constatarse por datos y evidencia empírica.

Al ser una situación de hecho, el ECI, de conformidad con la sentencia T-025 de 2004, tiene las siguientes características:

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 la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado;*
4. *la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los 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 adicional importante;*
6. *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*

Es importante resaltar que la Corte Constitucional ha explicado que los factores anteriormente citados son indicativos de un ECI y no son requisitos o criterios taxativos. En este sentido, en sentencia T-302 de 2017 mencionó que:

“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

³ Gutiérrez, Marín y Carranza. 2017.

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.”

A pesar de que la acción de tutela instaurada por los accionantes enfatiza en el derecho a defender los derechos humanos, es importante aclarar que el ECI también afecta el derecho a la vida e integridad personal de los líderes sociales rurales. A continuación presentamos argumentos para demostrar que la situación en que se encuentran los líderes rurales se enmarca en cinco de los seis elementos del ECI establecidos por la jurisprudencia constitucional, lo cual es indicativo de la necesidad de tomar medidas complejas que desbordan los casos particulares de los accionantes.

1. *La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas*

Actualmente existe una vulneración *sistemática* al derecho a la vida y la integridad personal de los líderes sociales que abogan por temas agrarios incluidos en el punto 1 del AFP. En el Derecho Internacional de Humanitario, del cual forma parte el Estatuto de Roma, la Corte Penal Internacional establece que la sistematicidad es un elemento de carácter cualitativo y hace referencia a la naturaleza organizada de los actos y la improbabilidad de que ocurran de forma aislada (Corte Penal Internacional, Prosecutor vs. Omar Al Bashir, 2009). Si bien en el caso de los líderes sociales no existen pruebas de la existencia de un plan del Estado u organización, la situación actual refleja un patrón de asesinatos y desapariciones a nivel nacional. Esta afirmación se sustenta en los datos y estadísticas sobre los patrones de violencia en contra de los líderes rurales que presentamos en la primera parte de este escrito, en los cuales, se puede constatar que en los 27 de los 32 departamentos de Colombia se han presentado hechos de violencia letal contra líderes rurales. Pero dicho patrón, además, no sólo exhibe una impresionante regularidad en el tiempo, sino que afecta a un entorno social muy amplio.

Los líderes sociales encarnan procesos de formación de años y décadas, y juegan un papel único en la construcción de una interfaz entre sus territorios y el estado. Perder de manera masiva estas capacidades humanas es un desastre para cualquier país, y para cualquier territorio. Más aún, es claro que en la medida en que los personeros gubernamentales afirman que estos crímenes son ajenos a ellos y contrarios a su voluntad, el hecho de que sigan sucediendo de manera rutinaria y generalizada puede considerarse un menoscabo a la soberanía estatal.

Lograr que el estado colombiano se acerque a una soberanía moderna y real requiere de responsabilidades. Concretamente, el Estado no puede reclamar su incapacidad o impotencia para salvaguardar la vida y proteger los derechos de los ciudadanos; por el contrario, debe responder con suficiencia a sus principales funciones, entre ellas la provisión de seguridad. En un contexto de transición hacia la paz se espera que el Estado genere las condiciones para

facilitar que tanto sus agentes como los liderazgos sociales re-aprendan los procesos de tramitación de las demandas sociales por las vías institucionales. Pero, cuando se bloquean las voces que expresan dichas demandas -el derecho a defender derechos- se eliminan los incentivos para la democracia (no podemos esperar que organizaciones cuyos líderes están siendo asesinados se incorporen a este marco de acción) y, al mismo tiempo, se promueve la corrupción en varias dimensiones:

- al permitir que los corruptos utilicen la violencia como retaliación frente a las denuncias que se hacen de sus hechos;
- al destruir la capacidad de trámite institucional de las demandas de los sectores más pobres y vulnerables, promueve las formas más nocivas de desigualdad. La desigualdad extrema, sobre todo en el campo, podría ser una de las variables fundamentales que permiten la captura del Estado por parte de agentes poderosos⁴;
- al generar incentivos muy fuertes para el desarrollo del negocio de la protección, y por lo tanto impide la separación de la política y las armas, que es una gran tarea histórica aún sin cumplir;
- al promover que los cargos de elección popular terminen siendo ocupados o cooptados por aquellos que tienen respaldo de los actores poderosos o armados, porque los líderes que no tienen ese respaldo son disuadidos (por su eliminación física o por miedo) de aspirar a cargos más visibles de representación⁵.

Por tanto, la situación actual satisface el requisito de ser una vulneración masiva y generalizada del derecho a la vida y del derecho a defender derechos.

2. La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos

A pesar de que existen múltiples instrumentos normativos que consagran medidas de prevención⁶, protección, garantías para el ejercicio de los derechos y mecanismos de respuesta inmediata, su funcionamiento es insuficiente y presenta fallas en la coordinación de la entidades responsables, como lo reconoce el propio Gobierno Nacional al afirmar que “se evidencia la urgencia de articular los esfuerzos institucionales, optimizando los recursos disponibles y mejorando la efectividad de los mecanismos implementados. Adicionalmente, los planes y proyectos diseñados en las diferentes instancias que tratan estos mismos asuntos deben armonizar sus actividades y recursos”⁷. Adicionalmente, está ampliamente

⁴ You, J.-s. (2014). *Democracy, Inequality, and Corruption: Korea, Taiwan, and the Philippines Compared*. Cambridge: Cambridge University Press

⁵ Ver informe del Observatorio (2017)

⁶ Decreto 154 de 2017, Decreto 299 del 23 de febrero del 2017, Decreto 1314 del 10 de agosto de 2016, Decreto 2124 de 2017, Decreto 2124 de 2017, Decreto 1581 de 2017 y Decreto 660 de 2018.

⁷ Gobierno de Colombia. Ministerio del Interior. Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunes y Periodistas. 2018. Pág. 22. Disponible en:

documentado que buena parte de los esfuerzos de los distintos gobiernos hasta hoy ha sido disminuir retóricamente la gravedad del fenómeno, en lugar de tratar de solucionarlo (ver por ejemplo Informe del Observatorio). Por tanto, se trata de una situación prolongada que demuestra la omisión en el cumplimiento de obligaciones para garantizar derechos. La superación de este incumplimiento requiere de medidas administrativas y presupuestales para operativizar los diferentes instrumentos y materializar la protección a los derechos fundamentales de los líderes rurales.

3. La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos y 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;

Los decretos a los que hace referencia el numeral anterior requieren la participación de distintas entidades administrativas y territoriales como gobernaciones, alcaldías, fuerzas militares y de policía, personerías, Defensoría del Pueblo, Unidad Nacional de Protección, Ministerio del Interior, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y diversos sistemas integrados por estas entidades como el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios y 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, entre otros. Esto demuestra que es necesaria la implementación y puesta en marcha de una política de Estado para superar el ECI que afrontan los líderes agrarios. En la sentencia C-630 de 2017 la Corte Constitucional definió la política de Estado como “un proyecto a mediano y largo plazo sobre temas que, como en este caso, se refieren a la consolidación de una paz estable y duradera, que, a su vez, incluye medidas de transición hacia la paz de tipo penal, político, social, económico y cultural, de derechos de las víctimas, de seguridad ciudadana, que conllevan los cambios estructurales necesarios de las causas que dieron origen al conflicto interno para su finalización y garantías de no repetición. Todos estos aspectos tienen un valor estratégico, pues no dependen de los variables dinámicas de la actividad política”. Esto reafirma la necesidad de contar con la intervención de varias entidades y la necesidad de adoptar un conjunto complejo y coordinado de acciones que demandan un esfuerzo importante para las entidades en términos de capacidades administrativas y presupuestales.

4. 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

https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_accion_oportuna_de_preencion_y_proteccion_0.pdf.

Las fallas institucionales en la protección de defensores y defensoras de derechos ha resultado en altos gastos institucionales en materia de demandas al Estado y cumplimiento de órdenes judiciales derivadas de tutelas. Según la Contraloría a la fecha de junio de 2018 se habían interpuesto 105 demandas por hechos relacionados con la afectación a personas que les fue negado o retirado esquemas de protección, tales como líderes comunitarios y defensores de derechos humanos, con pretensiones por un valor de \$206.463,28 millones. Además, la Unidad Nacional de Protección tuvo que asumir los gastos relacionados con acciones de tutela que ascendieron a \$19.164 millones.⁸ Lo anterior, permite constatar que la situación actual de los líderes sociales ha generado un desgaste judicial y económico demasiado alto en razón a la sistemática vulneración o amenaza de sus derechos fundamentales, cumpliéndose así el requisito de una posible congestión judicial por la desatención estatal de esta población. Por último, es evidente que, si cada defensor y defensora de derechos humanos a quien se vulnera su derecho a defenderlos radicara una acción de tutela, se generaría mayor congestión judicial. El informe de seguimiento a la Alerta Temprana 026 de 2018 (con fecha de agosto de 2019) de la Defensoría del pueblo señala que existieron 1608 conductas vulneratorias a la actividad de los y las defensoras de derechos humanos entre marzo de 2018 y mayo de 2019. Para contrastar, la T-025 de 2004, sentencia hito sobre el estado de cosas inconstitucional analizó 108 casos, es decir, 15 veces menos que los ocurridos sólo en un año.

3. El Acuerdo Final de Paz como parámetro de validez de las medidas adoptadas

A pesar de que el acuerdo no integra el bloque de constitucionalidad y por tanto no se podría considerar como un parámetro para ejercer el control de constitucionalidad (Sentencia C-630 de 2017), en el comunicado de prensa del 5 de diciembre de 2019 la Corte Constitucional declaró inexecutable el término de vigencia de la ley 1448 de 2011 al considerar que incumple con las obligaciones asumidas en el AFP.

En ese sentido, el juicio sobre la validez de las normas relacionadas con los temas que desarrollan lo comprometidos asumidos en el AFP debe cumplir con los mínimos establecidos en los acuerdos. Es decir que, a pesar de que los poderes públicos cuentan con un grado de discrecionalidad para adoptar medidas específicas para dar cumplimiento a lo acordado, la libertad de configuración con la que cuentan no puede ser un pretexto para establecer bajos estándares de protección o mecanismos que desarrollan de forma incompleta lo pactado. Por

⁸ Contraloría General de la República, 2018. *COMUNICADO DE PRENSA No. 112* Recuperado de: https://www.contraloria.gov.co/contraloria?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fcontraloria%3Fp_auth%3DHglW22In%26p_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D1%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_state_rcv%3D1&_101_assetEntryId=1147975&_101_type=content&_101_urlTitle=ya-hay-105-demandas-contr-el-estado-por-206-mil-millones-contraloria-pide-replantear-medidas-de-proteccion-y-cobertura-a-lideres-sociales&inheritRedirect=true

tanto, la postura de los accionantes es acertada al expresar que las medidas de protección que existen actualmente no se ajustan a los contenidos del AFP y existe una omisión para incorporar la totalidad de los mecanismos creados en el ordenamiento jurídico nacional.

En ese sentido, la situación actual de los líderes sociales es síntoma de la ausencia de una política de estado con respecto a los movimientos y organizaciones sociales que desconoce los compromisos asumidos en el acto legislativo 02 de 2017. Para la Corte Constitucional el valor normativo del AFP es el de establecer la hoja de ruta de una política de estado:

“(…) a partir de ese acto legislativo el Acuerdo se adopta como *política de Estado*, de manera que todos los órganos, instituciones y autoridades del Estado, 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 la misma razón de su reconocimiento como política de Estado, teniendo en cuenta su refrendación y a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, se dispuso que rigiera durante los tres períodos presidenciales siguientes.”

La normativa dispersa, su poca efectividad y la falta de coordinación interinstitucional y de recursos para atender los casos es un inicio de la desarticulación de las medidas adoptadas. Adicionalmente, el incumplimiento en el deber de adoptar una política de estado se agudiza cuando el estado no cuenta con instrumentos idóneos para recopilar, procesar y analizar información sobre los efectos de las medidas adoptadas, particularmente del Plan de Acción Oportuna.

El AFP no sólo es una política de Estado que debe ser asumida por el gobierno, sino que es un marco de acción claro y completo para establecer medidas particulares para contrarrestar la vulneración de los derechos de defensores y defensoras de derechos humanos. Es por esto, que el cumplimiento del AFP es complementario y concurrente con el ECI respecto de los defensores y defensoras de derechos humanos reconocido en Sentencia T-590 de 1998. Ambas figuras reconocen una problemática que afecta gravemente al país y se enfocan hacia el mismo objetivo: la protección de los derechos a través de la creación de políticas públicas eficaces y oportunas.

Mientras el AFP es un marco obligatorio para la implementación de políticas públicas, el ECI es el reconocimiento de *fallas estructurales* del Estado para enfrentar una situación contraria a la constitución, materializada en la ausencia o ineficacia de las políticas públicas. Por tal razón, declarar el ECI es un mecanismo conducente para dar cumplimiento a lo pactado en el AFP y “*se convierte en una ayuda del Poder Judicial, para que el Ejecutivo resuelva, rápidamente y con mayores herramientas, la situación de estancamiento gubernamental. El*

ECI es una palanca judicial para poner en funcionamiento las políticas públicas.” (UARIV, s. f.)⁹.

ANEXO

1. Base de asesinatos y desaparición de líderes del 2005 a 30 de noviembre de 2019 elaborada por el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria.
2. Informe “Dinámicas de asesinato a los líderes rurales: las covariables municipales” publicado por el Observatorio en junio de 2017

FRANCISCO GUTIÉRREZ SANÍN

[REDACTED]

MARÍA MÓNICA PARADA

[REDACTED]

BRYAN TRIANA

[REDACTED]

ALFONSO LOZANO

[REDACTED]

MILTON VALENCIA

[REDACTED]

LINA MARÍA ORTEGA

[REDACTED]

⁹ Recuperado de <https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/975/Capitulo%2006.pdf?sequence=10&isAllowed=y>