

Bogotá, 20 de agosto de 2021

Honorable Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Corte Constitucional

E. S. D

ASUNTO: *Amicus curiae* en el expediente de tutela
No **T-7.987.084 AC**

ACCIONANTES: Nubia Amparo Ortega Arcos,
Henry Paul Rosero López, Dora Marcela Pepinosa
Calderón, José Alfonso Rodríguez Muñoz , Tomás
Ignacio Erira Erira, Ricardo Palomino Duacara y
otros.

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

Vivian Newman Pont, Rodrigo Uprimny Yepes, Maryluz Barragán González, Ana Jimena Bautista Revelo, Laura Natalia Torres Acosta y Sindy Castro Herrera, directora, e investigadores (as) del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), identificadas como aparece al pie de nuestras firmas y actuando como ciudadanas, presentamos *Amicus curiae* en el marco del proceso de tutela de la referencia.

En esta intervención argumentamos que el actual contexto de violencia que viven quienes están en el proceso de reincorporación y la falta de respuesta de las autoridades del Estado, a través de la implementación de las garantías de seguridad del Acuerdo Final de Paz, viola los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y a la reincorporación de los excombatientes, como sujetos de especial protección constitucional y, con esto, la garantía de una paz estable y duradera.

Para exponer lo anterior, dividiremos la intervención en tres partes. En el primer apartado sostenemos que la violencia contra excombatientes no solo es grave por la violación de los derechos de quienes decidieron confiar su seguridad en el Estado al deponer las armas, sino porque los problemas de seguridad afectan gravemente el proceso de reincorporación en sí mismo. Así, mostramos la violencia que han sufrido las y los excombatientes después de la firma del AFP a través de algunas cifras que dan cuenta de la gravedad de la situación.

En el segundo apartado, afirmamos que la seguridad de los excombatientes es un aspecto transversal e indispensable que permite la realización de las garantías sociales, económicas y políticas que componen los procesos de reincorporación. Los excombatientes son sujetos especialmente protegidos a los que el Estado debe asegurar el tránsito a la vida civil en condiciones dignas. En ese sentido, la reincorporación es piedra angular de la construcción y el mantenimiento de una sociedad en paz, pues permite que quienes estaban armados transformen su forma de vida aceptando vivir bajo las leyes del Estado Social de Derecho. Bajo este entendido, exponemos en qué consisten los procesos de Desarme, Desmovilización y Reincorporación (DDR), los desafíos que enfrentan los excombatientes para transitar a la vida civil y las garantías de la reincorporación que buscan responder a los mismos; la interrelación de las garantías sociales, políticas, económicas y de seguridad que componen los procesos de reincorporación; y, la necesidad de una respuesta acertada del Estado que enfrenten los riesgos que surgen en el postconflicto para asegurar la construcción de una paz estable y duradera, asegurándose que los excombatientes se mantengan en el camino hacia la vida civil y no vuelvan a las armas.

En el tercer apartado, argumentamos que los excombatientes son sujetos de especial protección constitucional y que la violencia actual contra esta población constituye una grave vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y a la reincorporación. Lo anterior, porque las autoridades del Estado no están respondiendo adecuadamente a los hechos de violencia y no cumplen su obligación constitucional de implementar las únicas medidas existentes para afrontar la situación de violencia: las garantías de seguridad establecidas en el Acuerdo Final de Paz.

Por último y teniendo en cuenta lo anterior, solicitamos a la Corte Constitucional que reitere la calidad de sujetos de especial protección de las personas en proceso de reincorporación, declare la vulneración de derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y a la reincorporación de los accionantes, evalúe el cumplimiento por parte de las autoridades del Estado de las garantías de seguridad y haga seguimiento de la implementación de las mismas a través de indicadores de estructura, proceso y resultado que sean contruidos con la participación conjunta de organizaciones de excombatientes en proceso de reincorporación, de la sociedad civil, comunidad internacional y las autoridades del Estado competentes; y se ordene las medidas necesarias para garantizar de manera efectiva la reincorporación colectiva como medida de seguridad.

1. LA VULNERACIÓN MASIVA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN PROCESO DE REINCORPORACIÓN

El proceso de reincorporación es el resultado del Acuerdo Final de Paz entre la antigua guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno nacional firmado en el año 2016. El mismo ha estado marcado por graves problemas de seguridad que vulneran los derechos fundamentales de los excombatientes y el proceso de reincorporación en sí mismo. Muchos de los excombatientes han sido asesinados, otros han sido desaparecidos y personas en procesos de reincorporación colectiva han tenido que desplazarse de los lugares donde comenzaron la construcción de una nueva forma de vida siguiendo las leyes del Estado

colombiano; además, muchos se han visto obligados a retirarse de los espacios colectivos y seguir con el proceso de reincorporación de manera individual.

Desde la firma del Acuerdo Final de Paz, los asesinatos contra los excombatientes han aumentado año tras año. De acuerdo con el último informe de la Misión de Verificación de la ONU, desde el año 2016 a abril de 2021: han sido asesinados 266 excombatientes de las exguerrilla de las FARC-EP, han sido registradas 60 tentativas de homicidios y 20 desapariciones forzadas. De las personas asesinadas, por lo menos, 25 estaban esperando la implementación de medidas de protección¹; y, 2 de cada 10 ejercían liderazgos políticos, desarrollo de proyectos productivos, representación de cooperativas o han estado relacionados con procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito².

Año	No homicidios de excombatientes
2017	32
2018	65
2019	78
2020	73
2021 (con corte a abril de 2021)	18

Tabla 1. Elaboración propia con base en el Informe trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (28 de diciembre de 2020 al 26 de marzo de 2021)

La Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la JEP, al evaluar esta situación afirmó que, si esta tendencia continúa, la cifra de homicidios de excombatientes para el 2024, podría elevarse a 1600 casos, lo cual afectaría gravemente el proceso de reincorporación de

¹ Instituto Kroc de Estudios Internacionales. Informe 5.(2021). Disponible en: <https://curate.nd.edu/show/4f16c250d7m>

² Unidad de Investigación y Acusación de la JEP. Sistema de Monitoreo. 2021, abril 28. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/En-10-municipios-del-pa%C3%ADs-es-cr%C3%ADtica-la-situaci%C3%B3n-para-los-excombatientes-de-las-Farc.-dio-a-conocer-la-UIA-.aspx>

la ex guerrilla de las FARC-EP y el proceso de paz en curso³. Siendo altamente preocupante la alta impunidad que rodea los casos de homicidios. Por estas acciones, sólo han sido condenadas 35 personas, la Unidad Especial de la Fiscalía ha emitido 275 órdenes de captura, de las cuales 56 son contra autores intelectuales de los hechos y solo han sido detenidos 17⁴.

La violencia contra excombatientes no solo es grave por la violación del derecho a la vida sino también por el impacto negativo en el proceso de reincorporación en sí mismo. Para el proceso de dejación de armas a la fase de reincorporación, se crearon las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización, que a partir del 15 de agosto de 2017 se transformaron en los que conocemos hoy como los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (aETCR)⁵.

Estos espacios constan de 24 asentamientos inicialmente catalogados como “temporales”, que en extensión no superan las 440 hectáreas⁶. De los 13.194 excombatientes, acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, para diciembre de 2018, 3.532 personas habitaban en estos espacios⁷, esto implica que alrededor del 26% de los excombatientes escogieron la ruta de articulación colectiva y, de acuerdo con la Fundación Ideas para la Paz (FIP), “un porcentaje significativo de excombatientes mantienen conexión con los ETCR, que se han convertido en puntos de encuentro y articulación”⁸. Además, como lo señala la

³ Unidad de Investigación y Acusación de la JEP. Sistema de Monitoreo. 2021, abril 28.

<https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/En-10-municipios-del-pa%C3%ADs-es-cr%C3%ADtica-la-situaci%C3%B3n-para-los-excombatientes-de-las-Farc.-dio-a-conocer-la-UIA-.aspx>

⁴ Misión de Verificación de la ONU en Colombia. Informe trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (28 de diciembre de 2020 al 26 de marzo de 2021).

S/2021/298. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2107112_informe_del_sg_sobre_colombia_esp_publicad_o.pdf

⁵ Se les llama los “antiguos”, pues de acuerdo con el Decreto 2026 de 2017 los ETCR tenían como término el 5 de agosto de 2019.

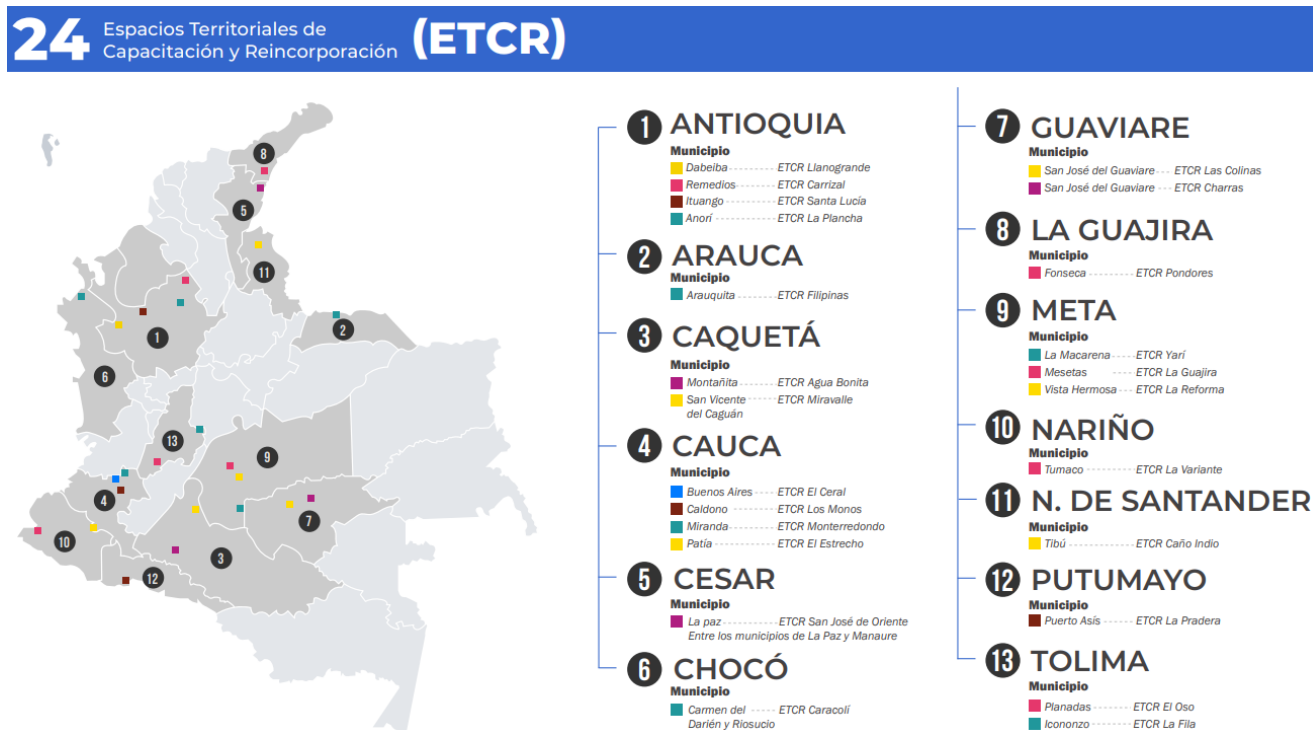
⁶ Anexo 1. Respuesta de la Agencia Nacional de Reincorporación a Dejusticia. Actualización ETCR.

⁷ Agencia Nacional de Reincorporación. (2018, 31 de diciembre). Hoja de Datos Reincorporación. Disponible en: www.reincorporacion.gov.co%2Fes%2Freincorporacion%2FLa%2520Reincorporacion%2520en%2520cifras%2FREincorporaci%25C3%25B3n%2520en%2520cifras%2520corte%252031122018.pdf&clen=4407222&chunk=true

Para el 31 de junio de 2021, la ARN registra 13.997 personas acreditadas por la OACP, de las cuales 2.539 personas que residen en los aETCR. Ver: ARN en Cifras (2021, 30 de junio de 2021). Así avanza la Reincorporación. Recuperado en: www.reincorporacion.gov.co%2Fes%2Freincorporacion%2FLa%2520Reincorporacion%2520en%2520cifras%2FREincorporaci%25C3%25B3n%2520en%2520cifras%2520-%2520corte%2520-%252006302021.pdf&clen=544707&chunk=true

⁸ Fundación Ideas para la Paz (2019). Las trayectorias de la reincorporación y la seguridad de los excombatientes de las FARC. Estrategias. Riesgos, respuestas del Estado y tareas pendientes. p. 8. Disponible en:

FIP, deben tenerse en cuenta las denominadas Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) o Áreas de Reincorporación Grupal (ARG) que se encuentran en aumento y donde habitarían entre 1.500 y 1.800 personas en proceso de reincorporación⁹.



Mapa 1. 24 Espacios Territoriales de Reincorporación. Elaboración hecha por Agencia para la Reincorporación y Normalización. Fecha 6 de febrero de 2019¹⁰.

De acuerdo con Naciones Unidas, la violencia contra los excombatientes se ha concentrado en los departamentos de Nariño, Antioquia, Caquetá, Meta, Putumayo, Valle del Cauca, Norte de Santander y Guaviare; principalmente, en 10 municipios que son Tumaco, Puerto Asís, San Vicente del Caguán, Caloto, Cali, Tibú, San José del Guaviare, Santander de Quilichao, Corinto y Miranda¹¹.

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fideaspaz.org%2Fmedia%2Fwebsite%2FFIP_NE_TrayectoriasFarc_Final_V02.pdf&clen=9434202&chunk=true

⁹ Ibid.

¹⁰ Agencia para la reincorporación y la Normalización. Estos son los 24 ETCR (2019). Disponible en: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/ETCR-simple-Pagina-WEB-06022019.pdf>

¹¹ Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz. Sexto reporte de monitoreo de riesgos de seguridad de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP. Semana del 14 al 21 de abril de 2021.

Es decir, en la mayoría de los lugares señalados por estar afectados por la violencia hay zonas de reincorporación colectiva. Como puede verse en el mapa 1, en muchos de los departamentos afectados por la violencia se han establecido aETCR, en otros hay Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) o Áreas de Reincorporación Grupal (ARG)¹² -Ver mapa 2. Estas últimas zonas han sido ocupadas por los excombatientes de manera autónoma como respuesta a problemas de seguridad física y protección¹³ y/o jurídica sobre los predios¹⁴; y, una muy pequeña proporción son ciudades como Cali en donde hay excombatientes que iniciaron el proceso de reincorporación individual por cuestiones de seguridad, después de estar en ETCR¹⁵.

¹² De acuerdo a los datos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, la mayoría de hechos de violencia contra las y los excombatientes se ha presentado donde se encuentran 10 antiguos Espacios de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y diferentes Nuevas Áreas de Reincorporación. Ver: Misión de Verificación de la ONU en Colombia. Informe trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (28 de diciembre de 2020 al 26 de marzo de 2021). S/2021/298. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2107112_informe_del_sg_sobre_colombia_esp_publicado.pdf

¹³ Misión de Verificación de la ONU en Colombia. Informe trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (28 de diciembre de 2020 al 26 de marzo de 2021). S/2021/298. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2107112_informe_del_sg_sobre_colombia_esp_publicado.pdf; El Espectador. La realidad de las nuevas áreas de reincorporación de excombatientes de las Farc. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/la-realidad-de-las-nuevas-areas-de-reincorporacion-de-excombatientes-de-las-farc-article/>

¹⁴ Fundación Ideas para la Paz. Las trayectorias de la reincorporación y la seguridad de los excombatientes de las FARC: Riesgos, respuestas del Estado y tareas pendientes. Tomado de: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_TrayectoriasFarc_Final_V02.pdf

¹⁵ Fundación Paz y reconciliación. Pares. Reincorporación y reconciliación en Cali. Disponible en: <https://pares.com.co/2021/04/24/reincorporacion-y-reconciliacion-en-cali/>



Mapa 2. ¿Qué son las NAR?¹⁶

Los problemas de seguridad física se ilustran muy bien en los hechos narrados en las tutelas objeto de revisión. A manera de ejemplo, uno de los lugares desde donde los accionantes solicitan protección es en la NAR Tallambí, del municipio de Cumbal, en Nariño. Como lo describe la acción de tutela, este territorio se encuentra en disputa territorial por las operaciones de los grupos armados del ELN y “Oliver Sinisterra”, lo que les ha impedido

¹⁶ Componente FARC del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR). Construyendo paz desde los territorios. FARC ¿Qué son las NAR?. Disponible en: https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Ftwitter.com%2Fandgomezsuarez%2Fstatus%2F1262321984840650753%3Flang%3Des&psig=AOvVaw0lbOWtk3wTrhVGrppncSdI&ust=1628704397919000&source=images&cd=vf&ved=0CAsQjRxqFwoTCPix66ODp_ICFQAAAAAdAAAAABAD

continuar con el desarrollo de sus proyectos productivos y ha generado zozobra e inseguridad para los habitantes de esta NAR y las y los excombatientes que habitan en veredas aledañas¹⁷.

Otro de los casos presentados se ubica en el municipio de Tumaco, departamento de Nariño, específicamente del aETCR que alberga a más de 90 excombatientes. La situación de las personas en proceso de reincorporación que allí se ubican genera gran preocupación, al ser un territorio en disputa por los grupos del Clan del Golfo, Los Contadores, el autodenominado grupo “Oliver Sinisterra” y el ELN, que se disputan las rutas de narcotráfico aledañas al espacio de reincorporación¹⁸.

Ante la crítica situación en materia de orden público y seguridad, y las dificultades de estabilidad jurídica de los predios en los que se encuentran los aETCR y las NAR, se han producido varias reubicaciones que pueden ser tenidas como verdaderos desplazamientos forzados ante la ausencia de garantías. Algunos ejemplos sobre esto es el desplazamiento de 93 excombatientes que residían en el aETCR de Santa Lucía en Ituango a Mutatá (Antioquia); así como, los ocurridos en la Uribe (Meta), Algeciras (Huila) y Buenos Aires (Cauca), luego de denunciar asesinatos al interior del aETCR y constantes amenazas contra quienes allí residían¹⁹. También está el caso del NAR “El Diamante” en La Uribe (Meta), el cual tuvo que ser evacuado por ausencia de garantías de seguridad y la imposibilidad de continuar con sus proyectos productivos²⁰.

Como estos ejemplos existen al menos once procesos más de reubicación en espera de concretarse, de los cuales 8 de ellos deben realizarse por ausencia de garantías de seguridad en los territorios, tal y como se expone a continuación:

Colectivos a ser	Razones de la reubicación a diciembre de 2020
------------------	---

¹⁷ Corte Constitucional. Expediente 7987084

¹⁸ Corte Constitucional. Expediente 7987142

¹⁹ Instituto Kroc de Estudios Internacionales. Informe 5.(2021). Disponible en: <https://curate.nd.edu/show/4f16c250d7m>

²⁰ Anexo 2. Respuesta de la Agencia de Reincorporación y Normalización a derecho de la Procuraduría General de la Nación

reubicados	
Yari	Seguridad
La Variante	Barreras de acceso en el predio
La Plancha	Barreras de acceso en el predio
La Pradera	Seguridad, barreras de acceso en el predio
Monteredondo	Seguridad
El Diamante	Seguridad
El Ceral - La Elvira	Seguridad
Carrizal	Seguridad, barreras de acceso en el predio
Charras	Seguridad, barreras de acceso en el predio
La Reforma	Seguridad
El Oso	Barreras de acceso en el predio

Tabla 2. Vocerías de la Peregrinación por la Vida y por la Paz. Análisis y Réplicas a las Respuestas del Gobierno Nacional Requerimientos y propuestas por la vida y por la paz de los y las Firmantes del Acuerdo (2020). P. 39.

La inseguridad jurídica se explica pues los aETCR estaban previstos para tener una duración de dos años, es decir, hasta el 5 de agosto de 2019 (Decreto 2026 de 2017). Terminado este período, los reincorporados no tienen seguridad sobre su permanencia y estabilidad en estos predios. Adicionalmente, existen barreras jurídicas para el acceso a las tierras en donde se encuentran ubicados estos espacios, ya que en muchas ocasiones se trata de predios arrendados, que no pueden comprarse, entre otras razones, porque están en zona

de reserva forestal (Ley 2 de 1959), o hacen parte de un territorio indígena²¹. Este aspecto es relevante si se tiene en cuenta que existe una relación entre reincorporación colectiva y garantías de seguridad. Al contar con relaciones comunitarias fuertes se cuenta con la posibilidad de tener mecanismos colectivos de afrontamiento ante situaciones de riesgo y de vulnerabilidad.

Ahora, los aECTR no tienen definición normativa, lo que dificulta la garantía de sus derechos a la tierra, a vivienda, a servicios públicos esenciales, y pone en entredicho la sostenibilidad del proceso en el mediano plazo²². Además, varios de estos territorios tienen deficitarias condiciones en términos de conectividad física y virtual (de acuerdo con información pública de la ARN ninguno de los 24 aECTR a 31 de mayo de 2021 contaba con conectividad²³), especialmente por el mal estado de las carreteras terciarias y por la ausencia de cobertura de internet e incluso telefónica en la zona, condiciones que inciden en sus deficitarias condiciones de seguridad. Las consecuencias de esta situación se pueden apreciar a través de ejemplos. En el aECTR de Carrizal, municipio de Remedios en el Nordeste Antioqueño donde en invierno los caminos de herradura son casi intransitables. En este lugar no hay cobertura de ningún operador de telefonía móvil, los puntos en donde se logra la recepción de señal de celular están por fuera del perímetro urbano de Carrizal²⁴.

Los homicidios y las amenazas crean un estado de zozobra que mina la seguridad de los excombatientes en el Estado; así mismo, el desplazamiento de estas personas de los espacios colectivos de reincorporación implica el desarraigo de sus planes de vida, de vínculos familiares o comunitarios, de las relaciones ya establecidas con las poblaciones

²¹ Entrevista virtual con el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) Componente FARC. 3 de septiembre de 2020. Vocerías de la Peregrinación por la Vida y por la Paz. Análisis y Réplicas a las Respuestas del Gobierno Nacional Requerimientos y propuestas por la vida y por la paz de los y las Firmantes del Acuerdo (2020). P. 39

²² Misión de Verificación de la ONU en Colombia. Informe trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (28 de diciembre de 2020 al 26 de marzo de 2021).

S/2021/298. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2107112_informe_del_sg_sobre_colombia_esp_publicad_o.pdf

²³ ANR. Estos son los 24 AECTR antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación. Disponible en: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/AETCRs.aspx>

²⁴ Defensoría del Pueblo. Reincorporación para la paz, informe defensorial espacios territoriales de capacitación y reincorporación. 2020.p. 65. Disponible en: [https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/9687/Informe-defensorial-espacios-territoriales-de-capacitaci%C3%B3n-y-reincorporaci%C3%B3n-\(ETCR\)-Farc-ETCR.htm](https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/9687/Informe-defensorial-espacios-territoriales-de-capacitaci%C3%B3n-y-reincorporaci%C3%B3n-(ETCR)-Farc-ETCR.htm)

con las que conviven y la interrupción de los proyectos productivos que han emprendido para vincularse de manera efectiva a la vida civil. Todo lo cual, como lo presentaremos en el apartado siguiente es fundamental para el proceso de reincorporación pues hace parte de las garantías sociales, políticas y económicas que debe darles el Estado para que ellos y ellas hagan efectivamente su tránsito a la vida civil.

En suma, los y las excombatientes están realizando el proceso de reincorporación en medio de un alto riesgo. Muchos de ellos y ellas ya han sido agredidos, asesinados o desaparecidos; otros se han tenido que desplazar de los aECTR ó NAR por problemas de seguridad física o de falta de seguridad jurídica con los predios todo lo cual afecta gravemente los procesos políticos, sociales y económicos que permitirían el éxito del proceso de reincorporación y, con este, del Acuerdo Final de Paz.

2. LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD COMO UN ASPECTO TRANSVERSAL Y PRIMARIO PARA LLEVAR A CABO LOS PROCESOS DE REINCORPORACIÓN

En el marco de los acuerdos de paz que finalizan conflictos armados no internacionales se llevan a cabo procesos de reincorporación, por medio de los cuales se busca que los combatientes que deciden deponer sus armas pasen de ser guerreros a ser ciudadanos beneficiarios de los deberes y las garantías y derechos del Estado Social de Derecho. En este apartado sostenemos que la seguridad de los excombatientes es un aspecto transversal, mínimo e indispensable que permite la realización de las garantías sociales, económicas y políticas que componen los procesos de reincorporación de los excombatientes como sujetos especialmente protegidos, los cuales, a su vez, son piedra angular de la construcción y el mantenimiento de la paz después de la terminación negociada de un conflicto.

Al finalizar un conflicto armado no internacional mediante el diálogo surgen una serie de obligaciones entre los actores negociadores. Por un lado, el actor no estatal se compromete a desarmarse, desmovilizarse y pasar de ser combatientes a ser ciudadanos a través del proceso de reincorporación. Por otro lado, el Estado se compromete a proteger a los

excombatientes y proveerles lo necesario para asegurarles el tránsito a la legalidad en condiciones dignas. Para las personas excombatientes, esto no es algo fácil. De hecho, quienes deciden renunciar a las armas y a ser parte del grupo armado frecuentemente tienen preocupaciones acerca de la seguridad física de ellos y de sus familias y se sienten amenazados por las fuerzas armadas del gobierno, de otros actores armados presentes en el territorio y el control de la participación política que el Estado haga tanto a nivel nacional como en las regiones donde se van a asentar²⁵.

En este contexto se crean los procesos de Desarme, Desmovilización y Reincorporación (DDR), los cuales buscan incrementar la seguridad, restablecer el control estatal sobre el uso de la fuerza, prevenir la renovación de la violencia, y fomentar la confianza y la reconciliación²⁶. El desarme implica la recolección, el registro, el almacenamiento y la destrucción de armas, municiones, dispositivos y explosivos de combatientes y en muchos casos de la población civil²⁷. La desmovilización es la baja oficial y controlada de los combatientes activos de las fuerzas armadas²⁸. Y la reintegración es el *proceso transitorio* de largo aliento por medio del cual los excombatientes adquieren la condición de civiles y obtienen un empleo y unos ingresos que aseguren reintegrarse social y económicamente dentro de la sociedad²⁹.

En el marco del proceso de paz del Estado colombiano y la ex guerrilla de las FARC EP, el país está en la fase de reincorporación y es aquí donde se dan las fallas de seguridad puestas de manifiesto por los excombatientes en la tutela de referencia. Esta fase constituye una parte clave de los procesos de paz, en la que debe asegurarse que quienes eran combatientes se encaminan de manera exitosa a la vida civil y que no regresen nunca más a la guerra³⁰.

²⁵ Peace Operation Training Institute. Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR): A Practical Overview (2017). Pág. 24. Disponible en: https://cdn.peaceoperationtraining.org/course_promos/ddr/ddr_english.pdf; Robert Jervis. "Cooperation under the Security Dilemma". World Politics.(1978).

²⁶ International Center for Transitional Justice. Disarming the past. Transitional Justice and Ex-combatants. (2009). Pág.19.

²⁷ UN, Practice Note. Disarmament, demobilization and Reintegration of ex-combatants. Pág 11. Disponible en: <https://www.undp.org/content/dam/geneva/docs/UNDP%20DDR%20Practice%20Note.pdf>

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ International Center for Transitional Justice. Disarming the past. Transitional Justice and Ex-combatants. (2009). Pág.20.

Para lograr lo anterior, en el marco de la reincorporación se crean programas que buscan abordar: i) aspectos económicos para crear modos de vida sustentables para los excombatientes y cubrir sus necesidades básicas; ii) aspectos sociales para construir y/o reconstruir el capital social de las personas en el proceso de reinserción con las comunidades que les reciben; iii) aspectos políticos para crear canales legítimos para resolver las diferencias políticas y no por medio de las armas³¹; iv) aspectos de seguridad para generar condiciones que permitan llevar a cabo los procesos anteriores de manera segura³².

Estos aspectos deben abordarse desde una visión holística que reconozca que las mismas se interrelacionan, pues la falla en una de ellas repercute en otra³³. Los riesgos asociados a las garantías de reincorporación están interconectados, de manera que, si se incrementa la posibilidad de ocurrencia de una falla, la dimensión de su impacto se incrementa y disminuye la capacidad de la sociedad para responder de manera efectiva³⁴.

En este marco, la seguridad se posiciona como un aspecto transversal y como una condición necesaria para llevar a cabo los programas sociales, políticos y económicos de la reincorporación de manera exitosa³⁵. Más aún, teniendo en cuenta que los excombatientes hacen su tránsito a la vida civil en contextos de postconflicto que se caracterizan por ser

³¹ Ministry for Foreign Affairs Sweden. Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration. Final Report. Pág 14. Disponible en https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ED1EF744FE93A788C1257428003110CB-gvtSweden_feb2006.pdf

; International Center for Transitional Justice. Disarming the past. Transitional Justice and Ex-combatants. (2009). Pág 20

³² Ministry for Foreign Affairs Sweden. Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration. Final Report. Pág 14-16. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ED1EF744FE93A788C1257428003110CB-gvtSweden_feb2006.pdf; International Center for Transitional Justice. Disarming the past. Transitional Justice and Ex-combatants. (2009). Pág 24 y 148 ;Peace Operation Training Institute. Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR): A Practical Overview (2017). Pág. 24. Disponible en: https://cdn.peaceopstraining.org/course_promos/ddr/ddr_english.pdf

³³ Ibid.

³⁴ World bank Group; United Nations. Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict (2018). Págs 77-78. Disponible en: <https://www.pathwaysforpeace.org/#:~:text=Pathways%20for%20Peace%3A%20Inclusive%20Approaches,be%20urgent%20refocused%20on%20prevention>.

³⁵ Ministry for Foreign Affairs Sweden. Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration. Final Report. Pág 14-16. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ED1EF744FE93A788C1257428003110CB-gvtSweden_feb2006.pdf; International Center for Transitional Justice. Disarming the past. Transitional Justice and Ex-combatants. (2009). Pág 24 y 148 ;Peace Operation Training Institute. Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR): A Practical Overview (2017). Pág. 24. Disponible en: https://cdn.peaceopstraining.org/course_promos/ddr/ddr_english.pdf

altamente violentos y por la presencia de actores armados ilegales que permanecen movilizados o se crearon después de los acuerdos de paz³⁶.

De acuerdo con la investigación “*Community counts. The social reintegration of ex combatants in Colombia*”, debido a problemas de seguridad de los ex combatientes podrían dejar de participar en organizaciones sociales, en la medida que la participación lleva a que sus identidades sean conocidas; así como, dar a conocer información sensible de sus vidas que los puede hacer objetivos de retaliación. Por esa razón, los excombatientes prefieren adoptar estrategias de anonimato y de aislamiento³⁷. Además de lo anterior, la inseguridad puede erosionar la confianza interpersonal e incrementar los niveles de miedo y angustia entre la población, lo que puede afectar la actividad organizacional de las comunidades y, por tanto, las oportunidades que tienen los excombatientes para participar en estas³⁸.

Y, por último, la seguridad repercute en la participación política y social de las personas en proceso de reinserción, pues las comunidades afectadas por el ambiente de violencia en donde los excombatientes se han asentado pueden llegar a sentir miedo frente a las personas en proceso de reincorporación y rechazarlas por haber sido perpetradores de violencia lo cual podría excluirlos de las sociedades en donde viven³⁹. Todo lo cual, sin duda, también afecta la reincorporación económica de los excombatientes, pues el prejuicio y el rechazo por parte de las comunidades son fuertes barreras de acceso para que ellos y ellas sean contratados en una actividad económica ya existente o emprendan una nueva de la que necesitan la participación de las comunidades en la compra o intercambio de productos.

³⁶De acuerdo con Robert Muggah, en guerras largas, durante el postconflicto la violencia puede ser tan alta como durante la guerra. Por ejemplo, en Guatemala se estima que a pesar del desarme y la desmovilización de excombatientes el número de la violencia fatal en los primeros cinco años después del acuerdo de paz fue cercano al promedio anual de los 37 años de guerra. Ver: Robert Muggah. No Magic Bullet: A Critical Perspective on Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) and Weapons Reduction in Post-conflict Contexts. Págs 241-242 ; Misión de Verificación de las Naciones Unidas (2019). “Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia. S/2018/279”. Naciones Unidas. Obtenido de: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n1918524.pdf Consultado el 29 de julio de 2019

³⁷ Nussio, Enzo. 2011a. “How Ex-combatants Talk about Personal Security. Narratives of Former Paramilitaries in Colombia.” *Conflict, Security & Development* 11 (5): 579-606

³⁸ Bar-Tal D (2007) Sociopsychological foundations of intractable conflicts. *American Behavioral Scientist* 50(11): 1430–1453.;Kaplan, Oliver; Nussio, Enzo. *Community counts:The social reintegration of ex combatants in Colombia*. (2015).

³⁹ McMullin, Jaremy R. 2013. “Integration or Separation? The Stigmatisation of Ex-combatants after War.” *Review of International Studies* 39 (2): 385-414

Igualmente, las fallas en las garantías de seguridad podrían agravar las condiciones del conflicto en caso de que una recaída ocurra⁴⁰. Esto, especialmente, en áreas donde la capacidad y la legitimidad del Estado son débiles, en contextos de alta confrontación armada y de vulneración de derechos humanos⁴¹. Por ejemplo, en la investigación adelantada por Bøas, Morten y Anne Hatløy se encontró que las condiciones de seguridad, es uno de los primeros factores evaluados por los excombatientes al momento de pensar sobre su permanencia en el proceso de reinserción ya que es la vida misma la que está en juego⁴².

En Colombia, el nivel alto de violencia durante o después de los procesos de paz contra los excombatientes ha sido bastante común. Algunos ejemplos de esto fue lo que sucedió en los años 90 con el homicidio de los más de 4,000 militantes de la Unión Patriótica-UP quienes si bien no eran excombatientes, hicieron parte de un partido político que el grupo guerrillero de las FARC-EP formó en los años ochenta, con el fin de probar la vía electoral en el marco de unas negociaciones de paz⁴³. Otro caso fue la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Según la FIP, 560 exintegrantes de las Autodefensas fueron asesinados en los dos años posteriores a la desmovilización (2007 y 2008), lo cual equivale al 2% de los 31.671 paramilitares que dejaron las armas de manera colectiva; y, entre el 2003 y el 30 de julio de 2018, 3.656 desmovilizados de las AUC fueron víctimas de homicidio; 3.334 de ellos se encontraban en la ruta de reintegración del Gobierno⁴⁴.

⁴⁰ Ministry for Foreign Affairs Sweden. Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration. Final Report. Pág 13. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ED1EF744FE93A788C1257428003110CB-gvtSweden_feb2006.pdf

⁴¹ International Center for Transitional Justice. Disarming the past. Transitional Justice and Ex-combatants. (2009). Pág. 21; World bank Group; United Nations. Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict (2018). Págs 97. Disponible en: <https://www.pathwaysforpeace.org/#:~:text=Pathways%20for%20Peace%3A%20Inclusive%20Approaches,be%20urgently%20refocused%20on%20prevention>

⁴² Bøas, Morten, and Anne Hatløy. 2008. "Getting In, Getting Out: Militia Membership and Prospects for Re-integration in Post-war Liberia." *The Journal of Modern African Studies* 46 (1): 33-55; Kaplan, Oliver; Nussio, Enzo. Community counts: The social reintegration of ex combatants in Colombia. (2015)

⁴³ Iván Cepeda, "Genocidio Político: El Caso de La Unión Patriótica En Colombia," *Historias de América* 2, no. 1 (2006).
⁴⁴ Fundación Ideas Para la Paz. Las trayectorias de la reincorporación y la seguridad de los Excombatientes de las FARC. Pág 13. Disponible en: https://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_TrayectoriasFarc_Final_V02.pdf

Lamentablemente se trata de una historia que se está repitiendo en el proceso de reincorporación actual, en el cual se ha advertido que los ataques a ex combatientes guardan estrecha relación con la presencia creciente de grupos armados criminales y economías ilegales e informales en las zonas abandonadas por los exmiembros de las FARC-EP donde el Estado no ha establecido una presencia y un control efectivo⁴⁵.

Esto, además es importante si se tiene en cuenta que grupos que permanecieron armados o que volvieron a armarse después de los acuerdos, frecuentemente se presentan como una oportunidad para volver a participar de actividades ilícitas o como una garantía ante la búsqueda de protección por parte de los excombatientes⁴⁶. De acuerdo con el estudio realizado por Oliver Kaplan, esto fue lo que sucedió con algunos reinsertados de las autodefensas en Colombia. De acuerdo con el autor, muchas de las personas que componen las BACRIM son desmovilizados de los grupos paramilitares, quienes frecuentemente están involucrados en actividades ilícitas, tales como: tráfico de drogas, extorsión, robo, entre otras. Estos grupos proveyeron oportunidades para que excombatientes volvieran a las actividades ilícitas o crearon un ambiente de zozobra que los obligó a pertenecer a los grupos armados por protección⁴⁷.

Por cuestiones como las señaladas, la Agenda de Desarrollo Sostenible de la ONU para el año 2030 afirma que se requieren constantes procesos de mitigación y choque de riesgos al tiempo que se van haciendo cambios estructurales e institucionales contra las causas del riesgo⁴⁸, con el fin de crear y mantener la paz. Lo anterior, pues la mediación de esfuerzos

⁴⁵ Misión de Verificación de las Naciones Unidas (2019). “Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia. S/2018/279”. Naciones Unidas. Disponible en: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n1918524.pdf Consultado el 29 de julio de 2019

⁴⁶ Kaplan, Oliver; Nussio, Enzo. Community counts: The social reintegration of ex combatants in Colombia. (2015)

⁴⁷ ibid.

⁴⁸ World bank Group; United Nations. Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict (2018).

Págs 87 y 97. Disponible en:

<https://www.pathwaysforpeace.org/#:~:text=Pathways%20for%20Peace%3A%20Inclusive%20Approaches,be%20urgently%20refocused%20on%20prevention.>; ONU. Agenda para el desarrollo sostenible para el año 2030. Disponible en: <https://sdgs.un.org/2030agenda>

puede influir inmediatamente en el cálculo de los actores armados especialmente donde la violencia ha escalado y se presenta como un incentivo para la permanencia de la guerra⁴⁹.

En conclusión, después de la terminación de un conflicto no internacional a través de una negociación, el Estado se compromete a brindarles a los excombatientes en el marco del proceso de reincorporación, cuatro tipos de garantías: sociales, políticas, económicas y de seguridad. Estas garantías deben verse de manera holística e interrelacionada, marco en el cual los aspectos de seguridad son aspectos transversales y primarios para asegurar que el proceso de reintegración se haga de manera exitosa. Lo anterior, pues la violencia contra los excombatientes pone en riesgo su vida misma, afecta las relaciones interpersonales que les permiten integrarse en las comunidades; y, se presenta como un incentivo para volver a tomar las armas en contextos de alta presencia de actores armados y de confrontación entre los mismos. Todo lo cual tiene gran importancia en Colombia, país donde históricamente se han asesinado a las personas en proceso de reincorporación o donde las mismas deciden dejar el camino de regreso a la vida civil para hacer parte de organizaciones armadas ilegales que permanecieron movilizadas o fueron creadas después de los acuerdos.

3. LA VULNERACIÓN DE DERECHOS DE LAS PERSONAS EN PROCESO DE REINCORPORACIÓN CORROBORA QUE LAS AUTORIDADES DEL ESTADO INCUMPLEN SU OBLIGACIÓN DE CUMPLIR CON LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD DEL AFP

Previendo que la violencia en el período del posconflicto podría ser tan alta como antes de la firma del Acuerdo Final de Paz o incluso mayor⁵⁰, los negociadores a partir del conocimiento de los factores contextuales, las causas y los actores del conflicto pactan

⁴⁹ World Bank Group; United Nations. Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict (2018).

Pág 98. Disponible en: <https://www.pathwaysforpeace.org/#:~:text=Pathways%20for%20Peace%3A%20Inclusive%20Approaches,be%20urgently%20refocused%20on%20prevention>

⁵⁰ No Magic Bullet: A Critical Perspective on Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) and Weapons Reduction in Post-conflict Contexts. Págs 241-242

garantías que en el corto plazo garanticen la seguridad de los excombatientes y otros sujetos en riesgo, y a largo plazo configuren las condiciones suficientes para crear y mantener la paz⁵¹. Esto sucedió en las negociaciones de La Habana, en donde se acordaron garantías de seguridad -ubicadas en el punto 2 y 3 del Acuerdo Final de Paz-. En este apartado, sostenemos que la violencia actual contra los excombatientes es una grave vulneración a sus derechos fundamentales, como sujetos de especial protección constitucional, ante las cuales las autoridades del Estado no están respondiendo adecuadamente, en la medida que no cumplen su obligación constitucional de implementar las únicas medidas existentes para afrontar la situación: las garantías de seguridad establecidas en el Acuerdo Final de Paz.

Para llevar a cabo lo anterior, sostenemos que los homicidios y las diferentes agresiones son vulneraciones de sus derechos fundamentales a la vida, seguridad personal y a la reincorporación de los excombatientes como sujetos de especial protección constitucional; luego, exponemos las garantías de seguridad del Acuerdo Final de Paz dirigidas a proporcionar seguridad a los excombatientes y a construir condiciones de seguridad a largo plazo y el análisis que hace la Jurisdicción Especial para la Paz acerca de la implementación de las mismas en auto AI-008-2020 en donde concluye que no están siendo implementadas; y, finalmente, sostenemos que el cumplimiento de las medidas de seguridad establecidas en el Acuerdo final de Paz es una obligación constitucional en cabeza de las autoridades del Estado.

3.1 La vulneración de los derechos a la vida, a la seguridad personal y a la reincorporación de los excombatientes como sujetos de especial protección constitucional

⁵¹Ministry for Foreign Affairs Sweden. Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration. Final Report. Pág. 2. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ED1EF744FE93A788C1257428003110CB-gvtSweden_feb2006.pdf

Las amenazas, los homicidios y los desplazamientos tienen como consecuencias la vulneración masiva de los derechos fundamentales de los excombatientes a la vida, a la seguridad personal y a la reincorporación⁵². De hecho, ya se ha registrado con corte a marzo de 2021, el homicidio de 266 personas, a las que después de deponer las armas, el Estado tenía el deber de proteger debido al alto riesgo de sufrir vulneraciones a sus derechos en el proceso de reincorporación⁵³.

El **Auto AT-057- 2020 MC- FP-FARC**, resultado del estudio de seguridad efectuado por parte de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), concluye la alta vulnerabilidad de los excombatientes por su condición de población en proceso de reincorporación, el registro de los homicidios de las personas comparecientes, las amenazas continuas a estos; y, el riesgo extraordinario que afrontan los excombatientes del Estado Mayor Central de las antiguas FARC-EP⁵⁴. Como consecuencia del alto riesgo, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la seguridad personal, definido por la Corte Constitucional como la facultad de las personas a recibir protección adecuada e inmediata por parte de las autoridades, siempre que sufrieran un riesgo extremo o extraordinario que no tienen el deber jurídico de tolerar⁵⁵.

El alto riesgo de sufrir una vulneración de derechos en cabeza de los excombatientes también ha sido reconocido por parte de la jurisprudencia constitucional. Así, en la sentencia T-719 de 2003⁵⁶ la Corte Constitucional resolvió la acción interpuesta por la esposa de un desmovilizado de las FARC, que luego de haber sufrido atentados y recibir amenazas fue asesinado, a pesar de haber solicitado medidas de protección a la Dirección de Reinserción. En esta providencia, la Corte Constitucional calificó a las y los reinsertados

⁵² En AUTO AT-057- 2020 MC- FP-FARC la Jurisdicción Especial para la Paz nombró la reincorporación como un derecho fundamental, sin embargo, no profundizó en el mismo.

⁵³ Misión de Verificación de la ONU en Colombia (2021, marzo). Informe trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (28 de diciembre de 2020 al 26 de marzo de 2021). S/2021/298. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2107112_informe_del_sg_sobre_colombia_esp_publicado.pdf

⁵⁴ Justicia Especial Para la Paz . (JEP) Auto de medidas cautelares No AT-057- 2020 MC- FP-FARC

⁵⁵ Corte Constitucional, sentencia T-719 de 2003. MP Manuel José Cepeda, reiterada en sentencia T 339 de 2010. MP Juan Carlos Henao; T 496 de 2008. MP Jaime Córdoba Triviño; entre otras.

⁵⁶ MP. Manuel José Cepeda

y sus familias, como sujetos de especial protección constitucional, lo cual implica por parte del Estado un nivel de especial diligencia, efectividad y cuidado para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales, lo que en el caso en concreto se tradujo en medidas de protección y de garantía al derecho al mínimo vital.

Además del alto riesgo existente en cabeza de los excombatientes y de su vulnerabilidad en el aspecto de seguridad, también es necesario reconocer otros desafíos que enfrentan estas personas en el proceso de reincorporación. En el aspecto social y político se debe tener en cuenta que ellos y ellas pudieron sufrir fuertes traumas que les han limitado su capacidad de respuesta en las relaciones sociales debido a los entornos peligrosos en los que han vivido⁵⁷. Además, ellos y ellas retornan a la vida civil en ambientes extremadamente difíciles donde, generalmente, son altamente estigmatizados como perpetradores de atrocidades o son vistos como cargas de la sociedad⁵⁸.

En el aspecto económico se puede advertir que muchos de ellos no tienen educación, vínculos sociales y habilidades que les posibilite conseguir un trabajo estable y, por tanto, sobrevivir de un modo totalmente nuevo⁵⁹. Por lo que deben desarrollar habilidades que les permitan conseguir trabajo o actividades de sustento económico en ambientes que generalmente se caracterizan por tener pocas oportunidades de generación de ingresos y limitada absorción de la mano de obra disponible⁶⁰. De manera que, las dificultades del contexto y las particularidades que caracterizan la vida de los excombatientes sustentan la necesidad de que el Estado les asegure una asistencia integral que les ayude a estructurar su vida de manera digna a ellos y a sus familias desde la desmovilización⁶¹.

⁵⁷ Kaplan, Oliver; Nussio, Enzo. Community counts: The social reintegration of ex combatants in Colombia. (2015).

⁵⁸ Peace Operation Training Institute. Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR): A Practical Overview (2017). Pág. 51. Disponible en: https://cdn.peaceoperationtraining.org/course_promos/ddr/ddr_english.pdf

⁵⁹ International Center for Transitional Justice. Disarming the past. Transitional Justice and Ex-combatants. (2009). Pág. 20

⁶⁰ Peace Operation Training Institute. Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR): A Practical Overview (2017). Pág. 51. Disponible en: https://cdn.peaceoperationtraining.org/course_promos/ddr/ddr_english.pdf

⁶¹ Ministry for Foreign Affairs Sweden. Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration. Final Report. Pág. 23-25. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ED1EF744FE93A788C1257428003110CB-gvtSweden_feb2006.pdf

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado la especial protección que merecen desmovilizados, reinsertados y/o reincorporados por parte del Estado debido a que: son sujetos expresamente protegidos por el Derecho Internacional Humanitario en razón a los riesgos contra la vida, la salud o la integridad física y mental⁶²; a su condición en el marco del conflicto interno y a su decisión de deponer las armas para sustituirlas por el ejercicio activo de la participación política y democrática⁶³; y, como una garantía de no repetición que contribuya realmente a la estabilización y consolidación de la paz⁶⁴.

Sobre la protección de sujetos de especial protección, la Corte Constitucional ha sostenido que en virtud del artículo 13 de la Constitución política *“el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”*⁶⁵. Lo anterior, pues su situación los ubica en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población. Lo cual tiene consecuencias en la intensidad de la evaluación del perjuicio, en el tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales⁶⁶ y en la acción positiva por parte del Estado para la garantía de sus derechos⁶⁷, a través de discriminaciones afirmativas⁶⁸; y, en la diligencia en las acciones y los correctivos necesarios en las políticas públicas relacionadas con la superación de las situaciones vulneradoras de derechos, por parte de las autoridades⁶⁹.

⁶² Corte Constitucional Sentencia C-555 de 2017.Mp Iván Humberto Escrucería Mayolo. Ver también, el artículo 4 del Protocolo II de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 , por medio del cual se afirmó la necesidad de protección de las personas que hayan:“...[dejado de participar en las hostilidades estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas. Serán tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable”.

⁶³ Corte Constitucional. Sentencia T-429 de 1992. MP Eduardo Cifuentes Muñoz

⁶⁴ Corte Constitucional Sentencias C-555 de 2017.Mp Iván Humberto Escrucería Mayolo; C370-2006. MP Manuel Jose Cepeda Espinosa, Jaime Cordoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández

⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-429 de 1992. MP Eduardo Cifuentes Muñoz

⁶⁶ Ibid

⁶⁷ Corte Constitucional. Sentencia T 293. MP Gloria Stella Ortiz Delgado

⁶⁸ Corte Constitucional Sentencia T 429 de 2017.MP Iván Humberto Escrucería Mayolo

⁶⁹ Corte Constitucional. Sentencia T 302 de 2017. MP Aquiles Arrieta

Teniendo en cuenta la vulnerabilidad acentuada de los excombatientes y los desafíos que enfrentan durante el proceso de tránsito a la vida civil, resulta consecuente que el Estado asegure las condiciones necesarias para realizar con éxito el proceso de reincorporación. En un contexto de conflicto armado de más de 50 años como el colombiano, deponer las armas significa cambiar un modo de vida basado en la guerra en contextos adversos, altamente violentos y desiguales, a uno en el que prevalezca vivir en paz, cambio de vida que es un derecho. La reincorporación en el marco de un proceso de paz, debe ser vista como la posibilidad de dejar las armas y construir una vida donde la participación en la sociedad sea de manera pacífica, sin riesgo de ser asesinados o agredidos y con la certeza de tener la posibilidad de encaminar la vida conforme a las reglas del Estado Social de Derecho. Siendo la reincorporación un escenario transitorio hacia el disfrute pleno de la ciudadanía.

En suma, es posible concluir que los excombatientes son sujetos de especial protección constitucional debido a los diferentes desafíos económicos, sociales, políticos y de seguridad que enfrentan en su proceso de reincorporación. Frente a estos, el Estado tiene la obligación de responder de manera diligente y por medio de acciones positivas para llevar a cabo los correctivos necesarios en las políticas públicas relacionadas con la superación de las situaciones vulneradoras de derechos. En el contexto actual de violencia contra quienes dejaron las armas después de la firma del Acuerdo Final de Paz, la falta de acción adecuada del Estado constituye una vulneración de sus derechos a la vida, a la seguridad personal y a la reincorporación, este último, visto como la posibilidad de dejar las armas y construir una vida donde la participación en la sociedad sea de manera pacífica, sin riesgo de ser asesinados o agredidos y con la certeza de rehacer su vida dentro del Estado Social de Derecho.

3.2 Las autoridades del Estado vulneran los derechos de las personas reincorporadas al no implementar debidamente las garantías de seguridad establecidas en el Acuerdo Final de Paz

Para responder a la situación de riesgo de los excombatientes, el Acuerdo Final de Paz en los puntos 2 -sobre la participación política y la apertura democrática para la construcción de paz- y 3 - sobre el Fin del Conflicto armado-, estableció garantías de seguridad que permitieran “*la plena participación política y ciudadana de todos los sectores políticos y sociales (...) con las debidas garantías de participación, en condiciones de seguridad*”⁷⁰. Esto se reflejó en cambios institucionales y normativos que en el corto plazo protegieran a los excombatientes y otras poblaciones en alto riesgo y en el largo plazo generarán las condiciones suficientes para el mantenimiento de la paz.

El primer cambio se materializó en la creación del Sistema Integral para el Ejercicio de la Política (SISEP), en el marco del cual se establecieron una serie de garantías especialmente dirigidas a los excombatientes con efectos inmediatos en la protección, tales como: el Programa de protección especializada para las personas integrantes del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP (Decreto Ley 895 2017. Art. 4 N.º 3-i y 12. y Decreto 299 de 2017); la Subdirección especializada de seguridad y protección en la UNP (Decreto 300 de 2017); el Cuerpo de Seguridad y Protección (Decreto Ley 895 2017. Art. 3. iii y Decreto 299 de 2017. Art. 2.4.1.4.4); medidas en materia de autoprotección (Decreto 299 de 2017. Art. 2.4.1.4.7); el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, entre otras.

La ejecución de todas las medidas anteriores están a cargo de diferentes entidades del Estado reunidas en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (Decreto Ley 895 2017. Art. 3. y Decreto 299 de 2017. Arts. 2.4.1.4.5), compuesta por: el Delegado Presidencial en la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; el Director de la Unidad Nacional de Protección; el Subdirector de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección, quien ejercerá como Secretario de la Mesa Técnica; el Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior; un delegado del Presidente de la República; y cinco delegados de

⁷⁰ Acuerdo Final de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Pág 56.
Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_43_3_Add.pdf

las FARC-EP o del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.

Así mismo se crearon otras medidas que a largo plazo crearán condiciones de seguridad que consiguieron el mantenimiento de la paz. Estas son: la creación de una política nacional de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización (Decreto Ley 885 de 2017); el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (Decreto 2124 de 2017) para recolectar información en las áreas priorizadas de acuerdo con los criterios y protocolos de análisis de riesgo y dar respuesta oportuna al riesgo advertido; la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) (Decreto 154 de 2017) encargada de crear y poner en funcionamiento una política pública para el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo; la creación de la Unidad Especial de Investigación y Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas criminales en la Fiscalía General de la Nación (Decreto 898 de 2017); entre otras.

La puesta en marcha de las mismas está a cargo de varias entidades del Estado reunidas en instancias especiales. Así, la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) (Artículo 10 Decreto 2124 de 2017), la cual tiene la función de coordinar e impulsar las medidas preventivas y de reacción rápida ante los factores de riesgo advertidos por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo está compuesta por: los Ministros del Interior, de Defensa Nacional, el Director/a de la Unidad Nacional de Protección, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional; el Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o a quienes deleguen los mismos. Además, como invitados asistirán el Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quienes deleguen los mismos (Art 9).

La CNGS se reúnen el Presidente de la República; los ministros del Interior, de defensa, de justicia y del Derecho, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Procurador General de la Nación; el Director de la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios

y masacres; el Comandante General de las Fuerzas Militares; el Director General de la Policía Nacional; tres (3) expertos reconocidos en la materia; y , dos (2) delegados de las Plataformas de Derechos Humanos. Y la Unidad Especial de Investigación y Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas criminales está en cabeza de la Fiscalía General de la Nación.

A pesar de la importancia de estas medidas, su cumplimiento después de cuatro años de firmado el Acuerdo Final de Paz tiene serios problemas. Esta fue la conclusión a la que llegó la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SAR) de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en el AUTO AI-008-2020, mediante el cual observó la situación de alto riesgo en cabeza de los excombatientes y evaluó el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades encargadas de la implementación de las garantías de seguridad y protección del Acuerdo Final de Paz. Lo anterior, con base en los informes dados por la Procuraduría, la Misión de Verificación de la ONU, el Partido político de FARC- ahora comunes-, y en los resultados obtenidos de la verificación del indicador del Sistema integrado de información para el Postconflicto (SIIPO)⁷¹.

En esta providencia, la JEP encontró que hace falta reportes en el sistema de información SIIPO; que el Programa de protección integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, se encuentra pendiente de una reglamentación que la permita una ejecución coordinada; que no hay periodicidad de las reuniones de la Comisión Nacional de Garantías y que a la fecha no existían los Lineamientos y el Plan de Acción de la Política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales⁷². Así mismo, encontró el Plan Estratégico no reporta acción alguna, no ha sido aprobado por la Mesa y, por ende, no ha entrado en funcionamiento⁷³. Por último, se refirió a un retraso en la conformación del Cuerpo de Seguridad y Protección y a la falta de implementación de

⁷¹ Justicia Especial Para la Paz . (JEP) Auto de medidas cautelares No AUTO AI-008-2020

⁷² Ibid

⁷³ Ibid

medidas de seguridad individual y colectiva por parte de la Unidad Nacional de Protección, en cabeza de la subdirección especializada⁷⁴. Todo lo cual repercute en las políticas de seguridad y de protección que benefician a las personas en proceso de reincorporación.

Por las razones anteriores, la SAR decidió adoptar como medida cautelar órdenes dirigidas a las autoridades del Estado competentes para que convoquen las instancias necesarias y realicen las gestiones que garanticen la reglamentación y el pleno funcionamiento de las garantías de seguridad del Acuerdo Final de Paz que inciden en la protección de los excombatientes.

En conclusión, el Acuerdo Final de Paz estableció medidas para garantizar la seguridad de los excombatientes en el corto plazo durante su proceso de tránsito a la vida civil y que en el largo plazo generarán las condiciones suficientes para el mantenimiento de la paz. La responsabilidad de llevar a cabo estas medidas está en cabeza de varias entidades del Estado, como los Ministerios de Interior, Defensa, la UNP, la Defensoría del Pueblo, entre otras, reunidas en instancias especiales de toma de decisiones. Sin embargo, a pesar de las importancias de estas medidas, la JEP ha confirmado que las mismas tienen graves problemas en implementación por falta de planes de acción, reglamentación del funcionamiento de instancias, no periodicidad de reuniones, entre otras. Por lo que se puede concluir que, las únicas medidas dispuestas en el ordenamiento jurídico para enfrentar la violencia contra los excombatientes no están siendo llevadas a cabo por el Estado.

3.3 El Acuerdo Final de Paz es de obligatorio cumplimiento

Todas estas medidas de seguridad creadas a partir del Acuerdo Final de Paz son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades del Estado, de acuerdo a lo estipulado en el Acto legislativo 02 de 2017. Con la firma del AFP, el Estado colombiano adquirió una obligación primaria e ineludible, la consecución de la paz estable y duradera en Colombia. Para lograr lo anterior, el Acto Legislativo 02 de 2017 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional establecieron reglas jurídicas que las autoridades deben cumplir en el diseño

⁷⁴ Ibid

y la implementación de políticas públicas durante la transición política hacia la paz. A continuación, expondremos cuáles son estas reglas jurídicas y su fundamento constitucional.

El parágrafo 2 del artículo 1 del Acto legislativo establece que:

*“Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de **buena fe** con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.*

Al decidir sobre la constitucionalidad del Acto legislativo 02 de 2017, la Corte Constitucional⁷⁵ afirmó que cumplir de buena fe con lo establecido en el AFP, es una obligación en cabeza de las autoridades, que consiste en que todas las actuaciones del Estado deben estar guiadas hacia la consecución de una paz estable y duradera⁷⁶. Para lo cual tienen un margen de apreciación de los medios que utilicen, siempre y cuando, con estos busquen cumplir lo establecido, en el marco de los principios de integralidad y progresividad⁷⁷.

Las implicaciones jurídicas de estos dos últimos principios, de acuerdo a lo mandatado en el acto legislativo, fueron establecidas en sentencia C-630 de 2017. Allí, la Corte

⁷⁵ *Ibidem*

⁷⁶ La paz como: (a) como elemento fundante y esencial de la Carta Política de 1991, (b) como presupuesto para el ejercicio de los derechos; y (c) como deber y derecho en los términos del artículo 22 de la Constitución. Corte Constitucional. Al respecto ver, entre otros, Sentencia C-048 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Sentencia C-379 de 2016, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, todos ellos suscritos por el Estado colombiano.

⁷⁷ La paz como: (a) como elemento fundante y esencial de la Carta Política de 1991, (b) como presupuesto para el ejercicio de los derechos; y (c) como deber y derecho en los términos del artículo 22 de la Constitución. Corte Constitucional. Al respecto ver, entre otros, Sentencia C-048 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Sentencia C-379 de 2016, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, todos ellos suscritos por el Estado colombiano.

Constitucional afirmó que el principio de integralidad ordena a las autoridades tener como referencia de validez el mismo acuerdo⁷⁸. Debido a lo cual, no es admisible adoptar medidas que no tengan como propósito materializar lo convenido. Igualmente, estableció que el principio de progresividad y la prohibición concomitante de regresividad, la cual prohíbe todo tipo de retroceso en la protección alcanzada, la cual se materializa en tres sentidos: i) como un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica; (ii) como un deber social de preferir la solución pacífica como mecanismo exclusivo y constitucionalmente admisible de resolución de las controversias; y (iii) como el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, como un presupuesto para la paz y para la vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material⁷⁹.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede deducir que cuando las autoridades escojan medios diferentes a los contenidos en el AFP, deben probar que estos, respetan la integralidad del Acuerdo y son mejores -principio de progresividad- para cumplir con el deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública dirigidas a la superación del conflicto y para el lograr la plena vigencia de los derechos fundamentales. La necesidad de que el Estado pruebe que las medidas implementadas son mejores, tienen fundamento constitucional en el principio de la buena fe. El cual, se presume solo de las gestiones que los particulares realizan ante las autoridades y no de las últimas (Art. 83 de la CP). Lo anterior, como contrapeso de la posición de superioridad de la que gozan las autoridades, debido a las prerrogativas propias de sus funciones y, en particular, por la presunción de legalidad de la que se benefician los actos administrativos que éstas expidan

80 .

De lo anterior, se puede concluir que la obligación constitucional general de las autoridades del Estado de cumplir el Acuerdo Final de Paz está precedida por tres reglas jurídicas. La

⁷⁸ Corte Constitucional C 630 de 2017. MP Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo

⁷⁹ Corte Constitucional. sentencia C-379 de 2016. MP Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸⁰ Corte Constitucional, sentencia C 225 DE 2017. MP Alejandro Linares Cantillo

primera de ellas, consiste en que las actuaciones del Estado deben guardar coherencia e integralidad con el Acuerdo, preservando sus contenidos, compromisos, espíritu y principios; la segunda, consiste en que las autoridades pueden escoger medidas diferentes a las ya pactadas, siempre y cuando, respeten la integralidad del Acuerdo Final de Paz y sean mejores que las acordadas en virtud del principio de progresividad; y, la tercera, es que deben cumplir lo acordado de buena fe, tanto si desarrollan las medidas pactadas como si escogen medidas distintas, último caso en el cual deben probar que estas son mejores para alcanzar lo establecido. De ahí que, el AFP es una Política de Estado que las autoridades deben cumplir de buena fe, llevando a cabo todo lo establecido, salvo que tengan una política más eficaz para lograr lo pactado, caso en el cual deben probarlo.

Para el caso en concreto, la regla que aplicaría es la primera toda vez que las únicas garantías de seguridad existentes para proteger los derechos de los excombatientes son las creadas en el marco del Acuerdo Final de Paz. De manera que, las autoridades a partir del principio de integralidad con el Acuerdo tienen la obligación de llevarlas a cabo de buena fe, respetando el espíritu y los objetivos señalados en el AFP.

En conclusión, los excombatientes son sujetos de especial protección constitucional debido a los diferentes desafíos económicos, sociales, políticos y de seguridad que enfrentan en su proceso de reincorporación. Frente a estos, el Estado tiene la obligación de responder de manera diligente y por medio políticas públicas adecuadas que permitan la garantía de sus derecho a la vida, la seguridad personal y la reincorporación. Este último, visto como la posibilidad de dejar las armas y construir una vida donde la participación en la sociedad sea de manera pacífica, sin riesgo de ser asesinados o agredidos y con la certeza de rehacer su vida dentro del Estado Social de Derecho. Estos derechos están siendo vulnerados en el contexto actual. La única política pública existente para enfrentar esta situación es la establecida en el Acuerdo Final de Paz, la cual es de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades del Estado, de acuerdo al Acto Legislativo 02 de 2017. Sin embargo, en el presente caso los accionantes afirman que estas medidas no se han estado implementando adecuadamente, lo cual encuentra respaldo en lo dicho por la JEP en el Auto AT-057- 2020

MC- FP-FARC. En dicha providencia, la JEP advierte que existen graves rezagos en la implementación de las medidas de seguridad por parte de las autoridades públicas encargadas de la protección de los excombatientes, de manera que puede concluirse que existe relación entre la conducta del Estado y la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes.

4. CONCLUSIÓN

Después de la terminación negociada del conflicto entre el Estado colombiano y las FARC-EP, los excombatientes en proceso de reincorporación han sufrido graves vulneraciones de derechos al haber sido asesinados, agredidos y desplazados. Esto, no solo tiene gravedad intrínseca por la violación misma de derechos, sino que afecta gravemente el proceso que han emprendido estas personas para transitar con éxito de ser combatientes a la vida civil en donde buscan vivir bajo las condiciones que propone el Estado Social de Derecho en Colombia.

Ante esta situación es fundamental que las autoridades del Estado, a partir de una mirada holística e interrelacionada de las garantías económicas, políticas, sociales y de seguridad de la reincorporación, reconozcan que las y los excombatientes son sujetos en situación de vulnerabilidad que tiene grandes retos y desafíos que afrontar en el marco de la construcción de una nueva vida que cambia las armas por el ejercicio de una ciudadanía dentro del ordenamiento jurídico. Marco en el cual los riesgos de seguridad son garantías mínimas e indispensables que permiten la efectividad de otros derechos y de otros programas y, con esto, de la reincorporación en sí misma. Por esta razón, es necesario que las autoridades del Estado respondan a los problemas de seguridad tanto a través de medidas que tengan efectos inmediatos como otras con efectos a largo plazo y que buscan cambiar los problemas estructurales que generan el riesgo.

No obstante, las medidas de mitigación de riesgos de seguridad a corto y largo plazo en favor de la seguridad de los excombatientes, creadas en el país en los puntos 2 y 3 del Acuerdo Final Paz no se están llevando a cabo. Esto, no solo incumple la obligación del Estado colombiano de adelantar acciones para enfrentar la vulneración de derechos

fundamentales a la vida, a la seguridad personal y a la reincorporación de los excombatientes como especial protección constitucional; sino también, de cumplir de buena fe el Acuerdo Final de Paz de acuerdo al Acto Legislativo 02 de 2017.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la presente intervención solicitamos a la Corte Constitucional que:

5. SOLICITUDES

1. Reitere la calidad de las y los reincorporados como sujetos de especial protección constitucional, frente a quienes el Estado debe realizar esfuerzos superiores para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos.
2. Declare la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y a la reincorporación de los y las accionantes de las tutelas del proceso de referencia.
3. Evalúe el cumplimiento de las autoridades del Estado de las garantías de seguridad para excombatientes de acuerdo a lo estipulado en el Acto Legislativo 02 de 2017
4. Ordene el cumplimiento integral y coordinado de las medidas de seguridad establecidas en el Acuerdo Final de Paz y haga seguimiento a las acciones del Estado para llevarlas a cabo a través de indicadores de estructura, proceso y resultado que sean contruidos con la participación conjunta de organizaciones de excombatientes en proceso de reincorporación, de la sociedad civil, comunidad internacional y las autoridades del Estado competentes.
5. Establezca canales de comunicación con la JEP para hacer seguimiento a las acciones tomadas por el Estado para enfrentar la vulneración de derechos de los excombatientes de manera coordinada.
6. Ordene tomar todas las medidas necesarias para garantizar de manera efectiva la reincorporación colectiva como medida de seguridad.

6. ANEXOS

- Anexo 1. Respuesta de la Agencia Nacional de Reincorporación a Dejusticia. Actualización ETCR
- Anexo 2. Respuesta de la Agencia de Reincorporación y Normalización a derecho de la Procuraduría General de la Nación

7. FIRMAS

VIVIAN NEWMAN PONT

ANA BAUTISTA REVELO

RODRIGO UPRIMNY YEPES

LAURA NATALIA TORRES
ACOSTA

MARYLUZ BARRAGÀN
GONZÁLEZ

SINDY CASTRO HERRERA