



Bogotá, octubre de 2020

DR. FERNANDO CARRILLO FLÓREZ

Procurador General de la Nación

DRA. ELENA AMBROSSI

Procuradora delegada con funciones de Seguimiento al Acuerdo de Paz

DR. CARLOS MEDINA RAMÍREZ

Procurador delegado para la Defensa de los Derechos Humanos

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Ciudad

Ref.: Solicitud de intervención preventiva y protección a los Derechos Humanos frente al incumplimiento de medidas de seguridad por parte de funcionarios del gobierno nacional.

Reciban un cordial saludo,

RODRIGO GRANDA ESCOBAR, JAIRO ESTRADA Y RONAL ROJAS RAMOS, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, actuando como delegados del componente FARC ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo de Paz (CSIVI), nos dirigimos respetuosamente a su despacho con el objeto de solicitar su **intervención mediante la aplicación de la función preventiva y de protección a los Derechos Humanos**, con base en la situación fáctica y jurídica que se presenta a continuación. Esto, de acuerdo con las competencias constitucionales de la Procuraduría General de la Nación, y de manera especial su función de garante de los derechos humanos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 262 de 2000, y el reconocimiento explícito de la función preventiva y de control de gestión en compendio funcional de la Procuraduría General de la Nación.



Lo anterior, en razón a que desde la firma del Acuerdo Final de Paz han sido asesinados 234 excombatientes, personas en proceso de reincorporación. Muchos de los homicidios se cometieron en contra de quienes se desempeñaban como líderes sociales, defensores de Derechos Humanos en sus territorios, en labores de reincorporación o sustitución de cultivos de uso ilícito. Pese a esta contundente, dolorosa y preocupante realidad, a la fecha, los avances en temas de implementación del Punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz sobre garantías de seguridad presentan importantes retrasos, después de más de cuatro años de la firma, muchos de ellos producto de acciones y omisiones de funciones legales de funcionarios estatales.

Para el caso, por ejemplo, el “Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia” presentando por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC se afirma:

*Desde la dejación de armas y el inicio del proceso de reincorporación en las ZVTN, ahora en los AETCR y en las NAR, asegurar la protección de los excombatientes que se mantienen en el proceso, continúa siendo uno de los principales retos en la implementación de las garantías de seguridad del A.F. Después de 3 años de iniciado el proceso de implementación, este desafío se profundiza. Pese a que se han creado, implementado y fortalecido medidas de protección y seguridad, la violencia política contra los excombatientes de las FARC persiste y se ha intensificado: **con corte al 26 de junio, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, a través de cifras entregadas por la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía, registró el asesinato de 204 excombatientes; por su parte, el partido FARC registró 222 homicidios al 29 de julio de 2020 (Partido FARC, 29 de julio de 2020).** El deterioro de la situación de seguridad también ha afectado a mujeres excombatientes, familiares y excombatientes pertenecientes a comunidades étnicas. Desde la firma del A.F. y hasta el 31 de julio de 2020, 4 mujeres excombatientes (Misión de Verificación de las Naciones Unidas, 26 de junio de 2020, pág. 9) y 42 familiares han sido asesinados, incluidos menores de edad. Según el Centro de Pensamiento y Diálogo Político – CEPDIPO–, está creciendo el número de menores afectados por este tipo de violencia (Reunión de la ST con el enlace de garantías de seguridad, 15 de*



julio de 2020), situación que preocupa a la ST, pues los niños, niñas y adolescentes de familias de excombatientes, además de ser población civil y no formar parte de las hostilidades con otros grupos armados, cuentan con una protección especial en el Artículo 44 de la Constitución Política, además de lo establecido por el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos¹

HECHOS

1. Desde la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC – EP hasta el 01 de septiembre de 2020, 234 ex guerrilleros de las FARC – EP en proceso de reincorporación han sido asesinados en Colombia. Esta cifra ha incrementado progresivamente cada año.
2. Justamente, mientras terminábamos de redactar el presente documento, fuimos informados de los repudiables homicidios número 233 y 234 de Firmantes en reincorporación. Se trata de Albeiro Suarez (Juan de Jesús Monroy Ayala) y Yeferson Mandela (Luis Alexander Largo Gómez), asesinado en el municipio de Uribe, departamento del Meta. Albeiro había sido vocero por el departamento del Meta en la audiencia de medidas cautelares de la región oriente, adelantada por la JEP, el pasado 12 de agosto.

El homicidio de "Mario Morales", excombatiente, líder social y coordinador del Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

3. Jorge Iván Ramos Camacho, reconocido como "Mario Morales" "fue retenido, despojado de sus pertenencias, amarrado y vilmente asesinado por hombres armados"² cerca a la vereda Palmachica en el municipio de Santa Rosa, en el Sur de Bolívar. *Mario Morales* fue el último comandante del frente 37 tras la firma del

¹ Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia" presentando por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Septiembre de 2020.

² PARTIDO POLÍTICO FARC. "Denuncia Pública". Fecha: 29 de agosto de 2020. Disponible en: <https://partidofarc.com.co/farc/2020/08/30/denuncia-publica-3/>



Acuerdo de Paz y su papel fue determinante en el proceso de implementación del mismo, pues el ex comandante de las extintas FARC-EP tenía la cualidad de trabajar con comunidades, lo que había facilitado el diálogo entre la población de exintegrantes de FARC-EP y el gobierno nacional. En este sentido, fue nombrado Coordinador del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y participaba directamente de la Junta de Direccionamiento Estratégico del programa de sustitución. Fue asesinado mientras realizaba una labor para la defensa de la comparecencia del colectivo FARC ante el Tribunal de Paz, que corresponde al proceso de identificación y entrega de bienes. Su homicidio fue realizado por integrantes del ELN, quienes mediante comunicado adjudicaron su responsabilidad en estos hechos.

4. Incluso, en la última reunión de la Junta de Direccionamiento Estratégico del PNIS, que se llevó a cabo en julio y en la que estuvo *Mario Morales*, el componente FARC exigió a los delegados del gobierno nacional en cabeza del Consejero Presidencial para la Estabilización, Emilio Archila, que era necesario tomar decisiones frente a la efectiva implementación del PNIS. Vale la pena resaltar que este escenario que debería ser bimensual, solamente fue adelantado por el gobierno nacional hasta el mes de julio de este año.
5. Frente al homicidio de este excomandante de las FARC-EP y posterior líder social en reconocimiento a su fuerte impacto positivo en la implementación del acuerdo de paz; la sociedad civil colombiana lamentó y repudió el hecho³. Incluso, los miembros del gabinete del gobierno anterior responsables de la administración del PNIS, condenaron el homicidio públicamente mediante comunicado emitido el 30 de agosto de 2020. Resaltaron el arduo trabajo del excombatiente con las comunidades campesinas colombianas y en proceso de reincorporación a la vida civil, así como su valiosa participación en la implementación del PNIS. En pocas palabras, el Partido Político FARC perdió uno de sus grandes líderes y dirigentes políticos, y la sociedad

³ Distintos medios de comunicación relataron lo sucedido y relataron el rechazo del hecho por parte de la sociedad civil. Al respecto ver: EL ESPECTADOR. "Mario Morales, un excomandante asesinado mientras cumplía una misión de paz". Fecha 01 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/mario-morales-un-excomandante-asesinado-mientras-cumplia-una-mision-de-paz/> ; EL TIEMPO. "En Bolívar asesina a Jorge Iván Ramos ex guerrillero de las Farc". Fecha: 29 de agosto de 2020. <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/en-bolivar-asesinan-a-jorge-ivan-ramos-exguerrillero-de-las-farc-534885>



colombiana perdió uno de sus mejores promotores de la implementación del acuerdo de paz.

La violencia sistemática en contra de los firmantes del Acuerdo de Paz se ha hecho extensiva a sus familias y comunidades. Cinco niños, niñas y adolescentes, han sido asesinados por el hecho de ser familiares de exintegrantes de FARC-EP.

6. Desde la firma del Acuerdo de Paz, 42 familiares de ex guerrilleros de las FARC – EP en proceso de reincorporación han sido asesinados en Colombia (13 en el año 2017, 10 en el año 2018, 14 en el año 2019 y 5 en el año 2020). Lo más grave de estos hechos, es que cinco de estos familiares asesinados eran menores de edad. Estos menores, también sufren de hostigamientos, estigmatizaciones, amenazas y asesinatos, por el hecho de que sus familiares fueron integrantes de la extinta guerrilla de las FARC-EP.
7. A continuación, se expondrá a la Procuraduría que el peligro a los derechos a la vida e integridad no es un padecimiento exclusivo de los firmantes, sino que para sus familiares es un riesgo inminente que incluso ha cobrado la vida de 42 de ellos. Para ello, pondremos en conocimiento los nombres, hechos y lugares que permiten la comprensión general del contexto, solicitando de antemano la protección de sus identidades.
8. Uno de los casos más complejos, es el de SAMUEL DAVID GONZÁLES PUSHAINA de apenas siete meses de nacido quien fue asesinado. El bebé, era hijo de los excombatientes Carlos Enrique Gonzáles y Sandra Pushaina, quienes después de la firma del Acuerdo de Paz se conocieron en el ETCR de Tierra Grata en el departamento de César. El 19 de abril de 2019, en el Caserío Monte Lara la Guajira, cuando la pareja se encontraba en casa de los abuelos del menor, hombres desconocidos llegaron a la madrugada y dispararon por al menos cinco minutos, impactando en la vida del menor. Cuando llegaron al centro asistencial de salud más cercano, en Maracaibo, el menor ya había muerto.
9. El pasado 6 de junio de 2020, fueron asesinados CAMILO SERQUIA, de 15 años y CARLOS BARRERA de 17 años, quienes eran familiares de excombatientes de las



FARC que adelantaban su proceso de reincorporación a la vida civil en el municipio de Ituango, departamento de Antioquia. En los mismos hechos, también fue asesinado el señor William Pérez, conductor del vehículo de transporte público que fue detenido de manera violenta para la ejecución de los hechos. Actores armados amenazaron a la comunidad en proceso de reincorporación, a quienes otorgaron siete días para salir del municipio.

- 10.** El 17 de julio de 2020, en medio de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID 19, fueron asesinados en el municipio de Algeciras, departamento del Huila, dos familiares del excombatiente y actualmente escolta de la Unidad Nacional de Protección (UNP) Nencer Barrera. ÉDISON SEBASTIAN MOYA de 16 años y LUZ STELLA BURGOS de 35 años, fueron abaleados a sangre fría por desconocidos. El menor de edad era la pareja sentimental de la sobrina de Nencer Becerra, y la señora Luz Stella Burgos era la cuñada del excombatiente. Al instante, los violentos pasaron a la finca vecina y asesinaron a dos jóvenes de 22 y 25 años. En medio de las balas, un menor de ocho años y una mujer de 56 años resultaron heridos.
- 11.** El 13 de agosto de 2020, fue asesinada a pocos días de cumplir 15 años, la menor MICHEL ANDREÍNA GÓMEZ CALVETE, luego de que hombres armados ingresaran a su hogar en el municipio de Caucasia en el departamento de Antioquia, y en un acto de sevicia, la atacaron doce veces con un arma blanca, y luego la degollaron. La menor, era hija de Sandra Calvete Cárcamo, "quien es hermana de Carlos Mario Gómez Calvette y esposa de Raúl Méndez González, ambos excombatientes que adelantan su reincorporación en el antiguo (ETCR) Carrizal, en el municipio de Remedios"⁴, departamento de Antioquia.
- 12.** Nótese cómo cinco de los seis homicidios cometidos en contra de menores de edad, han sido perpetrados durante el 2020. Lo más grave de esta situación, es que hasta la fecha no hay acciones suficientes que permitan la investigación y esclarecimiento de los hechos. Es claro que, si el Estado no ha tomado medidas para salvaguardar los derechos de los firmantes del Acuerdo de Paz, mucho menos lo ha hecho respecto de sus familiares.

⁴ EL TIEMPO. "Asesinan a menor de edad familiar de excombatientes en reincorporación". Fecha: 12 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/asesinan-a-menor-de-edad-familiar-de-exguerrilleros-en-antioquia-528534>



- 13.** Esta falta de implementación por parte del Estado es aprovechada por quienes atentan contra los Derechos Humanos de los firmantes del Acuerdo de Paz. Es claro, que, en un período de cuatro meses, han sido asesinados en Colombia cuatro niños, niñas y adolescentes, esta desafortunada cifra tiende a incrementar progresivamente con el asesinato de excombatientes, pues en la medida en que han avanzado los homicidios sistemáticos contra los exintegrantes de las FARC-EP, también han incrementado los ataques en contra de sus familiares.

LA GRAVE Y REITERADA SITUACIÓN DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS ETCR Y NAR.

Más del 50% de los asesinatos de ex integrantes de las FARC – EP han ocurrido en 70 municipios en los que hay Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) conformadas.

- 14.** El Acuerdo Final de Paz, en su conjunto, fue firmado por el colectivo FARC bajo el principio de que la mejor manera de aportar a la construcción de paz del país era unir los esfuerzos por transformar positivamente el país. Durante estos más de cuatro años, los firmantes del Acuerdo Final de Paz no solo han dado muestras del compromiso con la paz de Colombia, sino que han demostrado que esta apuesta colectiva contribuye a la reconstrucción del tejido social y al desarrollo de las comunidades y los territorios. La creación de los ETCR fue un primer paso hacia esta dirección.
- 15.** Sin embargo, muchos de los exintegrantes de FARC-EP se vieron obligados a salir de estos espacios. Dos de ellos fueron cerrados unilateralmente por el gobierno mediante Decreto 982 de 2018, en el que se dejaron sin un lugar para la reincorporación a 695 firmantes del Acuerdo y a sus familias, entre los que por supuesto había niños, niñas y adolescentes. Otras personas tuvieron que salir por problemas de seguridad, otras, por falta de terrenos que permitieran el desarrollo de proyectos productivos y por las precarias condiciones de habitabilidad de estos espacios provisionales dispuestos por el gobierno, porque debían conseguir trabajos para sostener económicamente a sus familias o porque lograr una exitosa



reincorporación comunitaria requería habitar en lugares en los que tuvieran un fuerte arraigo.

- 16.** Quienes abandonaron por distintos motivos los ETCR, gracias a su trabajo conformaron las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR), que hoy suman 89 espacios, entre rurales y urbanos, cada uno con diferentes características que responden a su territorialidad. Mientras que algunos han podido organizarse dentro de un mismo terreno, para otros consolidar una NAR significó encontrar un espacio para desarrollar sus proyectos productivos, así no habiten en él.
- 17.** Desde agosto de 2019, cuando terminó la vigencia de los ETCR, ninguna de las Nuevas Áreas de Reincorporación en Colombia cuenta con una figura jurídica que lo respalde. Como respuesta, el Gobierno nacional ha dado un trato diferencial a los colectivos en reincorporación. Este trato diferencial no implica que quienes habitan en ETCR tengan buenas condiciones de habitabilidad o garantías de derechos, porque en efecto no los tienen. Es decir, es una práctica que queda en el papel y no marcha en términos de garantías. Por ejemplo, en el NAR ubicado en el Tallambí, departamento de Nariño (frontera con Ecuador), no existe un puesto de salud para garantizar los derechos fundamentales de quienes habitan allí, ni de las mujeres en embarazo, ni de los niños, niñas y adolescentes.
- 18.** Pero quienes están organizados en Nuevas Áreas de Reincorporación tienen muchas más necesidades básicas insatisfechas e incluso están siendo excluidos de los planes propuestos por el Gobierno Nacional. Un ejemplo de esto es la Estrategia de consolidación de los ETCR propuesta por la ARN, que busca garantizar tierra para vivienda solo para el 21% de los y las firmantes que habitan en los ETCR. Las condiciones de seguridad de las NAR no están siendo garantizadas bajo el pretexto de la falta de recursos para hacerlo.
- 19.** Los casos que se presentarán a continuación, como el caso El Diamante y Algeciras son solo dos ejemplos de los desplazamientos forzados, a los que se ha visto sometido una colectividad de firmantes del Acuerdo Final. De hecho, más del 50% de los asesinatos de ex integrantes de FARC – EP han ocurrido en 70 municipios en los que hay Nuevas Áreas de Reincorporación conformadas. La oferta institucional que llega es limitada. La ARN, en representación del gobierno nacional, se ha negado en múltiples ocasiones si quiera a reconocer la existencia de estos espacios. Lo anterior, sin ahondar en ejemplos más graves como la falta de apoyo para el manejo



de la emergencia sanitaria por COVID-19 en estas Áreas. El gobierno nacional insiste en que se trata de población dispersa y de esta manera se desconoce la agrupación colectiva que por hecho ya existe.

- 20.** Las necesidades de la población en reincorporación que continúa desarrollando iniciativas colectivas, a pesar de las dificultades, son muchas, pero una gran parte son la consecuencia de no ser reconocidas. El Acuerdo estableció el principio de reincorporación colectiva. En consecuencia, cuando se desconoce la existencia de las NAR para que este proceso se desarrolle, se presenta no solamente un incumplimiento al Acuerdo Final de Paz, sino también una vulneración de los derechos humanos de quienes las conformaron y un obstáculo adicional para la construcción de paz en los territorios, es decir, el derecho de los colombianos a vivir en paz.
- 21.** Adoptar disposiciones dentro del derecho interno para reconocer jurídicamente las NAR y garantizar la igualdad de oportunidades para toda la población en reincorporación a partir del enfoque territorial son los primeros pasos para frenar el debilitamiento que viene sufriendo no solo el proceso de reincorporación y la implementación integral del Acuerdo, sino la protección de los derechos humanos de las personas en proceso de reincorporación a la vida civil. Sin duda, si el Estado cumpliera su obligación de garantizar los derechos humanos e implementar todas las medidas legislativas para garantizar el reconocimiento a las NAR, se contribuiría significativamente al proceso de reincorporación y traería grandes beneficios para los municipios en los que se desarrolla. Por lo pronto, la ausencia de su reconocimiento, fortalece e incrementa su peligro, pues ni siquiera son objeto de protección por parte del Estado.
- 22.** La reincorporación colectiva y comunitaria es un nuevo modelo que el Gobierno en su acción institucional omite desarrollar acciones para su reconocimiento y fortalecimiento. Este modelo va más allá del reconocimiento y garantía de los derechos individuales de las y los firmantes, que, de la mano con la aplicación integral de los otros puntos del Acuerdo Final, puede generar las condiciones para



una mayor integración de los territorios, inclusión social y el fortalecimiento de la democracia⁵.

- 23.** En este punto es necesario tener en cuenta, que la posibilidad de contar con un proceso de reincorporación libre de estigmatizaciones y peligro a los derechos humanos no puede concebirse de manera fragmentada. Las garantías de seguridad propician el bienestar emocional que todos los seres humanos necesitamos para emprender nuestros proyectos de vida; de igual modo, el arraigo se construye con la garantía de permanencia en el territorio, por lo que también es urgente la delimitación y titulación de tierras para la implementación de los proyectos productivos individuales y colectivos.
- 24.** Paralelamente, si bien es cierto que hay acceso a la oferta institucional y el Gobierno ha garantizado acciones de reincorporación, estas no están articuladas a planes y programas sostenibles con impacto colectivo y comunitario a largo plazo, de ahí que podrían convertirse en acciones asistencialistas e inmediatas que no solucionan los problemas de manera estructural. La población en proceso de reincorporación requiere de la implementación de medidas que garanticen los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), así como de la adecuación de políticas articuladas de manera integral al cumplimiento de cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz. Estos finalmente son los propósitos de los Estados como garantes de los compromisos derivados del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.
- 25.** El Estado no ha incrementado el nivel de garantía en protección de los derechos, sino que, por el contrario, mediante la falta de implementación del Acuerdo de Paz en materia de seguridad para los firmantes, ha promovido la regresividad de los derechos económicos sociales y culturales, incidiendo de manera directa en el derecho a la vida de los excombatientes y del reconocimiento de su reincorporación a la vida civil, bajo estándares de dignidad humana.
- 26.** Finalmente, en concordancia con el incremento en las dramáticas cifras de amenazas y vulneraciones a los derechos humanos de los firmantes de paz, el partido FARC ha insistido a través de sus comunicados el rechazo sobre la renuencia respecto de la

⁵ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 2016. pg. 6.



adopción de medidas por parte del Gobierno, asimismo, ha señalado al Estado que la falta de garantías a los derechos a la vida e integridad de los de los exintegrantes de FARC-EP va en constante aumento, y que a pesar de eso, el compromiso de la colectividad con la paz se mantendrá firme.

La grave situación de desplazamiento forzado que padecen los firmantes del Acuerdo de Paz en Colombia.

27. El último de los desplazamientos forzados ocurrió el 21 de septiembre de 2020. Por razones de seguridad, dos excombatientes en proceso de reincorporación y sus familias, ubicados en la NAR de Santa Rosa al sur del departamento de Bolívar, tuvieron que salir desplazados en la madrugada producto de amenazas por parte de grupos armados.
28. De acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas *"se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos [...], y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida"*. Estos principios rectores, han sido relevantes para determinar el contenido y alcance del artículo 22 de la Convención Americana, que consagra el derecho de todas las personas a circular libremente por el territorio donde se encuentre, así como el derecho de elegir libremente el lugar de su residencia⁶.
29. De acuerdo con los hechos que se presentan a continuación, en Colombia los firmantes del Acuerdo de Paz, además de estar en una situación de vulnerabilidad debido a los homicidios sistemáticos, son víctimas de desplazamiento forzado. Este, ha sido ocasionado por distintos actores armados y como se ha demostrado en algunas actuaciones judiciales, con aquiescencia del Estado. Lo cierto es que, a pesar de la grave situación de derechos humanos y desplazamiento forzado que padece la comunidad de excombatientes, el Estado colombiano, no ha garantizado a cabalidad

⁶Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2015, párr. 173



la implementación del Acuerdo de Paz en materia de garantías, compromisos, que se fundamentan en el respeto y proyección de los derechos humanos que coinciden con los derechos y obligaciones contenidas en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

- 30.** El estado actual y las dinámicas del conflicto ha obligado a la población FARC a la salida violenta de los territorios en los que desarrolla su proceso de reincorporación sin que existan rutas establecidas de evacuación de la población, sin una Entidad responsable, ni un mecanismo de articulación local y regional eficiente que pueda garantizar los derechos a la vida y seguridad. Unido a lo anterior, la salida del territorio se está realizando sin que exista un acompañamiento y complementariedad de acciones en el proceso de reincorporación que garantice una integralidad de acciones económicas, sociales y políticas.
- 31.** El Estado, al negar estos hechos, omite la existencia del desplazamiento forzado que padecen las comunidades firmantes. Desafortunadamente, el escenario es desalentador cuando con esta conducta se repite la historia de Colombia en relación con el desafortunado manejo que desde el nivel gobierno se le ha dado tradicionalmente a la población desplazada en Colombia. Esta conducta omisiva por parte del Estado resultó en la declaración de estado de cosas inconstitucional por parte de la Corte Constitucional colombiana⁷, pues el máximo tribunal constitucional, demostró la histórica negligencia de los gobiernos de turno para el manejo de asuntos de carácter humanitario. Esta conducta negacionista de la realidad del desplazamiento forzado que padecen los firmantes de paz, niega a su vez la existencia de un grupo colectivo que requiere de la articulación del Estado para su reincorporación a la vida civil.
- 32.** En ese sentido, recordemos entonces lo señalado por la Corte IDH, en el Caso de las Masacres de Ituango Vs Colombia⁸ cuando determinó que el solo hecho de verse

⁷ Estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional frente a la situación de desplazamiento y las vulneraciones de derechos fundamentales de allí derivados, mediante la providencia T-025 de 2004.

⁸ Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148



forzado a abandonar o cambiar el lugar de residencia habitual es determinante en el hecho violatorio:

"(...) este Tribunal coincide con el criterio establecido por la Corte Constitucional Colombiana, en el sentido de que "no es el registro formal ante los entes gubernamentales lo que le da el carácter de desplazado a un individuo, sino el mero hecho de haberse visto compelido a abandonar el lugar de residencia habitual". En este sentido, dicha Corte Constitucional ha declarado "la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinados a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado".

33. De acuerdo con lo anterior, resulta absurdo pensar que el gobierno nacional siga reiterando su actuar omisivo, negando la existencia de desplazamientos forzados a través de la falta de implementación concreta en materia de seguridad para la población firmante del Acuerdo Final de Paz y la carencia de una política en materia de atención de población víctima del desplazamiento forzoso

La situación de la comunidad perteneciente al ETCR Román Ruiz ubicado en Santa Lucía de Ituango, departamento de Antioquia después del desplazamiento.

34. La comunidad campesina del ETCR de Santa Lucía en Ituango ha sufrido tres desplazamientos forzados en tan solo nueve meses de lo que ha corrido del año, dos de estos desplazamientos ocurrieron en medio de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus del COVID 19.
35. Las familias del proceso de reincorporación que salieron desplazadas de Ituango fueron 53, en total; 102 personas (los firmantes y sus familiares dentro de los que se incluyen niños, niñas y adolescentes) con todos los tropiezos que se generan en un desplazamiento forzado, salieron el 15 de julio huyendo de la violencia cómo



único mecanismo para conservar la vida e integridad personal ante la desidia institucional gubernamental.

- 36.** Desde 2018 a la fecha, hemos podido registrar alrededor de 22 personas desplazadas forzosamente de manera individual, su éxodo se ha ocasionado como consecuencia de graves amenazas de muerte. Otras 70 personas, salieron huyendo preferencialmente para Medellín, debido al clima de zozobra e inseguridad que se vive en la región y por no tener oportunidades en el municipio como el acceso a tierras para seguir su proceso de reincorporación.
- 37.** A pesar de lo anterior, todavía quedan cerca de 56 personas reincorporadas a su suerte en diferentes veredas de Ituango. El Estado no ha hecho nada para ayudarlos. Adicionalmente, 10 reincorporados y sus familias quedaron en situación total de indefensión en el ETCR ROMÁN RUIZ de Santa Lucía Ituango, de donde se desplazó la comunidad y la cual quedó abandonada a su suerte con el estigma de ser una comunidad guerrillera por su apoyo al proceso de paz. Esa localidad, ya ha puesto 11 asesinatos de firmantes de excombatientes, cada uno en proceso de reincorporación y cumpliendo los compromisos derivados del acuerdo final de paz.
- 38.** Vale la pena resaltar que el desplazamiento forzado de la comunidad se ha intensificado. El 16 de julio de 2020; llegaron 93 excombatientes y sus familias al municipio de Mutatá, en la región del Urabá antioqueño, debido a los constantes hostigamientos y amenazas, así como los hechos ocurridos el pasado 6 de junio de 2020 en el que fueron asesinados dos jóvenes de 15 y 17 años y el conductor de bus en que los menores se transportaban en el municipio de Ituango.
- 39.** El Consejero Presidencial para la estabilización, Emilio Archila, puso a disposición de los excombatientes 138 hectáreas en arrendamiento con acueducto veredal y conexión eléctrica. La ARN debía acordar un plan de vivienda con la comunidad de firmantes, pero lo cierto es que hasta la fecha no hay viviendas para los excombatientes hoy víctimas de desplazamiento forzado⁹. Las condiciones de habitabilidad de la comunidad son precarias, y su condición de vulnerabilidad y riesgo, incrementa sustancialmente con base en esta situación de grave violación a sus derechos humanos. Actualmente la comunidad se encuentra a la deriva en la

⁹ LAS DOS ORILLAS. "Gobierno les tumbó la casa a exguerrilleros y los puso a dormir en un potrero". Fecha: 25 agosto de 2020. Disponible en: <https://www.las2orillas.co/gobierno-les-tumbo-la-casa-a-exguerrilleros-y-los-puso-a-dormir-en-un-potrero/>



región del Urabá antioqueño, expuesta a la amenaza de violación a sus derechos humanos, no solamente respecto de su seguridad sino de las mínimas garantías para vivir en condiciones de dignidad humana.

40. El partido FARC, por su parte, ha denunciado públicamente el abandono en el que se encuentra la comunidad desplazada del ETCR ubicado en Santa Lucía. Ha realizado constantes llamados al gobierno nacional con el fin de adoptar medidas de carácter inmediato para salvaguardar los derechos de los niños, niñas y adolescentes ubicados en la zona, así como de la población.



El desplazamiento de la comunidad perteneciente al NAR El Diamante, departamento del Meta.

41. El NAR EL DIAMANTE es, o era, un espacio donde se agruparon firmantes del Acuerdo Final y sus familias. En este espacio desarrollaban su proceso colectivo de reincorporación económica y social a través de la cooperativa *DAINCOOP*, que agrupa 152 excombatientes y lleva a cabo actividades agropecuarias y de infraestructura.
42. El pasado 6 de junio del 2020, luego de un cúmulo de intimidaciones por parte de actores armados ilegales, la comunidad de excombatientes pertenecientes al NAR El



Diamante tuvo que salir desplazada de manera forzada junto con sus familiares. El desplazamiento se dio hacia el centro urbano de Mesetas, en el departamento del Meta, donde actualmente residen los excombatientes desde entonces.

- 43.** Vale la pena resaltar, que antes del desplazamiento la comunidad en proceso de reincorporación, tuvo que soportar distintos métodos de estigmatización, además fueron víctimas de persecuciones en motocicletas y atentados directamente contra la vida e integridad de sus miembros, constantes amenazas contra los bienes de la Cooperativa, así como amenazas para desalojar de inmediato el territorio, hostigamientos constantes en el predio y presencia constante de personas armadas en las periferias del NAR en altas horas de la noche. Muchos de los que actualmente fueron desplazados del NAR El Diamante, fueron antes desplazados del ETCR de Tumaco, Nariño.
- 44.** Durante la emergencia sanitaria la situación de orden público se hizo insostenible. La vida de las personas que habitaban el espacio y los bienes de la cooperativa, enfrentaron una situación de riesgo inminente a raíz de las constantes amenazas de parte de los actores armados ilegales. Esta situación llevó a la comunidad de firmantes a tomar la decisión de abandonar el área de reincorporación, dejando atrás lo construido y dejando pérdidas económicas valuadas aproximadamente por mil millones de pesos en adecuaciones. La comunidad, expresó a través de una carta dirigida a la UNP, en la que se manifestó a la entidad estatal, que en el NAR El Diamante: “se generó empleo y oportunidades de trabajo formal por más de un año, se participó activamente y se tuvo incidencia en la construcción del Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2024, en el que la reincorporación y el reconocimiento a la comunidad excombatiente hacen parte integral”.
- 45.** Actualmente, parte de la comunidad de El Diamante se encuentra refugiada en la cabecera del municipio de Mesetas, sin trabajar, pagando arriendo y generando gastos que no saben cómo sufragar, puesto que la fuente de sus ingresos deriva de los proyectos productivos que tuvieron que ser abandonados. Otros miembros, aquejados por el paro económico y las deudas, se han dispersado por el resto del país. Desde el desplazamiento, la situación de seguridad continúa siendo compleja. Consecuencia de la salida, hoy en día es más difícil estar todos en un mismo lugar. La dispersión producto del desplazamiento hace que, en la práctica, un esquema colectivo no sirva ni garantice la seguridad de una población dispersa y desarraigada.



46. La comunidad cuenta con un esquema de protección que resulta ilusorio, debido a que no se le aprueban las misiones de viaje. Antes se aprobaban 14 días, esto se ha reducido. Por ejemplo, si se solicitan desplazamientos de 5 días para el esquema de seguridad, la UNP tan solo aprueba dos basándose en argumentos tan difusos como la emergencia sanitaria o la situación presupuestal del programa. Esto dificultó las labores económicas y las visitas para revisar los posibles nuevos predios. La situación termina siendo una restricción al derecho a la libre circulación y residencia, pues la comunidad, por su propia seguridad, debe permanecer encerrada donde esté autorizado a transitar el esquema. La comunidad depende básicamente, de cuando la UNP les permita ejercer su derecho de locomoción, y el Estado calla mientras eso sucede. De alguna manera, la comunidad de firmantes del NAR EL DIAMANTE se encuentra privada de su derecho a circular, dentro del municipio de Mesetas, y en consecuencia todos los derechos humanos para su desarrollo personal y político.
47. Se hace urgente y necesario implementar las medidas integrales de seguridad que contempla el Acuerdo Final, pues los esquemas de protección por sí solos no son suficientes para garantizar la seguridad integral de la población en proceso de reincorporación. La comunidad en proceso de reincorporación requiere de manera urgente que el Estado adopte las medidas positivas necesarias para proteger los derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La situación de desplazamiento forzado del NAR de Algeciras, departamento del Huila, después de ocurrida la masacre.

48. Al departamento del Huila llegaron 498 firmantes de la paz con el fin de adelantar su proceso de reincorporación a la vida civil los cuales se ubicaron en 30 municipios, con la esperanza de poder aportar a la construcción del tejido social y la consolidación de la reincorporación comunitaria del departamento. Muchos de ellos tuvieron que salir de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) en los que estaban ubicados por amenazas contra sus vidas y las de sus familias. 50 de ellos, 45 hombres y 5 mujeres, estaban adelantando su reincorporación en el municipio de Algeciras. Allí establecieron proyectos productivos y desarrollaron vínculos estrechos con la comunidad.



- 49.** Lamentablemente, la situación de seguridad del departamento es actualmente una de las más graves del país para la población en proceso de reincorporación. 13 familias han sido víctimas de desplazamiento forzado, se han presentado dos atentados con armas de fuego, un atentado con artefacto explosivo y más de 20 menores de edad afectados. En el municipio de Algeciras han sido asesinados dos firmantes y dos familiares.
- 50.** En 2019, tras el primer asesinato a un firmante del Acuerdo, las amenazas contra toda la comunidad en reincorporación se recrudecieron. Al comienzo fueron panfletos y llamadas telefónicas, pero desde el comienzo de la emergencia sanitaria la situación empeoró y se han presentado personas sin identificar en las viviendas de las personas en reincorporación.
- 51.** El desplazamiento forzado, como consecuencia de los hechos descritos, además de aumentar la vulnerabilidad de las personas y sus familias, destruye todos los avances que se han logrado en tres años de reincorporación. Para mostrar un ejemplo, la cooperativa *Cafepaz* tenía proyectado tener plantado para el año 2020 cien (100) mil árboles de café y habían coordinado con un aliado comercial en Popayán la entrega de 150 toneladas de café seco para comercialización. Sin embargo, como consecuencia de la grave situación de seguridad y reiteradas amenazas, siete, (7) miembros de esta cooperativa y sus familias son víctimas de desplazamiento forzado. Con este desplazamiento se destruyen todos los esfuerzos colectivos y desaparecen los logros que habían alcanzado. Ahora deben comenzar de cero el proceso de reincorporación.
- 52.** La población en reincorporación no ha sido la única afectada, los líderes y lideresas sociales están sufriendo los mismos hechos victimizantes y se enfrentan a la misma falta de respuestas de la institucionalidad. A partir de las investigaciones de la Fiscalía General de la Nación se han realizado detenciones, en teoría, de los responsables, pero estas no han logrado disminuir los atentados y las amenazas. Las denuncias que se han realizado ante distintos organismos nacionales e internacionales, como las que se hicieron ante el Consejo de Seguridad que se realizó en febrero en Algeciras, han tenido las mismas consecuencias. Incluso, denuncias que debían estar protegidas por la confidencialidad. Algunas entidades han respondido, incluso, que no existe en realidad un riesgo que deba ser atendido.



- 53.** Para citar un ejemplo de la falta de respuestas, durante los últimos hechos de violencia, en la que resultó asesinada una familiar de una persona en reincorporación y resultaron heridos un niño y un adulto mayor y dos miembros más de la comunidad, se puso la alerta a la Policía durante la noche, mientras ocurrían los hechos. La respuesta fue que no podían desplazarse hasta el lugar de los hechos porque estaban, precisamente, en un consejo de seguridad y era una posible emboscada hacia ellos. Solo hasta el día siguiente, utilizando un esquema de seguridad fue posible trasladar a las 13 personas que se encontraban en peligro y llevarlas de la zona rural hasta el casco urbano de Algeciras. Entre las personas desplazadas se encuentran dos mujeres, una de ellas tiene cuatro hijas y la otra dos. Se esperaba del Estado contar con un manejo diferencial para ellas que permita el restablecimiento de sus derechos, pero esto no ha ocurrido.
- 54.** El actuar del Estado, transmite incertidumbre y desconfianza en particular cuando la Fuerza Pública ingresó a las instituciones educativas de Pitalito, en el departamento del Huila, a preguntar por los nombres, apellidos y sitios de residencia, cuando por ley se conoce que la institución encargada del manejo de la protección de datos de los firmantes del acuerdo de paz en proceso de reincorporación está a cargo de la Agencia Nacional de Reincorporación (ARN). Estos, y otros hechos que han sido relatados a lo largo de este informe, demuestran que la fuerza pública se ha convertido en un actor de intimidación sobre la población en proceso de reincorporación en el departamento del Huila.
- 55.** A estas dificultades se le suman los hechos de estigmatización de manera permanente. Ante las amenazas, los medios de comunicación y la fuerza pública, en algunos casos, han respondido haciendo señalamiento frente a hechos previos a la firma del Acuerdo Final de Paz. Es decir, como si el pasado insurgente fuese una realidad presente, desconociendo el Acuerdo, ignorando la dejación de armas y el proceso de tránsito a la legalidad. Esto, sin duda expone a las personas señaladas y mina la confianza en el compromiso con la paz que hicieron los firmantes del Acuerdo. La premisa con la que actúa el Estado, en aquiescencia con los medios de comunicación, consiste en minimizar la situación y desintegrar la comunidad de firmantes de paz y en proceso de reincorporación a la vida civil.



La falta de adopción de medidas con enfoque de género para salvaguardar los derechos de las mujeres firmantes del acuerdo de paz y de las niñas y adolescentes que conforman sus familias.

56. "Desde la perspectiva del enfoque de género y derechos de las mujeres, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (OACP, 2016) demarca un avance significativo en materia de negociaciones de paz a nivel mundial. El Acuerdo estableció como principio transversal el enfoque de género que promueve el desarrollo de acciones afirmativas en los seis puntos de la agenda pactada, contribuyendo a superar las desigualdades históricas que enfrentan las mujeres en los distintos ámbitos sociales. De este modo, el Acuerdo Final introduce el logro de la igualdad entre las personas como un principio fundamental para la construcción de paz".¹⁰
57. En el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, se creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), el cual busca hacer una adecuación normativa en materia de política pública de seguridad y derechos humanos y adoptar otras medidas de prevención y protección, las cuales tendrán enfoque territorial y de género. Dentro de las medidas de prevención, se establece el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas y los mecanismos preventivos de seguridad con enfoque territorial y de género y medidas de prevención contenidas en los programas integrales de seguridad, así como la inclusión en el sistema de información específica sobre riesgos y amenazas contra la participación y representación política, social y comunitaria de las mujeres.
58. El Estado no cuenta con la participación de las mujeres en el diseño, planeación y ejecución de políticas, programas y proyectos. No se consideran las experiencias diferenciadas y desigualdades históricas existentes entre hombres y mujeres, y mucho menos se tienen en cuenta las voces, experiencias, necesidades e intereses de las mujeres y la población diversa ex integrante de las FARC-EP.

Esto ha generado barreras que dificultan el acceso a derechos y oportunidades efectivas así como restringen su accionar al ámbito privado y del cuidado con base en una división sexual del trabajo, y en últimas las excombatientes son conducidas a retomar el rol tradicional de cuidadoras, madres y esposas que la sociedad ha

¹⁰ Estrategia Integral para la Reincorporación de las Mujeres de las FARC. Pág. 4.



dispuesto para las mujeres históricamente, que sólo en los últimos tiempos ha empezado a cuestionarse con fuerza y que como antiguas insurgentes no veían acentuados en la vida guerrillera.

- 59.** Por ello, durante el tránsito a la vida civil no sólo persisten las brechas de género, sino que se acentúan por el hecho de ser excombatientes, lo que conlleva a no garantizar que todos esos saberes propios, que adquieren en la vida guerrillera sean aplicados, reconocidos y puestos al servicio de la comunidad en general.
- 60.** En relación con los procesos de reubicación familiar con hijos paridos en el escenario de la guerra, es importante resaltar que la falta de articulación y agilidad por parte del Estado ha impedido que estas personas se reúnan nuevamente, lo anterior so pretexto de afectar la seguridad jurídica de las exguerrilleras y/o campesinos, amenazando con iniciar investigaciones penales por el delito de abandono familiar y/o con la investigación a quienes fueron los cuidadores y para garantizar el acceso mínimo a derechos hicieron los respectivos registros, bajo el delito de Falsedad en documento público. Además, de acuerdo con las complejas dinámicas del conflicto, existen exguerrilleras que se encuentran en búsqueda de sus hijos e hijas a quienes les perdieron el rastro en medio de la guerra.
- 61.** En este punto, es necesario resaltar que de acuerdo al Decreto 899 de 2017 “por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica, social, colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”, se estableció en el artículo 17.7 que se implementaría un plan de “reunificación de núcleos familiares y de familias extensas y medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación”. Es así como en el 2018 se constituyó la Mesa Técnica de Reunificación familiar en la que participan miembros de la extinta guerrilla y del gobierno nacional (Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), Medicina Legal, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Defensoría del Pueblo. Sin embargo, esta mesa no ha sido efectiva ni tampoco ha ayudado a salvaguardar los derechos de reunificación familiar.
- 62.** Las mujeres en proceso de reunificación familiar sufren una serie de riesgos puntuales dentro de la búsqueda de los hijos que tuvieron que dejar al cuidado de otras personas. Debido a que vivían en un contexto de confrontación armada



algunas han sido inculminadas por el delito de abandono, otras, de falsedad en documento público, toda vez que muchos de los menores poseen doble registro civil. Adicionalmente, la estigmatización más frecuente las señala como “malas mujeres” por no haber cumplido los roles de género establecidos”¹¹ por la sociedad.

- 63.** Por otra parte, las mujeres y la población diversa en proceso de reincorporación y del partido FARC desarrolla su labor política y organizativa en territorios donde hay presencia de diferentes actores armados y, por tanto, no están exentas a tener que afrontar las violencias y la discriminación de género que es estructural en la sociedad y se profundiza en aquellos territorios donde la presencia del Estado no garantiza los derechos de las mujeres.
- 64.** Ahora bien, ante la difícil situación de seguridad de las personas en proceso de reincorporación, es preciso acatar que si el Estado no ha adoptado medidas para al menos mitigar los hechos de desplazamiento forzado ocurridos en Colombia durante este año, mucho menos ha adoptado medidas de carácter específico en relación con las particularidades de las mujeres, niñas y adolescentes, que en situación de desplazamiento forzado, padecen de una doble condición de vulneración en sus derechos, particularmente en su dignidad humana como consecuencia de las distintas afectaciones adicionales que sufren después de un éxodo forzado.

Al respecto es preciso señalar, que muchas de las mujeres exintegrantes de FARC-EP las cuales han sido desplazadas de sus territorios durante este año, estaban en estado de embarazo y/o tenían hijos entre los cero y siete años. Lo anterior, debido a que es un hecho notorio, el fenómeno de crecimiento en el número de madres gestantes excombatientes después de la firma del Acuerdo de Paz¹².

¹¹ EL ESPECTADOR. Colombia 2020. Reunificación familiar, una deuda pendiente del acuerdo de paz. Fecha: 07 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.elspectador.com/colombia2020/pais/reunificacion-familiar-una-deuda-del-acuerdo-de-paz/>

¹² Al respecto: BBC. “Baby boom”: la ola de embarazos en la guerrilla de las FARC en Colombia. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39011290> ; EL PAÍS. El “baby boom” de las guerrilleras”. Disponible en: https://elpais.com/cultura/2018/09/02/actualidad/1535883208_623585.html ; EL TIEMPO. EL ‘baby boom’ de las Farc, la vida que firma la paz”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/el-baby-boom-de-las-farc-87916>



- 65.** Para el Partido Político FARC, la reincorporación con enfoque de género implica dar continuidad a las configuraciones de la vida colectiva y comunitaria que por más de cincuenta años se fueron consolidando al interior de la insurgencia; allí los roles tradicionales de género fueron transformados hacia nuevas formas de vivir la feminidad, la masculinidad y su interrelación en un contexto de igualdad y complementariedad. En consecuencia, el tránsito a la vida civil debe mantener un carácter colectivo, enmarcado en los principios de solidaridad y respeto, donde el desarrollo de lo subjetivo y el reconocimiento de las particularidades y derechos específicos de las mujeres en su diversidad fortalezcan la reincorporación de las mujeres. Todo ello buscando mantener la unidad del tejido sociocultural de FARC.

Acción y omisión de las autoridades competentes en materia de protección

- 66.** En el presente apartado, se demostrará de manera sucinta, porqué el procedimiento de solicitud de medidas cautelares de oficio adelantado por la Jurisdicción Especial para la Paz, no ha efectivo para garantizar los derechos humanos de los firmantes del acuerdo final de paz, toda vez que el gobierno nacional, en vez de acatar las órdenes proferidas por la JEP, ha dilatado el cumplimiento de sus obligaciones a través de la interposición de recursos que imponen barreras a la garantía de derechos.
- 67.** El 29 de abril de 2020, la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la Jurisdicción Especial para la Paz, (JEP) procedió de oficio a avocar el trámite de medidas cautelares colectivas, con el fin de proteger los derechos fundamentales del grupo de comparecientes de las antiguas FARC-EP y miembros de la fuerza pública en situación de riesgo. Esta decisión se tomó a través del auto AT-057- 2020 de la mencionada Sección. El proceso inició ante las consideraciones de gravedad, urgencia y daños irreparables en razón a la creciente situación de hechos de violencia contra la población Firmante del Acuerdo Final.
- 68.** El proceso de medidas cautelares vinculó al partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), en calidad de posible beneficiario, al tiempo que a diferentes entidades estatales con obligaciones legales de protección y funciones alrededor de garantías de seguridad. Entre estas destacan: Secretaría Técnica de la



Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral De Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), la Comisión Nacional De Garantías De Seguridad, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, la Unidad Nacional De Protección, la Fiscalía General de la Nación a través de la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las Organizaciones Armadas, la Procuraduría General de la Nación Delegada para el seguimiento al Acuerdo De Paz y la Defensoría Del Pueblo.

- 69.** El Partido Político presentó un informe sobre la situación de riesgo colectivo de los comparecientes y sus familias. El documento esbozó un contexto general referido al incumplimiento en la implementación de medidas de seguridad y protección contenidas en el Acuerdo Final de Paz, la violencia contra sus firmantes y el fracaso de la política de seguridad gubernamental. Incluyó, además, un relato de los hechos de violencia ocurridos desde la emergencia del COVID-19, un listado de homicidios de firmantes y la exposición de situación de derechos humanos de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR), ambas formas de agrupación colectiva en las que, valga la redundancia, se desarrollan actividades de reincorporación económica, social y política.
- 70.** El partido FARC ha propuesto que sean decretadas las medidas cautelares adecuadas, suficientes y necesarias para la protección de la vida e integridad personal de los y las firmantes del Acuerdo. Toda vez que estos derechos constituyen la base fundamental para comparecer y acudir proactivamente a los componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.
- 71.** Como propuesta general de protección, se ha señalado la importancia de retomar, observar, cumplir e implementar los puntos 3.4. "Acuerdo sobre garantías de seguridad"¹³ y 3.4.7 "Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política"

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



del Acuerdo Final de Paz. Ambos se refieren a medidas, programas y acciones que ya cuentan con normas internas vigentes, pero poca o nula materialización.

- 72.** Entre otras medidas, se ha solicitado que en virtud de sus obligaciones en materia de respeto y protección de los derechos humanos y su deber de adoptar disposiciones en el derecho interno para garantizar dicha protección: i) el impulso del funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS); ii) la implementación completa y eficaz del Decreto Ley 895 de 2017, sobre el Programa Protección Integral para las y los integrantes del partido FARC; iii) vincular a las autoridades territoriales municipales y departamentales competentes como instancias corresponsables de la seguridad desde el enfoque del Acuerdo Final¹⁴ y como una aproximación integral frente a garantías políticas, físicas y jurídicas; iv) proponer acciones y programas alrededor de la no estigmatización; v) construir y activar rutas de atención, evacuación, protección y asistencia para personas en proceso de reincorporación desplazadas y amenazadas, vi) el fortalecimiento de escenarios comunitarios de pedagogías de paz e implementación: debe ser ejecutada en el desarrollo de las capacitaciones o articulaciones entre los gobiernos regionales y las comunidades representadas siempre en vía del aprendizaje y la construcción de paz; vi) finalmente, la creación de Pactos Políticos nacionales y regionales para hacer efectivo el compromiso *"que nunca más se utilicen las armas en la política ni se promuevan organizaciones violentas"*, en los términos del punto 3.4.2. del Acuerdo Final, de esta manera garantizar el principio de no repetición, según el cual se sustenta el sistema de justicia transicional colombiano.
- 73.** Hasta la fecha, el proceso se ha adelantado alrededor de una metodología construida en conjunto entre la Sección de Ausencia de Reconocimiento (JEP) y la población FARC. Se han realizado cuatro audiencias dialógicas en las que se expusieron la situación de riesgo y seguridad de la población firmante del Acuerdo de Paz. Estas fueron: i) audiencia nacional de apertura (1 de junio); ii) región noroccidente (21 de

¹⁴ [...] como parte de una concepción moderna de seguridad que se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos particularmente en protección de los derechos y libertades de los que ejercen la política, especialmente de quienes luego de la terminación de la confrontación armada se transformen en opositoras y opositores políticos y que por tanto deben ser reconocidos y tratados como tales, el Gobierno Nacional establecerá un nuevo Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. (Acuerdo Final. Punto 2.1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política. Pág. 38.).



julio) con énfasis en el desplazamiento colectivo de Ituango (Antioquia); iii) región centro-oriente (12 de agosto), donde se mencionó, entre otras cosas, el desplazamiento del NAR el Diamante (municipio de Uribe, departamento del Meta) y una masacre de familiares y simpatizantes en el municipio de Algeciras (Huila); iv) Regiones sur y suroccidente (23 de septiembre). Está pendiente una de alcance nacional (27 de octubre).

- 74.** Entretanto, el 29 de julio de 2020 la JEP emitió el Auto AI-008-2020 ordenando la activación de algunas instancias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, así como para completar la planta personal de la UNP. Esta decisión fue sometida a reposición y apelación por entidades del gobierno, una de las cuales, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, afirma que no se requieren tomar medidas cautelares de protección¹⁵. Hasta el momento las ordenes continúan suspendidas y no se han tomado medidas para hacer exigible la falta de política pública del gobierno nacional en materia de protección.
- 75.** Frente al proceso, es preciso mencionar que lo acogemos y participamos con muchas expectativas. Ha sido una iniciativa importante en la visibilización del nefasto panorama nacional de hechos victimizantes, así como de denuncia de victimarios e inacción estatal. Sin perjuicio de ello, también vemos con preocupación algunas limitaciones en materia de tiempos y ámbitos de protección.

¹⁵ “Plenamente respetuosos de la autonomía e independencia de esa Jurisdicción, me permito reiterar nuestra apreciación en el sentido de que no se requiere de medidas cautelares adicionales a lo que está cumpliendo diligentemente en esta materia por parte del Estado y que, en caso de llegar a considerar disponer algún tipo de medidas estas sean dispuesta bajo el enfoque de colaboración armónica, complementariedad y no desarticular lo que ya está funcionando. Así mismo, respetuosamente señalo que se deben evitar duplicidades en el desarrollo de las funciones de las entidades, procurar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y prevenir que se presente situaciones de dobles beneficios indebidamente otorgados a los comparecientes ante la JEP. Por ello, vemos procedente que esta Jurisdicción Especial tome en cuenta la existencia de las medidas que reseñamos a continuación y que por lo mismo aquellas que disponga la Jurisdicción puedan aprovechar la complementariedad y, en lo que sea pertinente, la articulación con la oferta institucional existente, todo con el exclusivo fin de garantizar los derechos de la población en reincorporación”. Afirmación contenida en el oficio OFI20-00113803 / IDM 1207000 del 3 de junio de 2020, presentado por la Consejería para la Estabilización y la Consolidación frente a su vinculación al proceso de medidas cautelares.



- 76.** Para el caso, desde la primera audiencia, hasta inicios de septiembre, han pasado tres meses y únicamente ha sido expedida una orden judicial que no se ha materializado por las dinámicas procesales, como apelación y reposiciones por parte de entidades estatales. Somos respetuosos del debido proceso y, sobre todo, de la acción judicial de la Jurisdicción Especial para la Paz, no obstante, mientras se agotan las etapas y recursos, el número de Firmantes del Acuerdo asesinados sigue aumentando dramáticamente.
- 77.** En resumen, en más de tres meses desde el inicio del trámite, no se ha otorgado ni recibido una medida de protección concreta, pese a la gravedad, urgencia y daños irreparables que se vienen consumando. Por el contrario, como se ha evidenciado durante lo largo de este informe, la cifra de homicidios en contra de los excombatientes ha aumentado sustancialmente desde que iniciaron las supuestas acciones dentro de la jurisdicción interna.
- 78.** El Estado por su parte, ha dilatado el cumplimiento de las ordenes que se han obtenido en algunas situaciones concretas, por medio de la interposición de recursos. Esta posición, realmente es contraria a la garantía de derechos, pues el gobierno se empeña en omitir, incluso ante la justicia, el cumplimiento de sus obligaciones en materia de respeto y protección de los derechos humanos, así como en evitar la erogación de recursos económicos y físicos para la implementación del acuerdo de paz en materia de seguridad para los firmantes del mismo.
- 79.** Desde el primero de junio de 2020, fecha en que tuvo lugar la primera audiencia, hasta día 31 de agosto del mismo año, han sido asesinadas dieciocho (18) personas en proceso de reincorporación y cinco (5) de sus familiares, dentro de los cuales, cuatro (4), eran menores de edad.
- 80.** Además de todo lo anterior, es importante traer a colación la precaria voluntad del Gobierno Nacional para poder establecer canales y vías reales con tal de asegurar la vida de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz. Lo anterior se evidencia en las ondas vicisitudes por las cuales atraviesa la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI). Es menester poner en su conocimiento que, desde el nombramiento de la Ministra del Interior, Alicia Arango Olmos, solo ha participado de las sesiones de la CSIVI en dos ocasiones; una de ellas específica para abordar el informe e intercambio con la Instancia de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos – IEANPE. Cabe resaltar que, su asistencia a esta



reunión se dio después de la cancelación de la primera fecha pactada precisamente por su inasistencia. Corroborando dicha actitud de desdén con la Instancia de Seguimiento, el Secretario Técnico del Gobierno el día 15 de septiembre de 2020, informa a través de la Secretaría Técnica que nuevamente la propuesta del Componente Gobierno es sesionar sin la participación de la Ministra, cuestión empeorada por la posterior confirmación sobre la inminente inasistencia del Alto Comisionado para la Paz Miguel Ceballos; cuestión que se mantiene en la actualidad y que ha implicado la paralización de la Instancia.

- 81.** La Ministra no se ha hecho presente en las sesiones de CSIVI ni siquiera mediando solicitudes directas tanto del Componente FARC como de las otras instancias derivadas del Acuerdo Final; cuestión que se agrava cuando en los órdenes del día se establece que se abordará el tema de seguridad de los ex combatientes, materia que compete de manera directa su despacho.
- 82.** De lo anterior se puede concluir una actitud de desdén sobre la necesidad del seguimiento a la implementación de los temas que en la actualidad siguen consolidando el estado nefasto respecto de la imposibilidad del Gobierno y su falta de interés por resguardar la vida de los firmantes.
- 83.** Este aumento, dramático y progresivo, obstaculiza el fortalecimiento de la construcción de paz en Colombia y deja graves heridas en el proceso de reincorporación a la vida civil, de miles de combatientes que dejaron las armas apostando a la construcción de un país más justo. El procedimiento adelantado en la Jurisdicción Especial para la Paz, no resulta adecuado y efectivo para enfrentar el homicidio sistemático de los firmantes del Acuerdo de Paz, pues no basta con la voluntad de la JEP para adelantar las medidas, si el Estado, a través del gobierno nacional, decide no actuar de conformidad con las obligaciones derivadas del Acuerdo Final de Paz, así como de los distintos instrumentos de protección de los derechos humanos.

Acciones de tutela y protección constitucional de derechos fundamentales

- 84.** El pasado 30 de septiembre, la CSIVI presentó ante la Corte Constitucional y ante Defensoría del Pueblo, escrito de selección ciudadana y solicitud de acompañamiento



en litigio defensorial y el uso eventual de la facultad de insistencia, respectivamente, en la órbita de competencias de estas dos instituciones. Esto, con el fin de apoyar la selección y revisión de diversas acciones de tutela interpuestas por firmantes de paz que viven en condiciones de alto riesgo y requieren con urgencia de la protección necesaria.

- 85.** Los fallos agrupan a diversos miembros del partido FARC que se encuentran en riesgo como consecuencia de su condición excombatiente y liderazgo sociopolítico. Les fueron vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, seguridad e integridad personal, debido a que, a pesar del riesgo y la urgencia de la protección necesaria, la respuesta estatal era nula, tardía o deficiente. Se trata, pues, de unas personas respecto de quienes la Mesa Técnica de Seguridad y Protección había aprobado medidas de protección y estas no habían sido implementadas, también personas cuyos estudios de riesgo para ser sujetos de protección no avanzaban en sede de la UNP, en algunos casos, incluso, con varios meses de retraso. Dicho de otro modo, personas que, encontrándose en riesgo inminente constatado, no se habían implementado las medidas de protección en su favor.

En estos casos el factor de riesgo era concreto y comprobado en dos ámbitos. Primero, en el aspecto subjetivo, ya que habían recibido amenazas a su persona. Segundo, en el objetivo, debido a su pertenencia política colectiva, es decir, el partido FARC.

Los accionantes, a la par que demandaron su amparo individual, solicitaron al juez constitucional la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional por la gravedad del panorama de lo que ocurre al grupo político. Por lo mismo, instaron a que se formularan órdenes complejas, en perspectiva de materializar condiciones reales para el goce de los derechos fundamentales transgredidos.

- 86.** Los fallos, por su parte: i) fueron favorables a las pretensiones, salvo uno (por hecho superado). En este sentido, dan cuenta de la vulneración de los derechos, la gravedad de la situación de seguridad, y las demoras institucionales. Vistas en conjunto, permiten comprender una tendencia de alcance nacional. ii) Condenan a la UNP a implementar las medidas materiales de protección. Es decir, se toman órdenes judiciales simples. En ellos se evidencian las demoras, saturación y dificultades en los procedimientos internos de esa entidad, son explícitas las carencias presupuestales y falta de personal. iii) Los jueces desestiman las



pretensiones de órdenes complejas, argumentando que estas, así como la protección del derecho a la paz y la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional, exceden su competencia en sede de tutela de primera instancia.

87. Al día de hoy se encuentran en curso dos incidentes de desacato por incumplimiento de las órdenes dadas por los jueces constitucionales.
88. Frente a estas acciones de tutela se debe mencionar que la Jurisdicción Especial para la Paz ha destacado su relevancia en distintas oportunidades durante el trámite de medidas cautelares. Primero, mediante el AUTO AI-008-2020 MC FP-FARC del 29 de julio de 2020:

107. También, deben destacarse las sentencias proferidas por la justicia ordinaria en las que por los niveles de riesgo (extraordinario) y la no adopción o implementación de medidas por la UNP se han tutelado los derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal de integrantes de las antiguas FARC-EP ordenando a la Unidad de Protección Nacional que realice estudios del nivel de riesgo y resuelva con urgencia sobre la adopción de medidas tanto individuales como las colectivas relacionadas con nuevos puntos de reincorporación. En algunas ocasiones, porque las medidas no se han materializado o efectivizado en su totalidad, por diferentes situaciones, entre ellas, vinculadas con la eficiencia y la efectividad, como se registra en la evaluación, verificación y evaluación de los indicadores del SIIPO a 2019.

Segundo, a través del AUTO AT-132-2020 MC FP. FARC-EP del tres (03) de septiembre de 2020:

*40. En efecto, ante un escenario hipotético en el que todas las personas que presentaron solicitudes de protección, que ascienden a más de 487 y que se encuentran sin respuesta efectiva, acudieran a la **acción de tutela** para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial, un desbordamiento de las capacidades institucionales de la UNP para cumplir las órdenes emanadas de la justicia, se incrementaría la afectación y se pondría en riesgo la confianza y la legitimidad de la actuación misional de la UNP y del sistema integral de seguridad.*



#	Accionante	Lugar hechos	Autoridad judicial	Fecha sentencia	Radicado
1	Nubia Amparo Ortega Arcos	Nueva Área de Reincorporación (NAR) de la vereda Tallambí, Municipio de Cumbal, departamento de Nariño	Tribunal Superior De Distrito Judicial De Pasto - Nariño - Sala De Decisión Penal (Hubo Acumulación De 5 Expedientes)	21/04/2020	520012204000 20200003100
2	José Alfonso Rodríguez Muñoz				520012333000 20200029800
3	Henry Paul Rosero López				520012204000 20200003200
4	Dora Marcela Pepinosa Calderón				520012333000 20200030500
5	Tomás Ignacio Erita Erita				520012204000 20200003500
6	Emiro Ropero Suárez	Ciudad de Cúcuta, Departamento de Norte de Santander	Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Cúcuta Sala Civil – Familia	3/06/2020	540012213000 20200008500
7	Ricardo Palomino Ducuara	ETCR ARIEL ALDANA, Verdad Variante, municipio Tumaco, departamento de Nariño	Tribunal Superior De Distrito Judicial De Pasto - Nariño - Sala De Decisión Penal	16/06/2020	520012204000 20200008000
8	Arnulfo Ninco Cortés	ETCR Antonio Nariño vereda La Fila, municipio de Icononzo, departamento Tolima.	Tribunal Superior Distrito Judicial De Ibagué - Sala De Decisión Penal	17/06/2020	730012204000 20200051200
9	Francisco Gamboa Hurtado	ETCR Aureliano Buendía, vereda Charras, Municipio de San José del Guaviare, departamento de Guaviare.	Tribunal Administrativo De Cundinamarca Sección Cuarta - Sub-Sección "A"	18/06/2020	250002315000 20200020900
10	Francisco Gamboa Hurtado	ETCR Aureliano Buendía, vereda Charras, Municipio de San José del Guaviare, departamento de Guaviare.	Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Quinta	25/06/2020	500012230000 20200002100



11	Armando Rodríguez Ibarra	Municipio de Vista Hermosa, departamento de Meta	Tribunal Superior Del Distrito Judicial Villavicencio Sala De Decisión Penal (Segunda Instancia)	3/07/2020	500013104005 20200001701
-----------	--------------------------	--	--	-----------	-----------------------------

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

- 89.** El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) fue creado mediante el Decreto Ley 895 de 2017, en correspondencia con lo firmado en los puntos 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final, específicamente los puntos 2.1.2.1, 2.1.2.2 y 3.4.7. El Sistema se creó *"como parte de una concepción moderna de seguridad que se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos particularmente en protección de los derechos y libertades de los que ejercen la política (...)"*.
- 90.** De acuerdo al artículo 2 del decreto ley mencionado, su objeto definido busca contribuir a crear y organizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución.

"Para ello se hará el diseño, seguimiento, coordinación intersectorial y promoción a nivel nacional y territorial de medidas de prevención, protección y seguridad donde se desarrolle un nuevo modelo de garantías de derechos ciudadanos para quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil" (art. 4 Decreto ley 895 de 2017).

- 91.** De acuerdo con la norma referida, las instancias que comprenden el SISEP son:



La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

La Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

El Delegado presidencial.

La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección.

El Comité de Impulso a las Investigaciones.

Los Programas de Protección.

Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida.

92. A su vez, la **Instancia de Alto Nivel del Sistema** Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política está integrada por las siguientes autoridades (art. 6 D. 895-17):

El Presidente de la República y/o su delegado.

El Ministro del Interior.

El Ministro de Defensa Nacional.

El Ministro de Justicia y del Derecho

El Comandante de las Fuerzas Militares.

El Director de la Policía Nacional.

El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos

El Director de la Unidad Nacional de Protección -UNP-.

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



- 93.** Hasta el momento, el gobierno nacional no ha implementado el programa de protección integral, medida dispuesta en el artículo 12 del Decreto Ley 895 de 2017. Expresa:

Artículo 12. Programa de Protección Integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal. Créase el Programa de Protección Integral, el cual se encargará de coordinar con las demás entidades estatales pertinentes, la implementación de las políticas, programas, acciones y medidas que tiendan a la protección integral de los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sedes y actividades.

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

- 94.** De la totalidad de instancias que componen el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) tres funcionan con matices:

i) 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 (punto 3.4.7.4 AFP): funciona el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección (Decreto 299 de 2017), a cargo de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección. A la fecha, están implementados 248 esquemas de protección, así: 211 individuales, 10 colectivos, 26 para antiguos ETCR y 1 para sedes. Estos esquemas cubren a 348 personas, de ellas 93 mujeres y 255 hombres.

Este programa de seguridad, no obstante, es limitado y restringido en su concepción frente al Programa de Protección Integral, el cual es más amplio y holístico en sus alcances. En este mismo orden, ni el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, ni el Programa de Protección para organizaciones políticas declaradas en oposición, así como tampoco el Programa de protección colectiva han sido implementados (núm. 3 art. 4 Decreto 895).



Si bien el Decreto 660¹⁶ de abril de 2018 creó el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios que incluye la elaboración de Planes Integrales de Prevención en cabeza de las autoridades territoriales, su ha impedido la complementariedad de las acciones en seguridad y protección y al estar estas instancias supeditadas a la voluntad política del gobernante de turno, no hay posibilidad que los entes territoriales, como primeros respondientes, ubiquen un presupuesto y un plan de acción ejecutable y con seguimiento desde los entes de control que permita avanzar en las garantías desde los territorios.

- 95.** El Plan Estratégico de Seguridad y Protección hasta el momento no ha sido expedido, ni en lo general, ni en lo competente a la UNP. Aunque ya se cuentan más de 5 versiones realizadas y en la última se contaba con el aval de la Dirección de la UNP, desde la nueva administración se continúan haciendo correcciones y devoluciones del documento, sin que haya apoyo de una consultoría especializada para su construcción a pesar de haber sido solicitada permanentemente.

La falta de un Plan Estratégico de Seguridad y Protección y de un Sistema Integral de Seguridad en funcionamiento ha impedido que la concepción de seguridad y protección contenida en el Acuerdo de Paz se lleve a la realidad. Ello obstaculiza que las Entidades e Instituciones que tienen que ver con este tema coexistan con puntos en común e integren acciones y complementen esfuerzos, obligando a su vez a que la UNP termine encargada de la totalidad de las medidas y que se pierda la noción de interinstitucionalidad, corresponsabilidad y complementariedad.

- 96.** Todo lo anterior se agrava con la falta de directrices y operatividad de la Instancia de Alto Nivel y la articulación de las instancias creadas en el Acuerdo de Paz.

Las medidas inmateriales se han dejado de lado y no han sido implementadas como es el caso de los pactos políticos, puesto que no se ha agenciado la mitigación de los diferentes factores de riesgo, evadiendo la necesidad de combatir la multicausalidad de los elementos constituyentes y generadores de las amenazas.

¹⁶ Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones.



- 97.** El desconocimiento continuo de las instancias creadas por el Acuerdo de Paz y su paralelismo, como es el caso del Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Protección en el proceso Electoral, CORMPE, que desconoció la Mesa Técnica de Seguridad y Protección y las dinámicas políticas y sociales de la población, suplantando, además las funciones establecidas en los Decretos 299 y 300 de 2017, ingresando un criterio de austeridad al que debía estar sujeta la población para su ejercicio político.
- 98. ii) *Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (Decreto Ley 154 de 2017)*:** Si bien formalmente fue instalada y opera, existen dos obstáculos centrales para el avance real en sus funciones. Primero, la periodicidad de las reuniones es deficiente y sin participación real del componente civil. La normativa expresa que debería existir una reunión mensual de la Comisión, empero, durante la presidencia de Iván Duque, solo se han reunido en 3 oportunidades. El gobierno argumenta que la CNGS ha sesionado en 30 oportunidades, así: i) 3 sesiones Plenarias, ii) 5 Territoriales, iii) 13 Temáticas (Género y Étnicas), iv) 9 Técnicas. Sin embargo, si se tiene en cuenta que las sesiones plenarias son las llamadas a avanzar genuinamente en funciones, entonces, no existe vida orgánica: 3 sesiones en 24 meses. Segundo, tres años después de su instalación, aún no cuenta con reglamento interno de funcionamiento. Fue presentado una propuesta no concertada por el gobierno, al tiempo que varias contrapropuestas y comentarios por los integrantes civiles de la comisión. Esto ha sido ampliamente denunciado por el componente civil de la Comisión.
- 99. iii) *Sistema de Prevención y Alerta Temprana (Decreto 2124 de 2017)*.** El sistema cuenta con dos componentes. Primero, uno de alerta temprana en cabeza de la Defensoría del Pueblo; segundo, uno de respuesta y reacción rápida en cabeza del gobierno nacional, con las entidades territoriales, coordinado por el Ministerio del interior a través de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas – CIPRAT. Pese a la expedición y reglamentación del Sistema de prevención y alerta, la respuesta frente a las recomendaciones ha sido lenta e ineficiente, por lo que los llamados de urgencia y advertencias que formula la Defensoría pocas veces son tenidas genuinamente en cuenta.
- 100.** Frente al **Delegado presidencial** (quien además tiene funciones de Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel), es importante mencionar que fue designado **Miguel Ceballos Arévalo** mediante el Decreto 2314 de 2018. Pese a ello, no es



claro que haya asumido realmente el impulso del SISEP. Para mencionar un ejemplo, no asiste a las sesiones de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, siendo uno de sus miembros. En paralelo, el Decreto 1784 de 2019 (art. 29), delimitó las funciones y competencias de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación en materia de articulación institucional en lo referido al desarrollo del Acuerdo de Paz. De estas, las relativas a temas de seguridad podrían y deberían (según el Decreto 895 de 2017) ser desarrolladas por el delegado presidencial ante el SISEP.

101. Al día de hoy, **no se reportan avances funcionales** de la *Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*, ni la *Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección*; tampoco el *Comité de Impulso a las Investigaciones*, todos estos, creados en el Decreto 895 de 2017.

Sin el funcionamiento de la Instancia de Alto Nivel, que es la llamada a implementar y coordinar el Sistema (a pesar de que se reporte su instalación en febrero de 2018)¹⁷, deviene en un “sistema acéfalo” que no proyecta política pública, por tanto, nulo su funcionamiento más allá de la asignación (limitada) de vehículos blindados y escoltas. Concretamente, sin la Instancia de Alto Nivel el SISEP no existe.

De los Programas de Protección contemplados en el Decreto 895, solo funciona el subprograma ligado a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP (Decreto 299) con grandes deficiencias presupuestales y administrativas.

102. Finalmente, tampoco hay avances sustanciales en materia de acciones contra la estigmatización a través del “Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la estigmatización” a cargo del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. De nuevo, existe la norma, el Decreto Ley 885 de 2017, pero pocos avances reales.

103. Otro obstáculo para el SISEP ha sido la creación de instancias paralelas que pretenden reemplazar lo pactado en la Habana en el marco de la política gubernamental de **Paz con legalidad**, alejándose de la visión omnicomprensiva y armónica del Acuerdo. Esto afecta en tres sentidos la implementación del punto 3.4:

¹⁷El 12 de febrero de 2018 realizó su instalación formal donde presentó su reglamento y un plan de trabajo con actividades priorizadas para las elecciones legislativas del 2018.



i) desestructura, duplica y desgasta la institucionalidad estatal, por ejemplo, a través de la "Mesa de coordinación interinstitucional para la seguridad " o el Plan de Acción Oportuna (PAO); ii) excluye en algunas oportunidades a la población firmante de escenarios decisorios sobre las medidas a implementar, iii) transforma el enfoque de seguridad integral del AFP, hacia una idea próxima a la ya superada "seguridad democrática".

"Si bien el Gobierno tiene la facultad de adelantar sus propias políticas, también lo es que cuando se trata de políticas que comprometen la implementación del AFP lo debe hacer atendiendo la letra y el espíritu del Acuerdo. Es cierto que se vienen anunciando medidas gubernamentales especiales de protección y seguridad para la población excombatiente; empero, la lógica de funcionamiento de la Mesa de Articulación Interinstitucional no permite ni la implementación del punto 3.4 de garantías de seguridad ni la armonización de la política criminal para cumplir con el desmantelamiento de las estructuras y conductas de las organizaciones denominadas "sucesoras" del paramilitarismo.

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), en su ejercicio de la Secretaría Técnica del SISEP, y las entidades que hacen parte de la Alta Instancia del SISEP no están garantizando en la práctica la articulación, ni la implementación, ni el funcionamiento de las medidas, planes y programas relativos a la población en situación de riesgo de la que trata los puntos 3.4.7.4 y 3.4.8 del AFP"¹⁸.

La Mesa Técnica de Seguridad y Protección

104. La Mesa Técnica de Seguridad y Protección (Decreto Ley 299 de 2017), entre otras funciones, deberá hacer seguimiento y evaluación a la implementación del **Plan Estratégico de Seguridad y Protección** de los ex integrantes de FARC-EP. De acuerdo a la norma citada (art. 2.4.1.4.5), la Mesa técnica estará integrada por:

¹⁸ Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO). Documento de trabajo 20. Glosas al Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la ejecución del mandato de la Misión de Verificación en Colombia, presentado el 26 de marzo de 2020 (abril de 2020).



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.

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

105. Por su parte, la Subdirección especializada de seguridad y protección de la Unidad Nacional de Protección (UNP) fue creada mediante el Decreto 300 de 2017, en cumplimiento del Punto 3.4.7.4.1 del Acuerdo Final, el cual contempla la seguridad para antiguos integrantes de las FARC-EP. Su creación tiene como finalidad adelantar las acciones para la protección material de los integrantes de nuevo partido, sus actividades y sedes, así como para los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a sus familias. Lo anterior, en virtud de lo establecido en el artículo 8° de la Ley 418 de 1997. Según el decreto 299 de 2017¹⁹, el desarrollo de la estructura de la subdirección especializada de seguridad y protección depende directamente de la Mesa Técnica de Seguridad.

106. A pesar de la finalidad de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, así como de la extrema urgencia que requiere el fortalecimiento de su actuar, existen dificultades administrativas que impiden el nombramiento del personal administrativo y de seguridad para completar la planta de personal requerida. Lo anterior, aunado a la falta de recursos, ha generado la demora en el trámite de las solicitudes y pone en mayor riesgo a la población objeto de protección.

¹⁹ Decreto 299 de 2017. "Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección"



107. Si bien la Mesa ha tenido varias sesiones, los funcionarios que están llamados a conformar tal instancia, como lo son el director de la Unidad Nacional de Protección (UNP) y el Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, delegan en terceros su participación, mientras que el delegado Presidencial nunca ha sido nombrado, haciendo imposible la toma de decisiones. Por consiguiente:

*"Así las cosas, su funcionamiento se ha limitado a tramitar resoluciones para los esquemas de protección. Sin embargo, se están dejando de cumplir los términos de la revisión de solicitudes de protección que, según el Decreto 299 de 2017, eran de quince días, y los cuales se han extendido incluso a meses. Además, no se cuenta con los analistas y personal necesarios. Así, ha tenido un funcionamiento parcial porque además de lo antes expuesto la asignación de esquemas depende directamente de la UNP, que a su vez argumenta falta de presupuesto y vacíos normativos para asignar mecanismos de protección. Además de ello, tiene un enfoque individual que desconoce las particularidades colectivas que se entretajan en las comunidades y no ha aplicado el enfoque étnico y de género. Lo anterior resulta relevante en un contexto en donde las violencias en contra de las personas excombatientes han aumentado"*²⁰.

108. El componente FARC tanto de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección como de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección ha manifestado las dificultades para la implementación de las medidas de protección proporcionadas a los excombatientes e integrantes del partido FARC, ocasionadas por el déficit presupuestal, la sobrecarga laboral del personal administrativo, la falta de agentes escoltas y vehículos, el escaso desarrollo de la descentralización de la Subdirección en el territorio nacional y por las cancelaciones unilaterales de la convocatoria de la Mesa Técnica.

109. Lo más preocupante de la situación es que las medidas de seguridad han impuesto una lógica individual sobre las medidas de seguridad y protección que desconoce no solo las particularidades colectivas de los exintegrantes de FARC-EP, sino que además no aplican el enfoque étnico y de género.

²⁰ Balance del Acuerdo Final de Paz. Una lectura desde las personas delegadas de la sociedad civil que participan de su implementación". 5 septiembre de 2019.



- 110.** La crisis de la UNP y en especial de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección se ha evidenciado en diferentes instancias. Incluso en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, evidenciando éste como un acto intencionado de debilitamiento de la institucionalidad ligada a la seguridad y protección para la población FARC.
- 111.** Desde el 2018 la Mesa Técnica de Seguridad y Protección viene presentando serias dificultades en su funcionamiento. El componente FARC ha advertido la falta de implementación del reglamento interno. El componente del gobierno no está convocando con regularidad las reuniones generando demoras en decisiones que son fundamentales para la operatividad del programa. Todo esto ocurre en un contexto de incremento de las amenazas, atentados y homicidios contra la población de ex combatientes en proceso de reincorporación.
- 112.** Es importante resaltar la disminución progresiva que ha tenido la convocatoria del gobierno nacional a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, pues mientras en 2018, se convocaron 19 encuentros, en 2019 fueron tan solo 8. En lo que lleva del 2020 no ha avanzado sustancialmente en el cumplimiento de funciones, a pesar del incremento en las cifras en amenazas y homicidios contra firmantes del Acuerdo.
- 113.** La estrategia de prevención contra la estigmatización de los exguerrilleros y exguerrilleras de las FARC-EP reconoce actuaciones de este tipo en funcionarios públicos en los diferentes territorios del país. Pero aun siendo así no es posible adoptar medidas desde la Mesa Técnica de Seguridad y Protección en procura de mitigar este factor de riesgo, pues resulta contradictorio y por tanto es un vacío que se debe llenar desde la misma institucionalidad.
- 114.** En relación con su funcionamiento, la Mesa Técnica se ha limitado al trámite de resoluciones para los esquemas de protección, sin cumplir los términos de la revisión de solicitudes establecidos por el Decreto 299 de 2017. A lo anterior se suma que existe un número importante de esquemas de seguridad que, aunque están aprobados, no se encuentran implementados, como también otros esquemas que funcionan incompletos a causa de la falta de nombramiento de los agentes escoltas que están pendientes de contratación. Se requiere avanzar en decisiones normativas y administrativas para ampliar el número de la planta del programa. Esto, en particular, ha sido de interés para la Jurisdicción Especial para la Paz en el trámite de medidas cautelares.



- 115.** Los problemas administrativos se sobreponen a las garantías constitucionales y de implementación del Acuerdo de Paz, puesto que el ejercicio político y de participación social se ve restringido a un cierto número de días al mes que dependen de la aprobación para la movilidad de los esquemas de seguridad asignados a la población FARC.
- 116.** Adicionalmente, las medidas de protección se están adelantando de manera unilateral. La Mesa de Coordinación Interinstitucional de Seguridad viene convocando y realizando reuniones en los territorios con la participación de algunos ex combatientes, pero sin invitar a los delegados del Partido FARC, ni a los miembros del componente FARC correspondientes a los niveles regionales de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección. Se requiere que todas estas acciones de traslado sean debidamente coordinadas con los mecanismos, instancias y planes elaborados en el marco del Programa de Protección Integral para el Partido FARC, ex combatientes, sedes y actividades. Sin embargo, como se ha demostrado pareciera no existir intención de adoptar las disposiciones que, por ley, se exige implementar.
- 117.** Hasta el momento, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección no ha logrado concretar ni el Plan Estratégico ni la Ruta de seguridad y protección de los excombatientes de FARC. Existe una clara **omisión de deberes y funciones** respecto de los Decretos Ley mencionados más arriba; asimismo, se evidencia una **falta de buena fe** para apoyar el sistema de seguridad de los firmantes y la implementación general del Acuerdo de Paz, en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017.

Sobre el Acto legislativo 02 de 2017 y la implementación de BUENA FE del Acuerdo Final de Paz

- 118.** A partir del **Acto Legislativo 02 de 2017**, los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de Derecho Internacional Humanitario y a derechos fundamentales consagrados en la Constitución serán parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación de lo pactado, con sujeción al ordenamiento constitucional. Igualmente, 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**. Por tanto, cualquier desarrollo del mismo debe tener por objeto su cabal cumplimiento y guardar coherencia con sus contenidos, finalidades, espíritu y principios.

Artículo 1º. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio así: *Artículo transitorio xx. "En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.*

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".

- 119.** No obstante, lo anterior, y teniendo en cuenta lo relatado en los hechos de esta acción, resulta evidente que el Estado no ha sido diligente en garantizar las condiciones idóneas para el cumplimiento del Acuerdo y su normativa de implementación.
- 120.** No basta solo con dar desarrollo normativo y constitucional al contenido del Acuerdo, sino que el Estado, sus entidades y funcionarios deben velar de manera diligente por su cumplimiento material, máxime cuando, el Acuerdo no es otra cosa que la búsqueda de uno de los fines últimos de la constitución política de Colombia, la paz como derecho fundamental, y como garantía de protección de otros derechos fundamentales. Por consiguiente, ante las constantes renuencias para dar vida orgánica al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), resulta claro que no se están brindando los elementos que permitan el establecimiento de una paz estable y duradera, con garantías para los firmantes, que, evidentemente, incluyen la protección al derecho a la vida y la integridad física.



- 121.** Como consecuencia de lo anterior, retomando el Acto Legislativo 02 de 2017, existe una previsión según la cual las instituciones y autoridades públicas tienen el deber de **cumplir de buena fe con los contenidos del Acuerdo Final**. En concordancia con lo establecido por la Corte Constitucional, dicho mandato se debe entender como una obligación de medio, “lo que implica que los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad”²¹.
- 122.** La Corte ha señalado que “la consecución de la paz es un objetivo constitucional con carácter esencial y en el cual se encuentran comprometidos tanto los diferentes poderes del Estado, como la sociedad en su conjunto”²², razón por la cual, las instituciones que resulten encargadas de su cumplimiento deberán colaborar de forma armónica con su implementación, a fin de garantizar los resultados deseados dentro del marco constitucional que reconoce a la paz como un objetivo de primer orden del modelo de organización política fijado en la Carta Política de 1991”²³
- 123.** Así las cosas, se entiende que la suscripción del Acuerdo final se enmarca dentro del referido deber del Estado colombiano de garantizar la paz como derecho fundamental, y en este sentido, es posible concluir que, cuando el Estado falla, de la forma en que se ha descrito en esta acción, en tomar las medidas necesarias para la implementación de lo pactado, está retrocediendo en su esfuerzo por garantizar derechos. Por lo tanto, falta de esta manera al **principio de no regresividad**, pues no basta solo con suscribir un Acuerdo y realizar su desarrollo normativo, sino que es necesario que se garantice el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado y sus autoridades, adelantando las gestiones necesarias, mediante una actuación armónica de las diferentes instituciones que contribuyan al propósito de consolidar una paz estable y duradera. De acuerdo con la Corte Constitucional, esto se da “en el entendido de que la finalización del conflicto, su no repetición y la consolidación de una paz estable y duradera, constituyen finalidades imperiosas dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución de 1991”.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2017

²² Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-283 de 1995



PRETENSIONES

Con fundamento en las disposiciones legales y constitucionales de la Procuraduría General de la Nación, así como de conformidad con lo establecido en el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), solicitamos se proceda a realizar control preventivo, con el fin de intervenir de manera previa y así evitar violaciones y perjuicios irreparables a los derechos humanos de firmantes y ex combatientes de las antiguas FARC-EP.

Solicitamos, de manera urgente, instar al gobierno nacional a tomar las medidas necesarias para desarrollar sin demoras los planes de protección, en especial, 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. En dicho sentido, solicitamos intervenir a efectos de contar con una política en materia de protección a los antiguos ex integrantes de las FARC.

Solicitamos, además, su intervención como garante de derechos fundamentales, a efectos de que cada una de las instancias diseñadas para la implementación del Acuerdo Final, en particular, las concernientes a las garantías de seguridad, cumplan su papel de acuerdo a lo establecido en el Sistema Integral para el Ejercicio de la Política: Comisión Nacional de Garantías, 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 y Mesa de Seguridad y Protección.

Instar al Gobierno Nacional y en especial el Ministerio de Hacienda, a asignar los recursos necesarios para garantizar la vida e integridad física de los ex integrantes de las FARC-EP, y firmantes del Acuerdo Final de Paz.

Atentamente,

RODRIGO GRANDA ESCOBAR

RONALD ROJAS RAMOS



CC. 19.104.578

CC. 79.330.803

JAIRO ESTRADA

C.C. 79.330.803

Copia. Misión de Verificación Naciones Unidas en Colombia