

Bogotá D.C., 4 de julio de 2017

Honorable Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

E. S. D.

Referencia: Intervención ciudadana Decreto Ley 895 del 29 de mayo de 2017, "*Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política* "

Expediente: RDL0000028

JOMARY ORTEGÓN OSORIO, Presidenta de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", **SORAYA GUTIÉRREZ ARGÜELLO** y **JOSÉ JANS CARRETERO PARDO**, abogados de la misma organización; **CLAUDIA LILIANA ERAZO MALDONADO**, Directora de la Corporación Jurídica Yira Castro y **HAROLD A. VARGAS HORTUA**, abogado de la misma organización; **FERNANDO VARGAS VALENCIA**, Coordinador de incidencia jurídica de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES; **ALEXANDRA GONZÁLEZ ZAPATA**, Secretaria Técnica del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado - MOVICE; **ALBERTO YEPES PALACIO**, Coordinador del Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, **JAHEL QUIROGA CARRILLO** de la Corporación Reiniciar, **OLGA LILIA SILVA**, Directora de Humanidad Vigente Corporación Jurídica, y las organizaciones Movimiento Social y Político Colombiano Marcha Patriótica, Hijos e hijas por la memoria y contra la impunidad y Corporación CREDHOS, colombianos y colombianas mayores de edad, vecinos de Bogotá, identificados como aparece al pie de nuestras respectivas firmas, de conformidad con lo prescrito en el Acto Legislativo 01 de 2016 que establece el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y el Decreto 121 de 2017, presentamos ante la Honorable Corte Constitucional intervención ciudadana sobre el Decreto Ley 895 del 29 de mayo de 2017, "*Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*" (en adelante el Sistema o SISEP).

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el inciso tercero del artículo transitorio 2 de la Constitución sobre Facultades Presidenciales para la Paz, incorporado mediante el Acto Legislativo 1 de 2016, "*por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación*

del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre el control de constitucionalidad del Decreto Ley 895 de 2017.

En la presente intervención le solicitaremos a la Honorable Corte, que en el marco de sus facultades constitucionales declare la constitucionalidad del Decreto 895 de 2017 por cumplir los requisitos formales de expedición y atender a los criterios materiales de conexidad y necesidad estricta. Igualmente, si bien entendemos que este Decreto desarrolla materias fundamentales para el logro del Acuerdo Final, respetuosamente solicitamos también a la Corte Constitucional que se pronuncie sobre la omisión legislativa de los artículos 2, 13, 14 y 17 que no incluyen dentro del objeto del Decreto y ámbito de protección a las víctimas del conflicto armado y, en especial, a las víctimas reclamantes de tierras, quienes sufren una situación especial de riesgo en un escenario de post-acuerdo.

I. RESUMEN

En la presente intervención, en primer lugar, expresamos nuestro apoyo como organizaciones defensoras de derechos humanos a la expedición del Decreto 895 de 2017, por cuanto es una medida necesaria y fundamental para hacer frente a un problema histórico en Colombia. Dentro de un sistema político cerrado, han sido reiterados los asesinatos y agresiones a manos de grupos paramilitares o agentes de Estado de todos aquellos y aquellas quienes han expresado su oposición al Gobierno, promueven la defensa de los derechos humanos o han decidido hacer el tránsito a la acción política por la vía civil. Lastimosamente, en Colombia se han reiterado episodios de violencia contra estas poblaciones en los últimos 60 años. Observamos cómo, pese al avance del proceso de paz, se ha incrementado el riesgo de defensores/as de derechos humanos y líderes/as sociales, ante la persistencia de grupos paramilitares o armados que quieren disputar el control de los territorios y encuentran en ciertas expresiones ciudadanas un riesgo para sus intereses políticos y económicos. De ahí que consideramos necesaria la adopción de medidas urgentes de prevención, protección e investigación efectiva de estos crímenes.

En segundo lugar, realizamos un análisis jurídico en general sobre la constitucionalidad del Decreto 895 de 2017, de acuerdo a cada uno de los requisitos formales y materiales que la Corte Constitucional ha definido para el estudio de los decretos ley expedidos en el marco del procedimiento legislativo especial para la paz. A este respecto, consideramos que el Decreto cumple cada uno de los criterios formales fijados por la Corte Constitucional: 1) Está debidamente suscrito 2) especifica su contenido 3) se refiere expresamente a su expedición en el marco de las facultades extraordinarias 4) y contiene una exposición de motivos que sustentan su expedición.

El Decreto cumple los criterios de conexidad objetiva, estricta y suficiente. Sobre la **necesidad objetiva**, que es la demostración de un vínculo cierto y verificable entre un contenido del Acuerdo Final y la materia del Decreto, se observa que el Decreto en efecto desarrolla objetivamente el Punto 2 "Participación política", para generar la ampliación y cualificación de la democracia como condición para lograr la paz, específicamente el punto 2.1. y 3.4.. establece específicamente la creación del SISEP en consideración del deber de garantía efectiva de los derechos y libertades de quienes están ejerciendo (o ejercerán eventualmente) la política en el marco de las reglas democráticas. Se cumple la **conexidad estricta** toda vez que este vínculo con el Acuerdo Final tiene un gran nivel de precisión. De forma que los artículos 1º, 2º y 3º del decreto bajo examen establece la creación, objetivos y fines del SISEP en desarrollo estricto de los subpuntos concretos como lo son el 2.1.2.1., 2.1.2.2., 3.4.1. y 3.4.7. Y también hay una **conexidad suficiente**, toda vez que la exposición de motivos del Decreto logra evidenciar este nexo estricto, y justifica de manera precisa la congruencia entre las normas contenidas en el mismo como desarrollos propios del Acuerdo Final.

Y, sobre el requisito de necesidad estricta, el cual exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios y especiales, agregamos a la argumentación hecha por el Gobierno dos argumentos. Primero, que la implementación de medidas de garantías de seguridad es una obligación del Estado por lo que no es posible acudir a los canales deliberativos ordinarios para su cumplimiento. Segundo, porque el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política es necesario para la articulación con otras medidas contempladas en el Acuerdo Final, de las que el Ejecutivo ya ha expedido la reglamentación, por lo que la puesta en marcha del SISEP toma urgencia para la adecuada coordinación y relación en la nueva institucionalidad y medidas que exige el cumplimiento del Acuerdo Final.

En tercer lugar, si bien consideramos que Decreto Legislativo materializa en términos normativos legales lo dispuesto en el Acuerdo. Sin embargo, en los artículos 2, 13, 14 y 17 que definen el objeto y sujetos de protección especial por estas medidas, el Decreto Ley 895 de 2017 deja por fuera a las y los líderes de organizaciones de víctimas y a víctimas que se encuentran en riesgo en relación con la reclamación de sus derechos, desconociendo así la centralidad de sus derechos y riesgo inminente a sus vidas dentro de la implementación del Acuerdo Final .

En este sentido, solicitaremos a la H. Corte que declare la constitucionalidad del Decreto Ley 895 de 2017 ya que cumple con los criterios de validez formal y material de acuerdo al estándar constitucional, sin embargo, que se pronuncie sobre el alcance de los artículos 2, 13, 14 y 17 en el entendido de que las medidas de prevención, protección y seguridad, así

como las garantías asociadas a los derechos ciudadanos incluyen a las y los reclamantes de tierras. Asimismo, que en todas las instancias de los componentes del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política se garantizará la participación activa de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos como fue previsto en el Acuerdo Final

II. INTRODUCCIÓN

La consolidación democrática aparece como uno de los principales temas de preocupación en América Latina desde el inicio de la década de los noventa. Se trata, por un lado, de superar los vicios tradicionales de la democracia representativa y, por el otro, de ampliar los canales de participación en los procesos de definición de políticas públicas y en general de asuntos públicos. En este sentido, señala Gargarella, el entendimiento de la calidad de la democracia se mueve entre dos extremos. Por un lado, una idea de democracia restringida, limitada y elitista basada en la desconfianza respecto de la discusión pública y el poder ciudadano, en la que el sufragio es el mecanismo privilegiado de expresión popular; y por otro lado, una concepción de la democracia inclusiva, amplia, fundamentada en el principio de la confianza en el ciudadano, en las capacidades colectivas, en la discusión pública¹.

El desarrollo del Punto 2 “Participación Política” se inscribe en el segundo propósito de “ampliación y cualificación de la democracia” como condición para lograr la paz. La exclusión, estigmatización y violencia en el ejercicio de la política han marcado profundamente la vida republicana de nuestro país, por lo que la ampliación del espectro político, las garantías para la oposición, y el fortalecimiento de mecanismos de participación y ejercicio de la política, revisten la mayor importancia para enfrentar las causas del histórico déficit democrático, que en parte sustentó el surgimiento de los movimientos guerrilleros.

Es por ello que el Acuerdo Final en su Punto 2 se refiere a tres elementos interrelacionados: i) derechos y garantías de participación política para los grupos que surjan después del acuerdo final; ii) mecanismos de participación política; y iii) medidas para promover una mayor participación política de todos los sectores. Considera asimismo como actores políticos a los partidos y movimientos políticos, en particular a quienes ejercen la oposición; organizaciones y movimientos sociales; organizaciones de derechos humanos y la ciudadanía.

Este punto 2 sobre participación política constituye de alguna manera el corazón del Acuerdo de Paz: brindar la posibilidad a los integrantes del grupo guerrillero FARC-EP de

¹ Gargarella, R. (2006). El derecho a la protesta social. Santiago de Chile: Revista Derecho y Humanidades No. 12, p. 146

deponer las armas, para que puedan optar por la búsqueda de transformaciones por la vía civil en la arena política y aportar a la consolidación de la democracia. En el discurso de suscripción de los Acuerdos de Paz el 26 de septiembre en Cartagena, señaló el ex comandante guerrillero Rodrigo Londoño, “en adelante nuestra única arma será la política”; “que nadie dude que vamos hacia la política sin armas. Preparémonos todos para desarmar las mentes y los corazones”. Igualmente en el punto 3.4.2 del Acuerdo Final se expresa el propósito común de promover un Pacto Político Nacional “para que nunca más se utilicen las armas en la política, ni se promuevan organizaciones violentas como el paramilitarismo que irrumpen en la vida de los colombianos/as vulnerando sus derechos humanos”.

Abandonar las armas para optar por la lucha política, es la misma vía que en su momento recorrieron otras agrupaciones guerrilleras, cuyas experiencias positivas contribuyeron al fortalecimiento democrático y episodios negativos que han dejado huellas de insatisfacción, dolor y desconfianza, que no deberían volver a ocurrir. Los homicidios de ex-guerrilleros liberales con posterioridad a la amnistía de 1953; de guerrilleros del M-19 en el marco del proceso de paz en 1989; y posteriormente del candidato presidencial de la Alianza Democrática M-19 Carlos Pizarro Leongómez en abril de 1990; de los negociadores de la Corrientes de Renovación Socialista Evelio Bolaño y Carlos Prada en 1993²; fueron acciones perpetradas contra grupos guerrilleros por agentes estatales, en el marco o con posterioridad a procesos de paz.

En la historia de Colombia pesa además el exterminio sistemático de integrantes de la Unión Patriótica. El movimiento político Unión Patriótica UP surgió el 28 de mayo de 1985 como resultado de los diálogos de paz sostenidos entre el grupo guerrillero FARC, y el gobierno del presidente Belisario Betancur; pacto conocido como *Acuerdos de La Uribe*, suscrito el 28 de marzo de 1984³. En el acuerdo se estableció un compromiso expreso por parte del Gobierno Nacional, según el cual el Estado crearía las condiciones y garantías necesarias para asegurar la acción política y la organización a todos los miembros de la UP⁴. Desde el surgimiento de la UP y la aparición pública de sus líderes comenzaron a ejecutarse crímenes contra el dirigentes y militantes del movimiento que se calculan en más de 5.000, por lo que los hechos se han calificado como un genocidio por razones políticas. Según la CIDH, “la autoría de tales hechos correspondería tanto a los agentes estatales (Fuerzas militares, de policía y DAS) como a los grupos paramilitares”⁵.

² CIDH. Informe No. 63/01, Caso 11.710. Carlos Prada y Evelio Bolaño vs. Colombia. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Colombia11.710.htm>

³ Véase CIDH. OEA/Ser.L/V/II. 102 Doc. 9 rev. 1 del 26 de febrero de 1999, Capítulo IX, La Libertad de Asociación y los Derechos Políticos, E. Partidos Políticos Alternativos, párr. 50.

⁴ Véase Informe del Defensor del Pueblo para el Gobierno, el Congreso y el Procurador General de la Nación, Bogotá, octubre de 1992.

⁵ CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* OEA/Ser.L/V/II.84 Doc. 39 rev. 14 octubre 1993, Capítulo VII, disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia93sp/cap.7.htm>.

La Corte Constitucional se refirió en 1992 a la situación de alto riesgo de los miembros y líderes de la UP en el que reafirmó que el Estado tenía un deber especial de protección hacia los miembros de la UP, señalando que:

“El surgimiento de grupos, movimientos y partidos políticos minoritarios a raíz de la desmovilización de antiguos integrantes de la guerrilla requiere de especial protección y apoyo por parte del Estado. La institucionalización del conflicto, la dejación de las armas y su sustitución por el ejercicio activo de la participación político-democrática y la renuncia de la violencia como método para alcanzar el cambio social, son alternativas que deben ser garantizadas por todas las autoridades para evitar que la llamada "guerra sucia" acabe cerrando la posibilidad de llegar a un consenso que reúna a todos los sectores de la población y permita la convivencia pacífica⁶.

Tal como refiere la parte motiva del Decreto 895 de 2017, la grave situación que viven los territorios y que afecta a líderes/as sociales, defensores/as y comunidades exige la adopción de medidas urgentes e inmediatas. Diferentes órganos nacionales e internacionales de protección de derechos humanos han llamado la atención sobre la persistencia de agresiones y homicidios contra defensores/as de derechos humanos y líderes/as sociales; y organizaciones de derechos humanos han denunciado la persistencia de grupos paramilitares y la necesidad de adopción de medidas urgentes de prevención, protección e investigación efectiva de los crímenes. El Acuerdo de Paz contempla una serie de medidas como la Comisión de Seguridad y garantías, un cuerpo élite de la policía Nacional, la unidad especial de investigación de los grupos sucesores del paramilitarismo, y el Sistema Integral de Garantías para el ejercicio de la política, entre otros, que deberían proveer en su conjunto salvaguardas para que movimientos sociales y políticos, incluyendo el nuevo partido político que surja de la desmovilización guerrillera, puedan actuar en condiciones de seguridad y garantía.

El pasado 27 de junio de 2017, en la ceremonia "Adiós a las armas, despedida de la guerra", en Mesetas (Meta), las FARC dieron un paso muy importante en la dejación de las armas y fin del conflicto. Ahora, le corresponde al Gobierno y al Estado en su conjunto dar cumplimiento a las medidas sociales, económicas y garantías de seguridad pactadas en el punto 3 del Acuerdo Final para profundizar el tránsito de la vía armada a la lucha civil. Tal como lo afirmara recientemente el Jefe de la Misión de Naciones Unidas en Colombia, sr. Jean Arnault en su intervención ante el Consejo de Seguridad: “el primer y más urgente desafío es la reintegración de los 10.000 combatientes y milicianos de las FARC-EP, entre los cuales ahora existe un profundo sentimiento de incertidumbre en cuanto a su seguridad física tras el desarme y su futuro socioeconómico⁷.”

⁶ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-439 de 1992, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz, pág. 7.

⁷ Declaración al Consejo de Seguridad de Jean Arnault, Jefe de la Misión de la ONU en Colombia, New York, 30 de junio de 2017. Disponible en: <http://bit.ly/2uHE946>

El Decreto 895 de 2017, por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, es el primer paso para responder a los desafíos que exige el fortalecimiento de los procesos democráticos que busca el Acuerdo Final, en el escenario de dejación de armas por parte de la guerrilla de las FARC y la obligación por parte del Estado de dotar de garantías de seguridad a todas las personas del territorio nacional que decidan ejercer procesos democráticos en sus territorios, por lo que las organizaciones firmantes solicitamos sea declarado constitucional.

III. SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO 895 DE 2017

A. Verificación del cumplimiento de los requisitos de validez

El Acto Legislativo 01 de 2016 establece facultades extraordinarias para que el Presidente de la República pueda expedir decretos con fuerza de ley cuyo contenido facilite la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final. Estos decretos tienen control material y formal por parte de la Corte Constitucional, bajo el entendido que los mismos no pueden sacrificar principios propios del Estado Social de Derecho, entre ellos, la separación de poderes y los derechos de las víctimas.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-699 de 2016 mediante la cual reconoció la competencia del Presidente de la República para legislar de manera extraordinaria, entendió que dicha competencia no era ilimitada, y que en el examen de constitucionalidad debía verificar que los decretos con fuerza de ley cumplan con la finalidad ***“para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final; que tengan entonces una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo; que se den en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias (...)”***. Los decretos expedidos en uso de estas facultades son una herramienta *“para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*. Su finalidad última es lograr la paz dentro del marco constitucional, luego es indispensable establecer un control sobre el abuso de poder.

Respecto a los controles formales, los decretos con fuerza de ley deben i) ser expedidos por el Presidente de la República atendiendo a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución; ii) los mismos deben ser expedidos dentro de los siguientes 180 días a la entrada en vigencia del Acto legislativo 01 de 2016; y iii) el decreto debe tener ***“una motivación suficiente, la cual demuestre su condición de instrumento para la implementación del Acuerdo Final”***⁸. Por otro lado, el control material de los decretos implica que los mismos deben atender a los criterios de i) necesidad estricta y ii) conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final.

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-160 de 2017, MP Gloria Stella Ortiz Delgado

Sobre el primer elemento, esto es, necesidad estricta, el mismo se deriva del principio de separación de poderes. Así, la tensión que genera expedir decretos con fuerza de ley por medio de la facultad excepcionalidad que se le confiere al Presidente y que originalmente reside en el legislativo, se compensa con la urgente e imperiosa necesidad de que su expedición no sea objetivamente posible tramitar por los canales ordinarios y especiales del Congreso de la República, precisó la Corte:

"Esta exigencia de estricta necesidad se justifica porque toda habilitación extraordinaria para legislar supone un sacrificio para el principio democrático. Mientras el Congreso de la República representa al pueblo, tiene una configuración pluralista y garantías de multiculturalidad, y sus procedimientos son deliberativos y mayoritarios, el Presidente de la República no encarna simultáneamente todos estos valores. Por lo mismo, ese sacrificio debe estar debidamente justificado. Tradicionalmente, la atribución de facultades extraordinarias se legitima por la conveniencia de contar con legislación oportuna o tecnificada. Pero en el contexto del Acto Legislativo 1 de 2016 no es suficiente con apelar en abstracto a estos dos objetivos. Es posible que las medidas del decreto ley se requieran con inmediatez, pero el procedimiento legislativo especial garantiza una legislación expedita. Es también factible que las normas del decreto ley exijan desarrollo técnico, pero las reglas especiales del proceso legislativo propician la tecnificación de la legislación."⁹[2]

El segundo elemento del control material, es decir la conexidad, exige que esta sea estricta, objetiva y suficiente. Sobre la conexidad objetiva, ha señalado la Corte que el Gobierno debe demostrar un vínculo *cierto y verificable* entre el contenido del decreto sometido a examen y el Acuerdo Final, es decir, el contenido del decreto no puede regular aspectos distintos o que excedan el propósito de la implementación del contenido del Acuerdo Final. Por su parte, la conexidad estricta exige que, además de la demostración del vínculo cierto y verificable, el Gobierno demuestre ese aspecto concreto y definido del Acuerdo que pretende regular. Esta conexidad estricta es necesaria para que el Ejecutivo, bajo el argumento de regular las materias que engloban los seis puntos del Acuerdo Final, no se exceda en las facultades extraordinarias al punto de generar una afectación irremediable sobre alguno de los principios de la Constitución, como la separación de poderes¹⁰.

1. Verificación del cumplimiento de los requisitos formales del Decreto

Según los criterios exigidos por la Corte respecto al control de forma, el Decreto 895 de 2017 cumple con esas condiciones, a saber: i) atendiendo a lo dispuesto por el artículo 151 Superior, el Decreto está suscrito por el Ministro de Justicia y del Derecho, Enrique Gil Botero, el entonces Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior, encargado del empleo de Ministro del Interior, Guillermo Abel Rivera Flórez; y por el

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-174 de 2017, MP María Victoria Calle Correa

¹⁰ *Ibíd.*

Ministro de Defensa Nacional, Luis Carlos Villegas Echeverry. quienes tienen relación directa con las materias que se pretenden regular en el Decreto objeto de examen; ii) adicionalmente, el Decreto especifica en su título el contenido del mismo al señalar "*Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*", suficiente para cumplir con lo exigido por el artículo 169 de la Constitución; iii) el Decreto explícitamente expone que la promulgación del mismo responde al ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente que le confirió el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016; y finalmente, iv) el Decreto 895 de 2017 presenta una exposición de motivos por parte del Presidente de la República que basta para cumplir con el requisito de forma exigido por la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

2. Verificación del cumplimiento de los requisitos materiales del Decreto

A continuación argumentaremos que, si bien el Decreto 895 de 2017 cumple los requisitos materiales, existen artículos sobre los cuales la Corte Constitucional debe aclarar el alcance y contenido de los mismos. En este sentido, tendremos la oportunidad de pronunciarnos sobre los artículos 2 (objeto del SISEP), 13 (Presunción de riesgo extraordinario), 14 (Programa Integral de Seguridad para las comunidades y organizaciones en los territorios) y 17 (Sistema de alertas tempranas) del decreto bajo examen ya que existe una omisión legislativa que descarta la participación de las organizaciones de las víctimas tal como lo establece el punto 2 del Acuerdo Final.

a) Conexidad objetiva, estricta y suficiente

Como se precisó anteriormente, de acuerdo con la Corte Constitucional, para establecer que efectivamente existe conexidad, es necesario demostrar que el Decreto Ley en cuestión trata una materia que es conexa con el Acuerdo Final¹¹. No obstante, la Corte ha sido enfática al señalar que la relación o vínculo que presupone la conexidad no es simple, al contrario, debe ser: objetivo, estricto y suficiente.

Respecto de la conexidad objetiva, ésta se refiere a "*la necesidad de que el Gobierno demuestre un vínculo cierto y verificable entre un contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo. La regla fijada en el Acto Legislativo determina que dichos decretos deben servir para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo. Ello quiere decir que son desarrollos del mismo, lo que implica que no puedan regular aspectos diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación. Sobre este último aspecto, se desconocerá la conexidad objetiva cuando la materia regulada, aunque en un primer momento se advierta que está vinculada con el Acuerdo Final, termina por regular asuntos que exceden los propósitos de su implementación*"¹².

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C 699 de 2016, párr. 65 y 66.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C 160 de 2017, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, párr. 89

Bajo ese entendido, es necesario señalar que el Acuerdo Final establece expresamente la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, disposición que se encuentra en el punto 2.1.2 que a su vez se relaciona con medidas de seguridad contenidas en el punto 3.4. En este sentido, el punto 2.1.2 del Acuerdo Final "Garantías de seguridad para el ejercicio de la política" concibe la creación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, que contribuya a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad, que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas.

En este sentido, el punto 2.1.2.1 establece específicamente la creación del SISEP en consideración del deber de garantía efectiva de los derechos y libertades de quienes están ejerciendo (o ejercerán eventualmente) la política en el marco de las reglas democráticas. Asimismo, el punto 2.1.2.1 establece los elementos que componen el Sistema, es decir, i) adecuación normativa e institucional; ii) prevención; iii) protección; y iv) evaluación y seguimiento.

Por otro lado, el punto 3.4 del Acuerdo Final, referente al acuerdo sobre garantías de seguridad, en el numeral 3.4.1 se establecieron algunos principios orientadores para el mismo, de este modo se establece la "coordinación y corresponsabilidad institucional" entre todas las instituciones del Estado para garantizar la efectividad de las medidas adoptadas en materia de seguridad, para lo cual es necesario la debida articulación de las instituciones del orden nacional, departamental y municipal.

En nuestra consideración, no hay duda de que existe un vínculo cierto y verificable objetivamente entre las materias que reguladas y el Acuerdo Final, cumpliendo así con el requisito de conexidad objetiva.

Respecto a la conexidad estricta (o juicio de finalidad), en sentencia C 160 de 2017, la Corte Constitucional estableció que la misma refiere a la carga argumentativa consistente en demostrar que el desarrollo normativo contenido en el decreto responde de manera precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo, por lo cual, supone una labor en dos niveles:

Primero, el Gobierno deberá identificar cuál es el **contenido preciso** del Acuerdo que es objeto de implementación y segundo, demostrar que la medida respectiva está vinculada con dicho contenido. Por ende, se incumplirá esta condición cuando (i) la referencia que haga el Gobierno al Acuerdo no tenga un nivel de precisión, al reseñar a materias genéricas de este; o (ii) no exista un vínculo verificable entre esa materia precisa y los contenidos del decreto respectivo, de manera que la norma extraordinaria termine regulando asuntos diferentes a los del Acuerdo Final, los cuales deben ser en toda circunstancia tramitados a través del procedimiento legislativo ordinario. La Corte indicó en la mencionada sentencia que:

90. La conexidad estricta, que también puede denominarse como un juicio de finalidad, refiere a la carga argumentativa para el Gobierno, consistente en demostrar que el desarrollo normativo contenido en el decreto responde de manera precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo.

A juicio de la Sala, esta limitación resulta crucial en términos de preservación del principio de separación de poderes. Como es bien sabido, las materias sobre las cuales versa el Acuerdo Final están vinculadas a diferentes aspectos relativos a (i) el desarrollo agrario integral; (ii) la participación en política, en particular de los integrantes de los grupos armados en armas; (iii) fin del conflicto armado; (iv) el problema de las drogas ilícitas; (v) los derechos de las víctimas; y (vi) la implementación, verificación y refrendación de los acuerdos. Por ende, en virtud de la amplitud de esas materias, una concepción genérica de la habilitación legislativa extraordinaria conllevaría irremediablemente a desconocer la naturaleza estrictamente limitada de la competencia gubernamental de producción legislativa. Asimismo, esta visión amplia significaría un desequilibrio de los poderes públicos a favor del Ejecutivo, quien quedaría investido de una facultad omnimoda para regular los más diversos aspectos de la vida social, en grave perjuicio del principio democrático y la separación de poderes.

Como tuvimos la oportunidad de señalar respecto a la conexidad objetiva, el Decreto 895 de 2017 está relacionada directamente con los puntos 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final, en especial, con los puntos 2.1.2.1., 2.1.2.2., 3.4.7, por lo cual es posible identificar el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación.

En este sentido, los artículos 1º, 2º y 3º del decreto bajo examen establecen la creación, objetivos y fines del SISEP; por su parte, los artículos siguientes establecen la composición de las instancias y las funciones de las instancias que conforman el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, de este modo se crean la Instancia de Alto Nivel, la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección y el Comité de Impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política los diferentes programas de protección y seguridad, según se estableció en el punto 2.1.2.1, 2.1.2.2 y 3.4.7 del Acuerdo Final.

El Acuerdo Final y el contexto colombiano exige que el ejercicio de la política esté acompañada de garantías de seguridad, tal como lo estableció el punto 3.4.7. De ello, que no basta con la adecuación normativa y la creación de instancias de alto nivel para el seguimiento y control, sino además, la articulación con las entidades llamadas a responder en materia de prevención y sanción. Por ello, el artículo 12 y 14 crean programas que se encargarán de dicha coordinación con las demás entidades estatales 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 y para las comunidades y organizaciones en los territorios en ejercicio de la política.

De este modo, al analizar los artículos que componen el Decreto de estudio, no se identifican materias ajenas a lo establecido por los puntos anteriormente señalados del Acuerdo Final, ni hace mención genérica y abstracta de alguno de los cinco puntos centrales del Acuerdo, por el contrario, el decreto es estricto y limitado frente a las materias que pretende regular, según se colige del contenido normativo y la exposición de motivos del decreto que guarda coherencia con los mismos.

En nuestra consideración, existe una relación definida y concreta entre el Acuerdo Final y el Decreto Ley 895 de 2017, satisfaciendo así el requisito de conexidad estricta con independencia del alcance del contenido normativo de las disposiciones del decreto, sobre las que nos permitiremos pronunciarnos en apartados siguientes.

Finalmente, **la conexidad suficiente**, en armonía con la conexidad objetiva y estricta, ha señalado la Corte Constitucional que exige una carga demostrativa para el Ejecutivo que debe incluirse en la motivación del decreto sometido a control, en el que debe, por una parte, existir congruencia entre las motivaciones y las disposiciones del decreto con fuerza de ley¹³ y justificar por qué las normas contenidas en el mismo son desarrollos propios del Acuerdo Final, por lo cual, no es suficiente una relación genérica respecto a algún elemento contenido en el Acuerdo Final para que sea suficiente.

En este sentido, la motivación del decreto parte de unas consideraciones generales sobre el proceso de justicia transicional en Colombia que estableció la firma del Acuerdo Final, los desafíos que implica su implementación y las herramientas constituidas para tal fin, como el Acto Legislativo 01 de 2016. Seguidamente, las motivaciones del decreto bajo examen se centran en atender los requisitos, formales y materiales, exigidos por la Corte Constitucional en la jurisprudencia constitucional a partir de la sentencia C-699 de 2016 sobre conexidad objetiva, estricta y suficiente, así como necesidad estricta.

De este modo, la motivación del decreto justifica la creación del SISEP en los siguientes términos: *"[...] el punto 2.1.2 del Acuerdo Final "Garantías de seguridad para el ejercicio de la política" concibe la creación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, que contribuya a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad, que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas, de libre opinión o de oposición, de tal manera que se prevé adoptar previsiones para impedir que se fomenten concepciones de seguridad que, bajo cualquier excusa, vayan en contra de los*

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-174 de 2017, MP María Victoria Calle

objetivos del sistema que son la protección de la vida de quienes ejercen la política y su no estigmatización por razón de sus ideas y actividades políticas”

Asimismo, establece que: *“el presente decreto ley es instrumental a la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo Final como quiera que expresamente crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, 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. Así mismo, establece e identifica los elementos del Sistema y sus diferentes instancias, así como también, determina la creación del programa de protección integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC EP a la actividad política legal, todo lo cual fue objeto de acuerdo en los puntos 2.1.2 y 3.4, de tal manera que las normas contempladas en el presente Decreto Ley constituye el marco legal que permiten facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.”*

Como hemos señalado anteriormente, las disposiciones normativas dentro del decreto examinado corresponden estrictamente a la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, establecidas específicamente en el Acuerdo Final, que establece su composición a partir de cuatro elementos: adecuación normativa e institucional; prevención: protección y evaluación y seguimiento. Por lo que no existe regulación de materias ajenas dentro de los artículos, mientras que la motivación del decreto se limita a demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Corte Constitucional.

b) El Decreto 898 de 2017 satisface el criterio de necesidad estricta

Respecto a este criterio, la Corte Constitucional ha establecido que se debe comprobar que *“la expedición del Decreto ley en cuestión tenga efectivamente una justificación estricta por parte del Presidente de la República¹⁴”, es decir, que “el trámite legislativo ordinario, así como el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, no eran idóneos para regular la materia objeto del decreto. Por ende, el requisito de necesidad estricta exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios y especiales¹⁵”.*

Esta condición de excepcionalidad exige entonces al Gobierno demostrar que el trámite

¹⁴ Corte Constitucional, Comunicado de la Sentencia C 160 de 2017, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C 160 de 2017, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, párr. 92

legislativo ordinario, así como el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, no eran idóneos para regular la materia objeto del decreto. Por ende, el **requisito de necesidad estricta exige** que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios y especiales.

Un decreto ley proferido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades otorgadas en el Acto legislativo no puede como lo ha señalado la Corte Constitucional¹⁶ “regular asuntos sujetos a reserva de ley que no estén mencionados en el Art 150 -10 de la Carta Política”. La Corte Constitucional ha sido clara al señalar que :

“(...) el ámbito de validez de los decretos dictados conforme al artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 es el de servir de medios para la implementación del Acuerdo, respecto de aquellos asuntos eminentemente instrumentales y que, por lo mismo, no están supeditados a la comprobación de un grado de deliberación democrática suficiente. Por el contrario, cuando se trate de materias propias del Acuerdo que han sido consideradas como de reserva estricta de ley y, por esa razón, requieren de dicho grado de deliberación, entonces deberá hacerse uso del trámite legislativo, bien sea ordinario o especial.”

La acreditación del Gobierno del requisito de necesidad estricta no se suplente simplemente con exponer criterios de conveniencia política o eficiencia en la expedición normativa, *“sino que exigen un estándar mayor, consistente en la demostración acerca de la ausencia de idoneidad del mecanismo legislativo ordinario u especial, en virtud de las condiciones de urgencia antes mencionadas. En otras palabras, lo que le corresponde al Ejecutivo es establecer, dentro de los considerandos de los decretos extraordinarios, como el uso de la habilitación legislativa especial es imperioso para regular la materia específica de que trata el decreto respectivo. De no demostrarse ese grado de necesidad, se estaría ante un abuso en el ejercicio de la habilitación legislativa extraordinaria, puesto que se actuaría en abierto desmedro del carácter general y preferente de la cláusula de competencia legislativa a favor del Congreso.”*

De otra parte, existen otras limitaciones que expresamente están excluidos de las facultades extraordinarias establecidas en el Art 2 del Acto legislativo 1 del 2016, y es que las facultades extraordinarias, (...) *no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos “*

Conforme a esta restricción señala la Corte:

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-160

“El Congreso en ejercicio de su poder de reforma constitucional, concluyó inequívocamente que determinados asuntos, en razón a su relevancia, jerarquía normativa o por estar sujetos a requisitos constitucionales agravados para su aprobación, debían estar excluidos de la habilitación legislativa extraordinaria que, se insiste, carece de instancias para la deliberación democrática previa a la expedición de la respectiva norma. En ese sentido, se está ante una premisa similar a la expuesta para el caso del requisito de necesidad estricta, consistente en que la definición de determinados asuntos, que por su importancia y pretensión de permanencia en el orden jurídico, requieren estar revestidos de la mayor deliberación democrática posible y, de suyo, no pueden ser sometidos a la regulación por parte de decretos extraordinarios, los cuales son excepcionales e intrínsecamente limitados en su ámbito material...”

Retomando el informe de ponencia favorable para primer debate en segunda vuelta en Congreso de la República, esta corporación afirmó que: *“facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley necesarios para facilitar y asegurar la implementación de las medidas de estabilización de **corto plazo** derivadas del Acuerdo Final (...) las leyes ordinarias necesarias exclusivamente para la estabilización de corto plazo de los acuerdos irán por facultades presidenciales, aquellas derivadas de reformas de largo plazo irán al Procedimiento Legislativo para la Paz (...)”* y concluye la Corte entonces que:

“ 95. Concorre, en ese sentido, un propósito definido de delimitar de manera precisa la habilitación legislativa extraordinaria a favor del Ejecutivo, tanto desde una perspectiva material como temporal. Con este fin, además de cumplir con las condiciones formales previstas en el Acto Legislativo 1 de 2016, los decretos adoptados con base en esa habilitación deben ser conexos a precisos contenidos del Acuerdo, no podrán versar sobre los asuntos excluidos en la enmienda constitucional y, de una manera más general, resultan excluidos aquellos temas que no deban ser imperiosamente regulados a través del mecanismo de los decretos leyes, al requerir estar precedidos de un debate democrático calificado”

En este entendido, nos proponemos ofrecerle a la Corte un mayor desarrollo de los argumentos presentados en la motivación del Decreto 895 de 2017 que, si bien no son profundizados en extenso, su importancia permite que se satisfaga el requisito de necesidad estricta. Por un lado, la implementación de medidas de garantías de seguridad es una obligación del Estado por lo que no es posible acudir a los canales deliberativos ordinarios para su cumplimiento. Por otro, aunque directamente relacionado, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política es necesario para la articulación con otras medidas contempladas en el Acuerdo Final, de las que el Ejecutivo ya ha expedido la reglamentación, por lo que la puesta en marcha del SISEP toma urgencia para la adecuada coordinación y relación en la nueva institucionalidad y medidas que exige el cumplimiento del Acuerdo Final. A continuación nos permitimos profundizar en estos dos puntos.

La motivación del decreto establece que las medidas adoptadas en su normatividad pretenden disminuir el riesgo de afectación del derecho fundamental a la seguridad personal y consecuentemente a la vida en el marco del fin del conflicto e indica que *"este hecho se evidencia, adicionalmente, en la situación actual que están viviendo en los territorios los líderes comunitarios, de comunidades rurales, de organizaciones sociales, de mujeres y defensoras de derechos humanos y de movimientos sociales."* En efecto, el escenario actual de posconflicto ha significado un aumento de la presencia de grupos paramilitares en ciertas regiones del país, manifestado en el crecimiento de agresiones a defensores y defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales y políticos.

Sobre este elemento, el informe de riesgo de la Defensoría Nacional del Pueblo señala que desde finales de 2015 se incrementaron las agresiones a líderes sociales, pero destaca que a partir del 26 de agosto de 2016, cuando se dio a conocer el Acuerdo Final, *"en distintas regiones del territorio nacional arreciaron las amenazas y atentados en contra de líderes sociales y comunitarios, especialmente aquellos que desarrollan actividades asociadas a la defensa de sus territorios, de oposición a proyectos extractivos y particularmente, en relación con aquellos dedicados a hacer pedagogía para la paz y a apostar por la construcción de la paz territorial"*¹⁷.

Además, indica que también existe riesgo por el ingreso de nuevos actores armados a las regiones que históricamente controlaron las Farc, quienes se disputan el control territorial y las economías ilegales. Al respecto, señala que esas circunstancias están *"impactando principalmente sobre personas y organizaciones que abanderan la defensa del territorio, los recursos naturales, los derechos de las víctimas, la restitución de tierras, quienes propenden por el fortalecimiento de las agendas comunitarias y la implementación de los acuerdos de paz en el nivel territorial"*.

Asimismo, plantea como otro factor de vulnerabilidad, *"los intereses de élites y grupos de poder regionales que han manifestado su oposición a los acuerdos de paz y a las reformas y cambios que estos conllevan, especialmente en lo atinente a medidas de retorno, restitución y reparación en materia agraria. Algunos de estos actores al parecer asociados a grupos armados ilegales, estarían promoviendo amenazas, hostigamientos y atentados en contra de defensores de derechos humanos, líderes de organizaciones de víctimas, organizaciones y movimientos políticos de oposición, expresados en situaciones de estigmatización, panfletos amenazantes, homicidios y desapariciones forzadas"*¹⁸.

Como señalamos en la parte introductoria de la presente intervención, han sido distintos los llamados de órganos nacionales e internacionales de protección de derechos humanos sobre la situación de agresiones y homicidios contra defensores/as de derechos humanos y

¹⁷ Defensoría Nacional del Pueblo, Informe de Riesgo No. 010-17 A.I., 30 de marzo de 2017

¹⁸ Ibid.

líderes/as sociales, ya que se han identificado 59 homicidios, 44 ataques, 210 amenazas y 72 violaciones a los derechos de privacidad y propiedad, para un total de 389 ataques¹⁹. En este contexto, es preciso señalar la calificación del Departamento de Estado de los Estados Unidos con respecto al esclarecimiento de los hechos. En su informe anual del 2016 advirtió, de nuevo, que Colombia posee “un sistema judicial ineficaz”. Asimismo, la CIDH ha subrayado que *“el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”*²⁰

La grave situación en las zonas rurales, especialmente para quienes ejercen la política y/o son defensores de derechos humanos o líderes sociales, ha sido identificada en los puntos 2, 3 y 5 del Acuerdo Final, por lo que se han establecido medidas tanto de investigación y sanción, como de prevención y seguridad, entre las que se destaca la Comisión Nacional de Seguridad y Garantías (Decreto Ley 154 de 2017), el Estatuto de la Oposición, un cuerpo élite de la policía Nacional (puesto en marcha el pasado 16 de junio de la anualidad), la Unidad Especial de Investigación de los grupos sucesores del paramilitarismo (Decreto Ley 898 de 2017), el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política que trata el presente decreto y que tiene el papel fundamental de ser el eje que articule la nueva institucionalidad y las adecuaciones a las que hubiese lugar para su desarrollo.

Las medidas contempladas en el Acuerdo Final sobre seguridad y garantías para el ejercicio de la política son integrales y deben articularse de manera coherente para lograr su efectividad, en este sentido, es fundamental la existencia del SISEP como punto de articulación, así quedó establecido específicamente en el punto 2.1.2 al señalar que: *El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política estará estructurado en consonancia con una concepción de la seguridad que tiene como centro la persona [...] y que **permite articular las medidas de seguridad con las medidas de desarrollo y bienestar individuales y colectivas contempladas en el presente acuerdo**, y que adopta un enfoque diferencial y de género.*

*Adicionalmente, el Gobierno **fortalecerá, concentrará y desplegará su máxima capacidad institucional para prevenir, desarticular y neutralizar, con un enfoque multidimensional, cualquier posible fuente de violencia contra quienes ejercen la política, y tomará todas las medidas necesarias para asegurar que no resurjan grupos de tipo paramilitar***” (énfasis nuestro)

¹⁹ “Ya van 56 capturados por muertes de líderes sociales en el país”, periódico El Tiempo, 8 de marzo de 2017, nota disponible en: <http://bit.ly/2t2RCGF>

²⁰ Véase, entre otros, Corte IDH, Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 173; Corte IDH, Caso Blake. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C No. 48, párr. 64; Caso Loayza Tamayo. Reparaciones (art.63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos).

La implementación del Acuerdo Final, especialmente respecto al ejercicio de la política, debe superar las condiciones de inseguridad que han imposibilitado su ejercicio en las zonas más apartadas del país. Aunque el punto 2.1.2 enfatiza en el movimiento o partido político que surja del tránsito de las Farc a la actividad política legal, las garantías de seguridad son medidas que asume el Estado para garantizar la participación en política y el fin del conflicto para todos los movimientos y partidos políticos en el territorio nacional, así como las organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos.

En nuestra consideración, la puesta en marcha del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política más que un asunto de conveniencia política, es fundamental para fortalecer en la apertura democrática y la promoción de derechos fundamentales que pretende el Acuerdo Final y la misma Constitución Política. En el más reciente Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia se señaló que: *"Ahora que concluye la fase de dejación de las armas, la reincorporación de las FARC-EP en la sociedad se enfrenta a complejidades particulares. La existencia de la economía ilegal, los riesgos que plantean los grupos que se mantienen al margen del proceso de paz, los actos de violencia contra los dirigentes sociales y el reciente asesinato de varios miembros de las FARC-EP y sus familias destacan el carácter delicado del proceso que queda por delante. En relación con ello, se ha acogido con agrado el reconocimiento de la necesidad de hacer frente con firmeza a los problemas que han surgido en materia de seguridad antes incluso del fin del proceso de dejación de las armas"*²¹ (énfasis nuestro)

Finalmente, como lo estipula la motivación del Decreto 895 de 2017, las disposiciones contenidas no versan sobre asuntos expresamente excluidos por el Acto Legislativo 01 de 2016, es decir, actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que requieren mayoría calificada o absoluta para su aprobación o temas de reserva legal, razón por la cual no resulta imperativo que se surtan deliberaciones sobre el particular en el trámite legislativo ordinario o especial.

En conclusión, la puesta en marcha del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política se relaciona directamente con el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado sobre seguridad y garantías para el ejercicio de la política, además de adoptar medidas frente a criminalización y agresiones a líderes sociales, políticos y/o defensores de derechos humanos. Asimismo, y como se ha señalado a lo largo de esta intervención, el SISPE hace parte de un conjunto de medidas que se complementan entre sí y que ya están en marcha en el escenario actual, por lo que tiene un carácter urgente de implementación que no requiere someterse a los procesos deliberativos ordinarios del Congreso de la República, cumpliendo el requisito de necesidad estricta exigido por la Corte Constitucional.

²¹ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia, S/2017/539 del 23 de junio de 2017, disponible en: <http://bit.ly/2tmlNqv>

Por las razones expuestas anteriormente, consideramos que el Decreto Ley 895 de 2017 cumple con los requisitos de validez formal y material establecidos por la Corte Constitucional, sin embargo, existe una omisión legislativa dentro del mismo según las previsiones del propio Acuerdo Final, ya que el mismo establece la participación en la Alta Instancia de partidos y movimientos políticos, especialmente las organizaciones de víctimas y de derechos humanos y de movimientos sociales, incluidos los de mujeres sin que de las disposiciones normativas estudiadas se establezca dicha participación. A continuación nos permitimos identificar las disposiciones normativas que presentan esta omisión para solicitar a la H. Corte Constitucional la exequibilidad de las mismas bajo el entendido de que la instancia de Alto Nivel y demás que componen el SISEP, debe contar sin excepción, con la participación de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos según se estableció en el punto 2 del Acuerdo Final.

IV. OMISIÓN LEGISLATIVA POR EXCLUSIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN CONTEMPLADOS EN LA NORMA

El Decreto Legislativo 895 de 2017 crea el "Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política" en aplicación de lo acordado en el punto 2 del Acuerdo Final ("Participación política: Apertura democrática para construir la paz"), con el cual se pretende contribuir a la implementación de medidas que conduzcan a una plena participación política y ciudadana.

El Acuerdo de Paz concibe el "Sistema Integral de Seguridad", como un marco de garantías y libertades que busca asegurar la promoción y protección de la persona, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión de tal forma que a partir de allí se profundice la democracia. Con este sistema se pretende también contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad, que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas, de libre opinión o de oposición.

El Decreto Legislativo 895 de 2017 materializa en términos normativos legales lo dispuesto en el Acuerdo. Sin embargo, en el artículo 2, al definir el objeto, establece que las medidas de prevención, protección y seguridad y las garantías asociadas a los derechos ciudadanos están dirigidas a beneficiar a quienes hayan sido elegidos popularmente, a quienes se declaren en oposición, a líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres 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, *dejando por fuera a las y los líderes de organizaciones de víctimas y a víctimas que se encuentran en riesgo en relación con la reclamación de sus derechos.*

Esta protección debería estar especialmente dirigida a las y los reclamantes de tierras que sufrieron el despojo de sus predios, por cuanto actualmente se encuentran sometidos a

circunstancias de riesgo que no están en el deber de soportar y que tienen un contenido político evidente en razón de los intereses que a nivel regional se encuentran salvaguardados por las amenazas que dan lugar a la revictimización por el ejercicio de los liderazgos asociados a la reclamación de tierras en muchos lugares del país.

La omisión también está presente en el artículo 13 (Presunción de riesgo extraordinario), en el artículo 14 (Programa Integral de Seguridad para las comunidades y organizaciones en los territorios) y en el artículo 17 (Sistema de alertas tempranas). Estos vacíos ponen en riesgo la vida y la seguridad personal de las y los líderes de víctimas y constituyen una *omisión legislativa* que desconoce que el Acuerdo de paz establece que los derechos de las víctimas son una de las columnas que sostiene el andamiaje de lo pactado.

Así, en la parte considerativa de este decreto legislativo se reconoce que en los territorios existen riesgos de seguridad para determinadas personas “que este hecho se evidencia, adicionalmente, en la situación actual que están viviendo en los territorios los líderes comunitarios, de comunidades rurales, de organizaciones sociales, de mujeres y defensoras de derechos humanos y de movimientos sociales”. Faltó entonces incluir en este apartado de las consideraciones que son las organizaciones de víctimas y los reclamantes de tierra en particular, quienes han sufrido de manera especial y reiterada, amenazas y agresiones en este último periodo.

Lo anterior significa que también se está violando el derecho a la igualdad porque no existe razón válida para no establecer para las víctimas mencionadas un conjunto de garantías reforzadas para la promoción y protección de la persona, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión, que definen este sistema integral de seguridad.

La omisión de establecer a las organizaciones de víctimas y a reclamantes de tierras como beneficiarios del sistema Integral de seguridad, se repite en el párrafo 2do del artículo 5 (relacionado con la participación en la instancia de Alto Nivel); en el artículo 9, numeral 3 (Interlocución de la secretaría técnica con organizaciones y movimientos políticos y defensores de derechos humanos); en el artículo 10 sobre evaluación del sistema (en relación con la representación de las víctimas); en el artículo 11 (Comité de impulso a las investigaciones).

En todos estos preceptos, se afecta el derecho a la participación de las víctimas en desconocimiento de la necesidad de robustecer la democracia como una respuesta a que *“décadas de conflicto han abierto brechas de desconfianza al interior de la sociedad... para romper esas barreras se requiere abrir espacios para la participación ciudadana más variada y espacios que promuevan el reconocimiento de las víctimas”* (Acuerdo de Paz, parte considerativa).

En razón de lo anterior, las organizaciones firmantes solicitamos a la Corte Constitucional que declare la *constitucionalidad condicionada* de estas disposiciones bajo el entendido de que se deberá incorporar al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política la participación de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos según los contenidos que se encuentran en el Acuerdo de Paz y que no fueron recogidos íntegramente en la norma analizada específicamente tratándose de las víctimas y lo establecido en el punto 5.

V. SOLICITUDES

De acuerdo con los argumentos de hecho y de derecho presentados, solicitamos respetuosamente que:

1. Se declare la constitucionalidad del Decreto Ley 895 de 2017 ya que cumple con los criterios de validez formal y material de acuerdo al estándar constitucional como se ha sustentado.
2. Se declare la constitucionalidad condicionada del artículo 2, 13, 14 y 17 en el entendido de que las medidas de prevención, protección y seguridad, así como las garantías asociadas a los derechos ciudadanos incluyen a las y los reclamantes de tierras y, en general, a la víctimas del conflicto armado cuyas vidas se encuentran en riesgo por el ejercicio de sus derechos. Asimismo, que en todas las instancias de los componentes del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política se garantizará la participación activa de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos como fue previsto en el Acuerdo Final.

Suscriben,

JOMARY ORTEGÓN OSORIO

Presidenta de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo"

SORAYA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Abogada de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo"

JOSÉ JANS CARRETERO PARDO

Abogado de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo"

CLAUDIA LILIANA ERAZO MALDONADO

Directora de la Corporación Jurídica Yira Castro

HAROLD A. VARGAS HORTUA

Abogado de la Corporación Jurídica Yira Castro

FERNANDO VARGAS VALENCIA

Coordinador de incidencia jurídica de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES

ALEXANDRA GONZÁLEZ ZAPATA

Secretaría Técnica del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado - MOVICE

ALBERTO YEPES PALACIO

Coordinador del Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos.

JAHEL QUIROGA CARRILLO

Corporación Reiniciar

OLGA LILIA SILVA

Directora de Humanidad Vigente Corporación Jurídica

Movimiento Social y Político Colombiano Marcha Patriótica

Hijos e hijas por la memoria y contra la impunidad

Corporación CREDHOS