



# Litigio estructural sobre el Acuerdo de Paz en Colombia: reflexiones sobre el habitus de las instituciones políticas y judiciales<sup>1</sup>

*Contencioso estrutural sobre o Acordo de Paz na Colômbia: reflexões sobre o habitus das instituições políticas e judiciais*

*Structural litigation over the Peace Agreement in Colombia: reflections on the habitus of political and judicial institutions*

**Michael Cruz Rodríguez<sup>2</sup>**

Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, COL)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3185-6381>  
E-mail: [mcruzro@unal.edu.co](mailto:mcruzro@unal.edu.co)

## Resumen

A partir del análisis de los escenarios de litigio estructural respecto a la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia (AFP), se argumenta que las instituciones políticas y judiciales han incorporado prácticas (*habitus*) propias del seguimiento rutinario de la Corte Constitucional a los Estados de Cosas Inconstitucionales (ECI). Mientras que las instituciones judiciales reproducen estas prácticas, duplicando incluso el seguimiento, las instituciones políticas reiteran las contestaciones sin respuesta de fondo para *cumplir incumpliendo*. Como resultado, los problemas estructurales se mantienen en el ámbito del discurso jurídico y la materialización de los derechos se dilata y prorroga indefinidamente.

## Palabras clave

Litigio estructural; instituciones políticas; Jurisdicción Especial para la Paz; Acuerdo Final de Paz; Corte Constitucional colombiana.

---

<sup>1</sup> CRUZ RODRÍGUEZ, Michael. Litigio estructural sobre el Acuerdo de Paz em Colombia: reflexiones sobre el habitus de las instituciones políticas y judiciales. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 405-431, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a374>.

<sup>2</sup> Doctor en Derecho por la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá, COL), catedrático de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, COL), actualmente se desempeña como investigador especializado en la Jurisdicción Especial para la Paz.

## Índice

1. Introdução. 2. Acordo Final de Paz em Colômbia e problemas estruturais. 2.1. Um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) *inusual*: o atasco institucional em resolução de anistias. 2.2. Segurança humana de pessoas firmantes do APF, suas famílias e integrantes do partido político COMUNES. 3. *Habitus*: práticas incorporadas por instituições políticas e judiciais. 3.1. ECI: usos inusuais e acompanhamento rotineiro. 3.2. Contestações formais sem resposta de fundo. 4. A modo de encerrar.

## Resumo

Com base na análise dos cenários de litígio estrutural gerados em relação à implementação do Acordo Final de Paz na Colômbia, argumenta-se que as instituições políticas e judiciais incorporaram práticas (*habitus*) típicas do monitoramento rotineiro do Tribunal Constitucional dos Estados de Assuntos Inconstitucionais (ECI). Enquanto as instituições judiciais reproduzem estas práticas, duplicando mesmo a monitorização, as instituições políticas reiteram respostas sem uma resposta substantiva, a fim de *cumprir por não cumprir*. Como resultado, os problemas estruturais permanecem no âmbito do discurso jurídico e a materialização dos direitos é atrasada e adiada indefinidamente.

## Palavras-chave

Litígio estrutural; instituições políticas; Jurisdição Especial para a Paz; Acordo Final de Paz; Tribunal Constitucional Colombiano.

## Sumário

1. Introdução. 2. Acordo Final de Paz na Colômbia e problemas estruturais. 2.1. Um Estado de Coisas Inconstitucional (ICE) *inusitado*: o impasse institucional na resolução de anistias. 2.2. Segurança humana dos signatários da APF, das suas famílias e dos membros do partido político COMUNES. 3. *Habitus*: práticas incorporadas pelas instituições políticas e judiciais. 3.1. ICE: usos incomuns e monitoramento de rotina. 3.2. Respostas formais sem resposta substantiva. 4. Para encerrar.

## Abstract

Based on the analysis of structural litigation scenarios regarding the implementation of the Final Peace Agreement in Colombia, it is argued that political and judicial institutions have incorporated practices (*habitus*) typical of the Constitutional Court's routine monitoring of Unconstitutional States of Affairs (ECI). While judicial institutions reproduce these practices, even duplicating monitoring, political institutions reiterate responses without a substantive response in order *to comply*

*by failing to comply.* As a result, structural problems remain in the realm of legal discourse and the materialization of rights is delayed and indefinitely postponed.

## Keywords

Structural litigation; political institutions; Special Jurisdiction for Peace; Final Peace Agreement; Colombian Constitutional Court.

## Contents

1. Introduction. 2. Final Peace Agreement in Colombia and structural problems. 2.1. An *unusual* Unconstitutional State of Affairs (ECI): the institutional deadlock in the resolution of amnesties. 2.2. Human security of APF signatories, their families and members of the COMUNES political party. 3. *Habitus*: practices incorporated by political and judicial institutions. 3.1. ECI: unusual uses and routine monitoring. 3.2. Formal answers without substantive response. 4. Conclusion.

## 1. Introducción

El litigio estructural ha tenido varios impactos en las prácticas de las instituciones políticas y judiciales colombianas. Problemas sociales de grandes dimensiones que no encontraban lugar en la agenda pública se han posicionado en esta mediante las intervenciones judiciales. Para legitimar sus funciones como guardiana de la Constitución y supervisora de su cumplimiento, la Corte Constitucional creó desde 1997 una ambiciosa doctrina, *los estados de cosas inconstitucionales (ECI)*, que se ha venido sofisticando en su jurisprudencia (CRUZ-RODRÍGUEZ, 2019). Así, durante cerca de veintisiete años, los escenarios de litigio estructural han moldeado las acciones incorporadas por instituciones políticas y judiciales para dar (o no) respuesta al desafío de resolverlos.

Esta doctrina y las prácticas que ha generado ha sido posible gracias a un diseño institucional en el que la Corte Constitucional juega un papel importante con respecto a las instituciones políticas a partir de la Constitución de 1991. Como también sucedió respecto al Tribunal Superior de Brasil, luego de una coyuntura crítica, los arreglos institucionales permitieron que la Corte Constitucional colombiana adoptara una visión activista en garantizar los derechos y la supremacía de su interpretación de la Constitución (NUNES, 2010). Este fenómeno que se extiende a otras Cortes en el mundo, ha permitido intervenciones judiciales más profundas o activistas en la arena política. En Colombia, ha sido la Corte Constitucional la encargada de dicha tarea.

En el 2016 emergió un nuevo escenario en el que se fijaron las esperanzas de cambio estructural: el Acuerdo Final de Paz (en adelante AFP) firmado en La Habana entre el Gobierno Colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (en adelante FARC- EP) (GOBIERNO DE COLOMBIA y FARC-EP, 2016). Este acuerdo no se limitó al proceso de desmovilización del grupo insurgente, sino que planteó seis puntos que prometían transformar problemas estructurales relacionados con el histórico conflicto armado colombiano: 1) la reforma rural integral, 2) la participación política, 3) el fin del conflicto, 4) la solución al problema de las drogas ilícitas, 5) los derechos de las víctimas y 6) la implementación, verificación y refrendación del AFP. La articulación y el desarrollo de estos puntos permitiría resolver problemas estructurales de la sociedad colombiana, para lo cual el impulso de *buena fe* de los actores políticos es clave. Sin embargo, su limitada implementación ha generado escenarios de litigio estructural relacionados con la seguridad jurídica y humana para los firmantes del AFP pertenecientes a la extinta guerrilla de las FARC-EP.

A partir del análisis de los escenarios de litigio estructural respecto a la implementación del AFP, en este artículo se argumenta que las instituciones políticas y judiciales han incorporado prácticas (*habitus*) propias del seguimiento rutinario de la Corte Constitucional a los ECI. Mientras que las instituciones judiciales reproducen estas prácticas, duplicando incluso el seguimiento, las instituciones políticas reiteran las contestaciones sin respuesta de fondo para *cumplir incumpliendo*. Como resultado, los problemas estructurales se mantienen en el ámbito del discurso jurídico y la materialización de los derechos se dilata y prorroga indefinidamente.

Para ilustrar este argumento, el artículo se divide en cuatro partes, siendo la primera la presente introducción. La segunda parte expone brevemente los problemas estructurales relacionados con los firmantes del AFP que sirven de sustento a las inferencias. La tercera parte caracteriza las prácticas incorporadas por las instituciones políticas y judiciales como parte de su *habitus*. La cuarta reflexiona a modo de cierre sobre estos hallazgos.

## 2. Acuerdo Final de Paz en Colombia y problemas estructurales

El Acuerdo Final de Paz de 2016 produjo nuevos mecanismos institucionales encargados de su implementación en función de los derechos de las víctimas. El punto 5 del AFP creó el denominado Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (Sistema Integral), conformado por la Jurisdicción Especial

para la Paz (JEP), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado (UBPD), y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) (GOBIERNO DE COLOMBIA y FARC-EP, 2016). Mientras que la UPBD continúa en labores, la CEV tuvo un período limitado, hasta el 28 de junio de 2022, al término del cual debería producir verdad sobre el conflicto y se esperaba que el impacto de sus conclusiones irradiara cambios sociales e institucionales (CEV, 2022). Dentro de esta nueva institucionalidad se destaca la función judicial de la JEP para el cierre del conflicto poniendo en el centro a las víctimas y sus derechos.

En efecto, a la JEP como mecanismo judicial le corresponde un mandato limitado en términos de investigación de crímenes internacionales que debería ayudar a cerrar el conflicto. Primero, investigar, juzgar y sancionar a los máximos responsables de estos crímenes y no a todos y cada uno de los responsables, ni a cada hecho en particular (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1957 de 2019, artículo 19; MICHALOWSKI, *et al*, 2020). Segundo, realizar esta labor con una perspectiva macrocriminal debido a la magnitud de los crímenes, lo que implica reconstruir una serie de políticas y patrones de macrocriminalidad a partir de los cuales se comprende el conflicto armado interno (JEP, 2018). Y tercero, ofrecer justicia, verdad y reparación sin la posibilidad de indemnizar directamente a las víctimas y usando *sanciones propias*, las cuales no implican cárcel sino trabajos o actividades de quienes reconozcan su responsabilidad (SANDOVAL, *et al*, 2022).

A este mandato limitado se sumó la complejidad del diseño del mecanismo judicial producto de las negociaciones de paz. En la medida en que se trató de una negociación entre partes iguales y no de una rendición de una de estas, se crearon dos tipos de procedimientos, uno dialógico para quienes reconocieran responsabilidad y otro adversarial para quienes la negaran y quisieran defenderse en juicio (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1922 de 2018). El inicio del segundo procedimiento depende del avance del primero y de la investigación de una Sala conformada apenas por 6 magistradas. Igualmente, se creó una serie de beneficios para quienes se sometieran a la JEP, tanto si eran combatientes de las extintas FARC-EP como si lo eran de la Fuerza Pública. No obstante, el sometimiento forzoso no aplicó para quienes se desempeñaron como agentes del Estado no integrantes de la fuerza pública, ni para los terceros civiles, quienes deberían someterse voluntariamente según lo estableció la Corte Constitucional (Sentencia C-674 de 2017, fundamento jurídico 5.5.2.11).

Adicionalmente, considerando la necesidad de que la propia JEP se adelantara a la resolución de los problemas y vacíos en su diseño institucional, dentro de esta se creó la Sección de Apelación (SA): el órgano de cierre hermenéutico de la jurisdicción transicional (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1957 de 2019, artículo 96). Además de resolver los recursos de apelación, la SA cuenta con facultades de expedir decisiones meramente interpretativas y anticipatorias que pueden resolver problemas jurídicos en forma vinculante y obligatoria para toda la JEP. Así, pese al complicado diseño institucional y el ambicioso mandato, se esperaba que este órgano interno pudiera reducir la complejidad y adoptar prácticas más ágiles que las de la justicia ordinaria.

En realidad, tanto la propia complejidad institucional interna de la JEP como el bajo cumplimiento del AFP en su conjunto la han llevado a replicar prácticas judiciales de las Cortes existentes para afrontar problemas estructurales. Esta complejidad ha sido estimada como un problema estructural interno y, al mismo tiempo, sus actuaciones han tratado de responder a problemas estructurales externos mediante la adopción de *medidas cautelares*<sup>3</sup>. De este contexto han emergido dos escenarios de litigio estructural que afectan directamente a una de las partes signatarias del AFP. Por un lado, el atasco institucional en la resolución de amnistías que llevó a la declaración de un ECI inusual por parte del Consejo de Estado. Por otro lado, la declaración de otro ECI por parte de la Corte Constitucional, autora y principal ejecutora de esta doctrina, debido a la grave situación de seguridad humana de personas firmantes del APF, sus familias e integrantes del partido político COMUNES. A continuación, se exponen estos dos escenarios.

## 2.1 Un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) *inusual*: el atasco institucional en resolución de amnistías

El primer ECI relacionado con los firmantes del AFP se dio como consecuencia del atasco institucional de la propia JEP para resolver su situación jurídica mediante el mecanismo de las amnistías. Pese a que en el AFP se acogió el principio

---

<sup>3</sup> Las medidas cautelares que puede adoptar la JEP tienen como fines: “1. Evitar daños irreparables a personas y colectivos. 2. Proteger y garantizar el acceso a la información que se encuentra en riesgo inminente de daño, destrucción y/o alteración. 3. Garantizar la efectividad de las decisiones. 4. La protección de las víctimas y el real restablecimiento de sus derechos. 5. Las medidas judiciales necesarias para la asistencia de las víctimas, su protección y el restablecimiento de sus derechos” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1922 de 2018, artículo 22). Esto implica proteger los derechos de las víctimas, comparecientes y testigos intervinientes (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1957 de 2019, artículo 17).

de ofrecer la amnistía más amplia posible, los firmantes del AFP continúan *sub judice* sin que su situación se resuelva definitivamente, aún cuando no sean máximos responsables de los crímenes. Este escenario generó una declaración de ECI *inusual* por parte del Consejo de Estado (2019), la más alta corte de lo contencioso administrativo. Y no como solía ocurrir por parte de la autora de la doctrina: la Corte Constitucional, que la ha usado prolíficamente.

Dentro de las funciones de la JEP está la concesión de la amnistía más amplia posible a los firmantes del AFP. De esto se encarga la Sala de Amnistía o Indulto (SAI) una vez verifica que las conductas sí puedan ser amnistiables (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1957 de 2019, artículo 81). Sin embargo, el reparto de estos asuntos estaba represado y llevó a que se litigara una solicitud de *habeas corpus* por vencimiento ostensible de los términos para resolver. Es decir, se excedió el término de 10 días establecido en la ley para resolver la situación de un firmante del AFP que se encontraba en prisión (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1820 de 2016, artículo 19).

La respuesta de la JEP no negó la infracción al derecho a la libertad, sino que justificó la mora judicial, dado que, para el 21 de enero de 2019, “los registros pendientes de reparto incrementaron a 6461” (CONSEJO DE ESTADO, 2019). A casi un año de su entrada en funcionamiento, desde el 15 de enero de 2018, este volumen de casos justificaría la falta de respuesta dentro de los términos judiciales. Además, el mecanismo del cual dependía este reparto era una sola y “única funcionaria a cargo del reparto manual de las solicitudes [en] la secretaria judicial de la JEP, quien, además, tiene otras funciones asignadas” (CONSEJO DE ESTADO, 2019).

En decisión de segunda instancia, el Consejo de Estado concluyó que era “evidente que se han sobrepasado los términos legalmente establecidos para resolver sobre el beneficio solicitado” (CONSEJO DE ESTADO, 2019). Pero la consecuencia jurídica no fue amparar el derecho del solicitante sino declarar la existencia de un ECI. En efecto, el Consejo de Estado encontró justificada la demora y se abstuvo de una intromisión en la labor de la JEP:

no existe una mora injustificada en este caso, porque sería tanto como reconocer que el **estado de cosas inconstitucional** en el que se encuentra la Secretaría Judicial de la Sala de Amnistía o Indulto se convirtiera en una causal de libertad masiva de personas privadas de la libertad.

Además, implicaría una intromisión injustificada del juez constitucional sobre las competencias de la Jurisdicción Especial para la Paz, pese a que este mecanismo protectorio de la libertad no fue establecido con esta finalidad, conforme se señaló en la primera parte de esta providencia (CONSEJO DE ESTADO, 2019, negritas añadidas).

En la parte resolutive de la decisión, el Consejo de Estado evidenció este ECI mostrando el incremento de las solicitudes represadas y pendientes de reparto, y *exhortó* a la JEP para que se elaborara un “plan de acción concreto” que permitiera superar la crisis. De 3800 solicitudes para el 21 de noviembre de 2018 se pasó a 6461 para el 21 de enero de 2019, lo que implicaba un incremento del 170%. Por eso, el exhorto implicó un término perentorio:

Como consecuencia de lo anterior se requerirá al Órgano de Gobierno y a la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz para que **en un término no mayor a diez (10) días hábiles** siguientes al recibo de la respectiva comunicación, gestionen los recursos humanos y técnicos necesarios y elaboren un **plan de acción concreto** para superar el estado de represamiento actual en el reparto de asuntos y proceder a la solución de las peticiones a cargo de la Sala de Amnistía o Indulto de la JEP. Este plan deberá priorizar el reparto de las peticiones sobre beneficios de libertad regulados en las normas citadas, para que proceda su análisis al interior de la Sala en mención (CONSEJO DE ESTADO, 2019, negritas añadidas).

Un caso similar se había litigado ante la Corte Suprema de Justicia el 26 de septiembre de 2018, casi nueve meses después de la entrada en funcionamiento de la JEP. Empero, la Corte Suprema encontró justificada la mora judicial y sostuvo que la demora en el procedimiento de reparto constituye un “trámite al que se debe someter el accionante, sin que los mismos signifiquen una vulneración de sus derechos y garantías constitucionales” (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, 2018). A pesar de la crisis de reparto, la Corte Suprema no intervino como lo hizo el Consejo de Estado.

Lo que sucedió fue *inusual*: una declaración de ECI por parte del Consejo de Estado sin el interés de ejercer control judicial sobre los medios y los fines para superarlo, y sin que los demandantes lo solicitaran. Esto es lo que algunos autores clasifican como una orden declarativa en la que se evidencia el problema y se exhorta a las autoridades para su resolución, aunque no necesariamente se vinculan más partes al litigio (CRUZ-RODRÍGUEZ, 2019; GUTIÉRREZ, 2018; PUGA, 2013). De este modo, ya no



solamente fue la Corte Constitucional la encargada de usar la doctrina del ECI, sino otra alta corte, el Consejo de Estado, que aprendiendo de las prácticas de seguimiento ordenó un plan de acción concreto a entregarse durante un término perentorio.

De todas maneras, el litigio estructural por la inseguridad jurídica para los firmantes del AFP ha sido solo uno de los aspectos críticos del cumplimiento de este acuerdo. La situación más grave, que ameritó la solicitud de declaratoria de ECI, es la precaria situación de seguridad. Según Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz -INDEPAZ- (2023), para el 2023 fueron asesinados 44 firmantes del AFP, para el 2022 lo fueron 42 y para el 2021 fueron 48 personas. Esto en un contexto de reactivación de conflictos armados y de asesinatos de líderes y defensores de derechos humanos, según el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2019). El segundo escenario de litigio estructural fue abordado precisamente por la Corte Constitucional a partir de la amplitud del concepto de seguridad humana.

## **2.2 Seguridad humana de personas firmantes del AFP, sus familias e integrantes del partido político COMUNES**

El segundo estado de cosas inconstitucional relacionado con los firmantes del AFP se dio como consecuencia de que varios firmantes del AFP presentaron acciones de tutela solicitando seguridad y protección, y exponiendo los riesgos extraordinarios en que se encontraban, lo que a su juicio ameritaba la declaratoria de ECI. Las decisiones de primera y segunda instancia accedieron a las pretensiones de los peticionarios en los casos concretos y ordenaron su protección. No obstante, la Corte Constitucional acumuló los expedientes y los seleccionó para expedir una sentencia de unificación, en Sala Plena, con el fin de acceder también a la declaratoria de ECI solicitada. Así, la Corte Constitucional decidió declarar ECI por vulneración sistemática de derechos fundamentales de los firmantes del Acuerdo Final de Paz, sus familias e integrantes del partido político COMUNES (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU020 de 2022).

La Corte abordó este escenario interpretando el punto 3.4 del AFP en términos del alcance del componente de garantías de seguridad de los firmantes (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU020 de 2022, fundamento jurídico 4). Reseñó todas las trece instancias que deberían dar cumplimiento a esta garantía y sus funciones para ello, e hizo un balance del cumplimiento de sus obligaciones. Luego, argumentó que el paso del tiempo en la implementación del acuerdo constituye un riesgo para los firmantes del AFP, citando varios informes de

intervinientes y organismos internacionales que hacen seguimiento, como el Secretario General de la ONU (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU020 de 2022, fundamento jurídico 5).

**Tabla 1 – Instancias encargadas de cumplir garantías de seguridad para los firmantes del AFP**

No.	Autoridad	Fuente normativa de obligaciones
1	El Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección	Punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final de Paz. Decreto 299 de 2017.
2	El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y la Instancia de Alto Nivel	Decreto 895 de 2017.
3	La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	Decreto 154 de 2017.
4	La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección en la Unidad Nacional de Protección (UNP)	Decreto 300 de 2017. Decreto 2078 de 2017.
5	La Mesa Técnica de Seguridad y Protección	Artículo 3.4.7.4.2 del AFP. Decreto 299 de 2017. Decreto 300 de 2017.
6	La Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (UEI)	Numeral 3.4.4 del Acuerdo Final. Decreto Ley 898 de 2017.
7	La Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT)	Decreto 2124 de 2017.
8	Las Instancias Territoriales para la Reacción Rápida	Decreto 2124 de 2017.
9	El Cuerpo Élite de la Policía Nacional	Punto 3.4.5 del Acuerdo Final de Paz.
10	El Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios	Decreto 660 de 2018.
11	La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior	Decreto 2078 de 2017.
12	El Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM Colectivo)	Decreto 2078 de 2017.
13	La Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN)	Decreto 4138 de 2011.

Fuente: elaboración propia a partir de la Sentencia SU020 de 2022, fundamento jurídico 4.

Posteriormente, definió el ámbito de protección de las personas firmantes del AFP apelando, por un lado, al riesgo y la amenaza extraordinaria (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU020 de 2022, fundamento jurídico 6); y por otro, a la “medición de los resultados efectivos” del AFP con base en el concepto de “seguridad humana” (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU020 de 2022, fundamento 7). En relación con esto último, estableció que el concepto de seguridad es “históricamente variable” y requiere análisis de contexto, que se trata de un derecho fundamental, y que no se reduce solamente a un enfoque “reactivo” sino que implica un enfoque más “holístico”, “comprensivo” vinculado con otros derechos y componentes del AFP mediante una “interdependencia condicionada”. De conformidad con este concepto:

La seguridad humana implica poder exigir que las políticas públicas se diseñen para ofrecer respuestas a las personas; que estas respuestas no solo sean exhaustivas, sino que se adapten a cada contexto y se dirijan a la prevención tanto como a reforzar la protección. Que igualmente se encaminan a empoderar a todas las personas y a todas las comunidades (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU020 de 2022, fundamento jurídico 7.3.11.)

A su vez, este concepto está ligado al de “reincorporación”, el cual implica una visión colectiva de la reincorporación de los firmantes a todos los ámbitos sociales. Y no solamente a que desarrollen proyectos productivos individuales para generar fuentes de ingreso (reinserción). Esto con el fin de recomponer el tejido social y reconstruir los canales democráticos. Incluso la Corte dedicó un acápite completo al análisis de “El papel del lenguaje y el discurso en relación con la posibilidad de hacer efectivos los principios de reconciliación, tolerancia y no estigmatización”, y otro a los múltiples enfoques que deberían aplicarse en esta concepción.

Después, la Corte hizo un balance no solo de las garantías de seguridad sino de la implementación de todo el AFP. En efecto, expuso que:

el Acuerdo Final de Paz fue concebido de manera integral lo que impone reconocer que sus distintos componentes se encuentran en una relación de **interdependencia condicionada**. Por consiguiente, sería difícil e incluso imposible cumplir los fines y objetivos del componente previsto en el punto 3.4 [garantías de seguridad] si se presenta una falta de implementación o implementación defectuosa de otro de los componentes del instrumento (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU020 de 2022, fundamento jurídico 7.6.75, negritas añadidas).

De esta manera, planteó siete preguntas retóricas como problemas jurídicos previos para evaluar la *correspondencia* de las actuaciones de 15 instituciones en relación con el AFP (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU020 de 2022, fundamento jurídico 8). De este análisis infirió que solamente se habían activado las instancias respectivas con ocasión de la intervención de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en el 2020 a propósito del trámite de medidas cautelares y las órdenes complejas y perentorias que esta dio (Auto JEP- SAR AT-057-2020 del 29 de abril). Constató la falta de voluntad política del Gobierno Nacional para cumplir con el AFP, debido a su baja implementación y al carácter regresivo de su actuación. Asimismo, la existencia de una suerte de *paralelismo* institucional, pues no se activaron las instancias previstas en el AFP, sino que el gobierno concentró su cumplimiento en la Consejería para la Estabilización y la Consolidación.

La exposición de la Corte estuvo basada en la *sesión técnica* del 13 de septiembre de 2021 que esta misma convocó mediante el Auto 132 de 23 de marzo de 2021 y en la que participaron múltiples intervinientes. Estas intervenciones escritas hacen *parte integral de la decisión* como anexos resumidos por la Corte. En ellos se resaltaron distintos tipos de monitoreo, desde el instituto Kroc que evalúa periódicamente el cumplimiento del AFP, pasando por varias organizaciones de la sociedad civil colombiana y mecanismos de seguimiento del Ministerio Público (Procuraduría, Contraloría y Defensoría del Pueblo) y de la propia JEP.

Finalmente, la Corte reseñó los criterios para declarar el ECI y, respondiendo directamente a las objeciones presentadas por la Agencia Jurídica de Defensa del Estado, concluyó que era procedente su declaratoria. En consecuencia, además de declarar el ECI, decidió crear una *Sala Especial de Seguimiento* y dio órdenes complejas a distintas instituciones. Estos argumentos se pueden sintetizar así en relación con cada requisito para declarar el ECI:

**Tabla 2 – Argumentos de la Corte para declarar ECI en el cumplimiento del AFP**

Requisitos para ECI	Argumentos
i. Que exista una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.	Relación de asimetría de los firmantes en relación con el Estado al dejar las armas; “mientras la dejación de armas es inmediata, la garantía de seguridad para la reincorporación tiene una duración difícil de definir en el tiempo” (fundamento jurídico 8.7.24.).

<p>ii. Que se presente una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.</p>	<p>Déficit de cumplimiento porque no se considera la dimensión “ampliada” de la seguridad humana y teniendo en cuenta que los tiempos se deben acortar cuando se habla del cumplimiento del AFP.</p>
<p>iii. Que se hayan adoptado prácticas inconstitucionales como la incorporación de la acción de tutela en tanto parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.</p>	<p>Este requisito no se refiere necesariamente a la tutela. “Su configuración también puede estar relacionada con otro tipo de prácticas generalizadas, que no resultan acordes con la Constitución” (fundamento jurídico 8.7.38). Como es el caso de las 800 solicitudes de protección presentadas por los firmantes.</p>
<p>iv. Que no se hayan expedido todas las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración.</p>	<p>Falta de correspondencia de la actuación institucional con el desarrollo normativo del punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz. En sustento cita el informe de la Procuraduría delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz.</p>
<p>v. Que exista un problema social cuya solución comprometa la intervención de varias entidades, requiera la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exija un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional que requiera la intervención de la Corte Constitucional.</p>	<p>Es necesario un compromiso más contundente del gobierno que no se limita a la visión clásica de seguridad, que se visibilice la interdependencia condicionada de los componentes del AFP y que haya integridad en las soluciones.</p>
<p>vi. Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.</p>	<p>“la situación que enfrentan las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación [...] ha sido grave, recurrente y en sí mismo evidencia una práctica generalizada de desinterés gubernamental, prologada en un tiempo inaceptable para los estándares exigidos para el cumplimiento de los acuerdos de paz por lo que esta debe entenderse como generalizada, irrazonable y desproporcionada” (fundamento jurídico 8.7.91).</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la Sentencia SU020 de 2022, fundamento jurídico 8.

Los dos escenarios de litigio estructural expuestos en relación con los firmantes del AFP permiten extraer algunas inferencias sobre las prácticas que han incorporado las instituciones políticas y judiciales. Para esto se exponen, a continuación, los elementos que caracterizan estas prácticas y la evidencia de su uso mediante ejemplos. Luego se plantean, en la última parte, algunos aspectos críticos respecto al efecto que tienen al mantener los problemas estructurales en los márgenes del discurso jurídico sin proveer una resolución material definitiva.

### 3. *Habitus*: prácticas incorporadas por las instituciones políticas y judiciales

La manera en que los agentes sociales que participan de un campo, como el campo jurídico, incorporan ciertas estructuras objetivas fue denominado por el sociólogo Pierre Bourdieu como *habitus*. Esta idea expresa la forma en que los agentes interiorizan ciertas estructuras objetivas para orientar sus acciones al tiempo que -consciente o inconscientemente- reproducen los principios dominantes en que estas se basan (BOURDIEU, 2000; 2002). Este concepto permite comprender la capacidad de estos agentes para actuar en el marco de dichos condicionamientos e incluso para modificar sus propias limitaciones de actuación, mediante prácticas y representaciones reguladas y regulares (BOURDIEU, 2007). La idea de Bourdieu para interpretar a los agentes sociales sirve de guía para describir las prácticas incorporadas por las instituciones políticas y judiciales a propósito del litigio estructural en Colombia.

En efecto, tras casi tres décadas de ECI, es posible identificar ciertas prácticas regulares que tienden a mantener los problemas estructurales en el marco del discurso jurídico sin avanzar en su resolución material definitiva. Estas prácticas se pueden ejemplificar con ocasión de los dos escenarios de litigio estructural descritos en el acápite anterior. Por un lado, las instituciones judiciales han incorporado el seguimiento rutinario y la dogmática del ECI se ha tornado débil para abrir paso a un uso más flexible. Por otro lado, las instituciones políticas continúan reaccionando a los problemas estructurales mediante contestaciones formales sin respuestas de fondo. En ambos casos, el litigio estructural se mantiene en los márgenes del discurso jurídico sin que se avance en su resolución material definitiva.

### 3.1 ECI: usos inusuales y seguimiento rutinario

Los dos escenarios de litigio estructural analizados dan cuenta de usos inusuales del ECI, tanto de manera explícita como de manera implícita, que vienen siendo incorporados por las instituciones judiciales. Mientras que el Consejo de Estado usó el ECI para declarar su existencia en una forma *auto-restringida*, la Jurisdicción Especial para la Paz lo usó sin declarar su existencia explícita en el trámite de las medidas cautelares respecto a los firmantes del AFP. Por su parte, la Corte Constitucional declaró el ECI con una dogmática-jurídica débil reclamando para sí el monopolio de esta figura e incluyéndola en su rutina de seguimiento.

En primer lugar, la declaratoria de ECI del Consejo de Estado respecto a la mora judicial en la resolución de amnistías fue pionera y evidencia una incorporación de las prácticas judiciales de la Corte Constitucional. Por primera vez se ejerció la doctrina del ECI por otra corte distinta de su propia autora, la Corte Constitucional, y sin citar los “criterios indicativos” que esta ha decantado en su jurisprudencia para habilitar el uso de esta figura (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-025 de 2004). Pese a la flexibilización que ha operado en estos criterios, el Consejo de Estado optó por no invadir las funciones de la JEP y dio una orden simple de que esta se encargara de resolver el problema de la congestión en la resolución de amnistías.

En efecto, estos criterios son bastante flexibles. Según la propia Corte, el juez “puede llegar a identificar otro tipo de circunstancias relevantes para establecer la existencia de un estado de cosas inconstitucional, que en los casos hasta ahora estudiados no se ha manifestado” (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-302 de 2017). Además, no es necesaria la declaración de ECI para la expedición de órdenes estructurales válidas, pues la Corte ha dado órdenes complejas en otros casos sin hacer este tipo de declaraciones previas. Por ejemplo, en casos relacionados con la salud, los derechos de las víctimas de violencia sexual o la crisis del sistema pensional (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencias T-760 de 2008, T-234 de 2012 y Auto 110 de 2013 respectivamente).

Como evidencia de esto, en segundo lugar, la JEP también dio órdenes complejas en el marco del trámite de medidas cautelares para proteger a los firmantes del APF sin necesidad de hacer una declaración de ECI. La JEP incorporó en sus prácticas judiciales varias de las modalidades usadas por la Corte para hacer seguimiento, como quedó expuesto en la intervención que hizo y que fue reseñada en la Sentencia

SU020 de 2022. La JEP no sólo presentó un diagnóstico de los 290 firmantes asesinados entre el 1 de diciembre de 2016 al 25 de abril de 2021, sino que rindió cuentas sobre cómo había tramitado medidas cautelares con órdenes complejas.

En forma similar al repertorio de la Corte Constitucional, la JEP tomó decisiones características de afrontar problemas estructurales (Auto JEP- SAR AT-057-2020 del 29 de abril). Primero, vinculó a múltiples instituciones, y no solo a las demandadas, para que concurrieran a la resolución del problema. Segundo, realizó “mesas técnicas” con los firmantes del AFP, tres audiencias territoriales y una audiencia nacional (el 25 de noviembre de 2020), y cuatro audiencias territoriales virtuales. Tercero, ordenó medidas complejas de carácter urgente, orientadas a reforzar la implementación del Sistema Integral de Seguridad y Protección: al Alto Comisionado para la Paz, al Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, a la Unidad Nacional de Protección y a la Fiscalía General de la Nación; también al Ministerio Público. De hecho, este tipo de seguimiento es el que la Corte ha emprendido en la mayoría de declaratorias explícitas de ECI (CRUZ-RODRÍGUEZ, 2019).

Adicionalmente, como reseñó la Corte, la JEP también dio cuenta sobre los resultados de las medidas cautelares (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU020 de 2022, fundamento jurídico 8.3.22). Reportó la aprobación de varios planes de seguridad y protección en distintas entidades, y la adopción de medidas concretas de protección para los firmantes del AFP, como el incremento de funcionarios encargados de evaluar el riesgo o prestar seguridad. Igualmente, el propio sistema de monitoreo de la JEP, realizado por su Unidad de Investigación y Acusación, permitió ordenar medidas idóneas para mitigar riesgos. Finalmente, puso a disposición de la Corte Constitucional toda la información recabada en el expediente.

Por su parte, en tercer lugar, la posición de la Corte Constitucional pareció reclamar para sí el monopolio del uso de la doctrina ECI. Esto porque, aunque la JEP ya venía realizando seguimiento al mismo problema de seguridad de los firmantes del AFP, la Corte decidió declarar el ECI y dar más órdenes complejas similares. Por ejemplo, al año siguiente de su declaratoria, la Corte ordenó la protección específica de firmantes del AFP mediante la provisión de medidas por parte de la Unidad Nacional de Protección (Corte Constitucional de Colombia, Autos 2014 de 2023 y 2224 de 2023). De este modo, duplicó el seguimiento que ya venía haciendo la JEP y las otras múltiples instituciones creadas al amparo del AFP, e hizo que dichas órdenes redundantes debilitaran incluso la dogmática propia de la figura ECI, como quedó expuesto en el salvamento de voto de dos magistradas.



Según el salvamento de voto, la débil fundamentación de la Corte fue evidente y pareció obedecer más a un mensaje político que al uso técnico de la figura del ECI (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU020 de 2022, salvamento de voto de las magistradas). La crítica esbozada fue contundente en relación con la escasa fundamentación de los seis requisitos para declarar un ECI y la ausencia de evidencia sobre su existencia en relación con los firmantes del AFP. Además de su carácter excepcional y residual para intervenir en las políticas públicas y no como un trámite ordinario de la Corte. En términos metodológicos, según las disidentes, la falta de claridad en la decisión repercute en un seguimiento difuso por la falta de indicadores y la innecesaria creación de una Sala Especial de Seguimiento al interior de la Corte.

La siguiente tabla presenta una síntesis de los argumentos del salvamento de voto sobre la falta de acreditación de los presupuestos constitucionales para la declaratoria de un ECI.

**Tabla 3 – Argumentos de las magistradas disidentes sobre la falta de acreditación de los requisitos para declarar ECI**

Requisitos para ECI	Argumentos del salvamento de voto
i. Que exista una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.	No existía porque: 1. “La mayoría de la Sala Plena no identificó con precisión cuáles eran los derechos fundamentales de la población de excombatientes que estaban siendo vulnerados”. 2. La mayoría de la Sala presumió, no probó, que “lo que suceda en materia de seguridad con cada una de las personas que suscribió el Tratado Final de Paz y sus derechos afecta indefectible y profundamente a todas las demás”. 3. “no existía evidencia suficiente que demostrara la existencia de una vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de población signataria”. Y 4. “no explicó el nexo causal entre la vulneración sistemática y las fallas estructurales específicas”.

<p>ii. Que se presente una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.</p>	<p>No existía porque: 1. “Las obligaciones relacionadas con la protección de los derechos a la vida, la seguridad y la integridad son esencialmente de medio y no de resultado”. 2. “el objeto de las sentencias que declararan un ECI no es llevar a cabo un examen de suficiencia de una política que busque identificar fallas y retrasos en una política pública -pues todas las tienen- sino demostrar que estas son estructurales y causan una vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales”. 3. “La alegada “<i>falta de articulación normativa</i>” y el supuesto “<i>paralelismo institucional</i>” a partir de los cuales la Sala justificó la declaratoria del ECI, no acreditaban la existencia de falencias estructurales”.</p>
<p>iii. Que se hayan adoptado prácticas inconstitucionales como la incorporación de la acción de tutela en tanto parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.</p>	<p>No existía porque: 1. “La implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria, previsto en el punto 3 del AFP, debe llevarse a cabo de forma gradual y progresiva durante el plazo de 3 periodos presidenciales”. 2. “Aunque no le correspondía a la Corte revisar la implementación del AFP, la metodología de análisis empleada por la mayoría centró su estudio en dicha materia”. 3. “La mayoría de la Sala Plena no demostró que la inacción del Gobierno fuera reiterada y consciente pese a los llamados de atención de distintas autoridades”.</p>
<p>iv. Que no se hayan expedido todas las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración.</p>	<p>No existía porque: “la evidencia que reposaba en el expediente no permitía concluir que la acción de tutela había sido incorporada como requisito para que los excombatientes obtuvieran medidas de protección”.</p>

Fuente: elaboración propia a partir del salvamento de voto de las magistradas a la Sentencia SU020 de 2022.

La argumentación expuesta en el salvamento de voto fue contundente en indicar que la Corte no es una instancia para verificar el cumplimiento del AFP. A pesar de su participación en el proceso de refrendación (CRUZ-RODRÍGUEZ, 2022), el seguimiento de la Corte no fue acordado por las partes que suscribieron el AFP. Por tanto, la intervención judicial debió restringirse al problema de las garantías de seguridad de los firmantes.

Adicionalmente, el salvamento de voto evidenció yerros argumentativos con consecuencias metodológicas importantes: a) la ausencia de claridad sobre las personas que se debe proteger al dejar abierto el escenario tanto a los firmantes como a sus familias e incluso algunos líderes sociales; b) la falta de precisión sobre los

derechos que son objeto de protección con la noción amplia de “seguridad humana”; c) las obligaciones estatales respecto a cada uno de estos derechos; y d) la identificación de algunos “mínimos constitucionales”, como ha sucedido en otros ECI, que sí permiten generar indicadores de proceso y de resultado para realizar seguimiento. Finalmente, las magistradas disidentes dejaron en evidencia que esto desdibuja la dogmática jurídica del ECI, pues se amplió injustificadamente el objeto de la tutela y se dieron órdenes difusas y redundantes en relación con las que ya había dado la JEP.

En suma, del lado de las instituciones judiciales se han incorporado algunas prácticas en escenarios de litigio estructural. La declaratoria de ECI ya no es monopolio exclusivo de la Corte Constitucional, aunque esta lo reclame para sí, ya ha sido usada por el Consejo de Estado. También, sin que medie una declaratoria, las órdenes complejas que son usuales en un ECI han sido usadas por la JEP para proteger a los firmantes del AFP mediante distintas exhortaciones e intervenciones en las políticas públicas. Mientras tanto, la Corte Constitucional declaró el ECI y generó una redundancia en términos de las órdenes difusas sobre cumplir el AFP a todas las instituciones concernidas, incluyendo a la propia JEP que debería presentar informes sobre su propio seguimiento en el marco de las medidas cautelares. La Corte también creó una Sala Especial de Seguimiento que, en la práctica, ha hecho lo mismo que venía haciendo la JEP, duplicando de esta manera las funciones de seguimiento rutinario.

### 3.2 Contestaciones formales sin respuesta de fondo

Las instituciones políticas, particularmente el Gobierno y las entidades estatales encargadas del diseño y la ejecución de políticas públicas, han aprendido a *incumplir cumpliendo*, para usar los términos de Pellegrino (2017). En el estudio antropológico de Pellegrino se evidencia cómo es posible *cumplir* con las órdenes producidas a propósito de escenarios de litigio estructural, mediante toda clase de informes y estadísticas o números, al tiempo que estos complejos procesos de documentación y sesiones altamente técnicas realmente ocultan que los designios de las órdenes judiciales no se llevan a cabo. Estas contestaciones formales sin respuestas de fondo son una práctica reiterada.

Como evidenció el estudio de Pellegrino (2021) respecto al cumplimiento del ECI sobre población desplazada (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-025 de 2004), particularmente el Auto 004 de 2009 sobre pueblos indígenas, el *encanto* del cumplimiento es la rendición de cuentas en sí misma y no la producción de otros efectos que ataquen los problemas estructurales. De esa manera,

las instituciones políticas suelen comunicar sobre sus actividades misionales para contestar sin realizar cambios, reportar políticas adelantadas o la ejecución ordinaria del presupuesto, desplegar cifras o señalar la insuficiencia de los plazos en cada uno de los informes que las autoridades judiciales solicitan. De ahí que esta sea:

una gobernanza basada en la experticia, que permea incluso el sistema judicial, estas maneras de incumplir cumpliendo están diseñadas para sortear, exitosamente, los sistemas de monitoreo de las actuaciones gubernamentales, sin que ello implique lograr transformaciones sustanciales (PELLEGRINO, 2021).

En el escenario de litigio estructural de la seguridad de los firmantes del AFP, puede interpretarse que estas prácticas se han incorporado por los actores políticos debido a los informes que presentaron como a la interpelación a las facultades de la Corte expuesta por la Agencia Jurídica de Defensa del Estado. Mientras que los informes tienen la función de *cumplir incumpliendo*, la interpelación cuestiona las facultades de la Corte para declarar un ECI. De todas maneras, la adecuación de políticas públicas y la propia forma en que esta es exigida por la Corte, se mantiene en los márgenes del discurso jurídico y no avanza materialmente en la resolución definitiva de los problemas que cataloga como *estructurales*.

Los informes presentados por las instituciones políticas a la Corte ocupan una gran parte de los anexos de la decisión (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU020 de 2022, Anexos). Por ejemplo, el Gobierno Nacional, representado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, rindió cuentas sobre las actividades de articulación de múltiples entidades, explicó las funciones de cada una y las veces que se habían reunido en sesiones técnicas. Describió las medidas que se habían acordado en estas mesas y los planes que se habían adoptado después de la decisión de la JEP. Expresó en cifras el número de acciones que había llevado a cabo y el presupuesto ejecutado en términos de escoltas, vehículos, combustible y personal de la Unidad Nacional de Protección. Igualmente, refirió las modificaciones de la planta de personal e incluso el aumento del pie de fuerza. Y dio cuenta, en varias tablas y cuadros, de las acciones de articulación interinstitucional que había promovido.

De hecho, para las magistradas que salvaron el voto, todas las acciones reportadas por el gobierno ante la JEP en el marco de las medidas cautelares, en vez de evidenciar el cumplimiento de los requisitos para declarar el ECI, indicaban todo lo contrario. Es decir, que no había un incumplimiento prolongado y que las fallas

en las políticas públicas no eran estructurales. La siguiente tabla, elaborada por las magistradas disidentes, ilustra este tipo de respuestas:

**Tabla 4 –Respuestas del Gobierno a la JEP**

Medidas adoptadas en cumplimiento del auto AI-008 de 2020 (JEP)	
1. Aprobación de lineamientos y planes	El Gobierno adoptó (i) los Lineamientos y el Plan de Acción de la Política Pública y Criminal en materia de desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales, (ii) el Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) de Personas en Reincorporación y (iii) el Plan Estratégico de Seguridad y Protección de Personas en Reincorporación por parte de la UNP.
2. Estudios de riesgos, alertas tempranas y medidas específicas	El Gobierno Nacional junto con la Defensoría del Pueblo, ha realizado (i) el seguimiento de las 79 alertas tempranas formuladas a personas en proceso de reincorporación y situación de riesgo, de las cuales 60 han tenido recomendaciones específicas y focalizadas. Además, (ii) la UNP ha adelantado estudios de riesgo, y ha tomado 626 medidas de protección individuales y colectivas para las personas en proceso de reincorporación. También, (iii) se demostró la presencia permanente de 24 unidades básicas de carabineros (763 efectivos), 69 pelotones del Ejército Nacional y 26 esquemas de protección colectivos de la UNP; (iv) la implementación de 308 esquemas de protección a excombatientes; (v) la reubicación de 191 casos de riesgo; la extracción de urgencia de la zona de riesgo en 16 casos; (vi) la estructuración de un programa de acompañamiento institucional y (vii) la implementación de programas de seguridad y la investigación de homicidios, desapariciones y tentativas con un avance del 51%.
3. Medidas de articulación institucional	El Gobierno afirmó que, desde la Mesa de Coordinación Interinstitucional, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, se han articulado diferentes actores para garantizar la seguridad y protección de los excombatientes.
4. Medidas presupuestales	El Gobierno señaló que se han aumentado las apropiaciones presupuestales destinadas para la implementación del AFP y, particularmente, para las entidades encargadas de garantizar la seguridad de los excombatientes. Por ejemplo, la UNP y la ARN han presentado variaciones significativas en los recursos del PGN durante el período 2018-2021. En 2021, las entidades presentaron un aumento de la apropiación de recursos del PGN respecto del año anterior en un 25% y 78%, respectivamente.

Fuente: salvamento de voto de las magistradas a la Sentencia SU020 de 2022.

En todo caso, estas medidas fueron consideradas insuficientes por la Corte Constitucional. Pese a que eran “resultados que mostrar”, dado su carácter altamente técnico y la manera en que se presentaron al público. Para la Corte:

aunque el Gobierno muestre cifras de cumplimiento, éstas no se corresponden con la realidad, pues los asesinatos, desplazamientos, hostigamientos y estigmatizaciones persisten. Este es un reto impostergable que debe centrar toda la atención estatal y gubernamental. Lamentablemente esto no aparece reflejado en lo que sucede hoy en el país, así el Gobierno tenga resultados que mostrar, los cuales, si bien no son pocos, de ninguna manera pueden calificarse de suficientes, dadas las exigencias del contexto (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU020 de 2022, fundamento jurídico 8.7.79).

Asimismo, el gobierno respondió mediante argucias argumentativas, vale la pena señalar dos ejemplos. Por un lado, según el Gobierno, las medidas de seguridad eran “inmensamente superiores a las que decreta la UNP (Unidad Nacional de Protección)”, esto es, más allá de chalecos antibala, escoltas o carros blindados. A juicio del Gobierno, también entraban en esta categoría “medidas de seguridad como el “Cartel de los más buscados”, que tiene que ver con el Ministerio de Defensa” (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU020 de 2022, Anexo. Cuestionario en sesión técnica). Por otro lado, frente a la pregunta por la existencia de políticas públicas, el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación mencionó que:

En cada uno de los aspectos que corresponden a la implementación de los Acuerdos **el presidente nos ha dado las directrices** de que tenemos que lograr que haya una manifestación política clara respecto de que este es un compromiso del Estado colombiano y que se va a cumplir. Segundo, en cada uno de los aspectos en que invirtamos y tengamos una planeación ambiciosa, de largo plazo, que permita que se aproveche esta oportunidad única para el país, -como lo señaló la Corte Constitucional- de trabajar durante quince años para resolver tantos aspectos que el país necesita y, en cada uno de esos aspectos, que produzcamos unas ejecutorias que le permitan a ese proceso ser irreversible. **Yo atendiendo su pregunta voy a radicar un par de documentos adicionales que pueden ser muy ilustrativos para la Corte sobre los avances que hemos tenido en ese sentido** (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU020 de 2022, Anexo. Cuestionario en sesión técnica, negritas añadidas).

De esta manera, las instituciones políticas han incorporado las contestaciones formales sin respuesta de fondo como medio para actuar ante litigios estructurales, particularmente para hacer frente a los cuestionarios y las medidas de seguimiento judiciales. Algunas de las cuales implican incluso llenar de documentos a los jueces sobre los presuntos avances obtenidos o de cifras y cuadros que dan cuenta de gestiones internas. Además, como es natural en los procesos contenciosos, interpelando las propias facultades de la Corte para adoptar declaraciones ECI y las decisiones estructurales que de ellas devienen. Todo esto en sí mismo es una manera de cumplir, aunque en el fondo no se de respuesta al problema estructural objeto del litigio.

#### 4. A modo de cierre

El acto simbólico de conmemoración de los 20 años de la Sentencia T-025 de 2004 que declaró el ECI en materia de desplazamiento forzado, organizado por la propia Corte Constitucional y que precedió a una de sus sesiones técnicas, llama la atención sobre la capacidad de mantener los problemas estructurales en el marco del discurso jurídico (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, 2023). Pese a los cambios introducidos en las políticas públicas, este, como otros ECI, continúa sin resolverse, pero las decisiones producidas por la Corte hacen parte de las herramientas simbólicas para definir el problema y eventualmente el camino para afrontarlo. Todo esto, sin embargo, dentro de los márgenes del discurso jurídico, en el que tanto las instituciones políticas y judiciales ya han incorporado sus propias prácticas por reproducir sin resolver definitivamente los problemas estructurales.

Los repertorios de seguimiento judicial ya no son de dominio exclusivo de la Corte Constitucional. Ni la declaración de un ECI es de dominio de la Corte, dado que el Consejo de Estado ya hizo una declaración pionera respecto al primer escenario de litigio estructural analizado, ni lo son tampoco las órdenes complejas. Tanto el Consejo de Estado como la Jurisdicción Especial para la Paz han incorporado una serie de acciones que van desde audiencias, sesiones técnicas o solicitudes de información, hasta la vinculación de múltiples instituciones políticas dentro de los procesos.

La Corte Constitucional, por su parte, reclamó este monopolio modificando incluso su propia estructura en pos de la creación de una Sala Especial de Seguimiento. Como quedó en evidencia en el salvamento de voto de las magistradas, esta medida no era necesaria para vigilar el AFP, pues no fue parte de lo acordado por quienes lo suscribieron. Tampoco era necesaria pues ya hay una institucionalidad con alta complejidad prevista por el AFP y que vincula a más de 13 instancias

para garantizar el cumplimiento de todo el acuerdo, y no solo de las medidas de seguridad de los firmantes. De todas maneras, la Corte decidió reproducir sus prácticas de seguimiento y desdibujar la dogmática jurídica de los ECI, duplicando este seguimiento y emitiendo órdenes difusas y complejas.

Los escenarios regulares de litigio estructural han sido incorporados por las instituciones políticas en sus prácticas. En efecto, los actores políticos han aprendido a reaccionar ante las solicitudes judiciales mediante informes que en sí mismos son parte del cumplimiento. Como también lo son la asistencia a innumerables sesiones técnicas para exponerlos. Cumplir incumpliendo, para usar los términos de Pellegrino, se ha incorporado en el *habitus* de las instituciones políticas para mantener los problemas estructurales en los márgenes del discurso jurídico.

## Referencias

BOURDIEU, Pierre. **Poder, derecho y clases sociales**. España. Desclée de Brouwer. 2000.

BOURDIEU, Pierre. Algunas propiedades de los campos. En **Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto** (pp. 119-126). México. Montessoro-Jungla Simbólica. 2002.

BOURDIEU, Pierre. **El sentido práctico**. Buenos Aires. Siglo XXI Editores. 2007.

COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN (CEV). **Informe final: Hay futuro si hay verdad**. 2022. Disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>

Comité Internacional de La Cruz Roja (CICR). **Balance Anual en Colombia. Retos Humanitarios**. 2019. Disponible en <https://www.refworld.org/es/ref/inforpais/cicr/2019/es/129203>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Ley 1922 de 2018**. 18 de julio de 2018. Diario Oficial No. 50.658. Disponible en: [https://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1922\\_2018.html](https://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1922_2018.html)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Ley 1957 de 2019**. Junio 6 de 2019. Diario Oficial. N° 50976. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1957\\_2019.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1957_2019.html)



CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A-Sala Unitaria-, Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Bogotá, D.C., 22 de enero de 2019, **Radicación número: 25000-23-42-000-2019-00018-01(HC)**, Actor: TITO BARRIOS FONSECA, Demandado: ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO LA PICOTA.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, **Acto simbólico: 20 años de la Sentencia T-025/04 que declaró el ECI en la población desplazada**. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=KryBCPIVTWY>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, **Sentencia C-674 de 2017**, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-674-17.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, **Sentencia SU020 de 2022**, Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU020-22.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, **Sentencia T-025 de 2004**, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, **Sentencia T-302 de 2017**, M. P. Aquiles Arrieta Gómez. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-302-17.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. **Auto 004 de 2009**. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. **Auto 110 de 2013**. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/a110-13.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. **Auto 132 de 23 de marzo de 2021**. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2021/A132-21.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. **Auto 2014 de 2023**. M. P. Cristina Pardo Shlesinger. Disponible en: <https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/A201423.htm> -

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto **2224 de 2023**. M. P. Cristina Pardo Shlesinger. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2023/A2224-23.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. **Sentencia T-234 de 2012**. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-234-12.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia **T-760 de 2008**. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-760-08.htm>

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, **AHL4128-2018, radicación n.º 00060**.

CRUZ RODRIGUEZ, Michael. Control constitucional y justicia transicional en Colombia. Los roles judiciales en procesos de paz negociada. **Análisis político**, v. 35, n. 105, p. 242-271, 2022. <https://doi.org/10.15446/anpol.v35n105.107758>.

CRUZ-RODRÍGUEZ, Michael. Decisiones estructurales y seguimiento judicial en Colombia (1997-2017). **Revista Española de Derecho Constitucional**, 117, 167-202, 2019. Doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.117.06>

GOBIERNO DE COLOMBIA Y FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA– EJÉRCITO DEL PUEBLO (FARC-EP). 2016. **Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera**. Disponible en: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11\\_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf)

GUTIÉRREZ, Andres. **El amparo estructural de los derechos**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2018.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ). **Observatorio de Derechos Humanos y conflictividades**. Disponible en: <https://indepaz.org.co/observatorio-de-derechos-humanos-y-conflictividades/>

JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ. **Criterios y metodología de priorización de casos y situaciones**. 2018. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Documents/CriteriosYMetodologiaDePriorizacion.pdf>

JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ. **Auto JEP- SAR AI-008 de 2020**.

JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ. **Auto JEP- SAR AT-057-2020**.

MICHALOWSKI, Sabine, CRUZ- RODRIGUEZ, Michael y MARTINEZ, Hobeth. **¿A quiénes sancionar? Máximos responsables y participación determinante en la jurisdicción especial para la paz. Bogotá.** Dejusticia. 2020. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/09/A-quienes-sancionar.pdf>.

NUNES, Rodrigo. (2010). *Ideal Justice in Latin America: Interests, Ideas, and the Political Origins of Judicial Activism in Brazil and Colombia* [tesis de doctorado]. The University of Texas, Austin.

PELLEGRINO, Silvana. **Incumplir cumpliendo: una etnografía al papeleo del Auto 004.** Tesis (Doctorado en Antropología). Departamento de Antropología, Universidad de los Andes (Bogotá), 2017. <http://hdl.handle.net/1992/61273>

PELLEGRINO, Silvana. Cifras de papel: la rendición de cuentas del Gobierno colombiano ante la justicia como una manera de incumplir cumpliendo. **Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología**, [S. l.], v. 1, n. 42, p. 3–27, 2021. DOI: 10.7440/antipoda42.2021.01. Disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/antipoda/article/view/2131> Acceso em: 16 mar. 2024.

PUGA, Gabriela. Litigio estructural [tesis doctoral]. 2013. Universidad de Buenos Aires.

SANDOVAL, Clara, MARTÍNEZ-CARRILLO, Hobeth y CRUZ-RODRÍGUEZ, Michael. The Challenges of Implementing Special Sanctions (*Sanciones Propias*) in Colombia and Providing Retribution, Reparation, Participation and Reincorporation, **Journal of Human Rights Practice**, Volume 14, Issue 2, July 2022, Pages 478–501, <https://doi.org/10.1093/jhuman/huac032>