

## **Sentencia C-309/17**

### **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos formales mínimos**

*De conformidad con el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir requisitos formales mínimos, que se concretan en (i) señalar las normas acusadas y las que se consideran infringidas; (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado; (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario, y (iv) presentar las razones de la violación.*

### **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia**

### **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ineptitud de cargos basados en parámetros de control inexistentes**

### **REGULACION DEL PLEBISCITO-Normas que constituyen parámetro de control no contemplan el deber presidencial de incluir el texto de la pregunta que se hace al pueblo en el informe que se presenta al Congreso**

*El Presidente debe presentar un informe sobre su intención política de someter a plebiscito una política pública, pero ninguna de estas fuentes normativas hace referencia al deber de presentar al Congreso el texto de la pregunta en cuestión. Eventualmente, la demandante se basa en la regulación pertinente sobre el referendo, en la que el informe que el Presidente presenta al Congreso debe incluir el texto sometido a consideración de los ciudadanos y ciudadanas. Sin embargo, esta exigencia no se evidencia en el caso del plebiscito, ni la accionante demuestra, a través de una interpretación sistemática de las normas estatutarias y constitucionales pertinentes, que deba aplicarse a dicho mecanismo de participación la regulación del referendo.*

### **DEMANDA CONTRA FORMULACION DE LA PREGUNTA AL PUEBLO EN UN PLEBISCITO-Debe tomar en consideración el contexto normativo en que se realiza**

*Dejar de lado en la formulación del cargo la existencia de una Ley Estatutaria que es el fundamento normativo del Decreto 1391 de 2016 (objeto de censura); el hecho de que en esa Ley (1806 de 2016) se definió el Acuerdo celebrado entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las Farc de la misma manera a como se identifica en la formulación de la pregunta en el plebiscito de 2 de octubre de 2016; y no tomar en consideración la existencia de un pronunciamiento definitivo de esta Corporación que, en sede de control*

*integral de constitucionalidad, no encontró un problema de inconstitucionalidad en que el Acuerdo se denominara de esa forma, hace que el cargo no posee fuerza suficiente para generar un problema de relevancia constitucional.*

#### **ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Incumplimiento del requisito de certeza**

*El cargo según el cual el plebiscito se efectuó con un acuerdo parcial, pues aún existían aspectos por negociar, así como asuntos mencionados en comunicados de prensa pero no integrados al Acuerdo Final [...] carece de certeza, pues de acuerdo con información pública, disponible en portales de Internet igualmente públicos, es un hecho notorio que el Acuerdo Final sometido a votación del pueblo el 2 de octubre de 2016 se hallaba disponible en su integridad desde el 26 de agosto de 2016. Es cierto que las partes indicaron la existencia de problemas en la numeración, pero no encuentra la Sala comprobado que las negociaciones siguieran en curso. Más aún, la fuente que cita sobre este punto la demandante no tiene el contenido que esta le atribuye.*

#### **DIVULGACION, PUBLICACION Y PROMOCION-Diferencias**

*Conforme a la Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones, divulgar o publicar “significa poner a disposición en una forma de acceso general a los miembros del público e incluye la impresión, emisión y las formas electrónicas de difusión”. Mientras que, promocionar o apoyar implica que se muestre el Acuerdo Final como una decisión política favorable para el destino del Estado y en ese sentido se busca cumplir el objetivo de un voto ciudadano por el “sí”. Entonces, es posible diferenciar la finalidad que tiene la divulgación o publicación de la que cumple la promoción. En las primeras, se busca proteger el derecho a una información veraz e imparcial, y, con ello, la libertad del elector. En la segunda tiene el objetivo de lograr el apoyo al plebiscito resaltando las cualidades favorables del Acuerdo. En consecuencia, el Artículo 5° impone al Gobierno Nacional la obligación de poner a disposición de la ciudadanía el contenido íntegro del Acuerdo Final para garantizar el derecho a la información y la libertad del elector.*

#### **PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA-Incidencia en mecanismos de participación ciudadana**

#### **INFORMACION VERAZ, OBJETIVA, IMPARCIAL Y SUFICIENTE SOBRE EL ASUNTO SOMETIDO A PLEBISCITO- Presupuesto esencial para el ejercicio del derecho al voto**

**DEBER DE INCORPORAR UN CRITERIO DIFERENCIAL EN LA PUBLICACION Y DIVULGACION DE LOS ACUERDOS-**Se requiere para asegurar la participación informada y libre de pueblos indígenas y personas en situación de discapacidad

**OBLIGACION DE PUBLICACION Y DIVULGACION DEL ACUERDO FINAL CON UN CRITERIO DIFERENCIAL DE ACCESIBILIDAD-**Alcance

**PUBLICACION Y DIVULGACION-**Diferencias

*La primera [publicación] se refiere al deber del Gobierno Nacional de publicar, a través de los medios oficiales establecidos por la Ley (y específicamente por la Estatutaria sobre el plebiscito especial) la integridad del acuerdo suscrito con las Farc EP [...] una vez satisfecha la publicación del acuerdo, la obligación siguiente [divulgación] radicaba en su adecuada difusión, transparente y veraz. Esta divulgación, como se puede constatar en los distintos numerales del artículo 5° de la Ley Estatutaria 1806 de 2016, incluye también la presentación de síntesis informativas sobre los puntos centrales del Acuerdo, así como el diseño de la citada estrategia de divulgación con un criterio de diversidad, que ocupa a la Sala en esta oportunidad. Esta diferencia entre publicación integral y estrategia compleja de divulgación (que incluye diversos medios de comunicación, idiomas de pueblos étnicamente diferenciados, y formatos para el acceso al documento por parte de las personas en situación de discapacidad) permite encontrar el equilibrio adecuado entre las posiciones de las partes. No basta, desde esta perspectiva, para cumplir con la obligación constitucional, con traducir el Acuerdo, o una síntesis de sus puntos principales, a seis lenguas o idiomas de pueblos étnicamente diferenciados. Pero, sí es posible desarrollar una estrategia basada en la traducción sucesiva a todos los idiomas del país de, al menos, los elementos centrales que componen los acuerdos de paz.*

Referencia: Expediente D-11664, D-11675 y D-11687

Actores: Paola Andrea Holguín (D-11664), Marco Fidel Ramírez Antonio (D-11675) y Paloma Valencia Laserna y Alfredo Ramos Maya (D-11687)

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1391 de 2016, “por el cual se convoca a un plebiscito y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente (e):

## HERNÁN CORREA CARDOZO

Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

### SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

1. La ciudadana Paola Andrea Holguín Moreno formuló demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad del Decreto 1391 de 2016 “*Por el cual se convoca a un plebiscito y se dictan otras disposiciones*”, al considerarlo contrario a los artículos 1, 2, 29 y 104 de la Constitución Política. Este proceso fue identificado con el radicado **D-11664**<sup>1</sup>.

A su vez, el ciudadano Marco Fidel Ramírez Antonio ejerció “*medio de control de nulidad por inconstitucionalidad*”, previsto en el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, contra la expresión “**Paz**” contenida en el artículo 1º del mismo Decreto.

La demanda se identifica con el número de radicación **D-11675**<sup>2</sup> y fue presentada inicialmente ante la Sección Quinta del Consejo de Estado, que mediante auto del 1º de septiembre de 2016<sup>3</sup> remitió el expediente por competencia a esta Corporación. Según la alta Corporación:

*“[...] Si bien es cierto, en principio la competencia para conocer de la nulidad por inconstitucionalidad de los decretos expedidos por el Gobierno Nacional se encuentra en cabeza del Consejo de Estado, la misma, como ya se dijo, es residual y para el caso específico de los vicios de procedimiento en la convocatoria o realización de los plebiscitos la competencia se encuentra atribuida de manera expresa por la Carta Política a la Corte Constitucional como máxima autoridad a la que se le confía la guarda de la integridad y supremacía de nuestra carta Política. (...) Así las cosas, comoquiera que el actor cuestiona la forma en la que se encuentra redactada la pregunta en la convocatoria a un plebiscito del orden nacional, que aunque contenida en un decreto dictado por el Gobierno Nacional –el Decreto 1391 de*

<sup>1</sup> La demanda fue radicada el 07 de septiembre de 2016. (Folio 1).

<sup>2</sup> La demanda fue radicada en la Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado el 31 de agosto de 2016 (Folio 8).

<sup>3</sup> Folios 10 a 15. Consejo de Estado – Sección Quinta. Radicación No. 11001032800020160005900. MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

***2016- el Consejo de Estado no puede asumir su conocimiento en la medida en que dicho examen recae sobre un posible vicio de procedimiento en su convocatoria, estudio que concierne a la Corte Constitucional.***” (Se destaca).

Igualmente, los ciudadanos Paloma Valencia Laserna y Alfredo Ramos Maya promovieron “*medio de control de nulidad por inconstitucionalidad*”, previsto en el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, contra el artículo 1º (parcial) del mismo Decreto, por considerarlo contrario a los artículos 1, 2, 3, 40, 95.5, 209, 237.2 y 258 de la Carta Política; a los artículos 1º y 5º de la Ley 1806 Estatutaria de 2016; y a los artículos 37 y 38 b) de la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

Esta demanda, de radicado D-11687<sup>4</sup>, fue presentada ante la Sección Primera del Consejo de Estado, Corporación que, a través del auto del 12 de septiembre de 2016, la remitió a la Corte Constitucional por competencia<sup>5</sup>, al estimar “*que el numeral 3º in fine del artículo 241 de la Constitución encomienda expresamente a la Corte Constitucional el control de constitucionalidad sobre los plebiscitos del orden nacional. Y señala que en este evento el control solo podrá ejercerse por razón de los vicios de procedimiento en la convocatoria o de su realización. En consecuencia, dado que constitucional y legalmente corresponde al Consejo de Estado conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad que interpongan contra decretos de carácter general dictados por el Gobierno cuyo conocimiento no pertenezca a la Corte Constitucional, en el sub examine no se activa dicha competencia, que al ser residual queda excluida en virtud de la atribución expresa efectuada al Supremo Intérprete de la Constitución*”.

La Sala Plena decidió, en sesión del 21 de septiembre del 2016, acumular los expedientes y disponer su reparto a este despacho.

La Magistrada Sustanciadora admitió las demandas mediante auto del 7 de octubre de 2016 y ordenó comunicar la iniciación del proceso a diversas autoridades públicas, universidades, instituciones, organizaciones sociales y políticas y ciudadanos.<sup>6</sup> Además, ordenó correr traslado al Procurador General

<sup>4</sup> La demanda fue presentada en la Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado el 05 de septiembre de 2016 (folio 33).

<sup>5</sup> Folio 35 a 62. Consejo de Estado – Sección Primera. Radicación No. 11001032400020160044900. MP. Guillermo Vargas Ayala.

<sup>6</sup> Al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso de la República. Asimismo, solicitó emitir concepto sobre la norma demandada al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Alto Comisionado para la Paz, al Alto Consejero para el Postconflicto, la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos, los Delegados de la Mesa de la Habana, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Agencia Colombiana para la Reintegración, al Centro Nacional de Memoria Histórica, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, la Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia y al Director de Human Rights Watch para las Américas, la Federación Colombiana de Municipios y la Federación Nacional de Departamentos, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y el Consejo Regional Indígena de Tolima (CRIT), las Comunidades Negras (PCN), la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados

de la Nación con el fin de que rindiera concepto sobre el asunto y fijar en lista el proceso para efectos de las intervenciones ciudadanas (CP art 242 num. 1 y 2).

2. El ciudadano Marco Fidel Ramírez Antonio, accionante en la demanda con radicado D-11675, solicitó que se *“aplique el orden de prelación y de turnos a los expedientes de la referencia relacionados con el Plebiscito”*. Por su parte, la ciudadana Paola Andrea Holguín Moreno, demandante del expediente con radicado 11664, requirió a la Corte el retiro de la demanda y la devolución de copias y anexos del expediente. La solicitud fue rechazada, mediante auto del 7 de octubre de 2016, por ser improcedente. Finalmente, los accionantes Alfredo Ramos Maya y Paloma Valencia Laserna expresaron su voluntad de retirar la demanda que se distingue con el número de radicación **D-11687**.

3. El 20 de octubre de 2016 el ciudadano Marco Fidel Suárez Ramírez Antonio recusó a la Magistrada Sustanciadora, por cuanto a su juicio dio declaraciones a los medios de comunicación *“que pueden ser entendidas como una ‘conceptualización sobre la pregunta del plebiscito’”*. La recusación fue interpuesta oportunamente y por quien tenía legitimación para ello. La Corte Constitucional rechazó unánimemente la recusación en Sala Plena, por falta de pertinencia.

---

(AFRODES), la Corporación Cimarrón, la Ruta Pacífica de las Mujeres, la Red Nacional de Mujeres y el Grupo Mujer y Sociedad, Colombia Diversa y al Colectivo Entre Tránsitos, la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), al Centro de Estudios en Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA), el Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” (CAJAR), al Observatorio del Caribe Colombiano, al Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, la Fundación Ideas para la Paz (FIP), la Fundación Saldarriaga y Concha, la Fundación Paz y Reconciliación, la Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y Contra la Guerra (REDEPAZ), a las Facultades y/o Departamentos de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de Antioquia, la Universidad del Valle, la Universidad del Cauca, la Universidad Industrial de Santander (UIS) y la Universidad de Cartagena, a las Facultades de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, la Universidad de los Andes, la Universidad del Rosario, la Universidad Libre de Colombia –Sede Bogotá–, la Universidad Sergio Arboleda, la Universidad Eafit, la Universidad de Medellín, la Universidad Icesi, la Universidad del Norte y la Universidad del Sinú, al Instituto de Estudios Sociales y Culturales –PENSAR– de la Universidad Javeriana, al programa de maestría en Construcción de Paz de la Universidad de los Andes y al Grupo de Investigación en Derecho Público de la Universidad del Rosario, al Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), al Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia y al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, a las expertas María Emma Wills, asesora de la Dirección General del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH); María Victoria Uribe Alarcón, profesora asociada de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Rosario; Sandra Borda Guzmán, Decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, y María Teresa Uribe de Hincapié, profesora titular de la Universidad de Antioquia; y a los expertos padre Francisco de Roux, fundador del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio; Plinio Apuleyo Mendoza García, periodista y diplomático colombiano; Iván Orozco Abad, profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes, y Daniel Pécaut, Director de Estudios de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (Ehess) francesa, los Directores y Presidentes de los siguientes Partidos y Movimientos Políticos: Alianza Social Independiente, Alianza Verde, Autoridades Indígenas de Colombia AICO, Bancada Afrocolombiana, Bancada Indígena, Cambio Radical, Centro Democrático, Conservador Colombiano, Fundación Ébano de Colombia Funeco, Liberal Colombiano, Movimiento Independiente de Renovación Absoluta “MIRA”, Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS, Movimiento de Integración Regional – MIR, Movimiento Político Cien por Ciento por Colombia, Opción Ciudadana, Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U, Polo Democrático Alternativo y Por un Huila Mejor.

4. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

## **II. NORMA DEMANDADA**

5. A continuación, se transcribe el texto completo del Decreto 1391 de 2016, que fue impugnado en su integridad en la demanda con radicado D-11664. En el texto se destacan con subrayas y negrilla los apartes que fueron objeto de cuestionamiento en las demandas D-11675 y D-11687:

### **“DECRETO 1391 DE 2016**

Por el cual se convoca a un plebiscito y se dictan otras disposiciones

#### **EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales en particular en desarrollo de los artículos 103 de Constitución Política y el artículo 1 ° de la Ley 1806 de 2016 y

#### **CONSIDERANDO:**

Que el artículo 103 de la Constitución Política establece que el plebiscito es uno de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía.

Que el artículo 1° de la Ley 1806 de 2016 autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a someter a consideración del pueblo mediante plebiscito, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que en virtud de lo establecido en el artículo 2° de la Ley 1806 de 2016, el Presidente de la República, mediante comunicación del 25 agosto de 2016 con la firma de todos los ministros, informó al Congreso su intención convocar a un plebiscito para someter a consideración del pueblo el Acuerdo Final para Terminación del Conflicto y la Construcción una Paz Estable y Duradera, y fijó el domingo 2 de octubre de 2016 como la fecha en que se llevará a cabo la votación.

Que el de agosto de 2016, el Congreso de la República se pronunció sobre el informe del plebiscito y avaló la realización del mismo.

Que el artículo 33 de la Ley 1757 de 2015 establece que dentro de los 8 días siguientes al concepto de la corporación pública de elección popular para el plebiscito, el Presidente de la República

fijará fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación del mecanismo de participación ciudadana correspondiente y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución.

DECRETA:

Artículo 1. Convocatoria.- **Convocase al pueblo de Colombia para que el domingo 2 de octubre de 2016, en ejercicio de su soberanía, decida si apoya o rechaza el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.**

Con este propósito, el pueblo responderá, sí o no, a la siguiente pregunta: **«¿Apoya usted el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera?»**

De conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 2º de la Ley 1806 de 2016, «se entenderá que la ciudadanía aprueba este plebiscito en caso de que la votación por el sí obtenga una cantidad de votos mayor al 13% del censo electoral vigente y supere los votos depositados por el no».

Artículo 2. Organización electoral. La organización electoral garantizará el cumplimiento de los principios de la administración pública y la participación en condiciones de igualdad, equidad, proporcionalidad e imparcialidad en los términos que fija la Ley 1806 de 2016 y demás normas legales pertinentes.

Artículo 3. Campañas. Con sujeción a las normas vigentes, a partir de la fecha se podrán desarrollar campañas a favor o en contra del plebiscito.

Artículo 4. Acompañante para votar. De conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 163 de 1994, los ciudadanos que padezcan limitaciones y dolencias físicas que les impidan valerse por sí mismos, podrán ejercer el derecho al sufragio acompañados hasta el interior del cubículo de votación, sin perjuicio del secreto del voto. Así mismo, bajo estos lineamientos, podrán ejercer el derecho al voto las personas mayores de ochenta (80) años o quienes padezcan problemas avanzados de visión.

Las autoridades electorales y de policía prestarán toda la colaboración necesaria y darán prelación en el turno de votación a estas personas.

Artículo 5. Información de resultados. El día del plebiscito, mientras tiene lugar el acto de votación, los concesionarios del servicio de radiodifusión sonora, los espacios de televisión del servicio de televisión abierta y por suscripción y los contratistas de los canales regionales y locales, podrán suministrar información sobre el número de personas que emitieron su voto, señalando la identificación de las correspondientes mesas de votación, con estricta sujeción a la normas vigentes.

Después del cierre de la votación, los medios de comunicación citados podrán suministrar información sobre los resultados provenientes de las autoridades electorales.

Cuando los medios de comunicación difundan datos parciales, deberán indicar la fuente oficial en los términos de este artículo, el número de mesas del cual proviene el resultado respectivo, el total de mesas y los porcentajes correspondientes al resultado que se ha suministrado.

Artículo 6. De las encuestas, sondeos y proyecciones electorales. Toda encuesta de opinión al ser publicada o difundida tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, la fuente de su financiación, el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, las preguntas concretas que se formularon, el área y la fecha o período de tiempo en que se realizó y el margen de error calculado.

El día de la votación los medios de comunicación no podrán divulgar proyecciones con fundamento en los datos recibidos, ni difundir resultados de encuestas sobre la forma como las personas decidieron su voto o con base en las declaraciones tomadas a los votantes sobre la forma como piensan votar o han votado el día del plebiscito.

Artículo 7. Información sobre orden público. En materia de orden público, el día del plebiscito, los medios de comunicación solo transmitirán las informaciones confirmadas por fuentes oficiales.

Artículo 8. Prelación de mensajes. Desde el viernes 30 de septiembre hasta el lunes 3 de octubre de 2016, los servicios de telecomunicaciones darán prelación a los mensajes emitidos por las autoridades electorales.

Artículo 9. Uso de celulares y otros aparatos en los puestos de votación. Durante el plebiscito no podrán usarse dentro del puesto de votación, teléfonos celulares, cámaras fotográficas o de video

entre las 8:00 a.m. y las 4:00 p.m., salvo los medios de comunicación debidamente identificados.

Artículo 10. Ley seca. Quedan prohibidos en todo el territorio nacional la venta y el consumo de bebidas embriagantes desde las seis (6) de la tarde del día sábado 1° de octubre hasta las seis (6) de la mañana del día lunes 3 de octubre de 2016.

Las infracciones a lo dispuesto en este artículo serán sancionadas por los alcaldes, inspectores de policía y comandantes de estación de acuerdo con lo previsto en los respectivos Códigos de Policía.

Artículo 11. Porte de armas. Las autoridades militares de que trata el artículo 32 del Decreto Ley 2535 de 1993 adoptarán las medidas necesarias para la suspensión general de los permisos para el porte de armas en todo el territorio nacional, desde el viernes 30 de septiembre hasta el miércoles 5 de octubre de 2016, sin perjuicio de las autorizaciones especiales que durante estas fechas expidan las mismas.

Parágrafo. Las autoridades militares de que trata este artículo podrán ampliar este término de conformidad con lo que recomienden los Consejos Departamentales de Seguridad, para prevenir posibles alteraciones del orden público.

Artículo 12. Tránsito de vehículos automotores y de transporte fluvial. Los gobernadores y/o los alcaldes, de conformidad con la recomendación del respectivo Consejo Departamental o Municipal de Seguridad o en los correspondientes Comités Territoriales de Orden Público, podrán restringir la circulación de vehículos automotores, embarcaciones, motocicletas, o de estas con acompañantes, durante el periodo que se estime conveniente, con el objeto de prevenir posibles alteraciones del orden público.

Artículo 13. Toque de queda. Los gobernadores o alcaldes de acuerdo con sus facultades legales, y acorde con la recomendación del Consejo Departamental o Municipal de Seguridad o de los respectivos Comités Territoriales de Orden Público, y durante el periodo que se estime conveniente, podrán decretar el toque de queda con el objeto de prevenir posibles alteraciones del orden público.

Artículo 14. Comunicación a la Registraduría. Por conducto del Ministerio del Interior, comuníquese al Registrador Nacional del Estado Civil la convocatoria al Plebiscito dispuesta en el presente Decreto con el objeto de que adopte las medidas pertinentes.

Artículo 15. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”

### III. LAS DEMANDAS

#### 6. Expediente **D-11664**.

La demandante considera que la totalidad del Decreto es violatorio de los artículos 1, 2, 29 y 104 de la Constitución Política.

En primer lugar, afirma que existen vicios de procedimiento en la expedición del Decreto. Al respecto, explica que el 29 de agosto de 2016 el Congreso votó y aprobó un informe presentado por el Presidente de la República, en el que decide convocar al pueblo, mediante un plebiscito, para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto con el grupo guerrillero de las FARC. Según la ciudadana, la aprobación se dio con violación al *“debido proceso constitucional de creación normativa”*, pues el Congreso no conoció previamente la pregunta que sería consultada a los ciudadanos. Así que, omitió hacer *“el respectivo control que la Ley 1757 de 2015 en sus artículos 20 y 38 le asigna como función”*.

En segundo lugar, manifiesta que el principio democrático de participación fue quebrantado en la convocatoria al plebiscito realizada por el Gobierno Nacional, pues *“construyó el plebiscito que quiere que le respondan dejando al pueblo maniatado y sin salida frente a la posibilidad de manifestarse de una forma clara, transparente y sin presiones a lo que verdaderamente es el objeto de la consulta ciudadana”*.

En tercer lugar, sostiene que la formulación y contenido de la pregunta sometida a consideración del pueblo no *“satisface los requisitos [establecidos en el] inciso b) del artículo 38 de la Ley 1757 de 2015”*, pues la pregunta no fue redactada de forma clara ni en términos neutrales, sino que busca provocar una respuesta afirmativa; en contravía a lo ordenado en la sentencia C-379 de 2016,<sup>7</sup> según la cual la pregunta formulada a los ciudadanos no puede ser manipulada o dirigida a que se vote en un sentido específico. Ello vulnera la libertad del elector, por cuanto *“[l]a pregunta no puede estar dirigida a si se apoya o no la paz pues ésta es un derecho fundamental que no puede servir de cortina para que el pueblo caiga en la trampa de aprobar un Acuerdo entre el Gobierno y las FARC bajo la adulteración de la pregunta”*. Insiste en que el Congreso de la República *“no conoció la pregunta antes de aprobar el informe del Presidente para convocar el plebiscito, situación que impidió hacer un control sobre la claridad de la pregunta como lo ordena la ley”*.

---

<sup>7</sup> MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Gloria Ortíz Delgado, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva.

En particular, la accionante propone que la inclusión del vocablo “paz” que “es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento” y la correlativa exclusión de las palabras “gobierno” y “FARC”, demuestran que la pregunta sometida a plebiscito: (i) no es específica, pues no se refiere al Acuerdo alcanzado entre el Gobierno y las FARC en La Habana, (ii) manipula al electorado pues “este Acuerdo solo traerá la desmovilización de una facción de las FARC, lo que significa que el país tendrá que enfrentar las amenazas que producen su disidencia, el ELN, las BACRIM, la delincuencia común y las nuevas violencias que puedan derivarse del Acuerdo Final”, (iii) “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, por lo tanto sería inconstitucional ir en contra de la paz, que es como se plantea la pregunta” y (iv) “es necesario separar la palabra ‘paz’ de algo que le es muy diferente como un Acuerdo Final celebrado con un grupo armado de muchos que existen en el país”.

#### 7. Expediente D-11675.

El ciudadano Marco Fidel Ramírez Antonio solicita que se declare la inconstitucionalidad de la expresión “paz”, contenida en el artículo 1° del Decreto 1391 de 2016, porque considera que la inclusión de ese vocablo en la pregunta “constituye una inducción a los votantes hacia el sí, puesto que todos los nacionales están en el deber de trabajar por la paz.”

El accionante indica que, con la inclusión de la palabra “paz” en la pregunta sometida a aprobación del pueblo, el Gobierno Nacional “se extralimita de lo ordenado por la sentencia de constitucionalidad en lo que corresponde a elaborar la pregunta del plebiscito en forma clara con el fin de evitar que la voluntad del ciudadano sea manipulada o inducida, con base a que la paz es un derecho fundamental establecido en el Artículo 22 de la Constitución Política y tal cual como está redactada la pregunta induce al elector, cuando se hace mención al tema de la paz”. Desde el punto de vista del accionante, la extralimitación se evidencia en que: (i) genera confusión porque “trasmite la idea de que la refrendación popular es sobre el contenido y el alcance del derecho a la paz”, (ii) “genera una confusión entre divulgar o publicar y promocionar o apoyar”, en los términos expresados por la Corte Constitucional en la sentencia C-379 de 2016; y, (iii) “genera confusión e inducción puesto que la Constitución Política de Colombia es considerada jurisprudencialmente una ‘Constitución para la paz’”.

#### 8. Expediente D-11687.

Los ciudadanos Paloma Valencia Laserna y Alfredo Ramos Maya consideran que las expresiones subrayadas del artículo 1° acusado son contrarias a los artículos 1, 2, 3, 40, 95.5, 209, 237.2 y 258 de la Carta Política, y a los artículos 1° y 5° de la Ley 1806 Estatutaria de 2016 y 37 y 38 b) de la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

Manifiestan que el Decreto desconoce los lineamientos de la Ley 1806 de

2016<sup>8</sup>, en tanto (i) la convocatoria para la refrendación del acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC, solo podía realizarse una vez existiera, es decir, hubiese sido suscrito por las partes de manera íntegra e inmodificable, (ii) los acuerdos no los firmó el Presidente de la República, en consideración a que los mismos no han sido refrendados, (iii) tampoco fueron suscritos por los representantes de las FARC en forma válida, ya que fueron firmados con rúbricas apócrifas o con sus “*alias*”, (iv) los acuerdos no están completos ya que hacen falta los numerales 3.3. y 6.4 así como el anexo X1 que forma parte del punto 3.1.4.3., aún hay aspectos en negociación, (v) los acuerdos sujetos a refrendación son parciales y excluyen muchos apartes contenidos en comunicados de prensa, que no fueron presentados ante el Congreso ni ante la ciudadanía, como por ejemplo, el mecanismo para la escogencia de la jurisdicción especial para la paz (comunicado conjunto No. 88) y (vi) los acuerdos parciales no fueron divulgados en todas las lenguas nativas de las comunidades étnicas que se asientan en el territorio, solo fueron traducidos a seis idiomas, a saber: *Creole, Ri Palenque, Uitoto, Nasa Yuwe, Namtrik e Ikun*, tampoco se encuentran en lenguaje braille para aquellas personas en situación de discapacidad visual.

En segundo término, señalan que el Decreto 1391 de 2016 viola la libertad y lealtad que se le deben al elector y desconoce los parámetros establecidos en la sentencia C-379 de 2016,<sup>9</sup> debido a la formulación tendenciosa, equívoca e inductiva de la pregunta. En este sentido, afirman que *“el actual mecanismo como está concebido anula la democracia al violentar manifiestamente el núcleo central del voto”*. La califican como tendenciosa *“toda vez que manifiesta parcialidad. Quién vota SÍ, lo hace por la paz estable y duradera, en tanto que quien vota NO, lo hace en contra de la paz estable y duradera. No solamente hay una connotación abiertamente negativa para quien vota NO, sino que además asume –sin que aquello sea una verdad probada– que estos acuerdos conducen a la paz estable y duradera, descartando de plano los argumentos contrarios, según los cuales el contenido de premio e impunidad de los acuerdos no nos acercará a la paz”*. Sostienen que es equívoca porque se excluyó la palabra FARC en la pregunta, *“toda vez que aquella organización terrorista tiene tan baja aceptación entre los colombianos”*. Con ello se busca *“confundir a los electores y, eliminar los factores que podrían ir en contra en la votación”*. Y, finalmente, manifiestan que con la inclusión de la palabra paz en la pregunta *“se está haciendo de forma disfrazada una alusión al derecho fundamental a la paz. Con ello juega con las expectativas naturales que todo ciudadano tiene de vivir en paz”*.

En tercer término, consideran que el Decreto demandado es ilegal, dado que adolece de vicios en su formación, pues no fue firmado por el Presidente de la

<sup>8</sup> *“Por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*.

<sup>9</sup> MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Gloria Ortíz Delgado, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva.

República. Explican que al *“revisar detenidamente el documento que hoy nos ocupa, se encuentra que el mismo contiene una primera firma sobre la cual no existe certeza de que se trate de la firma del presidente. Lo anterior, ya que al revisar más de 60 leyes y decretos por él proferidos, se encuentran tres rúbricas diferentes en estos documentos, hecho que implica una expedición irregular del mismo.”*

#### IV. INTERVENCIONES

##### **Centro Nacional de Memoria Histórica**

9. El Coordinador del Grupo de Trabajo de Respuesta a Requerimientos Administrativos y Judiciales Orientados a la Reparación Integral y Colectiva de las víctimas del conflicto armado interno<sup>10</sup> afirma que el Centro Nacional de Memoria Histórica se reserva el derecho de rendir concepto, dado que no tiene la competencia para hacerlo. Agrega como limitación práctica que *“las experticias del CNMH no son relevantes para resolver sobre los cargos por sustitución de la Constitución argumentados por el accionante”*.

##### **Federación Colombiana de Municipios**

10. El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios<sup>11</sup> solicita a la Corporación declarar la **exequibilidad** de la norma demandada. En su concepto, la acusación relacionada con el hecho de que el Congreso haya aprobado la iniciativa presidencial de convocar un plebiscito sin que se incluyera la pregunta en el informe presentado es una afirmación definida, sujeta a prueba y *“si ésta no se solicitó en la demanda ni se decretó por la Señora Magistrada Sustanciadora, la falta de ese medio de convicción obligará a declarar la exequibilidad del Decreto acusado, por falta de demostración del supuesto en que se funda la demanda”*. Además, afirma que *“de ser cierto que no se conocía la pregunta, aún si eso supusiera una irregularidad, no parece que la misma pueda tener la trascendencia suficiente para viciar el procedimiento”*. Finalmente, señala con respecto a la claridad de la pregunta formulada, que no comparte las apreciaciones de la demanda y las califica como subjetivas.

##### **Universidad Libre**

11. La Universidad Libre solicita declarar inexecutable el Decreto 1391 de 2016. En su criterio, los argumentos de los accionantes evidencian su inconstitucionalidad, pues la pregunta induce al electorado al error; añade que *“debió formularse una pregunta de tal forma que no permitiera al elector*

<sup>10</sup> El ciudadano Luis Carlos Sánchez Díaz. La intervención obra a folio 280 del expediente de constitucionalidad.

<sup>11</sup> El ciudadano Gilberto Toro Giraldo. La intervención obra a folios 281 al 282 del expediente de constitucionalidad.

*divagar en cuanto a lo que se le preguntaba, e incluir precisiones en la pregunta como las partes firmantes del acuerdo, entre otros.”*

También afirma que no existió un tiempo prudencial para que el electorado analizara el Acuerdo Final, para el ejercicio de la democracia, y existieron problemas para el acceso del mismo a personas con otros dialectos, bajo criterios de enfoque diferencial.

Finalmente, aporta los siguientes argumentos adicionales: (i) el ciudadano requería un período más amplio para conocer el contenido del acuerdo, reflexionarlo y discutirlo. Según la jurisprudencia, el plazo debía ser de entre uno y cuatro meses; pero se hizo el mes siguiente a la firma: treinta días que se dividieron en quince de trámites del Consejo Nacional Electoral y los quince restantes para la difusión del acuerdo. (ii) No se cumplió la obligación de traducir el Acuerdo Final, lo que implicó una violación de los derechos de los sectores minoritarios. (iii) Si la corte declara la inexecutable del Decreto que convocó al Plebiscito, puede (iii.1) oficiar al Gobierno Nacional para que convoque un nuevo plebiscito, conforme con las reglas legales y jurisprudenciales pertinentes; o (iii.2) que el Presidente, en ejercicio de sus funciones autónomas para preservar el orden público, decida no convocarlo.

### **Universidad Sergio Arboleda**

12. La Institución educativa destaca la importancia de que la Corte Constitucional establezca el alcance del control de constitucionalidad con respecto a los plebiscitos de orden nacional. En primera instancia, solicita un pronunciamiento que precise si son procedentes las medidas cautelares en un proceso de control posterior de constitucionalidad, *“si bien no para este caso, en el cual los tiempos no brindaron la ocasión y la oportunidad, si para los casos por venir, en los cuales esta cuestión será objeto de debate y de incertidumbre”*. En segundo lugar, advierte la relevancia de que en el pronunciamiento se incluya una interpretación sistemática del numeral 3 del artículo 241 de la Constitución, en la que se definan los vicios de procedimiento<sup>12</sup> y de realización del plebiscito.<sup>13</sup> En tercera instancia, sostiene

<sup>12</sup> *“En cuanto a los vicios de procedimiento, será necesario empezar por (i) definir, como parece seguirse del artículo 242.3 (sic) de la Constitución, que la eventual demanda de inconstitucionalidad está sometida al término de caducidad de un año, contado a partir de la publicación del respectivo acto; proseguir por (ii) determinar cuál es el alcance de la palabra convocatoria, para saber si ella se refiere exclusivamente al decreto que convoca al plebiscito o si también incluye el proceso que lo antecede, para incluir lo actuado ante las dos cámaras del Congreso de la República y lo relativo al informe del Presidente de la República de su intención de realizar un plebiscito y otras actuaciones; continuar por (iii) establecer una serie de criterios objetivos sobre los vicios de procedimiento, para distinguir los subsanables de los insubsanables y, en consecuencia, la posibilidad de proseguir con el trámite relativo al plebiscito o no; avanzar en (iv) diseñar una metodología para juzgar estos vicios, como existe, para los vicios del proceso de formación de reformas constitucionales la metodología del juicio de sustitución de la sustitución (sic); y culminar por (v) dejar en claro si en estos casos proceden o no medidas cautelares de suspensión de los efectos del decreto que hace la convocatoria al plebiscito.”*

<sup>13</sup> *“En cuanto a los vicios en la realización del plebiscito, que parecen referirse a los ocurridos en la jornada electoral, habrá necesidad de (i) fijar unos criterios para deslindar las competencias de la Corte Constitucional de las competencias de entes administrativos como la Registraduría Nacional del Estado Civil o el Consejo Nacional Electoral y de entes judiciales como la jurisdicción de lo contencioso administrativo y,*

la necesidad de determinar cuáles son los requisitos legales exigidos respecto del informe que debe rendir el Presidente de la República al Congreso sobre su intención de convocar a un plebiscito, dado que las normas que regulan el asunto no hacen referencia a la exigencia de acompañar el informe de un documento anexo. Desde su punto de vista, *“no se aprecia de que (sic) manera la no inclusión del referido anexo, o su inclusión defectuosa, pueda afectar el procedimiento de convocatoria, en cuanto atañe al trámite en el Congreso de la República, como parece indicarlo una de las demandas”*. Se abstiene de incluir en su concepto un análisis sobre el deber de divulgación del acuerdo, dado que carece del medio de prueba, esto es de tener en el expediente una copia del Acuerdo.

Finalmente, afirma que existe un hecho político consolidado, por cuanto ya hubo un pronunciamiento ciudadano con respecto al asunto sometido a su consideración. En todo caso, considera la existencia de una *“posible incongruencia entre los dos primeros incisos del artículo 1 [del Decreto 1391 de 2016], que puede ser relevante para interpretar el alcance de la decisión popular”*. En este sentido, indica que *“si la votación mayoritaria hubiese sido sí sería indudable que se produjo el apoyo solicitado, pero al haber sido la votación mayoritaria no, se genera la duda de si debe entenderse que el acuerdo fue rechazado o si debe entenderse que no fue apoyado.”*

### **Comisión Colombiana de Juristas**

13. El Director, el Coordinador de Incidencia Nacional y la abogada de la Comisión Colombiana de Juristas<sup>14</sup> pidieron a la Corte declarar exequible el Decreto demandado. Lo anterior por *“la insuficiencia argumentativa de la demanda, concretamente en la falta de precisión en la identificación y soporte de los vicios de procedimiento alegados”*. Consideran que no se vulneró el debido proceso constitucional de creación normativa, pues no existe un requisito legal que exija al Presidente incluir en el informe la pregunta que será formulada en el plebiscito. Con respecto a la existencia del acuerdo, sostienen que *“el Presidente de la República y sus representantes suscribieron y divulgaron el contenido del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera el cual fue acordado con las FARC, declarándose públicamente concluido (más allá de asuntos de forma en la numeración que incluso fueron reconocidos por las partes en el Comunicado conjunto Nro. 94 de 28 de agosto de 2016)*. Además, consideran que la pregunta no fue tendenciosa ni equívoca, dado que *“recoge la denominación dada por las partes, y que ha sido recogida en disposiciones*

---

*en especial, del Consejo de Estado; (ii) como consecuencia de lo anterior, indicar si la Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la realización del plebiscito, puede o no juzgar también los actos electorales relativos al mismo, tales como los que fijan el censo electoral, los que se refieren a la inscripción de grupos promotores o a su financiación, y a los que declaran oficialmente el resultado de la jornada de participación; (iii) considerar unos criterios sobre dichos vicios, para distinguir los subsanables de los insubsanables; y (iv) prever las condiciones en las cuales se deberá repetir, en caso de haber vicio insubsanable, la jornada de participación popular”*.

<sup>14</sup> Los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo, Juan Carlos Ospina Rendón y Valeria Silva Fonseca, respectivamente. La intervención obra a folios 301 al 314 del expediente de constitucionalidad.

*legales anteriores a dicha norma, al acuerdo al que se ha llegado, el cual incluye expresiones que reflejan el sentido de los acuerdos y sus propósitos como la ‘paz estable y duradera’. En síntesis, lo que fue puesto a consideración de los ciudadanos no fue la vigencia o garantía del derecho a la paz, sino el contenido de un acuerdo para la terminación del conflicto armado con las FARC”.*

### **Polo Democrático Alternativo**

14. El representante legal del Polo Democrático Alternativo<sup>15</sup> manifiesta que *“el partido se abstiene, en esta oportunidad, a hacer algún pronunciamiento sobre las disposiciones que son materia de la demanda”.*

### **Intervenciones ciudadanas**

15. El ciudadano Dagoberto Páez Marroquín<sup>16</sup> solicita a la Corporación declarar la **inconstitucionalidad** del decreto demandado. Estima que las demandas presentadas ante la Corte *“no pueden afectar por ningún motivo, el propio resultado de la votación del pueblo que verdaderamente es el aportante victimario de esta guerra sin límites que acudió a las urnas a decir ‘no’ a lo acordado en el proceso de paz”.*

16. El ciudadano Mauricio Franco Rodríguez<sup>17</sup> pide que *“que se ordene la aplicación inmediata y perentoria de los acuerdos de Paz suscritos entre el Gobierno Colombiano y los representantes de las FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS –FARC EP- a que se refiere el presente escrito. Y que como consecuencia de los mismos, se mantenga el cese al fuego, la desmovilización de los excombatientes, y se presenten los proyectos de Ley de amnistía e indulto y otros que correspondan en desarrollo de los acuerdo de pacificación del país”.*

### **Intervenciones extemporáneas**

17. Luego de vencido el término previsto en el Decreto 2067 de 1991 para la intervención ciudadana en los procesos de control de constitucionalidad, fueron recibidos los siguientes documentos:

### **Universidad de Cartagena**

18. Un miembro del Grupo de Acciones Constitucionales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena<sup>18</sup> considera que

<sup>15</sup> El ciudadano Álvaro Argote Muñoz. La intervención obra a folio 315.

<sup>16</sup> La intervención obra a folios 275 al 278 ibíd.

<sup>17</sup> La Corte Constitucional, mediante auto, decidió *“al expediente de la referencia el escrito presentado por el ciudadano Mauricio Franco Rodríguez, en los términos y para los fines previstos en el artículo 7° del Decreto 2067 de 1991”.* El escrito fue radicado ante la Secretaría General de la Corte el 10 de octubre de 2016.

<sup>18</sup> El ciudadano Milton José Pereira Blanco. La intervención obra a folios 317 al 318.

la Corte debe declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, por cuanto el Decreto 1391 de 2016 carece de objeto actual. Como fundamento de su concepto mencionaron las sentencias C-350 de 1994, C-427 de 1997 y C-931 de 2009. Si bien las normas no han sido derogadas ni han perdido vigencia formalmente, estas no tienen un efecto material en la actualidad. Así, *“teniendo en cuenta que las normas acusadas han desaparecido del ordenamiento legal y no están produciendo efecto jurídico alguno, carece de objeto la definición acerca de su inconstitucionalidad, razón por la cual, por sustracción de materia, deberá producirse un fallo inhibitorio”*.

### **Universidad Industrial de Santander**

19. Miembros del Grupo de Litigio Estratégico de la Escuela de Derecho de la Universidad Industrial de Santander pidieron a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse sobre el fondo de las demandas, por cuanto no cumplen con los requisitos mínimos exigidos. Afirman que *“no se nombran las normas constitucionales que se consideran violadas, dejando esto a la voluntad del interprete, provocando incertidumbre jurídica, así el accionante da por hecho que el uso del vocablo Paz, coacciona la libertad del voto al ser usada en la pregunta del mecanismo de refrendación genera per se, promoción y apoyo hacia la decisión del sí (sic). Esto sin realizar un análisis sistemático y congruente de la pregunta. De igual manera, y como consecuencia del postulado anterior, no se encuentra explicación alguna sobre aquellas, pues si no se enuncia norma alguna en la demanda, no existirá concepto alguno del porqué la presunta violación.”*

### **Colombianos en el exterior por la paz**

Varios ciudadanos residentes en el exterior<sup>19</sup>, 772 en total, firmaron una petición dirigida a esta Corporación, en la que solicitan *“un pronunciamiento claro en relación con el bien común y la protección de los derechos fundamentales de todos los colombianos”*.

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 006204 del diecisiete (17) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)<sup>20</sup>, solicita a la Corte Constitucional declarar exequible el trámite de convocatoria del plebiscito efectuado a través del Decreto 1391 de 2016.

Sobre los vicios procedimentales que, según los accionantes, afectan la expedición del Decreto acusado, en primer lugar, el Ministerio Público afirma que el Presidente de la República no tiene el deber legal de incluir la pregunta en el informe que presenta al Congreso de la República, pues ninguna de las

<sup>19</sup> El escrito obra a folios 372 al 381.

<sup>20</sup> Folios 348 al 358.

normas aplicables –leyes 134 de 1994, 1757 de 2015 o 1806 de 2016– contempla tal requisito. En segundo lugar, señala que si bien el Acuerdo Final no fue firmado ni por el Presidente de la República ni por las FARC-EP, la competencia del Congreso ante la presentación del informe presidencial tiene naturaleza política o discrecional. Ello *“implica que éste último tiene la potestad de renunciar a las prerrogativas formales y jurídicas que la ley le confiere para ejercer esa labor, al menos en caso de que tenga o encuentre razones superiores para el ejercicio de su función política sin ellas”*. De manera que, si el Congreso de la República aprobó la iniciativa presidencial de convocar a un plebiscito, aun teniendo conocimiento de que el texto final no había sido firmado, se *“concluye que dicho acto aprobatorio implicó tanto la habilitación al Presidente para realizar el plebiscito que había comunicado la intención de convocar como, al mismo tiempo, un acto de renuncia a la potestad que tenía de conocer previamente el marco temático o, mejor, el texto definitivo del acuerdo que sería sometido a la consulta popular”*. Finalmente, sostiene que tampoco configura un vicio de procedimiento frente al proceso plebiscitario el hecho de que no se hubiera enviado la versión completa y definitiva del Acuerdo final al Congreso; *“sino que, de ser cierto, únicamente implicaría que sus efectos no podrían cobijar aquellas partes no consultadas al pueblo pues, lógicamente, éstas no habrían sido objeto del mandato positivo o negativo derivado de la pregunta objeto del plebiscito.”*

En lo relacionado con la vulneración del criterio diferencial para la publicación y divulgación del Acuerdo final, por haberse traducido únicamente a seis (6) idiomas nativos, el Ministerio Público considera que *“la traducción al menos a los seis idiomas referidos por el accionante evidencia que el Gobierno imprimió un criterio diferencial a la divulgación del acuerdo, acorde con la exigencia que se le hizo en términos de principio (y no de regla específica), motivo por el cual no es posible exigir un estándar superior o, lo que es lo mismo, que no es posible derivar de allí una fuente anulatoria de todo el proceso del plebiscito”*. Agrega que si bien desconoce si el documento fue traducido al sistema Braille, es un hecho notorio y pertinente que en los portales web del Gobierno Nacional se publicó una versión leída.

Por último, manifiesta que no se incurrió en una violación del derecho a la participación política; puesto que, la formulación de la pregunta no tiene una carga valorativa ni *“mucho menos, entonces, podría señalarse que aquella estaba efectivamente dirigida a confundir al elector para elegir la opción del SÍ”*. Además, el principio de libertad del elector no fue desconocido, toda vez que ganó la opción no, *“lo que, a su vez, precisamente en atención a la instrumentalidad de las formas, tiene como efecto que debe reconocerse que no se ha producido una afectación al principio democrático que permita dejar sin efectos la participación ciudadana.”* Con respecto a la inclusión de la palabra paz en la pregunta, estima que *“[n]o se puede perder de vista que la pregunta, además de ser competencia del Ejecutivo, incluyó el nombre del Acuerdo que se refrendaba”*, que está reiterado en el Decreto Acusado en la

Ley 1806 de 2016, en el Acto Legislativo 01 de 2016 y la Resolución 339 de 2012.

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **Las demandas acumuladas**

1. En el trámite objeto de estudio, la Sala acumuló tres demandas que alegan la existencia de vicios o irregularidades en el procedimiento que llevó a la convocatoria y realización del plebiscito especial para la paz. Estas coinciden en un conjunto de cuestionamientos a la *pregunta* formulada por el Presidente de la República al Pueblo, y presentan, además, otros argumentos sobre la posible existencia de vicios en el procedimiento de convocatoria y realización del mecanismo de participación.

2. Para simplificar la exposición, la Corporación no se referirá a cada una de las demandas, sino a los cuestionamientos que estas presentan y que se dividen en tres grandes temas: (i) violación de las normas estatutarias que ordenan al Presidente informar al Congreso su intención de convocar a un plebiscito, y a este último pronunciarse sobre la conveniencia del plebiscito (artículos 20 y 32 de la Ley 1757 de 2015); (ii) defectos en la formulación de la pregunta presentada a la ciudadanía y contenida en el Decreto 1391 de 2016, por el cual se convocó al Pueblo a las urnas; y (iii) otras irregularidades. Este último grupo incluye cinco cuestionamientos distintos, asociados a la *firma* del Acuerdo entre la guerrilla de las Farc y el Gobierno Nacional, a su *divulgación* entre los pueblos étnicamente diferenciados y las personas en situación de discapacidad visual, y a la supuesta presentación de acuerdos parciales, al momento de convocar al pueblo.

A continuación, la Sala se referirá al alcance de su competencia frente al plebiscito, y en función de los cargos de las demandas, a la aptitud de los cargos para provocar un pronunciamiento de fondo, y a los problemas jurídicos a resolver.

### **Competencia**

3. La Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad de los plebiscitos del orden nacional, de conformidad con el numeral 3° del artículo 241 de la Constitución Política, por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. En ese sentido, el examen que adelanta la Sala en esta sentencia está precedido de una regla especial de competencia para los plebiscitos del orden nacional, la cual otorga validez al ejercicio del presente control judicial.

4. En ese marco, la Sala considera que la Corte Constitucional es competente para pronunciarse en esta oportunidad sobre:

4.1 El cuestionamiento según el cual el Presidente y el Congreso de la República desconocieron las normas relativas a la presentación de informe, por parte del primero, y emisión de concepto, por parte del segundo, contenidas en la Ley Estatutaria 1757 de 2015;

4.2. Los problemas asociados a la formulación de la pregunta presentada a los ciudadanos, pues se trata de un asunto que hace parte de la convocatoria, tiene que ver con la realización del plebiscito, y se halla regulado en la Ley Estatutaria 1806 de 2016.

5. En lo que tiene que ver con el tercer conjunto de cuestionamientos, la Corte Constitucional es *incompetente* para pronunciarse sobre el aspecto relativo a la validez del Acuerdo Final que, desde el punto de vista de los accionantes, no fue firmado adecuadamente ni por el Presidente de la República, ni por parte de los negociadores de las Farc-EP. Es importante recordar que, de acuerdo con la sentencia C-379 de 2016,<sup>21</sup> la facultad del Presidente de la República de celebrar este tipo de acuerdos con el fin de lograr la desmovilización de grupos armados al margen de la ley no está atada a la realización de un mecanismo de participación ciudadana. Por lo tanto, el Acuerdo y el Plebiscito son asuntos conceptualmente independientes y el artículo 241 Superior no establece la competencia de la Corte Constitucional para pronunciarse sobre el primero.

6. Ahora bien, en lo que respecta a la competencia para pronunciarse sobre las demás censuras, se efectúan las siguientes precisiones:

6.1. Advierte una de las demandas que el Acuerdo fue presentado al Pueblo, previa realización del plebiscito, a pesar de que aún existían puntos en discusión, de conformidad con los comunicados de prensa conjuntos publicados por las partes en la negociación. Este asunto tiene que ver con la *realización* del plebiscito, y con las normas sobre divulgación del acuerdo contenidas en la Ley Estatutaria 1806 de 2016, así que la Corte es competente para pronunciarse sobre este cargo.

6.2. Asimismo, una de las demandas plantea que el Gobierno Nacional incumplió las reglas de divulgación con enfoque diferencial, especialmente, para los pueblos étnicamente diferenciados y las personas en condición de discapacidad visual. Indica que el acuerdo celebrado entre el Gobierno Nacional y la Guerrilla de las Farc EP fue traducido sólo a 6 de las 65 lenguas del país (el castellano y 64 lenguas de pueblos étnicamente diferenciados). En criterio de la Corporación, la *divulgación* es un asunto regulado en la Ley Estatutaria 1806 de 2016, que tiene relevancia constitucional, pues hace parte del derecho al acceso a la información y porque es imprescindible para la

---

<sup>21</sup> MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Gloria Ortiz Delgado, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva.

participación de los ciudadanos, de manera que la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre este punto.

7. A continuación, la Sala evaluará la aptitud de los cargos sobre los que posee competencia, antes identificados.

### **Aptitud de las demandas.**

8. De conformidad con el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir requisitos formales mínimos, que se concretan en (i) señalar las normas acusadas y las que se consideran infringidas; (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado; (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario, y (iv) presentar las razones de la violación.

9. La última de esas condiciones exige al ciudadano asumir cargas argumentativas mínimas, con los propósitos de (i) evitar que la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República; (ii) evitar que, en ausencia de razones comprensibles, que cuestionen seriamente la presunción de corrección de las decisiones adoptadas en el foro democrático, se profiera un fallo inhibitorio, que frustre el objeto de la acción; y (iii) propiciar un amplio debate participativo.

En ese orden de ideas, las razones de inconstitucionalidad deben ser “(i) **claras**, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) **ciertas**, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) **específicas**, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) **pertinentes**, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) **suficientes**, esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”. (C-1052 de 2001. MP Manuel José Cepeda Espinosa).

10. Procede la Sala a evaluar el cumplimiento de los requisitos argumentativos de las demandas acumuladas.

**El cargo sobre la presunta violación de las normas que ordenan al Presidente presentar la pregunta ante al Congreso, y a este último dar un concepto sobre la conveniencia de realizar el plebiscito, no es apto, pues se**

**basa en un parámetro de control inexistente, de manera que no satisface los requisitos de *pertinencia* y *suficiencia*.**

11. En criterio de la Sala este cuestionamiento no satisface los requisitos de *pertinencia* y *suficiencia*. Primero, porque la Sala no observa que la condición exigida por la accionante se encuentre prevista en la Constitución, en las leyes estatutarias relevantes (1757 de 2015 y 1806 de 2016) o en las sentencias en las que se adelantó el control previo e integral que le corresponde a la Corte Constitucional (C-150/15 y C-379/16<sup>22</sup>).

12. En cuanto a las normas que invoca la accionante, este es su contenido:

- **“Ley 1757, Artículo 20**, numeral c) **“Plebiscito**. *<Aparte subrayado CONDICIONALMENTE executable> El Congreso de la República deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito. Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República haya informado sobre su decisión de realizar un plebiscito, ninguna de las dos cámaras por la mayoría simple haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo. En ningún caso podrá versar sobre la duración del mandato presidencial ni podrá modificar la Constitución Política”;*

- **Ley 1757 de 2015, “ARTÍCULO 31. REQUISITOS ESPECIALES PREVIOS AL TRÁMITE**. *Antes de iniciar el trámite ante corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana se requiere.*

*a) Para el plebiscito. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, deberá informar inmediatamente al Congreso de la República su decisión de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá coincidir con otra elección;*

*(...)*

- **Ley 1757 de 2015, “ARTÍCULO 32. CONCEPTOS PREVIOS**. *Para convocar y llevar a cabo un plebiscito o una consulta popular nacional se requiere el concepto previo de la corporación pública correspondiente.*

En el término de un mes, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo anterior de la presente ley, el Congreso de la República o el Senado de la República, respectivamente, deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la

---

<sup>22</sup> MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Gloria Ortíz Delgado, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva.

convocatoria a plebiscito o a Consulta Popular Nacional.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo del artículo 9o de la presente ley, en un término de veinte (20) días, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo 20 de la presente ley, la corporación pública correspondiente emitirá su concepto respecto de la convocatoria a Consulta Popular Departamental, Distrital, Municipal o Local. La Corporación Pública correspondiente podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla”.

13. De acuerdo con estas normas, el Presidente debe presentar un informe sobre *su intención política de someter a plebiscito una política pública*, pero ninguna de estas fuentes normativas hace referencia al deber de presentar al Congreso el texto de la pregunta en cuestión. Eventualmente, la demandante se basa en la regulación pertinente sobre el referendo, en la que el informe que el Presidente presenta al Congreso debe incluir el texto sometido a consideración de los ciudadanos y ciudadanas. Sin embargo, esta exigencia no se evidencia en el caso del plebiscito, ni la accionante demuestra, a través de una interpretación sistemática de las normas estatutarias y constitucionales pertinentes, que deba aplicarse a dicho mecanismo de participación la regulación del referendo.

14. Así pues, la demandante no demostró, en este caso, que las normas que constituyen el parámetro de control prevean la exigencia que, en su concepto, fue pretermitida y genera un vicio de constitucionalidad en la convocatoria del plebiscito especial de 2 de octubre de 2016.

**Los cuestionamientos efectuados a la pregunta son insuficientes para generar un pronunciamiento de fondo, pues toman el texto de la misma de forma aislada, sin considerar un contexto normativo de absoluta importancia para generar un auténtico cuestionamiento en sede de control de constitucionalidad.**

15. El conjunto de cuestionamientos contra la pregunta pueden sintetizarse así: (i) el Presidente excedió el ámbito de su competencia constitucional al utilizar la palabra “*paz*” en la pregunta, pues ningún funcionario tiene la facultad de someter un derecho constitucional a plebiscito; (ii) la pregunta formulada al pueblo no fue *clara* y, en cambio, resultó *tendenciosa*, pues la expresión “*paz*”, así como los adjetivos “*estable y duradera*” sugieren al votante la necesidad de apoyar la iniciativa; mientras que la omisión de las expresiones *Gobierno nacional* y *guerrilla de las Farc*, supone un engaño, destinado a evitar votos negativos, derivados del rechazo de la población al grupo armado mencionado, al tiempo que oculta la identidad específica de la iniciativa sometida a votación.

16. Estos cuestionamientos cumplen con el requisito de *claridad*, pues no existe dificultad alguna para comprender la argumentación de los accionantes,

quienes consideran que la pregunta formulada en el plebiscito especial de 2 de octubre de 2016 no fue clara ni precisa; es *cierta*, pues si bien la demanda no se dirige contra una norma jurídica<sup>23</sup>, los demandantes describen la pregunta en su tenor literal, así que su punto de vista no es caprichoso o puramente subjetivo; es *pertinente* porque se invoca como parámetro de control el contenido de las leyes estatutarias 1757 de 2015 (sobre mecanismos de participación) y 1806 de 2016 (sobre el plebiscito especial), así como la sentencia C-379 de 2016,<sup>24</sup> es decir, normas pertenecientes al bloque en sentido lato; es *específica*, pues el mecanismo de la presunta violación está explicado de forma precisa. La alegada ausencia de claridad de la pregunta, en consideración de los demandantes, había impedido un pronunciamiento informado de la ciudadanía.

17. Sin embargo, las demandas acumuladas presentan un problema de *suficiencia* evidente.

Los accionantes hablan del texto de la pregunta de manera aislada y demandan el Decreto 1391 de 2016, en el que esta se incorporó, tal y como fue presentada a votación del Pueblo. Sin embargo, dejan de lado dos hechos normativos imprescindibles para generar, con solidez, una pregunta de naturaleza constitucional en torno a la forma en que esta se redactó. Dicho de forma específica, cuestionan el *texto*, sin explicar su *contexto* normativo.

18. El Decreto 1391 de 2016 es el resultado de un mandato contenido en la Ley Estatutaria 1806 de 2016, que fue objeto de control integral, automático, previo y definitivo por parte de este Tribunal en sentencia C-379 de 2016,<sup>25</sup> providencia que, en virtud de la naturaleza del control ejercido, hace tránsito a cosa juzgada absoluta.

En esa sentencia se analizó entonces todo el texto de la Ley 1806 de 2016 con todas las disposiciones constitucionales relevantes. Y, precisamente, el primer artículo de la normativa estatutaria mencionada hace referencia al acuerdo entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las Farc-EP, como el Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> La aclaración obedece a que, en principio, el requisito de *certeza* se refiere a que los demandantes presenten una interpretación razonable (en contraste con una caprichosa o meramente subjetiva) de los textos normativos que cuestionan. (C-1052 de 2001. MP Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>24</sup> MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Gloria Ortíz Delgado, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>25</sup> MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Gloria Ortíz Delgado, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>26</sup> Ley Estatutaria 1806 de 2016, por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

“ARTÍCULO 1o. PLEBISCITO PARA LA REFRENDACIÓN DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA. <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> El Presidente de la República con la

19. La redacción de esa norma suscitó diversos cuestionamientos. Primero, por el uso de la expresión *paz*, pues algunos demandantes argumentaban que de esa forma el Gobierno pretendía someter al pueblo un derecho fundamental; y, de otra parte, sobre la adecuada identificación del Acuerdo, debido a que el legislador estatutario olvidó mencionar al Gobierno actual y la guerrilla de las Farc, como los firmantes.

20. La Corte Constitucional, de una parte, explicó que el uso de la expresión “paz” no resultaba inconstitucional, pues lo que se planeaba someter al Pueblo no era el derecho fundamental a la paz, sino un acuerdo específico, entendido como un instrumento asociado al logro de la paz, mediante la desmovilización de un grupo armado al margen de la ley, y cuya identificación resultaba plenamente determinable a partir del trámite legislativo:

Aunque el texto del PLE no hace referencia a la identificación del grupo armado al que refiere el Acuerdo Final, es claro que a partir de los antecedentes legislativos de dicho proyecto de ley se evidencia que el Acuerdo puede versar respecto del acuerdo actualmente adelantado con las denominadas FARC-EP, como con otros grupos armados ilegales. Sobre este particular, la exposición de motivos del PLE expresa lo siguiente:

*“Ahora bien, el logro de la paz es sin duda una de las políticas más importantes que debe implementar el ejecutivo, es por esto que los acuerdos a los que lleguen el Gobierno nacional y grupos armados como las FARC EP o el ELN, para la terminación del conflicto armado interno, que persiste en Colombia desde hace más de cincuenta años, deben contar con el respaldo y refrendación populares, para que mediante un mecanismo democrático, pueda el pueblo dar su aval definitivo a los acuerdos suscritos para la terminación del conflicto y el logro de la paz.*

*El objeto de este proyecto de ley, es permitir, que los colombianos participen de un Plebiscito para la implementación de los Acuerdos de Paz, con unas reglas especiales y en algunos asuntos diferentes, a las consagradas en las leyes estatutarias regulatorias del artículo 103 constitucional, para este mecanismo de participación democrática, que desde la vigencia de la Constitución de 1991 no ha sido utilizado.*

*(...) A través de esta iniciativa se habilita la posibilidad de que el Presidente de la República convoque a Plebiscito a los colombianos para que refrenden los acuerdos de paz para la terminación del*

---

firma de todos los Ministros, podrá someter a consideración del pueblo mediante plebiscito, **el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera**, el cual estará sometido en su trámite y aprobación a las reglas especiales contenidas en la presente ley”. (Se destaca).

*conflicto, que suscriban el Gobierno y los grupos armados.*

*Este Plebiscito tiene unas reglas especiales y diferentes a las consagradas en las leyes estatutarias que han regulado el plebiscito y buscan garantizar la mayor participación de la ciudadanía, para a su vez garantizar un verdadero pronunciamiento popular mayoritario.”<sup>27</sup>*

Esta misma posición es planteada por la ponencia favorable para segundo debate ante el Senado de la República, la cual plantea ese carácter amplio antes identificado. Sobre este particular, indica que “[e]l Proyecto de Ley Estatutaria que se somete a consideración tiene como objetivo establecer la posibilidad de que los acuerdos que el Gobierno nacional suscriba con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, puedan ser refrendados a través del Plebiscito para la Paz en ese sentido, la finalidad del proyecto es reafirmar la importancia del pronunciamiento popular frente a los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, ya que serán los colombianos quienes decidan si estos acuerdos serán implementados en el país. Eso solo se logra a través de un mecanismo de refrendación que sea ágil y sencillo pero que a la vez mantenga un umbral adecuado para lograr la necesaria legitimidad de la decisión ciudadana. || Teniendo en cuenta que desde la vigencia de la Constitución de 1991 el Plebiscito no ha sido utilizado, el proyecto en consideración comprende unas reglas especiales que buscan modificar, de manera transitoria, las consagradas en las leyes estatutarias regulatorias del artículo 103 constitucional.”<sup>28</sup>

21. También advirtió este tribunal que la designación de ese pacto como un *acuerdo de paz* no es inconstitucional, sino que se enmarca en la facultad y deber del Presidente de la República de mantener el orden público, la cual incluye la facultad para acudir a estos instrumentos, los cuales son conocidos, precisamente, como *acuerdos de paz*:

“34. Conforme al numeral 4 del artículo 189 de la Constitución, el Presidente de la República es la autoridad pública competente para “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuera turbado”. En consecuencia, los gobernadores y los alcaldes tienen el deber de cumplir con las órdenes que el Jefe de Estado emita sobre este asunto (...)

En todo caso, el Presidente tiene la potestad de delegar en otros funcionarios del Gobierno Nacional acciones por medio de las que

<sup>27</sup> Gaceta del Congreso 698 de 2015.

<sup>28</sup> Gaceta del Congreso 965 de 2015.

se busque el restablecimiento del orden público; y, por tanto, sus delegados pueden llevar a cabo diálogos durante un proceso de paz e incluso suscribir acuerdos intermedios o instrumentales. Dichas actuaciones deben llevarse a cabo conforme a lo determinado por el Presidente, quien emite las respectivas instrucciones y lineamientos orientadores de la función de sus delegados. Sin embargo, el Jefe de Gobierno es la única autoridad pública autorizada para firmar los acuerdos definitivos de un proceso de paz. Al respecto se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-214 de 1993,<sup>29</sup> al señalar que *“el acto de firma de los acuerdos definitivos, mediante el cual se plasman con carácter vinculante los pactos que constituyan resultado final de los diálogos, está reservado de manera exclusiva al Presidente de la República en su calidad de Jefe del Estado. Dada la índole del compromiso que se contrae y sus repercusiones para el futuro de la colectividad, el contenido del acuerdo de paz no puede quedar en manos de personas distintas a aquella que tiene a su cargo la conducción del orden público (artículo 189, numeral 4 C.N.). Se trata de decisiones de alta política reservadas, por tanto, al fuero presidencial y que, dada su naturaleza, no son delegables. La figura prevista en el artículo 211 de la Carta no sería aplicable a ellas, en especial si se recuerda que, por mandato de la propia norma, la delegación exime de responsabilidad al delegante, mientras que el ejercicio de las atribuciones de los estados de excepción compromete al Presidente de la República (artículo 214-5 C.N.), precisamente por su gravedad y trascendencia.”*

En ese mismo sentido se manifestó la Corte en la sentencia C-048 de 2001<sup>30</sup>, en la que afirmó *“[n]o obstante la generalidad del deber social de ‘propender al logro y mantenimiento de la paz’ (C.P. art. 95-6), la rama ejecutiva es la principal responsable de cumplir con la obligación de adelantar los medios pertinentes y necesarios para proteger la seguridad de los habitantes del territorio nacional.”*

35. Con todo, el hecho de que el Presidente sea la autoridad competente para firmar un acuerdo final en materia de paz, no implica que este sea el único poder constituido sobre el que recae la obligación de adelantar acciones tendientes a la consecución de la paz. De hecho, ello resultaría un imposible en el Estado colombiano fundado sobre el principio de división de poderes y la colaboración armónica de las ramas del poder público. Es decir que si bien la competencia de restablecer el orden público le corresponde al Presidente de la República y este indefectiblemente es quien debe firmar un acuerdo final de paz, las otras ramas del poder público

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-214 de 1993 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara. SV Jorge Arango Mejía, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara).

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-048/01 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett. AV. José Gregorio Hernández Galindo).

también deben desarrollar lo que les corresponda dentro de la órbita de sus respectivas atribuciones en esta materia (...)”<sup>31</sup>.

22. Dejar de lado en la formulación del cargo la existencia de una Ley Estatutaria que es el fundamento normativo del Decreto 1391 de 2016 (objeto de censura); el hecho de que en esa Ley (1806 de 2016) se definió el Acuerdo celebrado entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las Farc de la misma manera a como se identifica en la formulación de la pregunta en el plebiscito de 2 de octubre de 2016; y no tomar en consideración la existencia de un pronunciamiento definitivo de esta Corporación que, en sede de control **integral** de constitucionalidad, no encontró un problema de inconstitucionalidad en que el Acuerdo se denominara de esa forma, hace que el cargo no posea fuerza *suficiente* para generar un problema de relevancia constitucional.

La evaluación de aptitud del cargo sería distinta si la pregunta no coincidiera o resultara contradictoria en lo que tiene que ver con la identificación del Acuerdo, frente a la Ley Estatutaria mencionada, pues en ese contexto podría asumirse como un *texto* autónomo (o un texto sin contexto, como lo hacen los demandantes).

En ese evento, la argumentación de las demandas daría lugar a un pronunciamiento de fondo, pues la manera en que se redacte una pregunta de tal importancia es un asunto de relevancia constitucional, en el que el Presidente de la República no goza de discrecionalidad absoluta, pues existen normas de nivel estatutario que la definen, y derechos de raigambre constitucional cuya efectividad puede verse comprometida por una pregunta que no cumpla tales estándares, depurados finalmente por la jurisprudencia constitucional. Pero como en este caso se ciñó a lo dispuesto por la Ley 1806 de 2016, la Sala considera que las demandas no suscitan una duda inicial sobre la constitucionalidad de esa pregunta.

Así las cosas, los demandantes parten de premisas ciertas: la pregunta formulada al pueblo hablaba de un acuerdo de “paz”, utilizaba los adjetivos “estable” y “duradera”, y no mencionaba ni al Gobierno Nacional ni a las Farc EP. Además, la pregunta no puede ser formulada de cualquier manera, ni existe en este ámbito discrecionalidad plena en cabeza del Presidente de la República<sup>32</sup>, pues su planteamiento debe respetar el marco normativo establecido en la Ley 1806 de 2016 y las condiciones de precisión y claridad

<sup>31</sup> Corte Constitucional, sentencia C-283 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Unánime).

<sup>32</sup> En efecto, como lo indicó la Sala en sentencia C-379 de 2016 (MP Luis Ernesto Vargas Silva): En la sentencia, después de explicar los elementos estructurales del plebiscito, la Corte se refirió a las reglas esenciales del procedimiento establecidas en el artículo 104 de la Carta y en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015. Así, el literal b del artículo 38 de la Ley 1757 de 2015 prevé que la pregunta formulada al pueblo “debe estar redactada de forma clara y debe contestarse con un ‘sí’ o [un] ‘no’<sup>32</sup>.”

En cuanto a la formulación de la pregunta, explicó la Corte Constitucional que, además de lo dispuesto por el artículo 38, lit. B) de la Ley 1757 de 2015, resultaba admisible que el legislador estableciera la alternativa del sí y el no, sin prever la opción del voto en blanco, y añadió que la pregunta no podría ser “tendenciosa” o “equivoca”, para evitar que la decisión ciudadana resultara manipulada, dirigida o inducida.

descritas por este tribunal en la sentencia C-379 de 2016.<sup>33</sup> Sin embargo, lo que no presentan los accionantes es un argumento que explique por qué el Presidente no podía utilizar precisamente la expresión que ya había incorporado el Legislador Estatutario en la ley citada para referirse al acuerdo entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las Farc-EP, y que fue declarada exequible por este Tribunal. De ahí que el cargo propuesto resulte inepto.

**El cargo sobre el carácter parcial del Acuerdo Final sometido a plebiscito incumple con el requisito de certeza, en tanto la información disponible demuestra que el texto sometido consideración del Pueblo era actualizada. La censura basada en la ausencia de enfoque étnico es apta para un pronunciamiento de fondo.**

23. De los cinco cargos que contienen las demandas de la referencia, la Corte concluyó que sólo posee competencia para pronunciarse sobre cuatro de ellos (fundamentos jurídicos 4 a 6.2), restando la evaluación sobre la aptitud de las demandas sobre dos de los mismos. Estas censuras refieren a (i) el cargo según el cual el plebiscito se efectuó con un acuerdo parcial, pues aún existían aspectos por negociar, así como asuntos mencionados en comunicados de prensa pero no integrados al Acuerdo Final; y, (ii) el cargo según el cual se incumplió con el deber de divulgar el acuerdo con un enfoque diferencial, accesible a los pueblos indígenas y a las personas en condición de discapacidad visual.

23.1. En concepto de la Corte, el primer cargo carece de certeza, pues de acuerdo con información pública, disponible en portales de Internet igualmente públicos, es un hecho notorio que el Acuerdo Final sometido a votación del pueblo el 2 de octubre de 2016 se hallaba disponible en su integridad desde el 26 de agosto de 2016. Es cierto que las partes indicaron la existencia de problemas en la numeración, pero no encuentra la Sala comprobado que las negociaciones siguieran en curso. Más aún, la fuente que cita sobre este punto la demandante no tiene el contenido que esta le atribuye.

En efecto la fuente de información a la que se refiere la accionante es el Comunicado Conjunto No. 88, el cual fue publicado el 12 de agosto de 2016, y en el que se habla de la Jurisdicción especial para la paz y la escogencia de sus miembros. Pero, siguiendo la misma fuente, el Comunicado Conjunto 93, publicado el 24 de agosto de 2016 se refiere a la finalización de las negociaciones y el Comunicado Conjunto 94 hace alusión a fallas en la numeración del Acuerdo Final, hecho que concuerda con la fecha que posee el citado acuerdo, tal como fue publicado en el portal de Internet del Alto Comisionado para la Paz (es decir, 27 de agosto de 2016)<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Gloria Ortíz Delgado, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>34</sup> <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx>

Así las cosas, la demandante plantea una versión subjetiva sobre lo ocurrido en cuanto a la publicación del Acuerdo Final, y no demuestra el fundamento de su acusación, más allá de la invocación a un comunicado conjunto de las partes en la negociación, publicado cerca de 20 días antes de la expedición del Decreto 1391 de 2016, por el cual se dispuso la convocatoria al plebiscito especial de 2 de octubre, del que infiere el carácter parcial del Acuerdo.

A falta de elementos de juicio adicionales, la Sala considera que el cargo no es apto para producir un cuestionamiento de fondo.

23.2. El cargo sobre ausencia de divulgación del Acuerdo en todas las lenguas o idiomas de los pueblos indígenas es *claro*, pues no exige ningún esfuerzo para su comprensión. El Acuerdo, dicen los accionantes, fue traducido sólo a seis lenguas, de 65 que existen en el país. Además, no fue llevado al sistema de escritura *braille*, para facilitar su acceso a las personas en situación de discapacidad visual. Sobre este punto, la Sala debe aclarar que, de acuerdo con la información disponible en los portales del Alto Comisionado para la Paz<sup>35</sup> y el Ministerio de Cultura, el proceso de traducción del Acuerdo continuó durante el mes de septiembre de 2016, ocurriendo algo similar en lo que tiene que ver con la divulgación para personas en condición de discapacidad visual<sup>36</sup>. Sin embargo, los demandantes no conocían este hecho al momento de presentar la demanda, y persiste la duda de si esa traducción respetó los parámetros exigidos en materia de publicación y divulgación en el artículo 5° de la Ley 1806 de 2016, de acuerdo con el condicionamiento planteado en la sentencia C-379 de 2016.<sup>37</sup>

Es *pertinente* porque se invoca como parámetro de control la Ley estatutaria 1806 de 2016 (artículo 4°), así como los estándares sobre la divulgación del Acuerdo por parte de esta Corporación, establecidos en sentencia C-379 de 2016. Y es *suficiente*, pues el acceso de los pueblos indígenas y las personas en situación de discapacidad a la información pública es necesaria para el ejercicio de un derecho de participación es sin duda un asunto de plena relevancia constitucional.

## Problema jurídico

<sup>35</sup> <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Paginas/acuerdo-lenguas-nativas/El-Acuerdo-de-Paz-se-habla-en-lenguas-nativas.aspx>, donde se encuentra la traducción a los acuerdos a 47 idiomas indígenas en medio escrito, y 9 audios para pueblos que utilizan comunicación oral. Se trata de resúmenes o síntesis de los elementos centrales de los acuerdos de paz.

<sup>36</sup> Al respecto, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y el Instituto Nacional para Ciegos (INCI) anunciaron jornadas de lectura del acuerdo, programadas para los días 21 y 27 de septiembre; el Instituto citado también ha publicitado la presentación de los acuerdos en el sistema *braille*. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/fr/noticias/noticias-cmh/la-paz-se-lee-en-braille>

<sup>37</sup> MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Gloria Ortiz Delgado, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva.

24. De acuerdo con los antecedentes y las consideraciones sobre competencia de la Corte Constitucional en el control constitucional de un plebiscito del ámbito nacional, y la aptitud de los cargos de las demandas, corresponde a la Sala Plena establecer si el Gobierno Nacional desconoció los derechos fundamentales a la información y la participación de las comunidades indígenas y las personas con discapacidad visual, por no traducir los acuerdos a todas las lenguas o idiomas de los pueblos indígenas del país, y al no publicarlo también en el sistema braille de escritura. Ello como condición para la convocatoria al plebiscito especial.

25. Para resolver el problema jurídico la Sala hará referencia a la obligación estatal de adelantar la publicación y divulgación de los acuerdos, prevista en el artículo 5° de la Ley 1806 de 2016, a partir de lo expresado en la sentencia C-379 de 2016<sup>38</sup>.

**La obligación de publicar y divulgar los acuerdos de paz celebrados entre el Gobierno Nacional y la Guerrilla de las Farc, con un enfoque diferencial para pueblos étnicos y personas con discapacidad (especialmente, para personas en situación de discapacidad visual).**

26. El artículo 5° de la Ley 1806 de 2016, estatutaria sobre el plebiscito especial de 2 de octubre de 2016, estableció un conjunto de normas relativas a la divulgación de los acuerdos<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Gloria Ortíz Delgado, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>39</sup> El Artículo 5° de la Ley 1806 de 2016, establece: **“Divulgación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.** El Gobierno nacional publicará y divulgará el contenido íntegro del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Dicha publicación se realizará de manera permanente, con mínimo treinta (30) días de anticipación a la fecha de votación del plebiscito.

El Gobierno Nacional garantizará la publicidad y divulgación del acuerdo final mediante una estrategia de comunicación que asegure la transparencia y el conocimiento a fondo de los acuerdos, con el objetivo de generar un debate amplio y suficiente, utilizando para ello los siguientes medios de comunicación masivos y canales digitales de divulgación:

- a) Sitio web de las entidades públicas de la rama ejecutiva, del sector central y el sector descentralizado por servicios, incluyendo las Fuerzas Militares;
- b) Redes sociales de las entidades públicas de la rama ejecutiva, del sector central y el sector descentralizado por servicios, incluyendo las Fuerzas Militares;
- c) Periódicos de amplio tiraje nacional;
- d) Servicios de Radiodifusión Sonora Comercial de alcance nacional, que cederán a título gratuito en horario prime time un espacio de cinco minutos diarios;
- e) Servicios de Radiodifusión Sonora Comunitaria, que cederán a título gratuito en horario prime time un espacio de cinco minutos diarios;
- f) Canales de televisión pública y privada, estos últimos cederán a título gratuito en horario prime time un espacio de cinco minutos diarios;
- g) Urna de cristal como principal plataforma del gobierno para la participación ciudadana y la transparencia gubernamental.

En el caso de los literales c), d), e) y f) el Gobierno nacional presentará una síntesis de los aspectos más relevantes del acuerdo final invitando a los ciudadanos a conocer el texto íntegro en sus sitios web y redes sociales.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación verificará y certificará el cumplimiento de la orden impartida en el presente artículo, respecto de los literales a), b), c), y g) La Agencia Nacional del Espectro verificará y certificará el cumplimiento de la orden impartida en el presente artículo respecto de los literales d) y e) La autoridad Nacional de Televisión verificará y certificará el cumplimiento de la orden

27. La Corte Constitucional analizó la validez constitucional de esta norma estatutaria, tomando en consideración cinco grandes problemas, que fueron objeto de discusión en el trámite participativo del control automático de constitucionalidad. De esos cinco asuntos, dos resultan relevantes para afrontar el problema jurídico planteado. La acusación según la cual estas normas implicaban una violación al principio de igualdad entre las campañas, pues permitían al Gobierno Nacional promocionar el referendo en espacios a los que la campaña por el “No”, no tendría acceso (al menos de forma gratuita); y la pregunta acerca de si esta norma desconocía los derechos de pueblos étnicamente diferenciados y personas en situación de discapacidad, al no prever un mecanismo diferencial de acceso a la información.

28. Frente al primer asunto (violación al equilibrio entre las campañas), la Corporación explicó que el artículo 5°, relativo a la publicación y divulgación de los acuerdos, no regula las *campañas* de *promoción* por las opciones del sí y del no, sino el deber estatal de ofrecer información veraz a la población, sobre la decisión de trascendencia nacional que sería llevada a plebiscito. En ese ámbito, dijo el Tribunal, el artículo 5° de la Ley 1806 de 2016 desarrolla esta obligación, que es un presupuesto de la democracia participativa y de la libertad del elector. Pero, en este escenario, las actividades deben basarse en una transmisión de la información descriptiva, precisa, transparente y veraz, al contrario de lo que ocurre en el plano de la *promoción*, donde cada campaña muestra lo que considera ventajas y desventajas del acuerdo, con el fin de invocar el apoyo a la opción correspondiente a cada campaña.

29. La diferencia entre *publicación* y *divulgación* (de una parte) y *promoción* (de otra), así como el vínculo entre información, libertad del elector y democracia participativa, constituyen la ratio de la decisión que llevó a declarar la exequibilidad del artículo 5°, en relación con ese problema jurídico:

“126. Ahora bien, es necesario hacer una distinción entre divulgar o publicar y promocionar o apoyar. Ello dado que la norma objeto de examen regula lo relacionado con la divulgación y publicación, pero no aquello que tenga que ver con la promoción y apoyo del plebiscito. Conforme a la Ley 1712 de 2014, *por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*, divulgar o publicar “[s]ignifica poner a disposición en una forma

---

impartida en el presente artículo respecto del literal f).

Las entidades comprometidas en la verificación y certificación del cumplimiento de estas órdenes rendirán cuentas públicas con posterioridad a la votación del plebiscito sobre la gestión realizada.

Parágrafo 1°. En las zonas rurales del país el Gobierno nacional garantizará, a través de las entidades comprometidas, una mayor publicación y divulgación del contenido del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en las zonas rurales del país.

Parágrafo 2°. La estrategia de socialización dispuesta en este artículo, también deberá estar dirigida a los colombianos que se encuentran en el exterior, especialmente para las víctimas del conflicto armado. Su ejecución estará a cargo del Gobierno nacional a través de las embajadas y consulados”.

*de acceso general a los miembros del público e incluye la impresión, emisión y las formas electrónicas de difusión*". Mientras que, promocionar o apoyar implica que se muestre el Acuerdo Final como una decisión política favorable para el destino del Estado y en ese sentido se busca cumplir el objetivo de un voto ciudadano por el "sí".

Entonces, es posible diferenciar la finalidad que tiene la divulgación o publicación de la que cumple la promoción. En las primeras, se busca proteger el derecho a una información veraz e imparcial, y, con ello, la libertad del elector. En la segunda tiene el objetivo de lograr el apoyo al plebiscito resaltando las cualidades favorables del Acuerdo. En consecuencia, el Artículo 5° impone al Gobierno Nacional la obligación de poner a disposición de la ciudadanía el contenido íntegro del Acuerdo Final para garantizar el derecho a la información y la libertad del elector.

127. Bajo esta línea argumentativa, de ninguna manera el Gobierno puede usar los espacios previstos en el artículo 5° para promocionar una votación apoyando el plebiscito. Es decir que los espacios en los que se va a publicar y difundir el Acuerdo Final *únicamente* pueden ser usados como un medio para materializar el derecho a la información, y bajo ninguna circunstancia para promover el apoyo de la campaña a favor del plebiscito. En la democracia participativa y en el marco de la naturaleza del plebiscito, el Presidente de la República tiene el deber de dar a conocer a los ciudadanos de manera objetiva, imparcial y suficiente el asunto sobre el que van a decidir. En consecuencia, para la publicación y divulgación del Acuerdo Final debe usarse un lenguaje claro, desprovisto de elementos o notas sugestivas que induzcan a apoyar el plebiscito o que confundan a los ciudadanos. Solo así se garantiza el derecho del elector *"a ejercer sin interferencias sus facultades críticas, con el fin de conocer y comprender la decisión que debe tomar, y la responsabilidad que tiene –al hacerlo– frente a la construcción de su propio destino y el de la colectividad."*<sup>40</sup>

30. La existencia de información acorde con esos parámetros, dijo la Corte, no sólo es constitucionalmente válida, especialmente en el marco de un mecanismo de participación como el plebiscito, en el que se pide al pueblo que exprese su posición sobre una decisión política de trascendencia nacional<sup>41</sup>. Es, en realidad, un presupuesto esencial para el ejercicio del

<sup>40</sup> Sentencia C-784 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV Mauricio González Cuervo, Jorge Pretelt Chaljub, Luis Ernesto Vargas Silva. AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>41</sup> "125.1. Existe un mandato constitucional que impone al Presidente de la República el deber de informar al Pueblo sobre *"todos los asuntos de orden económico, político y social, a fin, de que tenga plena realización el postulado constitucional establecido en el artículo 2° de la Carta, que consagra como uno de los fines esenciales del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida*

derecho al voto en el escenario del plebiscito especial, con una base sólida para la comprensión, deliberación y construcción de una opinión autónoma sobre la conveniencia de los acuerdos. Es decir, (i) la diferencia entre promoción, de una parte, y publicación y divulgación, de otra; así como (ii) el vínculo entre el derecho fundamental a la libertad de expresión y la libertad del elector, fueron los fundamentos centrales para considerar que los primeros incisos del artículo 5° de la Ley 1806 no violaban la Constitución Política.

“122. En el marco de la democracia participativa, la finalidad del derecho de información es brindar a los ciudadanos suficientes elementos de juicio para que puedan formarse un criterio con base en el que puedan participar activamente, tanto en la elección de sus representantes como por medio de los mecanismos de participación ciudadana. Por esa razón, esta garantía *“se convierte en un instrumento esencial para el conocimiento de los asuntos que revisten una mayor importancia en la vida colectiva de un país, de tal suerte, que condiciona la participación de todos los ciudadanos en el buen funcionamiento de las relaciones democráticas que proclama la Constitución Política, así como el ejercicio efectivo de otros derechos y libertades.”*<sup>42</sup> En concordancia con ello, la Constitución establece que la función administrativa debe desarrollarse con fundamento en el principio de publicidad (Artículo 209 C.P.).

123. Dada la estrecha relación que tiene el derecho de información y la libertad del elector en una democracia participativa, es esencial que la información transmitida a los ciudadanos sea verdadera, *“esto es, que adecúe el intelecto con la realidad; en otras palabras, debe recaer sobre lo cierto, de suerte que quien informe se fundamente y describa la realidad.”*<sup>43</sup> De ahí que la eficacia de la libertad del elector esté supeditada a que como sujeto pasivo del derecho de información reciba información veraz e imparcial, con base en la que puede adoptar *libremente* la postura que considere

---

*económica, política, administrativa y cultural de la Nación.”*[Sentencia C-1172 de 2001 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra. SPV Marco Gerardo Monroy Cabra. AV Manuel José Cepeda Espinosa).] Ese deber de informar sus decisiones políticas es esencial en la democracia participativa, dado que los actos de las autoridades públicas *“deben encontrarse sujetas a un examen detallado, no sólo por las autoridades que constitucionalmente tengan esa función, sino de la opinión pública que es la base y fundamento de una sociedad libre y democrática.”* [Sentencia C-1172 de 2001 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra. SPV Marco Gerardo Monroy Cabra. AV Manuel José Cepeda Espinosa)]”.

125.2. Así pues, la obligación del Presidente de la República de informar al Pueblo se maximiza cuando decide convocar un plebiscito para someter a consideración de los ciudadanos una decisión política que se encuentra dentro de la órbita de sus competencias. En otros términos, el deber mínimo que tiene el Jefe de Gobierno al convocar un plebiscito es brindar información veraz e imparcial del asunto que va a ser decidido por el cuerpo electoral. Como se expuso previamente, el libre ejercicio de la ciudadanía supone la garantía del derecho a la información. Por lo tanto, en una democracia participativa, como la instituida por el Constituyente de 1991, no basta con que existan mecanismos de participación, sino que también se debe garantizar la libertad de participar en la toma de decisiones con base en información veraz e imparcial”.

<sup>42</sup> Sentencia C-1172 de 2001 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra. SPV Marco Gerardo Monroy Cabra. AV Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>43</sup> Sentencia C-488 de 1993 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra. SPV Marco Gerardo Monroy Cabra. AV Manuel José Cepeda Espinosa).

refleja de mejor manera su ideal de Estado. Por ello esta Corporación expresó: *“en la libertad de información el interés del receptor de la misma es crucial, puesto que sin información no está en condiciones de ejercer efectivamente su ciudadanía.”*<sup>44</sup> Así también lo resaltó la Declaración Conjunta sobre Medios de Comunicación y Elecciones, adoptada en el marco del sistema interamericano de derechos humanos, al afirmar: *“las elecciones libres y transparentes solo son posibles cuando el electorado se encuentra debidamente informado y tiene acceso a información pluralista y suficiente”*.<sup>45</sup>

A partir de esa consideración, concluyó la Corte:

“130. El análisis expuesto lleva a esta Corporación a concluir que la norma es exequible, en tanto protege el derecho fundamental a la información y la libertad del elector. En todo caso, la Corte advierte al Gobierno Nacional que para que la publicación y divulgación del Acuerdo Final cumpla con la finalidad establecida (i) esta debe estar desprovista de cargas valorativas y estratégicas que incidan en la vocación de voto del ciudadano y (ii) la información debe ser veraz e imparcial. A partir del cumplimiento de estas condiciones, se garantiza que la divulgación cumpla con su objetivo constitucional de otorgar eficacia al derecho a recibir información objetiva, a la vez que protege la libertad del elector, la cual pasa necesariamente por la posibilidad institucional de contar con un acceso objetivo y transparente al contenido del Acuerdo Final.”

31. Esta transcripción de la sentencia C-379 de 2016<sup>46</sup> resulta pertinente como trasfondo a la discusión sobre el deber de incorporar un criterio diferencial en la publicación y divulgación de los acuerdos. Frente a este segundo problema (el quinto del artículo 5° de la Ley 1806 de 2016, en la exposición original de la C-379 de 2016), la Corte Constitucional señaló que el Acuerdo Final debía incorporar el citado criterio diferencial, para asegurar una participación informada y libre de los pueblos indígenas y las personas en situación de discapacidad (especialmente, de carácter visual). Además, la Corporación invocó la jurisprudencia establecida en la sentencia C-273 de 2014, relativa al control de constitucionalidad automático, integral y definitivo del proyecto que dio lugar a la Ley estatutaria de transparencia y del derecho al acceso a la información pública nacional, en cuyo artículo 8° se incorporó un deber de traducción de ciertos documentos públicos.

“138.1. Como se ha expuesto a lo largo de esta sentencia, el

<sup>44</sup> Sentencia T-391 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. SV Rodrigo Escobar Gil).

<sup>45</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=745>

<sup>46</sup> MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Gloria Ortíz Delgado, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva.

Acuerdo Final, en tanto documento que expresa las condiciones y lineamientos con los que se busca finalizar el conflicto armado y dar efectividad al derecho a la paz, se refiere a un asunto de interés general, pues todos los ciudadanos del territorio colombiano se han visto involucrados en mayor o menor medida en el conflicto armado. Por lo tanto, existe una disposición generalizada entre el Pueblo soberano a participar de este asunto que define el destino colectivo del Estado. Ello refuerza el deber que tiene el Gobierno Nacional de acoger todas las estrategias para garantizar efectivamente el derecho a la información y libertad del elector, sin discriminación alguna. En consecuencia, le corresponde evitar que la situación de discapacidad<sup>[342]</sup> y la diversidad de lenguajes e idiomas sea un obstáculo para el goce efectivo de derechos.

Esta Corporación se refirió a este asunto en la sentencia C-274 de 2013, en la que afirmó: *“En este sentido, y puesto que la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública, y que la diversidad de idiomas y lenguas constituye una barrera para el acceso a la información pública y el consecuente ejercicio del derecho a la participación y demás derechos fundamentales que del mismo derivan, la Sala encuentra que los sujetos obligados tienen el deber constitucional de traducir la información pública en todos aquellos casos en que se presente la posible afectación de una o varias comunidades étnicas que no tienen la posibilidad de comunicarse en castellano, lengua oficial de Colombia de acuerdo con el artículo 10 constitucional, aún en el evento en que no medie solicitud de la autoridad o autoridades correspondientes. Este deber se reafirma al consagrar en la misma ley el principio de publicidad proactiva.*

Por lo tanto, la publicación y divulgación del Acuerdo Final debe llevarse a cabo con un criterio diferencial de accesibilidad, para lo que se deben adecuar los medios de comunicación. Le corresponde entonces al Gobierno Nacional cumplir esta obligación *“en favor no sólo de comunidades étnicas, sino también de sujetos en situación de discapacidad que requieran para comprender la información pública que pueda afectarlos que ésta se les divulgue en diversos idiomas, lenguas y lenguajes.”* En el caso concreto de las personas en situación de discapacidad, si no se lleva a cabo la publicación en los términos establecidos previamente, se estaría incurriendo en una discriminación por motivos de discapacidad, en los términos de la Convención ‘Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad’, suscrita por el Gobierno Colombiano y aprobada por la Ley 1346 de 2009.

### **138.2. La Corte concluye que dada la trascendencia del Acuerdo**

**Final en el Estado colombiano, en este caso particular no debe mediar solicitud alguna de las autoridades de las comunidades, establecida en el artículo 8 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014, para que la publicación y divulgación del Acuerdo Final se haga con un criterio diferencial de accesibilidad.** Por ende se declarará la exequibilidad de la norma en el entendido de que la publicación y divulgación del Acuerdo Final debe hacerse con un criterio diferencial de accesibilidad dirigido a las personas en condición de discapacidad y aquellas comunidades que no se comunican en castellano (...). (Se destaca).

32. La comprensión adecuada de estas subreglas, remite entonces a lo señalado por la Corporación en sentencia C-274 de 2013<sup>47</sup> y, especialmente, a lo que tiene que ver con el condicionamiento establecido al artículo 8° de la Ley de transparencia y del derecho al acceso a documentos públicos nacionales. De acuerdo con esta disposición, para facilitar el acceso a la información que afecte a esta población, los obligados deberían divulgar la información pública en diversos idiomas, lenguas y en formatos alternativos, para facilitar su acceso a personas con discapacidad y a los pueblos étnicamente diferenciados que no se comunican en castellano.

33. La Corporación consideró que esta norma desarrolla un deber del Estado, contenido en los artículos 74 de la Constitución Política, (acceso a los documentos públicos) y 209 (principios de la función pública). Sin embargo, indicó la Corte que, en la medida en que la publicidad de la información oficial es un principio general del Estado colombiano, y que la “*divulgación proactiva*” constituye un principio cardinal de la Ley estatutaria citada, no resultaba acorde restringir la presentación en diversos idiomas, lenguas o formatos alternativos sólo a solicitud de los interesados. Indicó que el “*pleno funcionamiento del régimen constitucional*” exige publicidad y transparencia de la gestión pública, y que para evitar que la diversidad de formas de comunicación de la población colombiana se erija en barrera de acceso a los documentos citados, corresponde al Estado *el deber constitucional de traducir la información pública en todos aquellos casos en que se presente la posible afectación de una o varias comunidades étnicas que no tienen la posibilidad de comunicarse en castellano, lengua oficial de Colombia de acuerdo con el artículo 10 constitucional, aún en el evento en que no medie solicitud de la autoridad o autoridades correspondientes*”<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> MP. María Victoria Calle Correa. SPV. y AV. María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla y Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>48</sup> Sentencia C-274 de 2013 MP. María Victoria Calle Correa. SPV. y AV. María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla y Luis Ernesto Vargas Silva.

No obstante, dado que la publicidad de la información oficial es el principio general que rige en el Estado democrático colombiano, y que uno de los principios de esta ley estatutaria es la divulgación proactiva de la información pública, no resulta acorde con las normas constitucionales y las finalidades de la ley estatutaria, restringir la presentación de la información oficial en diversos idiomas y lenguas pertenecientes a poblaciones específicas de las comunidades étnicas y en formatos alternativos comprensibles para tales grupos, sólo al evento en que se haya presentado solicitud de las autoridades de dichas comunidades, máxime cuando se está

34. Posteriormente, indicó la Corte que si bien la traducción permanente a todas las lenguas indígenas de todos los documentos públicos, incluso aquellos que no supongan una afectación directa de sus derechos, resultaría excesivamente onerosa, la norma analizada tiene como supuesto mínimo “*el deber de asegurar que dichas autoridades (es decir, las de los pueblos étnicamente diferenciados) por lo menos tengan la posibilidad de saber que el documento en cuestión existe, para que estas puedan estar enteradas de la información pública*”, para así pedir la traducción de la que les concierne.

Conforme las consideraciones anteriores, procede la Sala a resolver la censura planteada por los actores, consistente en que la convocatoria y realización del plebiscito especial no cumplieron con el estándar previsto por la Corte para la divulgación del Acuerdo Final a las comunidades étnicas y a las personas en situación de discapacidad.

### **Solución del cargo propuesto**

35. Para resolver el presente asunto, debe partirse de considerar que los demandantes e intervinientes ofrecen diversas interpretaciones sobre la obligación impuesta al Gobierno Nacional en la parte resolutive de la sentencia C-379 de 2016, derivada a su vez de las subreglas sentadas en la decisión C-274 de 2013<sup>49</sup>, ambas citadas extensamente. Por lo tanto, corresponde a la Corte determinar cuál es la hermenéutica adecuada de dichos enunciados normativos de naturaleza jurisprudencial, como presupuesto para la decisión sobre el cargo de inconstitucionalidad propuesto.

36. De una parte, los ciudadanos Paloma Valencia Laserna y Alfredo Ramos Maya, así como quienes coadyuvan su petición de inexequibilidad, consideran que la obligación estatal consistía en traducir el Acuerdo Final a todas las lenguas e idiomas diversos del país, que alcanzan un total de 65; así como su presentación en formato *braille*, para asegurar el acceso a las personas en situación de discapacidad. Esto como requisito para la realización del plebiscito especial.

A su turno, el Procurador General de la Nación sobre la orden y condicionamiento establecidos en la parte resolutive de la sentencia C-379 de

---

frente a sujetos de especial protección constitucional.

En este sentido, y puesto que la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública, y que la diversidad de idiomas y lenguas constituye una barrera para el acceso a la información pública y el consecuente ejercicio del derecho a la participación y demás derechos fundamentales que del mismo derivan, la Sala encuentra que los sujetos obligados tienen el deber constitucional de traducir la información pública en todos aquellos casos en que se presente la posible afectación de una o varias comunidades étnicas que no tienen la posibilidad de comunicarse en castellano, lengua oficial de Colombia de acuerdo con el artículo 10 constitucional, aún en el evento en que no medie solicitud de la autoridad o autoridades correspondientes. Este deber se reafirma al consagrar la misma ley el principio de publicidad proactiva”.

<sup>49</sup> MP. María Victoria Calle Correa. SPV. y AV. María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla y Luis Ernesto Vargas Silva.

2016 en torno al artículo 5° de la Ley 1806 de 2016 (Estatutaria del plebiscito especial), señala que al ser traducida la síntesis del Acuerdo al menos en seis idiomas, se evidencia que el Gobierno imprimió un criterio diferencial a la divulgación del mismo, conforme con la exigencia que se le hizo en términos de principio, y no de regla específica. También agrega que si bien desconoce si los acuerdos de paz se tradujeron al sistema *braille*, es un hecho notorio que en los portales Web del Gobierno nacional se publicó una versión leída de ese documento.

37. La Corte Constitucional considera entonces que es necesario un ejercicio de interpretación de la jurisprudencia vigente, con el propósito de precisar las subreglas establecidas y, por esta vía, el alcance de las obligaciones previstas en dos leyes estatutarias, que involucran derechos como el acceso a la información pública, la libertad del elector, el derecho de participación y la democracia participativa.

38. La Ley de acceso a la información pública dispone que el Estado debe traducir a los idiomas indígenas y hacer disponible en formatos accesibles a personas en condición de discapacidad visual, los asuntos que sean de su interés, y que esta es una obligación que debe cumplirse sin necesidad de una petición por parte de los posibles afectados o interesados. Sin embargo, en la sentencia C-274 de 2013<sup>50</sup> la Corporación calificó como excesivamente “onerosa” una traducción permanente de todos los documentos públicos, al tiempo que definió una obligación mínima inicial de divulgar la existencia de los documentos, para facilitar así la petición de traducción.

39. En ese orden de ideas, (i) la información relevante para los pueblos indígenas, en tanto concierne a sus derechos, debe ser traducida de forma oficiosa por las autoridades competentes; (ii) existe un deber adicional de divulgar ante pueblos indígenas y personas en situación de discapacidad la existencia de documentos públicos que, si bien no suponen directamente una relación con sus derechos fundamentales, podrían ser de su interés; y (iii) en este último caso, las autoridades o las personas concernidas, pueden solicitar la traducción al Estado.

40. En la sentencia C-379 de 2016, la Corporación efectuó una interpretación del alcance de la obligación de publicación y divulgación de los acuerdos por parte del Gobierno Nacional en la que, en lugar de la afectación directa, el fundamento de la orden radicó en el carácter de trascendencia nacional de los acuerdos de paz cuyo apoyo o rechazo político sería objeto de votación popular el 2 de octubre de 2016. Pero, además de ello, la Corporación insistió en la relación entre acceso a la información, deliberación pública, votación libre e informada y, una vez más, vigencia de los mecanismos de participación que reflejan el carácter expansivo y universal de la democracia participativa.

---

<sup>50</sup> MP. María Victoria Calle Correa. SPV. y AV. María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla y Luis Ernesto Vargas Silva.

Así se expresó en la decisión citada:

“Por lo tanto, la publicación y divulgación del Acuerdo Final debe llevarse a cabo con un criterio diferencial de accesibilidad, para lo que se deben adecuar los medios de comunicación. Le corresponde entonces al Gobierno Nacional cumplir esta obligación *“en favor no sólo de comunidades étnicas, sino también de sujetos en situación de discapacidad que requieran para comprender la información pública que pueda afectarlos que ésta se les divulgue en diversos idiomas, lenguas y lenguajes.”*<sup>51</sup> En el caso concreto de las personas en situación de discapacidad, si no se lleva a cabo la publicación en los términos establecidos previamente, se estaría incurriendo en una discriminación por motivos de discapacidad, en los términos de la Convención ‘Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad’, suscrita por el Gobierno Colombiano y aprobada por la Ley 1346 de 2009<sup>52</sup>.

138.2. La Corte concluye que dada la trascendencia del Acuerdo Final en el Estado colombiano, en este caso particular no debe mediar solicitud alguna de las autoridades de las comunidades, establecida en el artículo 8 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014, para que la publicación y divulgación del Acuerdo Final se haga con un criterio diferencial de accesibilidad. Por ende se declarará la exequibilidad de la norma en el entendido de que la publicación y divulgación del Acuerdo Final debe hacerse con un criterio diferencial de accesibilidad dirigido a las personas en condición de discapacidad y aquellas comunidades que no se comunican en castellano”.

41. Por ese motivo, si bien lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-274 de 2013<sup>53</sup> sobre el carácter *oneroso* de la traducción permanente de todos los documentos públicos, así como el establecimiento de un deber inicial y mínimo podrían indicar que la Corporación estableció una obligación progresiva, no parece que, en el marco del análisis de la sentencia C-379 de 2016 el argumento del entonces Procurador General de la Nación, según la cual la traducción a seis lenguas implica un paso adelante en el cumplimiento de una obligación de carácter progresivo, pues, en caso de aceptar esta posición, al menos en los términos descritos, la Sala admitiría, contrario sensu, que *no garantizar el acceso a los pueblos que hablan los 59 idiomas o lenguas restantes y al formato braille* (o algún otro sistema de acceso a la información para la población invidente) no desconoce la Constitución Política, a pesar de

<sup>51</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-274 de 2013.

<sup>52</sup> La Corte Constitucional realizó el correspondiente control de constitucionalidad en la sentencia C-293 de 2010.

<sup>53</sup> MP. María Victoria Calle Correa. SPV. y AV. María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla y Luis Ernesto Vargas Silva.

todos los principios superiores asociados a la divulgación de los acuerdos, y a que los afectados son personas y colectivos de especial protección constitucional.

42. Pero, además, tampoco encuentra la Sala, ni en la ley estatutaria, ni en su jurisprudencia, que se haya dictado una orden o un mandato específico que consista en la *traducción del acuerdo* a todas las lenguas y formatos descritos. Ello implicaría desconocer la necesidad de construir un diálogo intercultural en el que se toma en cuenta la viabilidad de esta traducción a todos los idiomas descritos, y de qué forma debe hacerse, especialmente, ante las comunidades que no utilizan un medio escrito de difusión de las ideas, al tiempo que, más que una obligación “*onerosa*”, podría llevar a la existencia de un imposible de cumplir.

Adicionalmente, no puede perderse de vista que ni en la norma estatutaria ni en el condicionamiento previsto en la sentencia C-379 de 2016 se dispuso que la traducción del Acuerdo Final en un número determinado de lenguas étnicas fuese un requisito para la convocatoria o para la realización del plebiscito especial, como lo consideran los demandantes. En contrario, el condicionamiento realizado por la Corte fue de carácter general, tomaba la forma propia de principio y tenía el objetivo de permitir que las comunidades diferenciadas tuviesen un acceso adecuado y equitativo al contenido del Acuerdo, en condiciones análogas a los integrantes de la sociedad mayoritaria, que se comunica en castellano.

43. Por ese motivo, la Sala considera pertinente referirse a una diferencia no considerada a fondo en la sentencia C-379 de 2016 y a un conjunto de hechos que tuvieron lugar, al parecer, con posterioridad a la presentación de la demanda en cuestión, y que por esta razón se insertan en el ámbito de la convocatoria y realización del plebiscito especial.

44. La diferencia que resulta relevante es la que se presenta entre *publicación* y *divulgación*. La primera se refiere al deber del Gobierno Nacional de publicar, a través de los medios oficiales establecidos por la Ley (y específicamente por la Estatutaria sobre el plebiscito especial) la integridad del acuerdo suscrito con las Farc EP. Este, como se sabe, era un documento de cerca de 300 páginas, que comprendía seis grandes temas, y que, en algunos aspectos, involucraba conceptos jurídicos y políticos de relativa complejidad. Este acuerdo fue negociado y suscrito en castellano, idioma oficial del país, compartido por las partes en la negociación. Sin embargo, una vez satisfecha la publicación del acuerdo, la obligación siguiente radicaba en su adecuada difusión, transparente y veraz.

45. Esta divulgación, como se puede constatar en los distintos numerales del artículo 5° de la Ley Estatutaria 1806 de 2016, incluye también la presentación de síntesis informativas sobre los puntos centrales del Acuerdo, así como el diseño de la citada estrategia de divulgación con un criterio de diversidad, que

ocupa a la Sala en esta oportunidad. Esta diferencia entre publicación integral y estrategia compleja de divulgación (que incluye diversos medios de comunicación, idiomas de pueblos étnicamente diferenciados, y formatos para el acceso al documento por parte de las personas en situación de discapacidad) permite encontrar el equilibrio adecuado entre las posiciones de las partes.

46. No basta, desde esta perspectiva, para cumplir con la obligación constitucional, con traducir el Acuerdo, o una síntesis de sus puntos principales, a seis lenguas o idiomas de pueblos étnicamente diferenciados. Pero, sí es posible desarrollar una estrategia basada en la traducción sucesiva a todos los idiomas del país de, al menos, los elementos centrales que componen los acuerdos de paz.

47. En ese contexto, la Sala constata que el Ministerio de Cultura, de una parte, y el Instituto Nacional de Ciegos (INCI) asumieron esta tarea con posterioridad a la publicación del Acuerdo Final. Según la información suministrada por el Ministerio de Cultura, se hicieron traducciones sucesivas del Acuerdo, básicamente, durante todo el mes de septiembre de 2016, es decir, previa la votación de plebiscito especial. Además, el INCI, en asocio con el Centro de Memoria Histórica, efectuó dos jornadas de divulgación de los acuerdos para personas en situación de discapacidad visual.

48. La diferencia entre *publicación* definitiva del Acuerdo, en su versión original, en idioma castellano, y el desarrollo de una estrategia de *divulgación universal*, así como los hechos que demuestran que la síntesis de los puntos centrales de los acuerdos fue traducida a 62 idiomas (algunos en versión escrita y otros en grabaciones de audio)<sup>54</sup>, en un ejercicio en el que intervinieron 150 personas, entre lingüistas, antropólogos y miembros de los pueblos étnicamente diferenciados; así como el trabajo realizado por el centro de memoria histórica y el INCI, permiten a la Sala llegar a las siguientes conclusiones:

48.1. El Gobierno Nacional asumió la tarea de divulgación diferencial de los acuerdos de un modo satisfactorio. La Sala constata que algunas traducciones y ajustes razonables (en el caso de las personas en situación de discapacidad visual) terminaron pocos días antes de la votación, y encuentra que no existe una explicación acerca de las lenguas e idiomas a los que no fueron traducidos los acuerdos, así como la incongruencia en el número de idiomas a los que llegó esta síntesis,

---

<sup>54</sup> <http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Paginas/Lenguas-Nativas-y-Criollas-de-Colombia.aspx?platform=hootsuite>. En realidad, diversas fuentes, hablan de entre 56 y 62 lenguas indígenas. La Sala toma como referencia esta publicación, de 25 de septiembre de 2016, del portal oficial de Internet de Mincultura, pues por su carácter oficial, hace parte de los sitios en los que se previó por Ley 1806 de 2016, artículo 5º, adelantar la difusión de los acuerdos de paz. Sin embargo, al día de hoy, en el portal del Alto Comisionado para la Paz, reposa la traducción de esta síntesis en 47 lenguas indígenas por escrito y 9 por vía oral. el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y el Instituto Nacional para Ciegos (INCI) anunciaron jornadas de lectura del acuerdo, programadas para los días 21 y 27 de septiembre; el Instituto citado también ha publicitado la presentación de los acuerdos en el sistema *braille*. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/fr/noticias/noticias-cmh/la-paz-se-lee-en-braille>.

que varía entre 56 y 62, de acuerdo con lo expresado en el pie de página 44.

- 48.2. Sin embargo, la existencia de estos acuerdos en ese conjunto de idiomas demuestran también que el carácter oneroso de esta obligación, no justifica que se posponga indefinidamente. El hecho de que en un tiempo menor a un mes se haya logrado el estado de cosas descrito demuestra que, en un trabajo serio y coordinado, que en sí mismo contribuye al fomento del diálogo intercultural y la construcción del Estado pluralista y multicultural, puede hacer realidad esta obligación en otros escenarios.
- 48.3. Por ello, no basta con hablar de una obligación progresiva para justificar su incumplimiento. Primero, porque ya existen mínimos definidos constitucionalmente, tanto para los documentos que podrían tener algún interés para los pueblos indígenas, pero no inciden directamente en sus derechos, como para aquellos que directamente les conciernen y que deben ser traducidos oficiosamente por las autoridades competentes (C-274 de 2013), y porque en el ámbito del plebiscito llevar información veraz y transparente sobre el contenido mínimo de todos los acuerdos a los pueblos étnicamente diferenciados era un imperativo directo.

49. La Corte Constitucional toma nota entonces del alto nivel de cumplimiento de la obligación de divulgación con criterio diferencial, aunque manifiesta también la necesidad de consolidar este proceso pues, después del plebiscito del 2 de octubre, la participación de toda la sociedad y de los pueblos indígenas y otras comunidades étnicamente diferenciados en sede de implementación de los acuerdos es imprescindible.

50. De acuerdo con lo expuesto, la sentencia C-379 de 2016 ha sido interpretada de dos formas distintas por parte de los demandantes y el Procurador General de la Nación. Los primeros han entendido que la Corte Constitucional ordenó la publicación integral del acuerdo, así como su divulgación, a través de una traducción a las lenguas nativas y su presentación al formato *braille*, para el acceso de personas en condición de discapacidad visual. Esto como requisito para la convocatoria y realización del plebiscito especial. El Procurador General de la Nación, a su turno, estima que lo que existe en la decisión constitucional citada es un mandato de optimización en el sentido de diseñar un criterio de divulgación diferencial en la mayor medida posible.

En ese contexto, la Sala concluye que la orden de divulgación diferencial del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Guerrilla de las Farc-EP, derivada de la Ley Estatutaria 1806 de 2016 y la sentencia C-379 de 2016, no fue desconocida en la convocatoria y realización del plebiscito de 2 de octubre de 2016. En efecto, de acuerdo con el análisis recién efectuado, la posición de los demandantes excede el tenor literal del mandato constitucional incorporado en

el numeral 8° de la parte resolutive de la sentencia C-379 de 2016 y, por lo tanto, del artículo 5° de la Ley Estatutaria 1806 de 2016, pues en estas no se habló de una traducción integral del Acuerdo a 65 lenguas y formato braille, sino de que la publicación y divulgación del acuerdo se hiciera con un criterio de acceso diferencial para pueblos indígenas y personas en situación de discapacidad visual. De la misma manera, la conclusión planteada por los demandantes no puede colegirse de lo previsto por la norma estatutaria ni por el condicionamiento planteado por la Corte, puesto que ninguna de estas previsiones señaló que dicha traducción integral del Acuerdo fuese un requisito para la convocatoria o realización del plebiscito especial.

Sin embargo, ello no implica que el mandato previsto en el condicionamiento mencionado resultara satisfecho con la simple transcripción de una síntesis a seis idiomas, pues un mandato de optimización no es una declaración de intención, indefinida en el tiempo, y porque de entenderlo así, al modo que propuso la Procuraduría General de la Nación, la Sala incurriría en la contradicción de considerar que la información es un presupuesto esencial de la participación y, a la vez, aceptar que, por ahora, la estrategia de difusión se limita a seis lenguas o idiomas, sin conocer las razones constitucionales imperiosas que tendría el obligado para no avanzar más allá.

En otros términos, el mandato de optimización se extiende al máximo de las posibilidades fácticas y jurídicas, y en la propuesta de la Procuraduría, en cambio, se limitaría a aceptar cualquier tipo de divulgación diferencial. A pesar de ello, lo que observa la Sala es que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, sí emprendió una estrategia constitucionalmente admisible, que consistió en la traducción de la síntesis, durante los días de agosto y septiembre pasados (previos a la votación popular), en la que se llevó a cabo una traducción a un número de entre 56 y 62 lenguas e idiomas indígenas, y se hizo a través de un proceso colaborativo que redundó positivamente en la construcción de un diálogo inter cultural y multidisciplinario. De la misma manera, se integró por parte del Gobierno a instituciones como el INCI, con el fin de contar con una versión del Acuerdo con ajustes razonables para las personas en situación de discapacidad visual.

51. Así las cosas, la Sala declarará la exequibilidad del Decreto 1391 de 2016 por el cargo estudiado. Esto en razón a que (i) la traducción del Acuerdo a las diferentes lenguas étnicas, o su ajuste razonable para las personas en situación de discapacidad visual, no eran requisitos que se derivasen de la regulación legal aplicable ni del condicionamiento que sobre la misma hizo la sentencia C-379 de 2016; y (ii) en cualquier circunstancia, se verificó que el Ejecutivo adelantó acciones tendientes a la accesibilidad del contenido del Acuerdo. Asimismo, en este fallo se instará al Gobierno Nacional para que continúe en el proceso de difusión constante de los acuerdos y las normas de implementación entre los pueblos étnicos y las personas en situación de discapacidad que no puedan acceder a su contenido en castellano.

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 1391 de 2016, por los cargos analizados, y advertir al **Gobierno Nacional (Presidencia de la República, Ministerio del Interior y Ministerio de la Cultura)** sobre la necesidad de mantener canales de comunicación permanentes con los pueblos étnicamente diferenciados y las personas en situación de discapacidad del país, con miras a asegurar su participación ciudadana en la etapa de implementación de los acuerdos celebrados entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las Farc-EP.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Presidente

AQUILES ARRIETA GÓMEZ  
Magistrado (e)

HERNÁN CORREA CARDOZO  
Magistrado (e)

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARIS  
Magistrado (e)

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (e)

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

*Con salvamento parcial de voto*

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (e)