



EN RAZÓN DE NO HABERSE FORMULADO UN CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD CIERTO Y SUFICIENTE CONTRA UNA NORMA LEGAL O CON FUERZA MATERIAL DE LEY, LA CORTE SE DECLARÓ INHIBIDA PARA EMITIR UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO

EXPEDIENTE D-11329 - SENTENCIA C-171/17 (Marzo 22)

M.P. Iván Escruce Mayolo

1. Contenido de la demanda

El demandante solicita que se declare la constitucionalidad condicionada de la expresión "acuerdo", contenida en el acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, alcanzado en La Habana (Cuba) el 26 de agosto de 2012.

Para el efecto transcribe la totalidad del acuerdo general y destaca en él las expresiones demandadas:

"**Acuerdo** General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

Los delegados del Gobierno de la República de Colombia (Gobierno Nacional) y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP);

Como resultado del Encuentro Exploratorio que tuvo como sede La Habana, Cuba, entre febrero 23 y agosto 26 de 2012, que contó con la participación del Gobierno de la República de Cuba y el Gobierno de Noruega como garantes, y con el apoyo del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela como facilitador de logística y acompañante;

Con la decisión mutua de poner fin al conflicto como condición esencial para la construcción de la paz estable y duradera;

Atendiendo el clamor de la población por la paz, y reconociendo que:

La construcción de la paz es asunto de la sociedad en su conjunto que requiere de la participación de todos, sin distinción, incluidas otras organizaciones guerrilleras a las que invitamos a unirse a este propósito; El respeto de los derechos humanos en todos los confines del territorio nacional, es un fin del Estado que debe promoverse; El desarrollo económico con justicia social y en armonía con el medio ambiente, es garantía de paz y progreso; El desarrollo social con equidad y bienestar, incluyendo las grandes mayorías, permite crecer como país; Una Colombia en paz jugará un papel activo y soberano en la paz y el desarrollo regional y

mundial; Es importante ampliar la democracia como condición para lograr bases sólidas de la paz;

Con la disposición total del Gobierno Nacional y de las FARC- EP de llegar a un acuerdo, y la invitación a toda la sociedad colombiana, así como a los organismos de integración regional y a la comunidad internacional, a acompañar este proceso;

Hemos acordado:

1. Iniciar conversaciones directas e ininterrumpidas sobre los puntos de la agenda aquí establecida, con el fin de alcanzar un **Acuerdo** Final para la terminación del conflicto que contribuya a la construcción de la paz estable y duradera.

11. Establecer una Mesa de Conversaciones que se instalará públicamente en Oslo, Noruega, dentro de los primeros 15 días del mes de octubre de 2012, y cuya sede principal será La Habana, Cuba. La mesa podrá hacer reuniones en otros países.

111. Garantizar la efectividad del proceso y concluir el trabajo sobre los puntos de la agenda de manera expedita y en el menor tiempo posible, para cumplir con las expectativas de la sociedad sobre un pronto acuerdo. En todo caso, la duración estará sujeta a evaluaciones periódicas de los avances.

IV. Desarrollar las conversaciones con el apoyo de los gobiernos de Cuba y Noruega como garantes y los gobiernos de Venezuela y Chile como acompañantes. De acuerdo con las necesidades del proceso, se podrá de común acuerdo invitar a otros.

V. La siguiente agenda:

1. Política de desarrollo agrario integral

El desarrollo agrario integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país.

1. Acceso y uso de la tierra. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.
2. Programas de desarrollo con enfoque territorial.
3. Infraestructura y adecuación de tierras.
4. Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza.
5. Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia

técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral.
6. Sistema de seguridad alimentaria.

2. Participación política

1. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del **Acuerdo** Final. Acceso a medios de comunicación.
2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas.
3. Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

3. Fin del conflicto

Proceso integral y simultáneo que implica:

1. Cese al fuego y de hostilidades bilaterales y definitivas.
2. Dejación de las armas. Reincorporación de las FARP- EP a la vida civil - en lo económico, lo social y lo político-de acuerdo con sus intereses.
3. El Gobierno Nacional, coordinará la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con las FARC -EP.
4. En forma paralela el gobierno nacional intensificará el combate para acabar las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo la lucha contra la corrupción y la impunidad, en particular contra cualquier organización responsable de homicidios y masacres o que atente contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos.
5. El Gobierno Nacional revisará y hará las reformas y los ajustes institucionales necesarios para hacer frente a los retos de la construcción de la paz.
6. Garantías de seguridad.
7. En el marco de lo establecido en el Punto 5 (Víctimas) de este **acuerdo** se esclarecerá, entre otros, el fenómeno del paramilitarismo.

La firma del **Acuerdo** Final inicia este proceso, el cual debe desarrollarse en un tiempo prudencial acordado por las partes.

4. Solución al problema de las drogas ilícitas.

1. Programas de sustitución de cultivos ilícitos. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por los cultivos ilícitos.
2. Programas de prevención del consumo y salud pública.
3. Solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

5. Víctimas

Resarcir a las víctimas está en el centro del acuerdo Gobierno Nacional - FARCEP. En ese sentido se tratarán:

- Derechos humanos de las víctimas.
- Verdad.

6. Implementación, verificación y refrendación

La firma del **Acuerdo** Final da inicio a la implementación de todos los puntos acordados.

1. Mecanismos de implementación y verificación.

- a. Sistema de implementación, dándole especial importancia a las regiones.
- b. Comisiones de seguimiento y verificación.
- c. Mecanismos de resolución de diferencias.

Estos mecanismos tendrán la capacidad y poder de ejecución y estarán conformados por representantes de las partes y de la sociedad según el caso.

2. Acompañamiento internacional.
3. Cronograma.
4. Presupuesto.
5. Herramientas de difusión y comunicación.
6. Mecanismo de refrendación de los acuerdos.

VI. Las siguientes reglas de funcionamiento:

1. En las sesiones de la Mesa participarán hasta 10 personas por delegación, de los cuales hasta 5 serán plenipotenciarios quienes llevarán la voz respectiva. Cada delegación estará compuesta hasta por 30 representantes.
2. Con el fin de contribuir al desarrollo del proceso se podrán realizar consultas a expertos sobre los temas de la Agenda, una vez surtido el trámite correspondiente.
3. Para garantizar la transparencia del proceso, la Mesa elaborará informes periódicos.
4. Se establecerá un mecanismo para dar a conocer conjuntamente los avances de la Mesa. Las discusiones de la Mesa no se harán públicas.
5. Se implementará una estrategia de difusión eficaz.
6. Para garantizar la más amplia participación posible, se establecerá un mecanismo de recepción de propuestas sobre los puntos de la agenda de ciudadanos y organizaciones, por medios físicos o electrónicos. De común acuerdo y en un tiempo determinado, la Mesa podrá hacer consultas directas y recibir propuestas sobre dichos puntos, o delegar en un tercero la organización de espacios de participación.
7. El Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios para el funcionamiento de la Mesa, que serán suministrados de manera eficaz y transparente.
8. La Mesa contará con la tecnología necesaria para adelantar el proceso.
9. Las conversaciones iniciarán con el punto Política de desarrollo agrario integral y se seguirá con el orden que la Mesa acuerde.
10. Las conversaciones se darán bajo el principio que nada está acordado hasta que todo esté acordado.

Firmado a los 26 días del mes de agosto de 2012, en la Habana, Cuba"

2. Decisión

La Corte Constitucional decidió declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la expresión "acuerdo", contenida en el acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, alcanzado en La Habana (Cuba) el 26 de agosto de 2012, por ineptitud sustantiva de la demanda y falta de competencia de la Corte para emitir un pronunciamiento de fondo.

3. Síntesis de la providencia

El demandante solicitó a la Corte Constitucional, declarar que la expresión "acuerdo" contenida en el acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, acuerdo cuya existencia se tiene por acreditada no solo por constituir un hecho notorio, sino por hacer parte de la Resolución Número 339 de 2012 "*Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones*", no hace referencia a un acto administrativo, ni a un decreto constitucional autónomo, interpretaciones que, en su criterio, resultan contrarias a la Constitución, sino que debe entenderse en el sentido según el cual el acuerdo general, los acuerdos temáticos alcanzados entre las partes y el acuerdo final, son acuerdos especiales a la luz del derecho internacional humanitario, más específicamente, acuerdos especiales en virtud del artículo 3º común de los Convenios de Ginebra y que por tal razón, es decir, por desarrollar obligaciones del derecho internacional humanitario, hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Después de examinar la demanda, la Corte encontró que la misma no cumplía las condiciones y requisitos exigidos por la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional para que se pueda emitir un pronunciamiento de fondo acerca de la pretensión del actor.

En primer lugar, señaló la Corte, la demanda no reúne los requisitos previstos en el artículo 2º del Decreto Ley 2067 de 1991 y precisados por la jurisprudencia.

En realidad, el actor no acusa la inconstitucionalidad de una norma legal o con fuerza material de ley, sino que pretende que la Corte Constitucional haga la interpretación que él considera es la correcta sobre la naturaleza del acuerdo general, los acuerdos temáticos y el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Por la misma razón, la demanda no plantea una confrontación entre un contenido normativo con fuerza material de ley y preceptos constitucionales específicos, sino que parte de concepciones hipotéticas y de tres interpretaciones subjetivas sobre la naturaleza jurídica de unos actos, algunos de los cuales no existían para el momento de presentación de la demanda, como quiera que para ese momento solo se conocía el llamado acuerdo general. Tampoco puede darse por cumplida la carga de exponer el concepto de violación de la Constitución. En efecto, el actor no plantea una confrontación con la Constitución de un acto que tenga valor normativo, sino que, como concepto de la violación presenta tres interpretaciones posibles de la expresión demandada, con la pretensión de que la Corte señale que solo una de ellas se aviene con la Constitución. En criterio de la Corte esto significa, que la demanda carece de la certeza y suficiencia requeridas para que se pueda abordar un cargo de inconstitucionalidad y proferir una decisión de fondo, puesto que la misma se orienta a provocar un pronunciamiento de la Corte sobre la naturaleza jurídica de los acuerdos de paz y no a mostrar una oposición objetiva y verificable entre un texto normativo y la Constitución.

En segundo lugar, la Corporación observó que en la medida en que la acusación se dirige contra una expresión que no está contenida en un acto que tenga fuerza material de ley, la Corte no tiene competencia para conocer y decidir sobre la demanda, de conformidad con las funciones que le confiere el artículo 241 de la Carta Política. Para la Corte, la anterior conclusión encuentra soporte en el hecho de que ya esta Corporación, en la sentencia en la cual se pronunció sobre la ley estatutaria que regula el plebiscito especial para la paz, estableció que los acuerdos que se celebran en desarrollo de

un proceso de paz no tienen valor normativo y que su naturaleza es eminentemente política (sentencia C-379/16).

En consecuencia, la Corte procedió a inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra la expresión “*acuerdo*” contenida en el acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, alcanzado en La Habana (Cuba) el 26 de agosto de 2012, tanto por ineptitud sustantiva de la demanda, como por carecer de competencia.

2. Salvamento y aclaración de voto¹

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** se apartó de la decisión inhibitoria adoptada por la mayoría, toda vez que en su concepto la demanda satisfacía de manera apropiada los requisitos mínimos exigidos para emitir un pronunciamiento de fondo. A su juicio, este era uno de los casos que la jurisprudencia ha denominado como de competencia especial o atípica², basada principalmente en criterios materiales relativos al contenido de las normas acusadas, en los que la Corte Constitucional, en cumplimiento de su atribución de guardián de la supremacía e integridad de la Carta Política, conoce de otros decretos o actos normativos generales diferentes de leyes en sentido formal y decretos con fuerza de ley. En particular, recordó los pronunciamientos de la Corte sobre el Pacto de Bogotá³ y el Acuerdo Complementario para el establecimiento de bases militares de Estados Unidos de América en territorio colombiano⁴.

En el presente caso, consideró que se planteaba una acusación apta contra un contenido prescriptivo que permitía a la Corte realizar un examen de fondo sobre una interpretación del término acusado, conforme a las normas superiores y a los parámetros del Derecho Internacional Humanitario. En su criterio, el término

acuerdo contenido en el Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, comprendía elementos previstos en el artículo 3º común de los Convenios de Ginebra concernientes al cese al fuego, dejación de armas y a las normas que buscan proteger a las víctimas y personas que no participen directamente en las hostilidades originadas en un conflicto armado interno. Por consiguiente, la acusación formulada contra la expresión normativa *acuerdo* admitía un estudio sobre su alcance y naturaleza frente al bloque de constitucionalidad acorde con lo regulado en el artículo 3º común de los Convenios de Ginebra.

Por su parte, el magistrado **Iván Humberto Escruce Mayolo** aclaró el voto, puesto que no obstante que participó de la decisión inhibitoria en cuanto la demanda no satisfacía los presupuestos de una pretensión de inconstitucionalidad, consideró que: (i) en virtud del principio *pro actione*, la Corte ha debido avanzar en determinar el valor normativo del acuerdo de paz, en el entendido que este es una decisión política como lo estableció la Sentencia C-379 de 2016, pero en su opinión con vocación normativa, es decir, un derecho en formación que requiere de actos y leyes de implementación al constituirse como un acto complejo. (ii) El análisis efectuado en la sentencia C-379 de 2016, no tuvo como parámetro de control de constitucionalidad el artículo 3º común a los Convenios de Ginebra, con lo cual la Corte, en esta ocasión, pudo haber analizado la naturaleza del Acuerdo a la luz del Derecho Internacional Humanitario, en lo relacionado con materias de la mayor importancia para las víctimas de un conflicto armado interno, tales como el cese del fuego, dejación de armas, derecho a la verdad, justicia, reparación y no repetición, entrega de menores reclutados, descontaminación de minas antipersonas y búsqueda de personas desaparecidas, entre otras.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Presidente

¹ Se excluyó nota sobre aclaración de voto del magistrado José Antonio Cepeda inicialmente publicada, ya que no presentará aclaración

² Sentencias C-042 de 2012 y C-524 de 2013

³ Sentencia C-269 de 2014

⁴ Auto 288 de 2010

