



CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera Ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C. primero (1º) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 11001032800020160005900

Actor: Marco Fidel Ramírez Antonio

Auto - Nulidad por inconstitucionalidad

Sería del caso resolver sobre la admisión de la demanda de la referencia de no ser porque se observa una circunstancia que impide hacerlo.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda y pretensiones

En ejercicio de la acción de nulidad por inconstitucionalidad, la parte actora incoó demanda con el objeto de que *“se declare la nulidad de la palabra paz en la formulación de la pregunta del artículo primero del Decreto 1391 de 2016”*.

2. Hechos

Como fundamentos fácticos, se plantearon los siguientes:

“Primero: El Congreso de la República aprobó el proyecto de Ley Estatutaria No. 94/15 Senado - 156/15 Cámara "por 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."

Segundo: La Corte Constitucional realizó control previo de constitucionalidad de los proyectos (sic) Proyecto de Ley Estatutaria No. 94/15 Senado - 156/15 Cámara en la Sentencia C-379 de 2016. .



Tercero: El 24 de agosto de 2016 el Presidente de la República sancionó la Ley 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"*.

Cuarto: Mediante el Decreto 1391 del 30 de agosto de 2016 el Gobierno Nacional convocó a un Plebiscito (sic) con fundamento en el artículo 103 de la Constitución Política y el artículo 1° de la Ley 1806 de 2016

Quinto: En la anterior Sentencia C-379 de 2016 la Corte Constitucional aseveró lo siguiente:

"Debe resaltarse que el objetivo del plebiscito especial no es someter a refrendación popular el contenido y alcance del derecho a la paz, sino solamente auscultar la voluntad del electorado sobre la decisión política contenida en el Acuerdo Final, esto es, un documento específico. Habida cuenta el tenor literal del artículo 1°, así como la imposibilidad que a través de un plebiscito se modifique la Constitución, es evidente que el derecho en comento no sufre modificación alguna en razón de la decisión popular expresada en dicho mecanismo de participación. Esto más aun cuando, como se ha señalado, los derechos fundamentales tienen una naturaleza contra mayoritaria, que los excluye de las decisiones de mayorías políticas eventuales. El Acuerdo Final, por ende, debe comprenderse como una decisión de política, particular y concreta, expresión del derecho a la paz, pero que no puede confundirse con este."

Sexto: En dicha Sentencia la Corte Constitucional manifiesta lo siguiente respecto a la diferencia entre divulgar y promocionar:

"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 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", "

Séptimo: Según el literal b, Art. 38 de la Ley 1757 de 2015 la pregunta formuladas (sic) al pueblo debe ser redactada de forma clara y debe contestarse con un "sí" o "no".



Octavo: Respecto al derecho a la paz la Corte Constitucional en la Sentencia C- 379 de 2016 dijo lo siguiente:

"La paz, así entendida, define al Estado Constitucional colombiano, cuya historia ha estado signada por la violencia de diversas fuentes y en el intento correlativo de lograr la superación del conflicto mediante vías. Institucionales. Es por ello que la jurisprudencia de esta Corte insiste en el lugar central de esta noción, que tiene la triple naturaleza jurídica de valor, derecho y deber con raigambre superior. A este respecto, en la sentencia C-048 de 2001, [207] que estudió la exequibilidad de la norma de la Ley 418 de 1997 que confiere al Presidente la competencia para negociar acuerdos de paz frente a organizaciones armadas al margen de la ley, señaló que "la Carta de 1991 es una "Constitución para la paz". En efecto, el Constituyente otorgó a la noción jurídica de la paz un triple carácter, pues la consideró un valor de la sociedad, fundamento del Estado y de los derechos humanos (preámbulo); la concibe como un fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas (art, 2), Y, también la entiende como un derecho constitucional (art. 22), que si bien es cierto no es de aplicación inmediata, no es menos cierto que el mandato debe dirigir la acción de los particulares y las autoridades. 11 Conforme a lo anterior, todos los ciudadanos y las autoridades deben adelantar medidas eficaces no sólo para prevenir sino también para eliminar los actos de agresión y quebrantamiento de la paz. No 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."

II. CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo establecido por los artículos 125 y 168 del CPACA, correspondería a la Consejera Ponente resolver sobre la admisión de la demanda de la referencia.

El actor solicita que se declare la nulidad de la palabra "paz", en la formulación de la pregunta del artículo primero contenida en el Decreto 1391 de 2016 "*Por el cual se **convoca a un plebiscito** y se dictan otras disposiciones*" en ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, consagrado en el artículo 135 del CPACA que señala:

ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD. Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por



medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, **cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política**, por infracción directa de la Constitución. (Resaltado fuera de texto)

En igual sentido el artículo 237 de la Constitución de 1991 en las que establece las atribuciones del Consejo de Estado, en el numeral segundo indica:

2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.

Así mismo en la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia se señala:

ARTÍCULO 49. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS DICTADOS POR EL GOBIERNO CUYA COMPETENCIA NO HAYA SIDO ATRIBUIDA A LA CORTE CONSTITUCIONAL DE CONFORMIDAD CON EL NUMERAL SEGUNDO DEL ARTÍCULO 237 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. El Consejo de Estado decidirá sobre las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional ni al propio Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo. La decisión será adoptada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

De lo anterior se desprende que el constituyente y el legislador le atribuyeron un carácter residual al referido medio de control en cabeza del Consejo de Estado, comoquiera que su procedencia se encuentra supeditada a que la revisión del acto emanado del Gobierno Nacional que se reputa inconstitucional no esté asignada a la Corte Constitucional.

Y ocurre que en este caso, la Carta Política en las competencias asignadas a la Corte Constitucional consagradas en el artículo 241 en su numeral tercero preceptúa:

ARTÍCULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:
(...)



3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y **plebiscitos del orden nacional**. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento **en su convocatoria** y realización. (Resaltado fuera de texto).

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**¹ del orden nacional, que aunque contenida en un decreto dictado por el gobierno nacional -el Decreto 1391 de 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.

En ese orden de ideas, emerge con meridiana claridad la falta de competencia de esta Corporación, de cara al asunto planteado, por lo que se impone aplicar la consecuencia jurídica consagrada en el artículo 168 del CPACA, que a la letra dice:

ARTÍCULO 168. FALTA DE JURISDICCIÓN O DE COMPETENCIA. En caso de falta de jurisdicción o de **competencia**, mediante decisión motivada el Juez ordenará **remitir** el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión.

Así las cosas, como se advirtió *ab initio* la competencia le corresponde a la Corte Constitucional, por ende se ordenará la remisión inmediata de las presentes diligencias.

¹ Entendido este como “una convocatoria directa al soberano, para que ‘de manera autónoma defina su propio destino’, o se pronuncie sobre ‘una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad’” (Cfr. Sentencias Corte Constitucional, C-150 de 2015 y C-379 de 2016).



En mérito de lo expuesto, el Despacho

III. RESUELVE

PRIMERO. REMITIR inmediatamente el expediente a la Corte Constitucional para lo de su competencia.

SEGUNDO. COMUNICAR al demandante esta decisión.

TERCERO. PUBLICAR esta decisión en la página web de esta Corporación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Consejera de Estado