

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

CONSEJERA PONENTE: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.

Medio de control: nulidad.

Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

TESIS: LA RESOLUCIÓN NÚM. 339 DE 2012: ACTO ADMINISTRATIVO INSTRUMENTADOR DE LO CONVENIDO EN EL "ACUERDO GENERAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA" SUSCRITO ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC, EN CUANTO QUE AUTORIZÓ LA INSTALACIÓN Y DESARROLLO DE LA MESA DE DIÁLOGO, NO INCURRIÓ EN FALSA MOTIVACIÓN.

Se decide la demanda de nulidad incoada contra las Resoluciones núms. 339 de 19 de septiembre 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**"; y 108 de 18 de junio de 2015, "**Por la cual se decide la solicitud de Revocación Directa de la Resolución 339 de 19 de septiembre de 2015 mediante la cual se**

**REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.**

autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones", expedidas por el Presidente de la República.

I.- ANTECEDENTES.

I.1.- El ciudadano **TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA**, actuando en nombre propio, presentó demanda ante esta Corporación tendiente a obtener la declaratoria de nulidad, previa suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones núms. 339 de 19 de septiembre 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"**; y núm. 108 de 18 de junio de 2015, "**Por la cual se decide la solicitud de Revocación Directa de la Resolución 339 de 19 de septiembre de 2015 mediante la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones"**, expedidas por el Presidente de la República.

I.2.- En apoyo de sus pretensiones señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

1º. Existe una falsa motivación en los actos demandados porque lo consignado en los mismos no se cumple por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en tanto que primero secuestró a un Oficial del ejército del grado de General en el Departamento del Chocó y luego dio muerte a once militares sin sumar otros incumplimientos contrarios a la Carta Política que demuestran que dichas Resoluciones no se ajustan al bienestar común defendido por el Estado y sin justa causa arremeten contra los bienes e integridad de una persona.

2º. El Presidente de la República incurrió en falsa motivación de los actos administrativos demandados también porque pasó por alto las consideraciones allí vertidas al no cumplir con el mantenimiento del orden público ni con la protección de los derechos fundamentales de las personas residentes en Colombia ni con el aseguramiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Se acordó el cese bilateral del 21 de julio de 2015 y a los dos días atentaron contra una estación de policía en Saravena, Arauca, afectando a dos efectivos con explosivos, demostrándose así que lo consignado en tales Resoluciones no corresponden a la verdad, pues éstas

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

deben tener contenidos reales que se logren cumplir por el Estado colombiano representado por su Presidente para que se consagre un diálogo real e integral con los dos grupos armados organizados al margen de la ley que afectan el orden social y la seguridad de los residentes en Colombia.

3º. Con el contenido actual de los actos demandados y en el hipotético caso de que el Presidente de la República quiera lograr la paz, no se va a conseguir debido a que sólo se incluyó a las FARC y se dejó por fuera al otro grupo armado importante, ELN, y éste continúa con las escaladas terroristas que afectan tal compilado de interés general, como lo es la consecución de la tan anhelada paz, dañando la vegetación y los ríos por el derrame de crudo, poniendo al país en zozobra, tensión, prevención e inseguridad por los atentados de cualquiera de los dos grupos armados.

4º. La intención del demandante, según lo indica en el relato de sus hechos, es que se genere un acto administrativo de contenido real para garantizar que se cumpla lo acordado bilateralmente entre las partes que dialogan, sin dejar al ELN por fuera para que se lleve a cabo lo que realmente se pretende. Haber excluido al ELN le impide al Presidente dialogar con ellos, dejando sin consonancia y

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

congruencia el interés de los actos administrativos y lo que persiguen los mismos, haciendo permisible que afecten a los policías, soldados y resultando no armónico con los mandatos constitucionales que lo comprometen con la protección de los derechos fundamentales de las personas residentes en Colombia.

I.3.- A juicio del actor se violaron los artículos 209 de la Constitución Política y 88 del C.P.A.C.A.

Explicó el alcance del concepto de violación, señalando entonces en resumen que los motivos que sustentan los actos administrativos resultaron falsos, comprobados y ratificados con los hechos que ocurrieron después del nacimiento a la vida jurídica de las Resoluciones demandadas, lo que las hace aún más engañosas, creando en el Juzgador la certeza de la falsa motivación y desvirtuándose así la presunción de legalidad que reviste a todo acto administrativo.

Con esta acción de nulidad el actor pretende la defensa de un interés general que ha sido vulnerado por la expedición de los actos administrativos, como lo son el interés de salvaguardar la vida de los colombianos ya que no se ha cumplido con el mantenimiento del

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

orden público y con la obtención de la paz, además porque se dejó por fuera al otro grupo armado ELN; se desconocen las facultades que se les han otorgado a la Fuerza Pública, resultan contrarios a los mandatos constitucionales que comprometen al Presidente de la República con los derechos fundamentales de los colombianos, los deberes sociales del Estado y de los particulares, los cuales sólo se pueden garantizar a través de una paz estable y duradera que permita efectivizar la normatividad interna así como los instrumentos internacionales que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad.

Con fundamento en lo que se entiende como falsa motivación, la Presidencia de la República incurre en ésta con la expedición de los actos acusados, pues pasa por alto que el proceso de paz o mesa de diálogo en ellos ordenada lo firma sólo con las FARC lo cual atenta contra la paz que dice lograr. Se viola además el principio democrático y de publicidad en el ejercicio de la función pública donde se hace imperativo asegurar la interdicción a la arbitrariedad y el ejercicio jurídico a la tutela efectiva de la consecución de la paz con las FARC y deja por fuera los actos terroristas del ELN.

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

I.4.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

La demandada inicialmente propuso la excepción previa de "Ineptitud sustantiva de la demanda" en tanto que la misma está dirigida a la obtención de actos administrativos de naturaleza diversa (un acto particular y un acto general), que no son pasibles de una misma acción contenciosa, por lo que se presenta una indebida formulación y acumulación de pretensiones diversas en un mismo cuerpo procesal.

Señala que la demanda pretende la declaratoria de nulidad de las **Resoluciones núms. 339 de 2012 y 108 de 2015**, siendo la primera un acto de contenido general y la segunda de carácter particular, porque resuelve una petición del ciudadano que ahora funge como demandante. Ello significa que contra el primero de los actos procede el medio de control de nulidad prevista en el artículo 137 del C.P.A.C.A., mientras que el segundo es susceptible de control jurisdiccional a través del medio de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 de la misma codificación.

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

Igualmente, aduce que si lo que se pretende es que se anule la **Resolución núm. 339 de 2012**, debe hacerse por la cuerda procesal pertinente y no a título de un solicitado restablecimiento del derecho como pretensión de la demanda, ya que estas medidas son propias de las acciones contencioso particulares y no de contenido general.

Explica que la tesis del demandante no se acompasa con la verdad ni realidad jurídica porque haber autorizado la instalación de una mesa de diálogo entre el Gobierno Nacional y las FARC en modo alguno vulnera los mandatos constitucionales en materia de paz, sino que, por el contrario, busca cumplirlos de forma tal que se pueda llegar a una solución pacífica al conflicto armado que aqueja al país desde mediados del siglo pasado, en el marco de las políticas de paz delimitadas por el Congreso de la República y el Gobierno Nacional como responsable de la guarda e integridad de la soberanía nacional y de la vida, honra y bienes de los administrados.

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

La **Resolución núm. 339 de 2012** claramente tiene la connotación de un acto político, que si bien es susceptible de control jurisdiccional a la luz del nuevo procedimiento, sí cumple con los requisitos necesarios para la expedición de un acto de tal naturaleza, como lo son la facultad constitucional y legal, la competencia, la voluntad política y el debido respeto a las formalidades jurídicas previstas para su formación, expedición y cumplimiento.

La base jurídica para su expedición se encuentra en el artículo 22 de la Constitución Política y en la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, cuyo contenido es de suficiente conocimiento en el mundo jurídico y cuya transcripción considero innecesaria. El artículo 8º de esta normativa permite a los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional y con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz:

“Realizar actos tendientes a propiciar acercamientos y adelantar diálogos con los grupos armados organizados al margen de la ley;

Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto de los derechos humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de estos grupos, o lograr su sometimiento a la ley, y enmarcados en la voluntad de crear condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que los suscribe.”

Siendo claro que el contenido de la **Resolución núm. 339 de 2012** se ajusta a la perfección a estas limitaciones legales, no cabe duda de que el Gobierno Nacional actuó con plena sujeción a la ley en su proceso de formación, en su justificación social y política, en su competencia funcional, etc.

Señala que la argumentación del demandante es incoherente, porque la motivación de un acto administrativo se entiende como un conjunto de hechos y normas existentes antes y al momento de su expedición y que le sirven de causa eficiente, mas no aquellos ocurridos con posterioridad a su nacimiento, porque simplemente no puede ser falso lo que no existe, como lo son los hechos futuros, imposibles de prever.

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

Enfatiza en que en todo caso el actor fundamenta su demanda en una serie de versiones propias de registros periodísticos que dan cuenta de graves actos de violencia que no se pueden desconocer pero que en modo alguno se traducen en la transgresión por parte del Gobierno Nacional de la Constitución Política y la ley, al ordenarse la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo con un grupo guerrillero y al denegar una solicitud de revocatoria directa de tal mandato. Equivocado también resulta sustentar su demanda en hechos ocurridos con posterioridad a la firma de la **Resolución núm. 339 de 2012**, presentándolos como evidencia de una supuesta falsa motivación de los actos demandados, en una carencia absoluta de técnica jurídica en el libelo demandatorio.

En las Resoluciones demandadas se expresaron las razones por las cuales el señor Presidente de la República mantenía su voluntad de perseverar en el esfuerzo de construir una paz duradera con la guerrilla conocida como FARC, motivos que en modo alguno pueden ser tildados de falsos como alegremente lo quiere hacer ver el ciudadano demandante, quien por demás no satisface la más elemental de las exigencias legales, esto es, tener "razonablemente fundada en derecho" su demanda.

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

Hace finalmente una alusión al derecho a la paz, constitucionalmente protegido y desarrollado en sentencias de constitucionalidad por la Corte Constitucional, como parte de los derechos de tercera generación de los derechos humanos, como deber ciudadano, principio constitucional y valor político a partir del cual desde el mes de enero de 2011 se dio inicio al proceso de intercambio de comunicaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC a través del cual se acordó iniciar un encuentro exploratorio con esta última organización y para tales efectos se le encargó a una comisión de ciudadanos encabezados por el Alto Comisionado para la Paz, la misión de adelantar conversaciones exploratorias en la más estricta reserva y confidencialidad con miembros delegados de dicho grupo armado y en el contexto de las cuales, luego de seis meses de trabajo, se redactó un texto de Acuerdo Marco que establecía una hoja de ruta para llegar a un Acuerdo final que ponga fin al conflicto armado, el cual fue firmado el día 26 de agosto de 2012 bajo la denominación de "Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera" entre delegados del Gobierno Nacional y de las FARC como resultado del encuentro exploratorio que tuvo como sede La Habana, Cuba entre el 23 de febrero y el 26 de agosto de 2012. La

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

Resolución núm. 339 de 2012, fue expedida precisamente para autorizar esta mesa de diálogos de conformidad con lo previsto en el Acuerdo General, en la que se conversará sobre los puntos consignados en la agenda del mismo entre los delegados designados por el Gobierno Nacional con miembros representantes de las FARC en La Habana, Cuba.

II.- TRÁMITE DE LA ACCIÓN.

De conformidad con lo ordenado por el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, el 7 de julio de 2016 se llevó a cabo la Audiencia Inicial, a la cual asistieron: el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en su condición de entidad demandada; y el Ministerio Público. El actor no asiste y no presenta excusa.

En la audiencia se hizo un recuento de las actuaciones procesales surtidas; la demanda se admitió como medio de control de nulidad; se informó sobre la nueva solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos acusados por parte del actor y de un escrito proveniente del señor Procurador General de la Nación, el cual fue radicado en la Secretaría de la Sección Primera el 6 de mayo de 2016, a través del cual pone en conocimiento sobre la demanda de

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

nulidad por inconstitucionalidad presentada por el doctor Eduardo Montealegre Lynett ante la Corte Constitucional, la cual cursa en el Despacho del Magistrado de la Corte Constitucional doctor Jorge Iván Palacio Palacio, bajo el radicado núm. D-11329, solicitando que se provoque el conflicto de competencia positivo o se adopten las acciones pertinentes para hacerse parte en ese proceso y allí reclamar la competencia que en derecho corresponda.

Seguidamente se procedió a realizar el saneamiento del proceso, así:

Frente al escrito radicado por el señor Procurador General de la Nación el Despacho sustanciador manifestó que la decisión de provocar o no un conflicto positivo, en este caso de jurisdicciones, es exclusiva del resorte del Juez. Reafirmó la competencia de esta Corporación para asumir el conocimiento del juzgamiento de los actos aquí acusados.

Respecto de la nueva solicitud de suspensión de los efectos de los actos acusados por parte del actor, previo traslado a la parte demandada y al Agente del Ministerio Público, se denegó por estimar que los nuevos hechos a los que aludía el demandante no tenían el carácter de sobrevinientes; y que confrontada con la medida cautelar

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

inicial estaba reiterando el cargo y el alcance del concepto de su violación, que convergen a la pretensión que se busca con la demanda, como lo es que el Presidente de la República vincule en las mesas de diálogo a los demás grupos al margen de la ley y a poner de presente que mientras ello no ocurra no se puede garantizar una paz duradera, aspectos estos que, a juicio del Despacho, per se no configuran las violaciones a que alude el actor por cuanto el hecho de que en los actos acusados no se haya vinculado, por ejemplo, el ELN, no descarta que en otro acto pueda el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, convocar al diálogo a dicho grupo.

Preguntado a la parte demandada y al Agente del Ministerio Público si observaban algún vicio que pudiera acarrear una nulidad procesal que debiera ser objeto de saneamiento, contestaron que no. Adicionalmente el Agente del Ministerio Público, en relación con el oficio del señor Procurador General de la Nación, insistió en la necesidad de oficiar a la Corte Constitucional para efectos de que se pronuncie sobre el conflicto de competencias positivo, a lo que el Despacho respondió no ver inconveniente alguno en que se oficie a la Corte Constitucional para ponerle de presente el estado del proceso que cursa ante esta Corporación.

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

En relación con la excepción formulada por la parte demandada, el Despacho indicó que no tenía vocación de prosperidad habida cuenta de que contrario a lo manifestado por el apoderado de la parte demandada, la **Resolución núm. 108 de 18 de junio de 2015**, por la cual se resolvió la solicitud de revocatoria directa que hiciera el actor respecto de la **Resolución núm. 339 de 19 de septiembre de 2012**, era pasible de ser enjuiciada a través del medio de control de nulidad, como en efecto se tuvo al momento de admitir la demanda, pues no crea, modifica o extingue una situación de carácter particular y concreto en relación con el actor, sino que es accesoria al acto general que va dirigido a toda la comunidad. Por lo tanto dicha excepción no resultó probada, decisión que fue notificada en estrados y contra la cual no se interpuso recurso alguno.

Acto seguido se procedió a la fijación del litigio, en los siguientes términos:

Que el objeto del presente litigio, consiste en determinar si existió falsa motivación en la expedición de la Resolución núm. 339 de 19 de septiembre de 2012, **“Por la cual se autoriza la instalación y**

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”; y 108 de 18 de junio de 2015, que denegó la solicitud de revocatoria directa de la Resolución núm. 339 de 2012, la que hace consistir en la inconveniencia de adelantar un proceso de paz sin la participación de todos los grupos al margen de la ley que actúan en el conflicto armado colombiano y en contravía del bienestar común que debe defender el Estado, toda vez que hasta la fecha no han cesado los ataques a la población civil y a la fuerza pública por parte de los grupos guerrilleros. Igualmente, se aduce la violación del principio del estado social del derecho, para lo cual trae a colación el artículo 209 de la Constitución Política, conforme a lo expuesto a folios 15 a 24 del cuaderno principal y 1 a 13 del cuaderno de medidas cautelares; y lo respondido por la demandada a folios 40 a 52 del cuaderno principal y 19 a 21 del cuaderno de las medidas cautelares, particularmente, el alcance de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por la Ley 1738 de 2014, que constituyen el marco legal del actual proceso de paz de la Habana; las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, que según la contestación de la demanda consagran las facultades conferidas al Presidente de la República para expedir los actos acusados.

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

La parte demandada y el Agente del Ministerio Público manifestaron no tener objeción a la fijación del litigio en los términos expuestos.

El Despacho sustanciador dispuso tener como pruebas, en cuanto fueren conducentes y por el valor que les correspondiera en derecho, los documentos aportados por las partes.

Se señaló que el asunto bajo examen era de puro derecho; que los antecedentes administrativos allegados con la contestación de la demanda y los documentos obrantes en el expediente resultaban suficientes para decidir el asunto, por lo que se prescindió de la audiencia de pruebas; se estimó innecesaria la realización de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, por lo que se concedió a las partes el término de diez días para que presentaran por escrito los alegatos de conclusión, lapso dentro del cual el Ministerio Público podía rendir concepto.

Finalmente, la parte demandada y el Ministerio Público manifestaron no encontrar irregularidad alguna en la audiencia que pudiere viciar de nulidad las actuaciones surtidas.

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

Teniendo en cuenta lo anterior, se declaró saneado el proceso hasta ese momento.

III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

III.1.- El actor no formuló alegatos de conclusión. A folio 292 del cuaderno principal obra un memorial del demandante enviado a través del correo electrónico de la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, en el que indicó que renunciaba "a manifestar o pedir algo más en este proceso ...".

III.2.- La parte demandada básicamente reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y, adicionalmente, señaló que la demanda a la que aludió el Procurador General de la Nación en el escrito visible a folios 95 a 99 del cuaderno principal, que cursa en la Corte Constitucional, no ataca la Resolución núm. 339 de 2012, si no la expresión "acuerdo" contenida en ella, lo que pone de manifiesto que no controvierte la legalidad de la Resolución en mención; que, además, no discute la legalidad ni la constitucionalidad de la palabra "acuerdo", si no que solicita que la Corte precise cuál debe ser la interpretación de dicha palabra.

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

Indica que la palabra "acuerdo", conforme está señalada en la Resolución demandada, no tiene ningún contenido normativo dado que alude al "Acuerdo General para la solución del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"; y que como se desprende de la definición de la misma, un acuerdo es la voluntad de dos partes de convenir algo, en este caso las condiciones para el fin del conflicto.

Sostiene que el Acuerdo General no es una norma jurídica desde el punto de vista de la validez de las normas, pues no ha surtido ningún procedimiento para que ello sea así, además de que no hace parte de la sección dispositiva de la Resolución núm. 339 de 2012.

Señala que los cargos formulados en la demanda que cursa en la Corte Constitucional apuntan a contenidos, además de no normativos, inciertos, porque sólo hasta la firma del acuerdo final puede establecerse de manera cierta y precisa cuál va a ser ese acuerdo y sus componentes; y que a partir de allí es que puede iniciarse el procedimiento para su incorporación al ordenamiento jurídico y una vez hecho esto, sí puede ser considerado como una norma jurídica, susceptible de la valoración que resultare pertinente.

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

III.3.- Por su parte, el señor Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, en su vista de fondo, se muestra partidario de que se denieguen las pretensiones de la demanda, en síntesis, por lo siguiente:

Señala que la base jurídica para la expedición de los actos demandados se encuentra prevista en los artículos 22, 95, numeral 6, 188 y 189, numeral 4, de la Constitución Política; la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por la Ley 1738 de 2014; y las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, que constituyen el marco legal del actual Proceso de Paz de la Habana, normativa que establece que la **“dirección de todo proceso de paz corresponde exclusivamente al Presidente de la República como responsable de la preservación del orden público en toda la Nación”**.

Agrega que el logro y mantenimiento de la paz es uno de los pilares del Estado Social de Derecho, cuya procura y dirección es exclusiva del Presidente de la República, que cumple funciones constitucionales precisas como Jefe de Gobierno y suprema Autoridad Administrativa,

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

por lo que, a su juicio, la iniciación y continuación de la Mesa de Diálogos es el ejercicio de un mandato Constitucional y legal.

Por lo anterior, señala que el actual proceso de diálogos entre el Gobierno Nacional y el grupo guerrillero FARC, se adelanta dentro de los lineamientos constitucionales y legales definidos para este fin, por lo que los actos acusados gozan de presunción de legalidad que los ampara, lo cual no pudo ser desvirtuado por el actor.

Señala que es cierto que se han presentado actos de violencia por parte de la subversión luego de la expedición de los actos acusados, -en la cual hace descansar el actor la falta motivación que le endilga a éstos-, pero que también lo es que la motivación de un acto administrativo es el conjunto de hechos y normas existentes antes del momento de su expedición, que le sirven de causa eficiente, más no los ocurridos con posterioridad, argumento que evidencia la carencia absoluta de técnica jurídica en la demanda.

Reitera que el vicio de falsa motivación se configura cuando para fundamentar el acto, es decir, al momento de su expedición se dan razones engañosas, simuladas, contrarias a la realidad, lo cual no ocurre en el sub lite, pues los actos administrativos acusados fueron

**REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.**

dictados conforme al marco constitucional vigente y en consonancia con las Leyes de la República, sometidas a estudio por parte de los órganos competentes y que han determinado su constitucionalidad y, por ende, su compatibilidad con las normas vigentes, que en últimas garantiza la eficacia normativa de la Constitución Política, por lo que no hay lugar a acceder a las pretensiones de la demanda, dado que el actor no logró desvirtuar la legalidad de los mismos.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

El presente asunto se contrae a establecer la legalidad abstracta de las Resoluciones núms. 339 de 19 de septiembre 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”**; y 108 de 18 de junio de 2015, **“Por la cual se decide la solicitud de Revocación Directa de la Resolución 339 de 19 de septiembre de 2015 mediante la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”**, expedidas por el Presidente de la República.

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

La parte resolutive de estos actos acusados, es del siguiente tenor:

“Resolución núm. 339 de 19 de septiembre de 2012
(...)”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las conferidas por la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010

(...)

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º. Autorizar la instalación de una mesa de diálogo entre los representantes autorizados por el Gobierno Nacional con miembros representantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en la ciudad de Oslo (Noruega) de conformidad con lo previsto en el Acuerdo general para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera.

ARTÍCULO 2º. Autorizar el desarrollo de una mesa de diálogo en la que se conversará sobre los puntos consignados en la agenda del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera, entre los delegados designados por el Gobierno Nacional con miembros representantes de las FARC en la República de Cuba.

ARTÍCULO 3º. Designar como representantes autorizados del Gobierno Nacional con carácter de plenipotenciarios a: Sergio Jaramillo Caro en su calidad de Alto Comisionado para la Paz y a los ciudadanos Frank Joseph Pearl González, Jorge Enrique Mora Rangel, Oscar Adolfo Naranjo Trujillo, Luis Carlos Villegas Echeverri y Humberto de la Calle Lombana, éste último como jefe de la delegación del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. Para efectos de conservar una dinámica negociadora flexible e integral por parte del Gobierno Nacional, se designarán seis (6) representantes plenipotenciarios, tal como se determina en este artículo, pero en la Mesa de Diálogo sólo podrán estar presentes cinco (5), de conformidad con las rigurosas disposiciones del Acuerdo General y según las previsiones discrecionales del Jefe de la delegación del Gobierno Nacional.

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

ARTÍCULO 4º. Designar como negociadores alternos a los ciudadanos Jaime Avendaño Lamo, Alejandro Eder Garcés, Lucía Jaramillo Ayerbe y Elena Ambrosi Turbay para participar en discusiones necesarias para el desarrollo de la mesa de diálogo con miembros representantes de las FARC-EP.

ARTÍCULO 5º. Designar como miembros del equipo de apoyo a los ciudadanos Gerson Iván Arias Ortiz y Juanita Goebertus Estrada.

ARTÍCULO 6º. El Alto Comisionado para la Paz en coordinación con el Jefe de la Delegación autorizará a los demás ciudadanos que conformarán el equipo de apoyo técnico de la mesa de diálogo y el equipo de negociadores alternos según se requieran.

ARTÍCULO 7º. Comunicar a las autoridades competentes el contenido de la presente Resolución.

ARTÍCULO 8º. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.”

“Resolución número 108 de 18 de junio de 2015
(...)

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el artículo 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011

(...)

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º. Denegar la solicitud de Revocación Directa de la Resolución 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”* elevada por el ciudadano TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

ARTÍCULO 2º. Comunicar al solicitante el contenido de la presente Resolución.

ARTÍCULO 3º. Contra la presente Resolución no procede recurso alguno.”

**REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.**

. MARCO NORMATIVO DEL PROCESO DE PAZ INICIADO CON LAS FARC.

De los antecedentes administrativos allegados al expediente, la Sala encuentra en primera medida que las Resoluciones controvertidas constituyen actos administrativos expedidos por el Presidente de la República a partir de un antecedente inmediato que resulta de trascendental observancia, esto es, el **“Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”** suscrito entre los Delegados del Gobierno de la República de Colombia y de las FARC-EP el día 26 de agosto de 2012 en La Habana, Cuba -folios 54 a 59-.

Este Acuerdo marco fue el resultado, a su vez, del Encuentro Exploratorio que tuvo como sede también La Habana, Cuba, entre febrero 23 y agosto 26 de 2012, el cual contó con la participación como garantes de los Gobiernos de la República de Cuba y de Noruega, y con el apoyo del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela como facilitador de logística y acompañante. En efecto, una vez finalizó dicho Encuentro Exploratorio, el Presidente de la República expidió la Resolución núm. 314 de 24 de agosto de 2012 -folios 60 a 62- mediante la cual autorizó al señor Sergio

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

Jaramillo Caro como Alto Comisionado para la Paz encargado de las funciones y al señor Frank Joseph Pearl González como delegado plenipotenciario del Gobierno Nacional para suscribir dicho Acuerdo con las FARC-EP, tal como tuvo lugar dos días después, como ya se dijo, el 26 de agosto de 2012, siendo autorizados también para suscribirlo pero en calidad de testigos del Gobierno Nacional los señores Alejandro Eder Garcés, Enrique Santos Calderón, Lucía Jaramillo Ayerbe, Jaime Avendaño Lamo y Elena Ambossi Turbay; no sobra advertir que la legalidad del acto administrativo contenido en la precitada Resolución núm. 314 de 2012 no fue demandado en el presente proceso.

El marco jurídico dentro del cual fue suscrito el **“Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”**, se encuentra inicialmente fundado en lo previsto, en cuanto a la paz, por el artículo 22 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

“La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.”

Al declarar la exequibilidad condicionada del artículo XXXI del “Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)” la

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

Corte Constitucional en su sentencia C-269 de 2014, en cuanto a la protección del derecho a la paz y la exigencia del deber de solucionar los conflictos pacíficamente, consideró lo siguiente:

“7. Consideración final: afirmación constitucional de los principios internacionales de proscripción del uso de la fuerza para la resolución de disputas y de solución pacífica de controversias.

7.1. La Constitución Política establece, fiel al propósito constituyente, no solo que la Paz es uno de los propósitos de la Constitución (preámbulo) y uno de los fines del Estado (art. 2) sino también que es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento (art. 22). Adicionalmente existen múltiples referencias constitucionales a la paz como propósito, como deber o como supuesto de normalidad institucional¹. Esta Corporación ha tenido oportunidad de caracterizar el significado y fundamento constitucional de la Paz en diferentes oportunidades. La sentencia C-579 de 2003 indicó lo siguiente:

“Uno de los fines esenciales de toda organización política es asegurar la convivencia pacífica, por ello la paz es uno de los primeros fines buscados por la comunidad (...), tal como se reconoció en la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente: “La organización política tiene como fin primordial la convivencia pacífica. La paz fue uno de los principales fines buscados en el nuevo consenso social, al punto de ser llamado ese cuerpo “la Constituyente de la paz” (...). La paz es un presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales (...)

Desde una perspectiva constitucional, la paz no debe ser entendida únicamente como la ausencia de conflictos sino como la posibilidad de

¹ Así por ejemplo, se encuentran los artículos 37, 55, 67, 95, 189 núm. 6, 212, 218, 247, 338 y 345, entre otros.

**REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.**

tramitarlos pacíficamente (...). En este sentido puede considerarse como ausencia de conflictos o enfrentamientos violentos (núcleo mínimo), como efectiva armonía social proveniente del pleno cumplimiento de los mandatos de optimización contenidos en las normas de Derechos Humanos (desarrollo máximo) o como la atenuación de los rigores de la guerra y la "humanización" de las situaciones de conflicto (Derecho Internacional Humanitario como manifestación del derecho a la Paz en tiempos de guerra) (...)

Por lo anterior, la paz ha sido reconocida como uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional tal como se evidencia en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas (...), en varias de las disposiciones de la misma (...), en el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos (...), así como en el Preámbulo y en la Carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos (...). También en el contexto americano, tanto en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, como en el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, firmados en 1966, la Paz aparece como el fin al que se orienta el reconocimiento de los derechos allí mencionados (...)."

Así entonces la paz, en tanto se erige el fundamento de la organización política impone, además del deber evitar la guerra, la obligación de solucionar los conflictos mediante procedimientos pacíficos. Ese deber vincula a todas las autoridades y ciudadanos y, por ello, el ordenamiento jurídico debe prever mecanismos eficaces para prevenir y gestionar las disputas. El aseguramiento de la paz constituye un presupuesto necesario para la materialización de los propósitos y derechos definidos por el constituyente de 1991."
(Negrillas por fuera de texto).

A su vez, de conformidad con lo señalado en el artículo 188 y en el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política, el Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a

**REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.**

garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos, además de que como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, le corresponde conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere perturbado.

Y en ese sentido, la Ley 418 de 1997, **“Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”**, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, consagró en el Capítulo I de su Título I todas aquellas disposiciones previstas **para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica**, así:

“ARTÍCULO 8. <Artículo modificado por el artículo 3º de la Ley 1421 de 2010:> Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:

-- Realizar actos tendientes a propiciar acercamientos y adelantar diálogos con los grupos armados organizados al margen de la ley;

-- Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley,

**REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.**

dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto de los derechos humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de estos grupos, o lograr su sometimiento a la ley, y enmarcados en la voluntad de crear condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que los suscribe. (...)”

PARÁGRAFO 1o. De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

En ningún caso podrán establecerse órdenes especiales de localización a la Fuerza Pública para la creación específica de zonas de ubicación o de despeje de cualquier parte del territorio nacional.

PARÁGRAFO 2o. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

Para tal efecto, el Gobierno Nacional notificará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley. Las partes acordarán

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

mecanismos de verificación conjunto de los acuerdos, diálogos o acercamientos, y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos.

Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos de que trata esta ley.

PARÁGRAFO 3o. Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno Nacional o sus delegados.

Se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. No será admitida como vocero, la persona contra quien obre, previo al inicio de estos, resolución de acusación.

PARÁGRAFO 4o. El Consejo Nacional de Paz de que trata la Ley 434 de 1998 servirá como instancia consultiva del Gobierno Nacional en todos los temas de política de paz de que trata la presente Ley." (Negrillas por fuera de texto).

Asimismo y para tales efectos, responsabilizó al Presidente de la República del respectivo proceso:

"ARTÍCULO 10. <Artículo modificado por el artículo 4º de la Ley 782 de 2002:> La dirección de todo proceso de paz corresponde exclusivamente al Presidente de la República como responsable de la preservación del orden público en toda la Nación. Quienes a nombre del Gobierno participen en los diálogos y acuerdos de paz, lo harán de conformidad con las instrucciones que él les imparta.

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

El Presidente de la República podrá autorizar la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en las conversaciones, diálogos y negociaciones a que hace referencia este capítulo, cuando a su juicio puedan colaborar en el desarrollo del proceso de paz." (Negrillas por fuera de texto).

Al estudiar los cargos de constitucionalidad endilgados contra el anterior artículo 8º, la Corte Constitucional anotó lo siguiente:

"7. Como acertadamente lo afirmaron algunos de los intervinientes, 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.

(...)

8. Ahora bien, dentro de los medios para el mantenimiento y conservación del orden público, el Presidente de la República puede adoptar diferentes tipos de medidas, las cuales pueden oscilar entre las soluciones pacíficas de conflictos hasta la utilización de acciones coercitivas como el uso de la fuerza, tal es el caso de la declaratoria de estado de guerra para repeler la agresión exterior (C.P. art. 212). **Sin embargo, los instrumentos pacíficos para la solución de conflictos se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo en torno a la paz que la Constitución propugna. De ahí pues que, las partes en controversia, particularmente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica y la seguridad nacional, deben esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado.**

(...)

9. **Además, la Corte considera que los principios del derecho internacional que propugnan la solución pacífica de los conflictos externos y señalan el deber de**

**REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.**

todo Estado de no recurrir en primera instancia a la amenaza o al uso de la fuerza, son plenamente aplicables al conflicto interno Colombiano, pues aquellas son reglas de conducta que imponen la interpretación de los derechos y deberes constitucionales. Así, el parágrafo 3º del artículo 2º de la Carta de las Naciones Unidas dispone que "los miembros de la organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia".

En tal contexto, debe recordarse que el inciso segundo del artículo 93 de la Constitución, preceptúa que "los derechos y deberes consagrados en la Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia". **Por consiguiente, si, como se expresó anteriormente, la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, la interpretación del mismo en cuanto a la solución del conflicto armado colombiano no sólo debe efectuarse con base en la Constitución en sentido formal sino también en consideración con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre derechos humanos. En consecuencia, los principios de arreglo pacífico y de exclusión de la fuerza para la solución de las controversias internacionales también deben aplicarse en el conflicto interno colombiano, lo cual demuestra que las soluciones concertadas para el logro de la paz prevalecen *prima facie* sobre otras medidas de fuerza.**

10. De otra parte, también debe recordarse que el derecho internacional público ha concebido la negociación como un método no jurisdiccional de solución pacífica de las controversias, por medio de la cual se confía el arreglo, principalmente, a las partes en conflicto. En tales casos, la buena fe y la confianza en los negociadores se convierten en factores determinantes para la consecución de la paz; lo cual, también es cierto, depende del momento histórico en que se desenvuelve el proceso que, en consecuencia, será evaluado políticamente. **En síntesis, las partes en el conflicto interno deben valerse de los procedimientos de arreglo pacífico que sean más adecuados a las circunstancias y a la naturaleza de la controversia.**

11. Así las cosas, la Corte Constitucional considera que los órganos políticos tienen amplio margen de discrecionalidad para diseñar los mecanismos de solución pacífica de conflictos. **En este mismo sentido, la Corte Constitucional**

**REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.**

ya había dicho que diálogos de paz con grupos guerrilleros, la firma de acuerdos para el logro de la convivencia pacífica y la instauración de las zonas de verificación en donde se ubicarían temporalmente los grupos al margen de la ley, son instrumentos constitucionalmente válidos con que cuenta el Presidente de la República, en tanto y cuanto éste tiene a su cargo la conducción del orden público².

(...)

13. (...) Así, la Carta es el referente necesario y fundamento último de la actuación de los poderes constituidos, por lo que toda actuación debe condicionarse a la vigencia del Estado constitucional. En este sentido, el mantenimiento del orden democrático debe situarse de tal manera que no desborde el ordenamiento jurídico y el Estado de Derecho. **Por ello, nunca pueden concebirse decisiones políticas o jurídicas, por más loables que sean, como excepciones a la propia institución superior, pues de ella dependen y su función es garantizarla.**

En tal virtud, aún las soluciones adoptadas dentro del proceso de paz deben ceñirse a los parámetros constitucionales, por lo que la Corte entrará a estudiar las razones por las que el demandante considera inconstitucional la norma acusada." (Negrillas fuera de texto).

La Sala considera, en medio de ese marco normativo y Jurisprudencial proclive y persuasivo hacia el diálogo, al consenso y a la salida pacífica del conflicto, que la Presidencia de la República no es simplemente una distinción formal, representa también y antes que nada una función y una responsabilidad material. Nuestra Carta Constitucional identifica al Presidente como símbolo de la unidad nacional, escogido por los ciudadanos a través de los mecanismos de nuestro sistema democrático; es Jefe de Estado, de

² Sentencia C-214 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

Gobierno y Suprema autoridad administrativa. Sus decisiones deben orientarse al bien de los asociados con consideraciones que van más allá de lo inmediato, que hagan del país un espacio propicio para el florecimiento de una sociedad próspera en la que se valore como un bien preciado la paz y el progreso.

El diálogo es un atributo por excelencia de la condición humana, es el principal medio de solución de conflictos y construcción de proyectos comunes de una sociedad. El diálogo no es la paz, pero puede conducir a ella. La paz encarna una categoría compleja, empieza apenas con el diálogo y, en nuestro caso, también con la cesación del conflicto armado, pero más allá que esto, encarna los valores de tolerancia, el respeto por lo diverso y la construcción común.

Así fue concebido y suscrito en el referido **“Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”**, en el que tanto el Gobierno Nacional como las FARC-EP reconocieron que:

“La construcción de la paz es un 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;

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

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" (Negrillas fuera de texto).

Y a partir de ello, entre otros aspectos, las partes acordaron expresamente para nuestros efectos:

"I. 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.

II. 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.

(...)

V. La siguiente agenda:

1. Política de desarrollo agrario integral.

(...)

2. Participación política.

(...)

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

3. Fin del conflicto.
(...)
4. Solución al problema de las drogas ilícitas.
(...)
5. Víctimas.
(...)
6. Implementación, verificación y refrendación.
(...)

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 vocería 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.
(...)
7. **El Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios para adelantar el proceso.”** (Negrillas por fuera de texto).

. CASO CONCRETO.

La **Resolución núm. 339 de 19 de septiembre de 2012**, abarcó tres aspectos centrales: (i) la autorización de la instalación y desarrollo de una Mesa de diálogo entre los representantes del Gobierno Nacional y las FARC-EP a través de la cual se desarrollara la agenda pactada en el **“Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”** en La Habana, Cuba, (ii) la designación del equipo negociador conformado por los representantes autorizados plenipotenciarios y alternos del Gobierno Nacional, así como los

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

miembros del equipo de apoyo y (iii) la designación del Jefe de la delegación o equipo de negociación del Gobierno Nacional y sus atribuciones dentro del mismo en coordinación con el Alto Comisionado para la Paz.

La Sala encuentra que dicho acto administrativo no encarna situación distinta a la materialización de los compromisos mutuamente adquiridos entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional en dicho Acuerdo, lo cual implicaba que para el cumplimiento de lo allí consignado, se diera vía libre a la conformación de la Mesa de Diálogo, debidamente autorizada y dispuesta bajo el amparo estatal, tal cual se lo exigen al Presidente de la República los artículos 8º y 10 de la Ley 418 de 1997, en lo que se erige como punto de partida para desarrollar la agenda tendiente a obtener la solución pacífica y negociada del conflicto sostenido con dicho grupo armado.

Constituye la demandada **Resolución núm. 339 de 2012** un acto instrumentador de la primera fase de los convenios a los que arribaron las partes, en cuanto que permitió canalizar y aterrizar a la realidad jurídica la decisión consensuada de establecer como pieza angular de la negociación una Mesa de Diálogo con sus

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

respectivos representantes gubernamentales, la cual no hubiese podido obtener entidad jurídica propia de no haber sido por la manifestación de la voluntad inequívoca del Presidente de la República en desarrollo de sus funciones administrativas.

Este acto expedido como un catalizador del **“Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”**, creó una situación jurídica concreta y con verdaderos efectos en el ámbito jurídico al autorizar e instalar la Mesa de Diálogo, lo cual seguirá ocurriendo en el transcurso de las respectivas negociaciones en la medida en que otras circunstancias requieran de la decisión del Ejecutivo para materializar lo acordado entre las partes en conflicto.

En este sentido, los argumentos de la demanda, según los cuales este acto adolece del vicio relativo a la falsa motivación porque (i) deja por fuera al grupo armado organizado al margen de la ley ELN atentándose así contra la paz que dice buscar y porque (ii) los hechos que ocurrieron después del nacimiento a la vida jurídica de las Resoluciones demandadas, esto es, los actos de terrorismo perpetrados por este último grupo, demuestran que son engañosas

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

desvirtuándose así la presunción de legalidad que revisten, evidentemente no resultan de buen recibo para la Sala.

El actor más allá de enunciarlo no señala fuente de una obligación constitucional o legal alguna que le imponga el deber al Presidente de la República y a sus representantes utilizar el instrumento de la negociación y el diálogo de forma simultánea, unísona o concomitante con todos los grupos armados organizados al margen de la ley. Más aún, el marco normativo y jurisprudencial arriba explicado le otorga al Presidente de la República un amplio margen de libertad configurativa de los procesos de paz, así como del alcance y contenido de los mismos según las específicas necesidades y circunstancias por las que esté atravesando el país. Para el mes de agosto del año 2012, fecha en que fue suscrito el **“Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”** y desde los mismos Encuentros Exploratorios, la coyuntura estuvo dada para que se iniciaran las conversaciones con las FARC-EP y el Acuerdo no se invalida o deslegitima por adelantarse con uno solo de los grupos armados -FARC-EP- que creyendo en la salida negociada del conflicto del cual es actor principal, decidió sentarse en la Mesa de Diálogo, lo que a todas luces no decidió el ELN.

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

Además, porque del contenido de la Resolución núm. 339 no se infiere que el Presidente de la República no considere fundamental la negociación con el ELN o la deseche de plano, máxime si, precisamente, en el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, a que se hizo mención en párrafos anteriores, expresamente se señala la disposición total del Gobierno y de las FARC-EP de llegar a un acuerdo, y la invitación a toda la sociedad Colombiana, sin distinción, **INCLUIDAS OTRAS ORGANIZACIONES GUERRILLERAS** a las que invitan a unirse a ese propósito (folio 54 del cuaderno principal).

Por la misma razón, al ser las **Resoluciones núm. 339 de 19 de septiembre de 2012** y **núm. 108 de 18 de junio de 2015**, actos instrumentadores y materializadores de lo allá convenido, no resultan afectadas con el referido cargo de falsa motivación alegado en su contra por el demandante. Autorizar la instalación de la Mesa de Diálogo en la forma como fue prevista por las partes desvirtúa cualquier tipo de falsedad en sus consideraciones, en tanto que, como se dijo, el Acuerdo General fue adoptado en medio de las normas y Jurisprudencia que así facultaban al Gobierno Nacional.

**REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.**

A su vez, los actos de terrorismo a que alude el actor, desplegados por el ELN con posterioridad a la suscripción del Acuerdo General y a la expedición de los actos acusados, lejos de probar la existencia de falsa motivación en éstos, lo que permiten es reafirmar la necesidad de iniciar cuanto antes un diálogo permanente y fluido con dicha organización, instalar una Mesa de Diálogo y encontrar una pronta solución negociada a tal conflicto, o lo que es igual, insistir en las herramientas pacíficas para dirimir las controversias antes de persistir en las violentas.

No en vano, se repite, en el **“Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”**, tanto el Gobierno Nacional como las FARC-EP extendieron esa invitación así: **“La construcción de la paz es un 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.”**

Por lo tanto, bajo toda la perspectiva en la que se ha sido analizado el cargo propuesto por el actor y al no evidenciarse la falsa

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

motivación endilgada, se mantendrá incólume la legalidad de los actos acusados, debiéndose denegar las pretensiones, con se hará en la parte resolutive de esta providencia.

Finalmente, con base en lo solicitado por el Agente del Ministerio Público en la audiencia inicial, que reitera la petición que hiciera el señor Procurador General de la Nación, se dispondrá que por la Secretaría de la Sección Primera se allegue copia de esta sentencia a la Corte Constitucional, para que sea tenida en cuenta en el expediente núm. D-11329, cuyo trámite se adelanta en el Despacho del Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: REMÍTASE, por la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, copia de la presente sentencia a la Corte Constitucional, para que sea tenida en cuenta en el expediente

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2015-00377-00.
Actor: TOMÁS JAVIER OÑATE ACOSTA.

núm. D-11329, cuyo trámite se adelanta en el Despacho del Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 4 de agosto de 2016.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA