

C-030-18

Sentencia C-030/18

PLEBISCITO PARA LA REFRENDACION DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Inhibición para decidir de fondo por carencia actual de objeto

PLEBISCITO-Control de Constitucionalidad de la Corte Constitucional es exclusivo y excluyente/PLEBISCITO-Acto jurídico complejo/PLEBISCITO-Actos de preparación, realización y resultados

CONSEJO DE ESTADO-Falta de competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los resultados de un plebiscito

BOLETINES DE LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Carácter no justiciable

Referencia: Expediente D- 11771

Demandante: Evaristo Rafael Rodríguez Felizzola

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., mayo dos (2) de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, previo cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Evaristo Rafael Rodríguez Felizzola demanda la inconstitucionalidad del Decreto 1391 del 30 de agosto de 2016 “Por el cual se convoca a un plebiscito y se dictan otras disposiciones”; la Resolución número 8124 del 31 de agosto 2016 “Por la cual se establece el calendario electoral para la realización del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que se realizará el 2 de octubre de 2016”; el Boletín Nacional número 53 del 2 de octubre de 2016, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil referente a los resultados del plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016; y el “Acto de Declaración de los Resultados del Plebiscito del 2 de octubre de 2016”, es decir, la Resolución No. 0014 del 19 de Octubre de 2016, “Escrutinio Plebiscito del 2 de octubre de 2016”, expedida por el Consejo Nacional Electoral, por la supuesta vulneración de los artículos 1, 2, 3, 5, 13, 40.2, 258 y 265.6 de la Constitución Política.

II. TEXTOS DE LOS ACTOS DEMANDADOS

A. Decreto 1391 de 2016

Presidencia de la República

DECRETO NÚMERO 1391 DE 2016

(agosto 30)

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

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en particular en desarrollo de los artículos 103 de la Constitución Política y el artículo 1° de la Ley 1806 de 2016, y

CONSIDERANDO:

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

Que el artículo 1° de la Ley 1806 de 2016 autoriza al Presidente de la República, con la

firma de todos los Ministros, a someter “a consideración del pueblo mediante plebiscito, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

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

Que el 29 de agosto de 2016, el Congreso de la República se pronunció sobre el informe del plebiscito y avaló la realización del mismo.

Que el artículo 33 de la Ley 1757 de 2015 establece que dentro de los 8 días siguientes al concepto de la corporación pública de elección popular para el plebiscito, el Presidente de la República fijará fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación del mecanismo de participación ciudadana correspondiente y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución.

DECRETA:

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

Con este propósito, el pueblo responderá, sí o no, a la siguiente pregunta:

“¿Apoya usted el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera?”

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

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

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

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

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

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

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

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

margen de error calculado.

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

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

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

Artículo 9°. Uso de celulares y otros aparatos en los puestos de votación. Durante el plebiscito no podrán usarse dentro del puesto de votación, teléfonos celulares, cámaras fotográficas o de video entre las 8:00 a. m., y las 4:00 p. m., salvo los medios de comunicación debidamente identificados.

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

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

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

Parágrafo. Las autoridades militares de que trata este artículo podrán ampliar este término de conformidad con lo que recomienden los Consejos Departamentales de Seguridad, para

prevenir posibles alteraciones del orden público.

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

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

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

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

Comuníquese, publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 30 de agosto de 2016

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior,

Juan Fernando Cristo Bustos.

La Ministra de Relaciones Exteriores,

María Ángela Holguín Cuéllar.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Mauricio Cárdenas Santamaría.

El Ministro de Defensa Nacional,

Luis Carlos Villegas Echeverri.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Jorge Eduardo Londoño Ulloa.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Aurelio Iragorri Valencia.

El Ministro de Salud y Protección Social,

Alejandro Gaviria Uribe.

La Ministra de Trabajo,

Clara Eugenia López Obregón.

El Ministro de Minas y Energía,

Germán Arce Zapata.

La Ministra de Comercio, Industria y Turismo,

María Claudia Lacouture Pinedo.

La Ministra de Educación Nacional,

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

Luis Gilberto Murillo Urrutia.

La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio,

Elsa Margarita Noguera de la Espriella.

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

David Luna Sánchez.

El Ministro de Transporte,

Jorge Eduardo Rojas Giraldo.

La Viceministra de Cultura del Ministerio de Cultura, encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Cultura,

Zulia María Mena García”.

B. Resolución número 8124 del 31 de agosto de 2016 expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil

RESOLUCIÓN 8124 DE 2016

(agosto 31)

Diario Oficial No. 49.983 de 1 de septiembre de 2016

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Por la cual se establece el Calendario Electoral para la realización del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que se realizará el 2 de octubre de 2016.

EL REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL,

en uso de las atribuciones constitucionales y legales y en especial las consagradas en el artículo 266 de la Constitución Política, el artículo 26 numeral 2o Código Electoral y el numeral 11 del artículo 5 o del Decreto-ley 1010 de 2000 y,

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 2 o de la Constitución Política establece como fin esencial del Estado, facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la

vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Que, el artículo 266 de la Constitución Política establece, como función propia del Registrador Nacional del Estado Civil, dirigir y organizar el proceso electoral.

Que, el artículo 2 o de la Ley Estatutaria número 1806 del 24 de agosto de 2016, por medio del 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, establece las reglas especiales del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y los procedimientos de convocatoria y votación para su respectiva aplicación.

Que, el artículo 1 o del Decreto número 1391 de 2016 convocó al pueblo de Colombia para que el domingo 2 de octubre de 2016, en ejercicio de su soberanía, decida si apoya o rechaza el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que, el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución número 1733 del 31 de agosto de 2016, por la cual se regulan y reglamentan algunos temas concernientes al plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en los términos de la Ley 1806 del 24 de agosto de 2016 y la Sentencia C- 379 de 2016 de la Corte Constitucional.

Que, el numeral 11 del artículo 5 o del Decreto-ley 1010 de 2000, establece además de las funciones señaladas en la Constitución y la ley, al Registrador Nacional del Estado Civil, aquellas para dirigir y organizar el proceso electoral y demás mecanismos de participación ciudadana y elaborar los respectivos calendarios electorales.

Que, de acuerdo con todo lo anterior, el Presidente de la República convocó para el 2 de octubre de 2016 la realización del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, siendo necesario establecer el calendario electoral correspondiente.

Que, en virtud de lo anteriormente expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1o.

Fijar el calendario electoral de las diferentes etapas preclusivas y actividades que se deben desarrollar, para la realización del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que se realizará el 2 de octubre de 2016, así:

FECHA

SOPORTE LEGAL

2 de junio de 2016

Artículo 66 Código Electoral

Suspensión de incorporación al Censo Electoral de cédulas de primera vez (4 meses antes de la votación)

2 de agosto de 2016

Artículo 47 Ley 1475 de 2011

Depuración del Censo Electoral (2 meses antes de la votación)

30 de agosto de 2016

Decreto número 1391 del 30 de agosto de 2016 del Gobierno Nacional

El Presidente de la República convoca el plebiscito

Artículo 3o Decreto número 1391 de 2016 del Gobierno Nacional

A partir de la fecha se podrán desarrollar campañas a favor o en contra del Plebiscito

30 de agosto al 7 de septiembre de 2016

Artículo 5o numeral 11 Decreto 1010 de 2000

Actualización de las listas de personas que pueden prestar el servicio de jurados de votación de las entidades públicas, privadas, comités de campaña y establecimientos educativos

7 de septiembre de 2016

Artículo 5o numeral 11 Decreto 1010 de 2000

Límite para que los Registradores de acuerdo con los Alcaldes establezcan mediante Resolución, los lugares en donde se instalarán mesas de votación

Del 9 al 15 de septiembre de 2016

Numeral 11 del artículo 5o del Decreto-ley 1010 de 2000

Designación de Jurados de Votación

12 de septiembre de 2016

Selección de Delegados del Consejo Nacional Electoral (15 días antes de la votación)

13 de septiembre de 2016

Artículo 4o de la Resolución número 1733 del 31 de agosto de 2016 del Consejo Nacional Electoral

Vence la inscripción de los Comités de Campaña por la opción del Sí o la opción del No

19 de septiembre de 2016

Artículos 148,157 y 158 del Código Electoral

Designación de Comisiones Escrutadoras y Claveros por los Tribunales Superiores (10 días antes de la votación)

21 de septiembre de 2016

Artículo 35 de la	Resolución número 1733 de 2016 del Consejo Nacional Electoral
Publicación del Oficial	Censo electoral para el Plebiscito del 2 de octubre de 2016 en el Diario
22 de septiembre de	2016
Artículo 105 del	Código Electoral
Fecha límite de de la votación)	Publicación de listas de Jurados de Votación (10 días calendario antes
30 de septiembre de	2016
Artículo 127 Código	Electoral
Inmunidad de las	Comisiones Escrutadoras (48 horas antes de iniciarse el escrutinio)
1o de octubre de	2016
Artículo 27 de la	Resolución número 1733 del 2016 del Consejo Nacional Electoral
Vence el plazo para la votación)	la postulación y acreditación Testigos Electorales (Un día antes de
Artículo 206 Código	Electoral
A las 6 p. m. inicia	ley seca
2 de octubre de 2016	
Decreto número 1391	de 2016 del Gobierno Nacional
Día de la	Votación(en Colombia y en el exterior)
2 de octubre de 2016	

Artículo 42 Ley 1475 de 2011

Los Miembros de la Comisión Escrutadora deben asistir a la sede del escrutinio

Artículo 41 Ley 1475 de 2011

Inicio de los Escrutinios Distritales, Auxiliares y Municipales

3 de octubre de 2016

Artículo 206 del Código Electoral

Finaliza la Ley Seca

Artículo 41 Ley 1475 de 2011

Continúan los Escrutinios Distritales, Auxiliares y Municipales

4 de octubre de 2016

Artículo 43 Ley 1475 de 2011

Inician los Escrutinios Generales

ARTÍCULO 2o.

La presente resolución rige a partir de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

31 de agosto de 2016

El Registrador Nacional del Estado Civil,

JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA

El Secretario General,

ORLANDO BELTRÁN CAMACHO.

D. Resolución número 0014 del 19 de octubre de 2016 del Consejo Nacional Electoral.
Escrutinio Plebiscito del 2 de octubre de 2016

III. LA DEMANDA

El ciudadano Evaristo Rafael Rodríguez Felizzola demandó la inconstitucionalidad del Decreto 1391 del 30 de agosto de 2016 “Por el cual se convoca a un plebiscito y se dictan otras disposiciones”; la Resolución número 8124 del 31 de agosto 2016 “Por la cual se establece el calendario electoral para la realización del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que se realizará el 2 de octubre de 2016”; el Boletín Nacional número 53 del 2 de octubre de 2016, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, referente a los resultados del plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016; y el “Acto de Declaración de los Resultados del Plebiscito del 2 de octubre de 2016”, es decir, la Resolución No. 0014 del 19 de Octubre de 2016, “Escrutinio Plebiscito del 2 de octubre de 2016”, expedida por el Consejo Nacional Electoral, por la supuesta vulneración de los artículos 1, 2, 3, 5, 13, 40.2, 258 y 265.6 de la Constitución Política.

Inicia su demanda afirmando que, en virtud de lo prescrito en el artículo 241.3 Superior, la Corte es competente para ejercer un control de constitucionalidad sobre los actos de convocatoria y posteriores a la realización de un plebiscito.

A renglón seguido, afirma que el huracán Matthew fue el más fuerte registrado desde 2007, alcanzando una categoría 5 con vientos de hasta 260 kilómetros por hora, “cerca de Punta Gallina en la Península de la Guajira”.

Sostiene que en Colombia se presentaron graves inundaciones en los Departamentos de La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico y Bolívar, que llevaron a que la Gobernadora del Magdalena declara un estado de calamidad pública.

Comenta que el día 2 de octubre de 2016, durante la realización del plebiscito, fue cuando se sintieron con mayor fuerza los efectos del huracán en Colombia, que sólo en el

Departamento del Magdalena arrojó un saldo de 75.000 damnificados.

Explica que la Misión de Observación Electoral MOE, constató la afectación de las elecciones, debido al fenómeno atmosférico, afirmando que “la situación climática durante la jornada electoral afectó la normal participación de ciudadanos en 36 municipios de 10 departamentos y el Distrito Capital”.

Afirma que el Consejo Nacional Electoral negó la solicitud de extender la jornada electoral realizada por los Gobernadores de la Costa Atlántica y que la alerta por el huracán se había dado a conocer cinco días (5) antes de la realización del plebiscito.

A su juicio, en condiciones de amenazas de calamidad pública, no es factible convocar o realizar certámenes electorales.

Pasa el demandante a plantear los siguientes cargos de inconstitucionalidad:

Primer cargo: El Consejo Nacional Electoral “no garantizó plenas garantías para la realización del Plebiscito”

El ciudadano plantea que un primer cargo de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

Estas normas constitucionales resultan infringidas por el Decreto No. 1391 del 30 de agosto de 2016 y la Resolución No. 8124 de 31 de agosto de 2016 y que convocaron y realizaron el 2 de octubre de 2016, incluidos los departamentos de la Costa Atlántica, pese a que sufrió los efectos de un Huracán Tropical, que generaron durante la realización de las elecciones fuertes inundaciones que impidieron la realización de unas elecciones con plenas garantías, porque (i) en algunos casos no se pudieron instalar y abrir los puestos de votación; y (ii) porque los ciudadanos no pudieron concurrir a los puestos de votación.

Una prueba de la inexistencia es que la libre circulación de los ciudadanos estuvo interferida por las fuertes inundaciones elevando el nivel del agua hasta el punto de penetrar a las viviendas e impidiendo el tráfico de cualquier tipo de vehículos, tal como pueden apreciarse en las fotografías citadas y la declaratoria de Calamidad Pública realizada por la gobernadora del Magdalena, el Oficio del 2 de octubre de 2016, dirigido por los Gobernadores de la Costa al Consejo Nacional Electoral y los Informes de la Misión de

Observación Electoral.

Ante las condiciones climáticas adversas y la Calamidad Pública existente hacían imposible convocar y realizar el Plebiscito el 2 de octubre de 2016, en la Costa Atlántica colombiana. Como efectivamente sucedió, por la fuerza del fenómeno climático impidió que los propios funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en varios lugares de la Costa, no pudieran acceder a los puestos de votación, por las inundaciones, deslizamientos de tierras, o por el fuerte oleaje. Mucho menos podían los ciudadanos a los puestos de votación. Esa falta de garantías plenas se manifiesta en que en Aracataca sólo fue posible instalar y abrir un solo puesto de votación, de los seis que estaban previstos, lo que representó que ni siquiera el 4% del censo electoral acudiera a las urnas.

La fuerza de la naturaleza representada en huracán cuyos efectos se manifestaron en precipitaciones que superaron registros históricos del IDEAM, impidieron a los ciudadanos acudir a las urnas. Es más, la propia Registraduría no accedió a muchos puestos de votación e instalar las mesas de votación, como ocurrió en los Departamentos de La Guajira y Magdalena.

El deber del Estado, a través del Consejo Nacional Electoral, consiste en que el derecho al voto se ejerza sin ningún tipo de coacción. Y al realizar un plebiscito, en que se define el futuro de una Nación, en medio de una Calamidad Pública que puso en grave riesgo la vida e integridad de las personas de la Costa Caribe, contraviene el mandato constitucional. El voto en una democracia es libre de todo tipo de coacción. Así esa coacción provenga de la naturaleza. Dicha fuerza natural impidió a los ciudadanos concurrir a las urnas, porque no estaban dadas las condiciones materiales de seguridad y salubridad que garantizaran la vida, la integridad y la libre circulación de los ciudadanos y sus familias.

Pero más que la fuerza de la naturaleza resulta inaceptable la conducta asumida por el Consejo Nacional Electoral y el propio Registrador Nacional del Estado Civil, que pretendieron realizar unas elecciones bajo los efectos de un Huracán, de los más fuerte que han azotado el Caribe colombiano.

La falta de garantías para el libre ejercicio del derecho al voto en la Costa Atlántica por efecto del huracán Matthew e imprevisión de las autoridades

Imprevisión de lo previsible al convocar y realizar un plebiscito en medio de condiciones de calamidad pública y alteración del orden público

Como pudo constatar, el Gobierno Nacional, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil convocaron y realizaron el Plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, sin existir las condiciones de orden/público por estar amenazada y afectada la seguridad, tranquilidad y salubridad de los habitantes de los departamentos de la Costa Atlántica por estar bajo los efectos dañinos del huracán Matthew, que produjo fuertes inundaciones, fuertes oleajes, deslizamientos de tierras, y la muerte de cuatro personas y que afectaron la viviendas, los bienes y las condicione de existencia de las personas en esos lugares del país.

De igual manera como lo declaró la gobernadora del Departamento del Magdalena declaró la Calamidad Pública en todo el departamento por consecuencia del Huracán Matthew, que originó más de 73 mil habitantes especialmente en el Distrito, Cultural e Histórico de Santa Marta y los municipios de Sitio nuevo, Pueblo Viejo, Ciénaga, Aracataca, Fundación, Zona Bananera, El Retén y Algarrobo, los cuales se encuentran mayormente perjudicados por las inundaciones, ocasionadas por el alto oleaje, al igual que por el desbordamiento de los ríos que lo circundan y que bajan de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Así las cosas, el Huracán Matthew causó daños y pérdidas humanas, materiales, económicas y ambientales, que generaron una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población. Estas condiciones exigían adoptar medidas de respuesta, adecuadas, idóneas y proporcionales para reducir el riesgo y prevenir daños.

No obstante, el Gobierno Nacional no realizaron ninguna intervención preventiva y correctiva frente al proceso electoral que se avecinaba, acorde con la “Amenazas”, existente y ante el peligro que implicaba para las vidas humanas, integridad física, salud, bienes, libertad de locomoción, infraestructura y medios de subsistencia de los habitantes de los departamentos de La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Sucre, Córdoba y Bolívar.

Desde el día miércoles 29 de septiembre de 2016, es decir, cuatro días antes de las

elecciones del 2 de octubre, el Centro Nacional de Huracanes de La Florida y el IDEAM dieron la alerta de Huracán. Desde ese mismo día se produjo fuertes inundaciones en las ciudades de Maicao, Uribia, Manaure y en la Alta Guajira. Incluso se tuvo noticia de la muerte de un indígena Wayúu. Así que el Gobierno Nacional y la Organización Electoral tenían pleno conocimiento de las afectaciones que ya estaba produciendo el huracán Matthew, así que ya no se trataba de un simple pronóstico, o de hechos sobrevinientes.

Las autoridades debieron suspender las elecciones como medida para minimizar el riesgo y garantizar el derecho de participación democrática en la Costa Atlántica.

Las autoridades electorales como el Consejo Nacional Electorales adujeron que no era posible ampliar o suspender la jornada electoral porque la ley y el calendario electoral no lo permitían. No obstante, esta aseveración no corresponde a las normas, y constituye otra de las faltas de garantías a que fueron sometidos los habitantes de la Costa Atlántica.

En primer lugar, el artículo 76 de la Ley 134 de 1994, señala que “El Presidente de la República decidirá, en caso de grave perturbación del orden público, sobre el aplazamiento de la celebración de las elecciones según lo establecido en las normas electorales”.

La Corte Constitucional al realizar el control previo de constitucionalidad manifestó que esta norma se ajusta a la Constitución, pues lo que se pretende a través de ella “es garantizar, ante situaciones de gravedad del orden público, el derecho ciudadano a votar y participar en el ejercicio de los derechos políticos, y proteger la integridad de éstos en tales eventos”.

En segundo lugar, el artículo 40 de la Ley 1757 del 6 de julio de 2015, también establece que el Presidente de la República “Durante los estados de conmoción interior, guerra exterior o emergencia económica (s/c), el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros mediante el decreto, podrá suspender la realización de la votación de un mecanismo de participación ciudadana.

La Corte Constitucional al realizar el control previo de constitucionalidad de la Ley 1757 de 2015, estableció que “Aunque la disposición es imprecisa en el uso de las expresiones, entiende la Corte que la facultad de suspensión es procedente no solo en los eventos expresamente señalados allí, sino también en los casos de estados de excepción por

emergencia social y ambiental Tal conclusión es la conclusión dado que en todos los estados de excepción podría justificarse la suspensión reglada”.

De igual manera la Corte concluyó que de “existir un ambiente de intimidación” para los votantes podría cumplir las condiciones para la declaración de un estado de excepción y, en consecuencia, solo después de hacerlo sería justificable la suspensión del certamen electoral”.

El mismo Consejo Nacional Electoral tenía la obligación conforme lo ordena el numeral 6o del artículo 265 de la Constitución de velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías. Garantías que no existían en las poblaciones en que estaban siendo azotadas por el Huaracan Matthew. En que como lo advirtió el Centro Nacional de Huracanes en sus Boletines, existía grave peligro para sus vidas y bienes. Michas familias se encontraban en los techos de sus casas, para salvar sus vidas y su integridad física, como sucedió en Algarrobo. Aracataca y Fundación estaban inundados por el desbordamiento de los ríos del mismo nombre, situación que impidió el acceso de los mismos funcionarios de la Registraduría y, por ende, ni siquiera pudieron instalar los puestos de votación. De suerte, que no hubo elecciones.

Prueba de la grave alteración del orden social y ambiental que ocurría en el Departamento del Magdalena lo confirma la declaratoria de Calamidad Pública que hizo la Gobernadora del Departamento del Magdalena, porque “las informaciones certificadas por entidades del orden Nacional, el Huracán Matthew ha afectado más de 73 personas habitantes especialmente en el Distrito, Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, los municipios de Sitionuevo, Pueblo Viejo, Ciénaga, Aracataca, Fundación, Zona Bananera, El Retén y Algarrobo, los cuales se encuentra mayormente perjudicados por las inundaciones, ocasionadas por el alto oleaje, al igual que por el desbordamiento de los ríos que los circundan y que bajan de la Sierra Nevada de Santa Marta”.

Segundo cargo: Violación de los derechos de participación política de los ciudadanos en las poblaciones afectadas por el huracán

El ciudadano plantea un segundo cargo de inconstitucionalidad, en los siguientes términos:

“A continuación se demostrará que existen vicios de procedimiento en la convocatoria y realización del Plebiscito para aprobar o improbar el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, porque las autoridades públicas responsables no brindaron plenas garantías de participación democrática a los ciudadanos que habitan las poblaciones de la Región Atlántica del país afectadas por el Huracán Matthew y, por lo cual, se violaron los derechos de participación de esos ciudadanos.

La Corte Constitucional tiene establecido que el Presidente de la República está facultado para declarar los estados de excepción para “garantizar, ante situaciones de gravedad del orden público, el derecho ciudadano a votar y participar en el ejercicio de los derechos políticos, y proteger la integridad de éstos en tales eventos”. De igual forma, los mandatarios regionales tenían iguales facultades.

Situación que no se dio en el presente caso, por lo cual existieron vicios en la convocatoria y realización del Plebiscito, en la medida en que cerca del 12% por ciento del censo electoral vigente estuvo afectado por efectos del Huracán Matthew.

La convocatoria del Plebiscito era para “todo” el “Pueblo” no para una parte del mismo

El artículo 104 de la Constitución Política establece que el Presidente de la República podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional y que “La decisión del pueblo será obligatoria”. Como puede apreciarse la competencia del Presidente de la República es la de convocar al “Pueblo” y no a una “parte” del mismo. En ese mismo sentido, la decisión del “Pueblo”, y no de una parte del mismo, será obligatoria.

Por su parte, el artículo 7o de la Ley 134 de 1994, el Plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.

En ese sentido y acorde con este mandato la Ley Estatutaria 1806 de 24 de agosto de 2016, “El Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, podrá someter a consideración del pueblo mediante plebiscito, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el cual estará sometido en su trámite y aprobación a las reglas especiales contenidas en la presente ley”.

Y en consonancia con las normas anteriores, el Presidente de la República, mediante el Decreto No. 1391 del 30 de agosto de 2016, convocó al pueblo de Colombia para que, el domingo 2 de octubre de 2016, en ejercicio de su soberanía decida si apoya o rechaza el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

Como puede constatarse, es al pueblo, en su conjunto y no una parte del mismo, la que debe pronunciarse sobre las decisiones de trascendencia nacional. Conforme al Informe de la Misión de Observación Electoral, de “acuerdo con los reportes, el 12% del censo electoral del país (4 millones de potenciales votantes), se han visto afectados por el clima, que ha impactado al 7% de los puestos de votación instalados (735 puestos, de los cuales el 38% son puestos rurales).

Los efectos del Huracán Matthew determinaron que poblaciones enteras que se encontraban inundadas no pudieran participar, por razones estrictas de fuerza mayor, en el ejercicio de los derechos políticos, a votar en el plebiscito convocado por el Presidente de la República, en particular, el Departamento del Magdalena se encontraba en calamidad publica y muchas otras poblaciones de los departamentos de la Costa Caribe se encontraban en grave perturbación de seguridad, social y ambiental.

Los cuales no pudieron participar en el certamen democrático porque sus vidas y bienes corrían grave peligro. Según el mismo IDEAM y lo advirtió el Centro Nacional de Huracanes de Estados Unidos, se presentaron precipitaciones que rompieron los registros históricos, como ocurrió en la Guajira y Cartagena. En el Departamento citado, llovió en un día, lo que llueve en un año. Fue justo allí donde el Huracán Matthew adquirió la categoría 5, la más destructiva posible, con vientos de hasta 260 km/h. La magnitud de los arroyos formados en esa región cobró la vida de un indígena Wayúu, tal como sucedió en el departamento del Cesar, donde murió otra persona y se encuentra una desaparecida

Si las personas tenían coartadas su libertad de locomoción por encontrarse las calles inundadas por las fuertes corrientes no podían acceder, muchas e ellas, a los puestos de votación. Como tampoco la Organización Electoral pudo instalar y abrir los puestos de votación. En Barranquilla es de público conocimiento que las fuertes de lluvias, en muchos sectores, forman arroyos sumamente letales para la vida de las personas, que arrastran no

solo las personas, sino los mismos vehículos. Y durante las primeras horas del día domingo del 2 de octubre de 2016, se presentaron lluvias y registraron la presencia de estos arroyos. Situación que no puede soslayarse.

El artículo 2o de la Constitución preceptúa que es un fin esencial del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan” y en la vida política de la Nación. De igual forma, el artículo 40 Superior, establece que “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”. Y para ello puede “Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática”.

De manera que los ciudadanos de las poblaciones afectadas, como Luruaco, Manatí, Puerto Colombia, Repelón, Maicao, Manaure, Uribía, Aracataca, Algarraobo, Fundación, Zona Bananera, El Retén, Pueblo Viejo, Cartagena, El Carmen de Bolívar, Clemencia y Barranquilla, entre otras, en su gran mayoría las condiciones climatológicas impidieron el derecho de participación democrática. Y por eso se les excluyó del certamen democrático, contrariando mandatos constitucionales que le garantizan su participación en decisiones de gran trascendencia nacional, como la concerniente a la terminación de un conflicto armado.

De tal forma, que existe graves vicios en la Convocatoria y realización del Plebiscito realizada por el Decreto No. 1391 de 30 de agosto de 2016 y la Resolución No. 8124 del 31 de agosto de 2016, que fijaron, -y mantuvieron, incluso, luego de la alerta roja de Huracán-, la fecha de realización de Plebiscito, aún a sabiendas, que la Costa Atlántica estaba siendo afectada por un huracán que estaba causando pérdida de vidas humanas y el daño de los bienes de las personas de esos territorios y generando miles de damnificados.

En el departamento del Magdalena, como lo confirma el Decreto 456 de 2016, ya existían 73 mil personas damnificadas por el fuerte fenómeno climático. En Cartagena, unas 20 mil personas, en especial, en los barrios marginados. Lo que ratifica que estas personas fueron excluidas del proceso electoral.

De suerte, que este hecho se constituye en una afectación del procedimiento en la convocatoria y realización, puesto, que se llamaron a concurrir a las urnas, cuando en muchos casos, ni siquiera las pudieron instalar o, que las personas por fuerza mayor, y por

los serios riesgos peligros para sus vidas y sus bienes, estaban coaccionados por la fuerza del Huracán Matthew. Las condiciones de orden público y el orden social y ambiental, estaban alteradas, y en medio de un huracán no es factible realizar un certamen electoral.

Por ello se incurrió en una violación en el procedimiento de convocatoria Los ciudadanos de las poblaciones afectadas por el Huracán estaban imposibilitadas por razones de fuerza mayor para acudir a las urnas. Las mismas autoridades no pudieron acceder a instalar las urnas, para garantizar el derecho al voto. Lo que constituye un vicio en la convocatoria y realización del Plebiscito. No es legítima ni aceptable, una decisión adoptada excluyendo a una parte de la población afectada por un huracán.

En conclusión, estas razones más que suficiente para que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad, parcial, del Decreto No. 1391 de 30 de agosto de 2016 y la Resolución No. 8124 del 31 de agosto de 2016, por cuanto, convocaron a participar en un Plebiscito a los ciudadanos que habitan de las poblaciones de los departamentos de Costa Atlántica: La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Córdoba, Sucre y Bolívar, afectadas por el Huracán Matthew.

De igual forma, se solicita a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad parcial del Boletín No. 53 expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil que informó sobre los resultados del Plebiscito, sin que se haya garantizado la participación de los ciudadanos de las poblaciones de los departamentos de Costa Atlántica: La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Córdoba, Sucre y Bolívar”.

Tercer cargo: Violación del derecho a la igualdad “por excluir a parte de la población para que de manera autónoma defina su destino y sobre la vida del Estado y la sociedad”

El ciudadano plantea el siguiente cargo de inconstitucionalidad, por violación del derecho a la igualdad:

“Como lo resaltó la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2015, el artículo 7 de la ley 134 de 1994 definió el plebiscito indicando que el mismo consiste en un pronunciamiento del pueblo mediante el cual se apoya o se rechaza una determinada decisión del ejecutivo. Al adelantar el examen de constitucionalidad correspondiente, la

sentencia C-180 de 1994 estableció los rasgos característicos del plebiscito indicando que podía ser definido “como la convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina su destino” o como “el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad”.

Como es de conocimiento público, la terminación del grave Conflicto Armado Interno por el que ha atravesado el país, es una de las decisiones más trascendentales para un Nación y para la vida del Estado y de la sociedad. De ahí que la definición de este asunto, sea una de las decisiones más importantes a que hemos sido convocados los colombianos para definir su futuro. Para ello la Constitución garantiza la participación de todos y el Estado debe facilitar esa participación.

Las cifras que han certificado los Tribunales de Justicia y Paz son escalofriantes. Los Tribunales de Justicia y Paz han sistematizado la magnitud de la política de terror paramilitar auspiciada por el Estado. La Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá, en Sentencia del 2 de diciembre de 2010, con base en las cifras presentadas por la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, dimensionó el horror, con base en los hechos conocidos en virtud de las denuncias de las Víctimas y confesiones de paramilitares.

De suerte que la población de la Costa Atlántica es una de más autorizada para ser convocada para pronunciarse sobre la finalización del Conflicto Armado que tanta tragedia trajo para sus habitantes. Resulta que el Departamento del Magdalena, junto con La Guajira, que registra uno de los mayores índices de violencia, sea el que su población presente un índice mayor de exclusión en el Plebiscito y definir de manera autónoma su destino, como sociedad. Poblaciones como Fundación, Zona Bananera, Agarrobo y la misma Aracataca, estuvieron azotadas por la masiva, generalizada y sistemática victimización producto de atentados contra la vida y el desplazamiento forzado.

Es paradójico, ahora, por el rigor de la naturaleza y la imprevisión de las autoridades los margine de la definición de su destino como sociedad A esas poblaciones, son las más autorizadas para definir si quieren o no la continuación del conflicto armado. No hay justificación constitucional alguna para que se les margine de tal importante y trascendental certamen democrático. Hacerlo, como se hizo viola el derecho a la igualdad ante la ley,

previsto por el artículo 13 de la Constitución. Esta norma establece que las personas gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ningún tipo de discriminación.

Los ciudadanos habitantes de Antioquia, por ejemplo, acudieron masivamente a las urnas, sin ningún tipo de interferencia, natural o humana, mientras que los habitantes de la Costa Caribe, no pudieron hacerlo porque las autoridades electorales y el Presidente de la República los convocaron en medio de una tormenta tropical, cuyos efectos produjeron precipitaciones que rompieron los registros históricos, generando fuertes inundaciones.

No fue un simple aguacero aislado, sino de un evento catastrófico que interrumpió el normal funcionamiento de la sociedad en la Costa Atlántica. La Gobernación del Atlántico declaró la calamidad pública y la Gobernación de La Guajira declaró la “ALERTA ROJA” y el IDEAM también lanzó advertencia de peligro para la vida humana. De suerte que por enfrentamientos políticos o sesgos regionales, no se puede ocultar, soslayar o minimizar los efectos de este grave fenómeno. Se aporta como prueba los Boletines del Centro Nacional de Huracanes de Estados Unidos que registró como el 30 de septiembre de 2016, el poderoso y destructivo Huracán Matthew estaba situado en inmediaciones de Punta Gallina en la Península de La Guajira con categoría 5 y vientos de 260 km/h, produciendo lluvias diluviales.

La minimización de esta grave calamidad pública y alteración del orden social y ambiental, supone una odiosa discriminación para la población del Caribe colombiano, en especial, de la que víctima del conflicto armado. Se ha querido demeritar esta situación afirmando que no es factible reabrir una elección, que hay que aceptar los resultados. Si es que no hubo elección, en muchos lugares porque no fue posible instalar las mesas de votación. O porque las fuertes inundaciones impedían la libertad de locomoción, o compelían a las personas adoptar medidas para salvar sus vidas y sus bienes.

Es evidente que se encontraban en una situación de calamidad pública, como 73 mil damnificados en el Magdalena y 20 mil personas en Cartagena en pleno certamen electoral. En la misma Barranquilla las fuertes lluvias producen arroyos sumamente peligrosos que impiden el libre tránsito de las personas. Lo que tradujo en que sólo menos del 50% de la última votación pudieron acudir a las urnas. Las cifras no mienten. En Aracataca sólo

acudieron el 5,84% mientras que en la segunda vuelta presidencial acudió el 41,53% del censo electoral, mientras que en las elecciones regionales votaron el 62% del censo electoral”.

Cuarto cargo: Violación del derecho a la libertad del voto en el Plebiscito para apoyar o no el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto

El demandante sostiene que los actos demandados vulneran la libertad del elector, por las siguientes razones:

“El artículo 258 de la Carta establece que el Estado velará porque el derecho al voto se ejerza sin ningún tipo de coacción. En ese sentido el artículo 1o del Código Electoral establece que cuando una disposición electoral admita varias interpretaciones, se preferirá aquella que dé validez al voto que represente expresión libre de la voluntad del elector.

Estas normas contemplan el principio universal del voto libre. Piedra angular de las Democracias Constitucionales. Si no hay elecciones libres no hay democracia, ni Estado de Derecho. De ahí que la Constitución establezca que Estado velará porque el derecho al voto se ejerza sin ningún tipo de coacción.

Dentro del concepto de coacción cabe las fuerzas de la naturaleza que en determinados eventos comportan fuerzas que minimizan o anulan las facultades humanas, hasta el punto que sea ese uno de los ejemplos demostrativos de fuerza mayor. En el presente caso, el Estado colombiano no aseguró el principio de la libertad del voto, al convocar y continuar con la convocatoria, aún, a sabiendas que existía un fenómeno climático de grandes proporciones que estaba afectando y perturbando el orden social y ambiental de la población en la Costa Atlántica.

El día viernes 30 de septiembre de 2016, a las 23:00 p.m., el Centro Nacional de Huracanes, al que está adscrito el IDEAM, informó en su Boletín No. 12 del 30/10/2016, que el Huracán Matthew adquirió la categoría 5, y que sus efectos ya se avizoraban en el área de afectación, como efectivamente estaba ocurriendo en La Guajira, el Cesar y en el Magdalena.

Las mismas autoridades electorales, tampoco pudieron acceder a muchos lugares del

Caribe, ni en el mismo Helicóptero que había previsto con audacia el Registrador del Estado Civil. Como el Estado no pudo garantizar el derecho al voto libre de coacción entonces vició la convocatoria y realización del Plebiscito, violando todo el procedimiento que regula la materia”.

Con base en los anteriores cargos, el ciudadano formula las siguientes pretensiones:

“PRIMERA: Que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad, parcial, del Decreto No. 1391 de 30 de agosto de 2016 y la Resolución No. 8124 del 31 de agosto de 2016, para que se convoque a los ciudadanos de los departamentos de la Costa Atlántica, La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Córdoba, Sucre y Bolívar, que no pudieron participar en el Plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016, por las afectaciones del Huracán Matthew y se les garantice sus derechos de participación política.

SEGUNDA: Que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad, parcial, del Boletín No. 53 expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil que informó sobre los resultados del Plebiscito, para que se convoque a los ciudadanos de los departamentos de la Costa Atlántica, La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Córdoba, Sucre y Bolívar, que no pudieron participar en el Plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016, por las afectaciones del Huracán Matthew y se les garantice sus derechos de participación política.

TERCERA: Que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad, parcial, del acto final de Escrutinio del Plebiscito, para que se convoque a los ciudadanos de los departamentos de la Costa Atlántica, La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Córdoba, Sucre y Bolívar, que no pudieron participar en el Plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016, por las afectaciones del Huracán Matthew y se les garantice sus derechos de participación política”.

Adicionalmente, el ciudadano aporta un conjunto de pruebas y le solicita a la Corte que decrete y practique otras.

El Despacho, mediante Auto del 15 de noviembre de 2016 admitió parcialmente la demanda de inconstitucionalidad formulada por el ciudadano Evaristo Rafael Rodríguez Felizzola, por la supuesta vulneración de los artículos 2, 13, 40.2, 258 y 265.6 Superiores. En materia probatoria se decidió:

“SEGUNDO. Tener como pruebas las aportadas por el demandante y DECRETAR las siguientes:

1. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de la respectiva comunicación deberá certificar:

- Los registros de lluvias presentadas en los Departamentos de la Costa Atlántica, entre los días 29 de septiembre y el 2 de octubre de 2016. Asimismo, realizará un comparativo con los registros máximos anteriores en esas regiones, comprendiendo los últimos doce (12) meses.
- Los niveles de inundación presentados en las siguientes poblaciones afectadas por el Huracán Matthew: Cartagena de Indias, Sania Marta, Riohacha, Uribia, Manaure, Luruaco, Manatí, Barranquilla, Puerto Colombia, Repelón, El Retén, Pueblo Viejo, El Carmen de Bolívar, Clemencia, Aracataca, Fundación, Zona Bananera, Algarrobo, entre otras poblaciones.

De igual manera, dentro del mismo término procesal, deberá remitir a la Corte:

- Copia de los comunicaciones dirigidas al Presidente de la República y a los Gobernadores de la Costa Atlántica informándole de la presencia y potenciales afectaciones del Huracán Matthew.
- Copia de los documentos que den cuenta de su adscripción al Centro Nacional de Huracanes con sede en la Florida.

2. La Registraduría Nacional del Estado Civil, dentro de los diez (10) días siguientes a la recepción de la respectiva comunicación deberá certificar:

- El número de mesas de votación que no pudo instalar en las poblaciones del Departamento de la Costa Atlántica afectados por efectos del Huracán Matthew.
- La hora en que se instalaron y cerraron cada una de la mesas de votación en las poblaciones de los departamentos de la Costa Atlántica, afectadas por el Huracán Matthew.

- Las votaciones registradas en las elecciones regionales del año 2015, en cada uno de los municipios de la Costa Atlántica, precisando: Municipio, Departamento, censo electoral, total de votos válidos y porcentaje de participación.
- Las votaciones registradas en la primera vuelta presidencial realizada en 2015, en cada uno de los municipios de la Costa Atlántica, precisando: Municipio, Departamento, censo electoral, total de votos válidos y porcentaje de participación.
- Las votaciones registradas en la segunda vuelta presidencial realizada en 2015, en cada uno de los municipios de la Costa Atlántica, en que se indique: Municipio, Departamento, censo electoral, total de votos válidos y porcentaje de participación.
- Las votaciones registradas en el Plebiscito para la aprobación o no del Acuerdo Final para la Terminación el Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera, en cada uno de los municipios de la Costa Atlántica, precisando: Municipio, Departamento, censo electoral, total de votos válidos, porcentaje de participación, números de mesas no instaladas, y número de votantes registrados en las mesas no instaladas.
- El acto de escrutinio final de los resultados del Plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016.

De igual manera, deberá remitir, en el mismo término procesal, copia de los informes parciales y finales expedidos con ocasión de la convocatoria y realización del Plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016.

3. La Gobernación del Magdalena, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de la respectiva comunicación, deberá certificar el número de damnificados, municipio por municipio, debido a las inundaciones presentadas por el Huracán Matthew.

La Secretaría de la Corte Constitucional realizará las respectivas comunicaciones”.

Al mismo tiempo, la demanda fue inadmitida parcialmente por los cargos de inconstitucionalidad relacionados con la supuesta vulneración de los artículos 1, 3 y 5 Superiores.

Dado que la demanda no fue corregida, el Despacho por medio de Auto del 28 de

noviembre de 2016 procedió a rechazarla en relación con el cargo de inconstitucionalidad relacionado con los artículos 1, 3 y 5 Superiores.

IV. INTERVENCIONES

1. Consejo Nacional Electoral

El ciudadano Renato Rafael Contreras Ortega, actuando en representación del Consejo Nacional Electoral, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequibles los actos demandados.

En relación con el Decreto 1391 del 30 de agosto de 2016 y la Resolución 8124 del 31 de agosto de 2016 afirma que, al momento de su expedición, resultaba imprevisible imaginar las condiciones meteorológicas que afectarían al país.

En lo atinente al Boletín de Prensa número 53, contentivo de los resultados del plebiscito del 2 de octubre de 2016, sostiene que se trata de un documento carente de fuerza jurídica vinculante, en la medida que es simplemente un texto informativo que da cuenta del preconteo de votos. Además, en los términos del artículo 107 de la Ley 134 de 1994, la autoridad competente para declarar los resultados es el Consejo Nacional Electoral.

Respecto al acto administrativo por medio del cual se declararon los resultados del plebiscito, sostiene la existencia del medio de control de nulidad electoral, en cabeza de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tal y como lo dispuso el Consejo de Estado en Auto del 19 de diciembre de 2016.

Afirma que, en los términos del artículo 241 Superior, la Corte Constitucional es incompetente para conocer de los resultados de un plebiscito.

Indica que no le corresponde al Consejo Nacional Electoral organizar el proceso electoral, competencia que es de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y por ende, tampoco podía suspender o prolongar las elecciones.

Agrega que, de conformidad con la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil, sólo en muy pocos municipios del país fue imposible sufragar el pasado 2 de octubre:

- Maicao (La Guajira): de 270 mesas instaladas, no funcionaron cuatro (4), ubicadas en el corregimiento de Ipapure, con un potencial electoral de 1415 ciudadanos;
- Repelón (Atlántico): de un total de 44 mesas instaladas, no funcionó una (1), con un potencial de 381 ciudadanos;
- Uribia (La Guajira): de un total de 243 mesas instaladas, no funcionaron setenta y seis (76) ubicadas en los corregimientos de Bahía Honda, Castilletes, Casuso, El Paraiso, Garerpa, Nazareth, Porshina, Puerto Estrella, Puerto López, Punta Espada, Guimpesi, Siapana, Taguaira y Taroa, con un potencial de 30.069 ciudadanos;
- Bagadó (Chocó): en donde de 25 mesas instaladas no funcionó una (1), ubicadas en el municipio de Vivicora, con un potencial electoral de 353 ciudadanos;

En conclusión: en total no pudieron sufragar 32.218 ciudadanos, número inferior a la diferencia entre el SI y el NO, razón por la cual, así todos hubieren votado afirmativamente, el resultado no habría final no habría cambiado.

2. Partido Centro Democrático

El ciudadano Diego Edison Tiuzo García, actuando como su calidad de apoderado judicial del Partido Centro Democrático, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte que declare la constitucionalidad de la Resolución 014 del 19 de octubre de 2016, expedida por el Consejo Nacional Electoral, mediante la cual se declaró ganadora la opción del NO en el plebiscito del 2 de octubre de 2016.

Luego de referir a la demanda que actualmente cursa en la Sección Quinta del Consejo de Estado contra los resultados del plebiscito, sostiene que la Corte Constitucional es la única competente para proferir un fallo en la materia.

Afirma que la Corte es el órgano competente para conocer de los actos expedidos por las autoridades públicas que, según su competencia, tuvieron que intervenir en el “complejo procedimiento de reforma constitucional y lega (sic) por vía del plebiscito”.

En tal sentido solicita “que se dirima de manera preferente la colisión de competencias que se presenta en este asunto, con el fin de evitar situaciones adversas en derecho y

posible generación de inestabilidad jurídica”.

A continuación, pasa a explicar las razones por las cuales la Resolución 014 del 19 de octubre de 2016, expedida por el Consejo Nacional Electoral debe ser declarada exequible.

Luego de traer algunas definiciones jurisprudenciales de los conceptos de “fuerza mayor y caso fortuito”, se pregunta si la Registraduría Nacional del Estado Civil: (i) hizo todo lo posible para que se desarrollara de forma satisfactoria el certamen electoral en los Departamentos donde se sintió con mayor fuerza el huracán Matthew; y (ii) si dentro de sus facultades se encontraba aquella de suspender las elecciones en tales entidades territoriales.

En su concepto, la Registraduría actuó diligentemente, por cuanto desde el 19 de Septiembre de 2016 dispuso la distribución de 80.553 kits electorales, los cuales fueron entregados en 1.102 municipios. Se llevó a cabo una enorme operación logística, en la cual se empleó 7500 vehículos terrestres, 89 aéreos y 84 fluviales.

Agrega que, en los términos del artículo 128 del Decreto 2241 de 1986, concordado con la Ley 134 de 1994, la única razón válida para decretar la suspensión de un certamen electoral es la existencia de “graves alteraciones del orden público”, lo cual no sucedió.

Compara asimismo los niveles de participación entre la jornada electoral de la primera vuelta presidencial con aquella del plebiscito, concluyendo que “dicho fenómeno climático claramente fue irrelevante en los resultados, teniendo en cuenta que el índice de participación para los dos certámenes electorales fue prácticamente similar, al punto que la máxima diferencia entre uno y otro nunca supera el 5%”.

Por último, invoca la existencia de una carencia actual de objeto, debido a suscripción de un nuevo Acuerdo de Paz.

3. Registraduría Nacional del Estado Civil

El ciudadano James Alexander Lara Sánchez, actuando en representación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequibles los textos acusados.

Señala que el Decreto 1391 del 30 de agosto de 2016, expedido por el Presidente de la República, no se encuentra afectado por vicio alguno, formal o material.

Complementariamente, el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución 1733 del 31 de agosto de 2016, por medio de la cual se regularon algunos temas concernientes a la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en los términos de la Ley 1806 de 2016 y la Sentencia C-379 de 2016.

A su turno, el Registrador Nacional del Estado Civil expidió la Resolución 8124 del 31 de agosto de 2016, donde se estableció el calendario electoral para la realización del plebiscito.

En tal sentido, afirma que el Registrador Nacional del Estado Civil no podía, de forma autónoma e inconsulta, modificar el calendario electoral y mucho menos la fecha de la votación del plebiscito “pues estaría desbordando sus funciones”. La celebración o aplazamiento de una elección o votación no puede estar sujeta al pronóstico del clima, o a un informe periodístico.

En relación con el boletín número 53, expedido por el Registrador Nacional del Estado Civil, indica que se trata de un documento meramente informativo, carente de valor jurídico.

Explica que si bien los fenómenos meteorológicos son de conocimiento público, también lo es que, en el caso concreto, no se presentó una situación de calamidad pública o desastre natural, debidamente declarados en los términos del artículo 56 de la Ley 1523 de 2012.

En tal sentido, no existe prueba alguna de la declaratoria de desastre natural, por parte del Presidente de la República, en tanto que aquella de calamidad pública sólo tuvo lugar el día 3 de Octubre de 2016, por parte de la Gobernación del Magdalena.

Indica que la suspensión de las votaciones, prevista en el artículo 40 de la Ley 1757 de 2015, sólo aplica en casos donde se hubieran decretado estados de excepción, en concordancia con los artículos 212 constitucionales y siguientes.

Argumenta que la Registraduría Nacional del Estado Civil dispuso de la logística necesaria para adelantar el proceso plebiscitario del pasado 2 de octubre, “en la medida que se lo

permitieron sus recursos y las condiciones climáticas de las zonas afectadas, haciendo ingentes esfuerzos para llegar a los sitios afectados por el fenómeno natural denominado “Huracán Matthew”, en donde incluso se produjo el traslado de puestos de votación con el fin de revestir el proceso electoral de garantías para la participación de los ciudadanos”.

Explica que resultó imprevisible resistirse a los embates de la naturaleza, “y fue por ese imprevisible efecto que no fue posible instalar algunos puestos de votación, cuyo número fue mínimo y ocurrió excepcionalmente en corregimientos a los que no se pudo acceder dados los factores climáticos mencionados, motivo por el cual no puede decirse que se actuó con parcialidad ya que se trató con igualdad a los adeptos de una y otra posición”.

Afirma que funcionaron el 99% de los puestos de votación, e incluso debido al huracán Matthew, se efectuaron traslados de puestos de votación como medida de choque.

Por último, descarta toda vulneración de la libertad de los electores, como quiera que la jornada electoral fue transparente.

4. Universidad Libre

Los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Jorge Ricardo Palomares García, Javier Enrique Santander Díaz y Edgar Valdeleón Pabón, intervienen en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte se declare inhibida para emitir un fallo de fondo debido a que, a su juicio, las acciones y omisiones invocadas por el demandante eran controlables por vía de la acción de tutela (control concreto de constitucionalidad) y no aquella de la acción pública (control abstracto de constitucionalidad).

Argumentan que las pruebas allegadas al proceso apuntan a develar una situación de carácter fáctico, las cuales no corresponden a la finalidad de la acción pública de inconstitucionalidad. Lo anterior debido a que le corresponde a la Corte controlar el cumplimiento de mandatos superiores, es decir, vicios de procedimiento. A manera de ejemplo citan que el Presidente de la República se extralimitara en los tiempos para la realización del plebiscito, o que el trámite ante el Congreso hubiera sido pretermitido.

A continuación, se preguntan por los posibles efectos jurídicos de una declaratoria de inconstitucionalidad de los textos acusados, partiendo de que éstos fueran hacia el futuro y

erga omnes. En tal sentido, ¿tendría que volver a repetirse el certamen democrático?, y en caso afirmativo, ¿para todo el país o sólo las regiones afectadas por el fenómeno atmosférico?

Seguidamente examinan el concepto de deber de previsión como criterio de control normativo.

Al respecto, señalan que quien expide disposiciones jurídicas estaría obligado a prever determinadas circunstancias futuras, que podrían afectar la materialización de los enunciados normativos contenidos en el acto. En tal sentido, el Gobierno Nacional habría estado obligado a prever la ocurrencia del huracán y considerarlo como determinante en la ejecución del decreto de convocatoria, al igual que la resolución de fijación del calendario electoral.

Agregan que el emisor normativo debe prever la ocurrencia de situaciones, siempre y cuando éstas afecten derechos fundamentales. De allí que, si por ejemplo, el Gobierno Nacional y ente electoral, antes del 30 de agosto de 2016 conocían del paso de un huracán grado cinco, y que aquello afectaba el disfrute de derechos fundamentales, debieron haber adoptado medidas preventivas. Sin embargo, en la realidad, aquello sólo se supo en la segunda quincena del mes de Septiembre.

5. Gobernación del Cesar (extemporánea)

La ciudadana Blanca María Mendoza Mendoza, actuando en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora de Asuntos Jurídicos de la Gobernación del Cesar, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequibles los actos demandados.

6. Universidad de Cartagena (extemporánea)

El ciudadano Yezid Carrillo De La Rosa, actuando en representación de la Universidad de Cartagena, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte emitir un fallo inhibitorio, por carencia actual de objeto.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto número 6282 del 22 de marzo de

2017, solicita a la Corte emitir un fallo inhibitorio por carencia actual de objeto.

Luego de resumir los cargos de inconstitucionalidad y los diversos argumentos esbozados por el demandante, el jefe del Ministerio Público estima que la Corte debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

“(i) Si la Corte Constitucional es competente para pronunciarse en el asunto de la referencia; si hay objeto jurídico en el juicio deprecado. Si se resolvieran positivamente ambos cuestionamientos, deberá establecerse.

(ii) Si debe declararse la inconstitucionalidad del procedimiento electoral del plebiscito del 02 de octubre, que tenía por objeto la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en razón del fenómeno natural del huracán Matthew; y

(iii) Si la declaratoria de dicha constitucionalidad debe o no tener por consecuencia la convocatoria a nuevas elecciones en la región afectada”.

A juicio de la Vista Fiscal, en los términos del artículo 241.3 Superior, la Corte es competente para pronunciarse sobre la existencia de vicios en el trámite de la realización de un plebiscito.

En cuanto al fondo del asunto, reiterando la postura asumida en su concepto número 6257 del 15 de febrero de 2017 (Expediente D-11781), sostiene que la Corte proferir un fallo inhibitorio, por carencia actual de objeto. Lo anterior por lo siguiente:

- El Acuerdo sobre el cual recayó el pronunciamiento popular no corresponde al que ahora se encuentra en fase de implementación por parte del Congreso de la República;
- Un pronunciamiento que invalide el plebiscito no tendría consecuencias prácticas frente al Acuerdo de Paz vigente;
- Dado que el nuevo Acuerdo reemplazó al anterior, el objeto sometido al control de la Corte es inexistente;
- Aun cuando se declarara inexecutable la votación plebiscitaria, no le sería posible al

Presidente de la República regresar al Acuerdo inicial, pues desconocería la actuación del Congreso de la República; y

- El pronunciamiento del juez constitucional, una vez surtida la renegociación de la política que se sometió al escrutinio popular, recaería sobre un acuerdo inexistente, y por ello, carecería de todo efecto.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Planteamiento del caso, formulación de los problemas jurídicos y programa de la decisión

1.1. Planteamiento del caso

En ejercicio de la acción pública establecida en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Evaristo Rafael Rodríguez Felizzola demandó la inconstitucionalidad de los siguientes textos normativos:

- El Decreto 1391 del 30 de agosto de 2016 “Por el cual se convoca a un plebiscito y se dictan otras disposiciones”, expedido por el Presidente de la República;
- La Resolución número 8124 del 31 de agosto 2016 “Por la cual se establece el calendario electoral para la realización del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que se realizará el 2 de octubre de 2016”, expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil;
- El Boletín Nacional número 53 del 2 de octubre de 2016, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil referente a los resultados del plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016;
- La Resolución No. 0014 del 19 de Octubre de 2016, “Escrutinio Plebiscito del 2 de octubre de 2016”, expedida por el Consejo Nacional Electoral.

El demandante planteó cuatro cargos de inconstitucionalidad contra los referidos actos jurídicos, relacionados con la preparación, realización y resultados del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una

Paz Estable y Duradera. Las pretensiones fueron las siguientes:

“PRIMERA: Que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad, parcial, del Decreto No. 1391 de 30 de agosto de 2016 y la Resolución No. 8124 del 31 de agosto de 2016, para que se convoque a los ciudadanos de los departamentos de la Costa Atlántica, La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Córdoba, Sucre y Bolívar, que no pudieron participar en el Plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016, por las afectaciones del Huracán Matthew y se les garantice sus derechos de participación política.

SEGUNDA: Que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad, parcial, del Boletín No. 53 expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil que informó sobre los resultados del Plebiscito, para que se convoque a los ciudadanos de los departamentos de la Costa Atlántica, La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Córdoba, Sucre y Bolívar, que no pudieron participar en el Plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016, por las afectaciones del Huracán Matthew y se les garantice sus derechos de participación política.

TERCERA: Que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad, parcial, del acto final de Escrutinio del Plebiscito, para que se convoque a los ciudadanos de los departamentos de la Costa Atlántica, La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Córdoba, Sucre y Bolívar, que no pudieron participar en el Plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016, por las afectaciones del Huracán Matthew y se les garantice sus derechos de participación política”.

Las opiniones de los intervinientes y del Ministerio Público se encuentran divididas, respecto de dos aspectos relacionados con la competencia de la Corte:

- Si el juez constitucional es competente para examinar los diversos actos jurídicos relacionados con la preparación, realización y resultados de un plebiscito. Al respecto, el Consejo Nacional Electoral sostiene que en lo atinente al examen de los resultados de un mecanismo de participación ciudadana, la competencia radica en el Consejo de Estado, postura que no es compartida por los demás intervinientes ni por la Vista Fiscal. Por el contrario, en ningún momento se cuestiona la competencia de la Corte para conocer sobre la constitucionalidad del decreto mediante el cual el Presidente de la República convoca al pueblo a un plebiscito, ni tampoco aquella sobre los actos preparatorios proferidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Al mismo tiempo, los intervinientes coinciden en

afirmar que los boletines expedidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil son de carácter meramente informativos, razón por la cual no son controlables judicialmente.

- Si la Corte Constitucional debe proferir o no un fallo inhibitorio, como lo plantean el Ministerio Público y algunos de los intervinientes, por estarse frente a una eventual carencia actual de objeto, en virtud de la suscripción de un segundo Acuerdo Final para la terminación del conflicto.

1.2. Problemas jurídicos

De conformidad con lo expuesto en la formulación del caso, considera la Sala que debe proceder a la solución de los siguientes problemas jurídicos, relacionados con su competencia y con el tipo de decisión que deba ser adoptada:

- ¿Es la Corte Constitucional competente para conocer, de forma exclusiva y excluyente, sobre la constitucionalidad de los actos (Decretos, Resoluciones, acuerdos, boletines, entre otros), relacionados con la preparación, realización y resultados de un plebiscito?; y
- Dado que el 24 de noviembre de 2016 se suscribió un nuevo Acuerdo Final entre los representantes del Gobierno Nacional y las FARC-EP[1], ¿conserva competencia la Corte Constitucional para pronunciarse en relación con los actos (Decretos, Resoluciones, acuerdos, boletines, entre otros), relacionados con la preparación, realización y resultados de un plebiscito referente a la refrendación de un Acuerdo de Paz anterior, hoy inexistente, suscrito entre las mismas partes el 24 de agosto de 2016?, o por el contrario, ¿se trata de un caso de carencia actual de objeto, como lo plantean el Ministerio Público y algunos de los intervinientes?

1.3. Programa de la decisión

Para resolver los referidos problemas jurídicos, la Corte Constitucional en primer lugar, analizará el alcance de la facultad otorgada por el numeral 3 del artículo 241 de la Constitución Política, de acuerdo con la cual, es competente para decidir sobre la constitucionalidad “de los plebiscitos del orden nacional”, “por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización”; para luego, en segundo término, determinar si los boletines de la Registraduría Nacional del Estado Civil tienen carácter justiciable. Efectuado lo

anterior, se examinará la eventual configuración de una carencia actual de objeto, para desde allí, si es del caso, entrar a resolver de fondo cada una de las solicitudes de inconstitucionalidad formuladas por el demandante.

2. Alcance de la competencia de la Corte Constitucional en relación con la “convocatoria y realización” de un plebiscito

La Corte Constitucional considera que tiene una competencia exclusiva y excluyente, respecto de todos los actos proferidos por el Presidente de la República y las diversas autoridades electorales (i.e. Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral), relacionados con la “convocatoria y realización” de un plebiscito, competencia que abarca la totalidad de los actos que se profieran en las distintas fases constitutivas de la preparación, realización y resultados de este mecanismo de participación popular. Para la Sala, esta competencia integral tiene como fundamento (i) los antecedentes del artículo 241.3 Superior; (ii) las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional en Sentencia C-1121 de 2004; y (iii) la falta de competencia del Consejo de Estado para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los resultados de un plebiscito.

2.1. Los antecedentes del artículo 241.3 de la Constitución. La voluntad del constituyente

En materia de competencias de la Corte Constitucional, el artículo 241.3 de la Carta Política dispone:

“ARTICULO 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.”

Revisados los antecedentes del artículo 241.3 de la Constitución Política, la Sala encuentra, que durante los debates que tuvieron lugar en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, los delegados María Teresa Garcés Lloreda y José María Velasco Guerrero, en

su “Ponencia sobre el control de constitucionalidad, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado”[2], explicaron en detalle los contenidos de cada uno de los diversos proyectos de reforma constitucional, reagrupándolos en dos grandes propuestas: (i) quienes estaban de acuerdo con la creación de una Corte Constitucional, encargada de ejercer un control de constitucional integral y excluyente[3]; y (ii) aquellos que consideraban que la Corte Suprema de Justicia debía preservar tales competencias.[4]

A lo largo de las discusiones, tal y como lo explican los delegados José María Velasco Guerrero y Jaime Fajardo Landaeta, en su “Informe de minoría. Creación de una Corte Constitucional”, la Comisión IV acogió la tesis del control de constitucionalidad integral, expuesta en su momento por el exmagistrado Manuel Gaona Cruz[5] agregando, entre otras, la siguiente novedad:

“2. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos, leyes, consultas populares del orden nacional, plebiscitos, sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización”.

De conformidad con el Acta número 20 del 25 de abril de 1991[6], la anterior propuesta fue sometida a votación, obteniéndose el siguiente resultado:

“Se somete a votación, dado como resultado: 7 votos por la afirmativa (ausentes drs. Gómez y Fajardo) es aprobado por la unanimidad de los presentes”.

Así las cosas, la voluntad del constituyente fue inequívoca: la de otorgar a la Corte Constitucional la competencia exclusiva y excluyente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de todos los actos relacionados con la convocatoria a un plebiscito, por parte del Presidente de la República (art. 104 Superior), así como sobre todos los aquellos actos proferidos por las autoridades electorales (Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil) atinentes a la realización del mismo.

2.2. La Sentencia C-1121 de 2004

Además de la literalidad de la referida norma constitucional y de sus antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente, existe un importante pronunciamiento de la Corte Constitucional, relacionado con la determinación del alcance de su competencia sobre el

trámite, desarrollo y realización de los mecanismos de participación ciudadana.

En este sentido se tiene que esta Corporación por medio de la Sentencia C-551 de 2003, declaró la exequibilidad parcial de la Ley 796 de 2003, “Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”, posibilitando la realización del primer referendo constitucional en Colombia, el que fue sometido a la consideración del pueblo el 25 de octubre del mismo año, dado lugar a la expedición del Acto Legislativo de 2004, por el que se reformó parcialmente el artículo 122 de la Constitución Política.

Ocurrió sin embargo, que un ciudadano demandó la inconstitucionalidad de la reforma constitucional tramitada por medio de referendo, alegando que durante el trámite de la misma se había incurrido en un vicio de forma que tenía dos componentes: no haber excluido del censo nacional electoral para la celebración del referendo, las cédulas de ciudadanía pertenecientes a los miembros activos de las Fuerzas Armadas y a las personas fallecidas; y, porque en el referido censo, se había incluido a quienes no se les había hecho entrega de la cédula de ciudadanía a la fecha de su realización.

En concreto, la demanda ciudadana cuestionaba la validez de los siguientes actos:

- Resolución núm. 5315 del 23 de septiembre de 2003, expedida por el Consejo Nacional Electoral, referente a las “normas sobre el escrutinio general de la votación sobre el referendo convocado mediante la Ley 796 de 2003”.
- Certificación expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil, publicada en el Diario Oficial núm. 45.350, p. 21, del 24 de octubre de 2003, fijando el censo electoral nacional vigente.
- Resolución núm. 5856, expedida por el Consejo Nacional Electoral, “por la cual se establece el umbral de participación y el número de votos mínimos que debe obtener cada una de las preguntas del referendo a celebrarse el 25 de octubre de 2003 para su aprobación”, publicada en el Diario Oficial núm. 45.353, p. 10, del 27 de octubre de 2003.
- Resolución núm. 001 del 2 de enero de 2004, expedida por el Consejo Nacional Electoral, “Por la cual se declara el resultado del referendo constitucional, de iniciativa

gubernamental, convocado mediante Ley 796 de 2003, cuya votación se realizó el 25 de octubre de 2003”.

De conformidad con lo alegado por el demandante, los anteriores actos vulneraban los artículos 2, 40, 99, 219, 265.5 y 378 de la Constitución. En sentido contrario, algunos intervinientes sostuvieron que la Corte Constitucional carecía de competencia, considerando que se trataba de actos administrativos, y que por lo mismo, su validez debía ser examinada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La Corporación, por medio de la Sentencia C-1121 de 2004, se declaró competente para examinar la constitucionalidad de los diversos actos proferidos por el Consejo Nacional Electoral y el Registrador Nacional del Estado Civil, referidos a la conformación del censo electoral y a los resultados de las elecciones, al considerar que la convocatoria y realización de un referendo constitucional es un acto jurídico complejo. Específicamente señaló el fallo:

(...)

Es decir, es competente la Corte para conocer de todos los actos expedidos por las autoridades públicas que, según su competencia, tuvieron que intervenir en el complejo procedimiento de reforma constitucional por ésta vía, como actos propios del trámite de reforma constitucional. Sin lugar a dudas, contrario a lo que sostienen algunos intervinientes, una interpretación sistemática de la Carta Política evidencia que ninguna otra autoridad judicial es competente para pronunciarse acerca de la existencia o no de un vicio de forma durante el trámite de adopción del acto legislativo adoptado vía referendo. Por lo tanto, si la propia Constitución le entregó a la Corte Constitucional la competencia para conocer sobre la constitucionalidad de los actos legislativos, cualquiera sea su origen, por vicios de procedimiento en su formación, tratándose de un referendo entonces, las diversas etapas que concurren a la formación final del acto legislativo no pueden ser consideradas de manera individual y aislada del procedimiento constitucional, sino que se trata de unos actos jurídicos que integralmente forman parte de un procedimiento complejo de reforma constitucional. Así las cosas, los actos de trámite que culminan con un acto legislativo, no pueden ser controlados de manera separada por la jurisdicción contencioso administrativa”.

Como consecuencia de lo anterior se tiene entonces, que de análoga forma a como acontece con el control del referendo constitucional, como acto jurídico complejo y como mecanismo de participación popular, la Corte es competente para examinar la validez de los actos proferidos por las autoridades electorales relacionados con la convocatoria y celebración del plebiscito que tuvo lugar el pasado 2 de octubre de 2016, lo cual incluye los actos relacionados con la preparación, realización y resultados del mismo, por tratarse de un acto jurídico complejo de naturaleza constitucional.

2.3. Falta de competencia del Consejo de Estado en materia de resultados de la realización de un plebiscito

A primera vista podría considerarse, que el Consejo de Estado es competente para pronunciarse sobre la validez de los resultados de un plebiscito.

Al respecto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante Auto de ponente del 19 de diciembre de 2016[7], declaró su competencia, para pronunciarse respecto de una demanda formulada contra el acto por medio del cual se declaró el resultado del plebiscito “Para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” cuya votación se llevó a cabo el 2 de octubre de 2016, contenido en la Resolución 014 de 19 de octubre de 2016 proferida por el Consejo Nacional Electoral, por cuanto:

“En el caso concreto se demanda la nulidad electoral del acto que declaró el resultado de la votación del plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016, que se encuentra contenido en la Resolución No. 014 de 19 de octubre de 2016 “Escrutinio plebiscito de 2 de octubre de 2016”, el cual sin lugar a dudas es un acto electoral, habida cuenta que declara un ganador de la votación popular del mecanismo de participación, entre las dos opciones, además que así explícitamente lo señala la metada Resolución en su artículo...”

(...)

De acuerdo con el artículo 149.14 del CPACA, por razón de la regla residual contenida en esa disposición, el juez competente para conocer del proceso de nulidad electoral que se origina con esta demanda es el Consejo de Estado a través de su Sección Quinta, por la naturaleza del asunto, en atención al reparto por especialidades establecido en el artículo

13 del Reglamento Interno del Consejo de Estado”.

La jurisprudencia de Sección Quinta del Consejo de Estado, ha precisado las diferencias existentes entre el acto electoral y el acto administrativo:

“el acto electoral puede diferenciarse del acto administrativo, por lo menos, en los siguientes aspectos: en cuanto al procedimiento para su formación; respecto de los sujetos que intervienen en su expedición; y, por último, en lo que concierne a su finalidad. Frente a la formación del acto electoral debe tenerse en cuenta que, a diferencia del procedimiento de formación de actos administrativos cuyas reglas están contenidas en el C.P.A.C.A. y en las leyes que regulan procedimientos administrativos especiales, el procedimiento específico de creación de actos electorales, tiene fundamento en atribuciones de carácter constitucional concretas y en principios democráticos sobre los que descansa un Estado Social de Derecho y, para los cuales y, precisamente por esa naturaleza, se prevé un procedimiento de elaboración que debe ser autónomo. Como se indicó al reseñar el procedimiento electoral, este constituye un procedimiento autónomo para la expedición de actos electorales, el cual está conformado por el conjunto de actuaciones que adelantan las autoridades electorales para materializar o exteriorizar la voluntad popular expresada a través del derecho al voto, el cual está regulado en normas especiales como el Código Electoral y la Ley 1475 de 2011 para el caso de las elecciones por voto popular. En lo que respecta a los sujetos que intervienen en su formación, a diferencia del acto administrativo cuyo sujeto principal es la Administración, el sujeto del acto electoral lo conforman los electores que participan en la contienda democrática en ejercicio del derecho a elegir consagrado en los artículos 40 y 98 de la Constitución Política. Por lo tanto, es incorrecto sostener que en el acto electoral se encuentra expresada la voluntad de la autoridad encargada de declarar la elección, que en el caso de la elección de concejales municipales corresponde a las Comisiones Escrutadoras Distritales y Municipales, sino que éste plasma el querer de los electores exteriorizado a través del voto. La finalidad del acto electoral corresponde a concretar o materializar la democracia representativa y la expresión de la voluntad popular”.[8]

La misma Sección ha considerado igualmente, que son actos electorales aquellos de “elección popular, los de elección por corporaciones electorales, los actos de nombramiento de cualquier autoridad pública y los de llamamiento para suplir vacantes en

las corporaciones públicas”[9].

En el caso concreto del acto mediante el cual la autoridad electoral correspondiente, es decir, el Consejo Nacional Electoral, declara los resultados de un plebiscito, no se está, técnicamente hablando, frente a un “acto electoral”, puesto que, por una parte, no se está escogiendo entre diversos candidatos para ocupar un determinado cargo del Estado, y por la otra, se está ante la decisión del pueblo sobre un asunto de transcendencia nacional (art. 104 Superior), es decir, frente a un acto de contenido esencialmente político y no electoral.

Al respecto, la Corte en Sentencia C-379 de 2016 consideró lo siguiente sobre los efectos que comporta la aprobación de un plebiscito, y en concreto, aquel relacionado con el Acuerdo Final:

“Los efectos de la aprobación del Plebiscito están concentrados en (i) otorgar legitimidad democrática a la implementación del Acuerdo Final; (ii) conferir estabilidad temporal al mismo, en tanto el aval ciudadano es obligatorio para el Presidente, quien no puede negarse a cumplir con el deber de implementación sin antes hacer un nuevo llamado institucional a la voluntad popular; y (iii) prodigar hacia las partes involucradas garantías de cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo, precisamente debido a la legitimidad democrática que confiere la refrendación popular. Estas funciones del plebiscito especial, como es sencillo observar, son coincidentes con su naturaleza eminentemente política, no normativa”.

Así las cosas, desde una perspectiva constitucional, no se puede confundir entre el ejercicio del derecho fundamental a elegir y ser elegido (art. 40.1 Constitución Política), instrumento propio de la democracia representativa, con el derecho a participar en la toma de decisiones (art. 40.2 Superior), como materialización de la democracia participativa.

Aunado a lo anterior, siendo la convocatoria y realización del plebiscito un acto jurídico complejo, no existe razón alguna, de carácter constitucional, que justifique separar o fraccionar el conocimiento de sus componentes entre dos jurisdicciones.

3. El carácter no justiciable de los boletines de la Registraduría Nacional del Estado Civil

El ciudadano Evaristo Rafael Rodríguez Felizzola demandó la inconstitucionalidad de los siguientes textos:

- El Decreto 1391 del 30 de agosto de 2016 “Por el cual se convoca a un plebiscito y se dictan otras disposiciones”, expedido por el Presidente de la República;
- La Resolución número 8124 del 31 de agosto 2016 “Por la cual se establece el calendario electoral para la realización del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que se realizará el 2 de octubre de 2016”, expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil;
- El Boletín Nacional número 53 del 2 de octubre de 2016, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil referente a los resultados del plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016;
- La Resolución No. 0014 del 19 de Octubre de 2016, “Escrutinio Plebiscito del 2 de octubre de 2016”, expedida por el Consejo Nacional Electoral.

Respecto del Boletín Nacional número 53 del 2 de octubre de 2016, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, referente a los resultados del plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016, también demandado por el ciudadano Rodríguez Felizzola, la Sala Plena considera que se trata de un documento que no puede ser sometido a control judicial, por las siguientes razones:

La finalidad de los boletines es suministrar información a la opinión pública sobre los avances en la jornada electoral, pero carecen de valor jurídico, ya que es durante el escrutinio, que se realizará con base en los formularios E-14, suscritos por los jurados de votación, que se determinará cuantos votos obtuvo cada candidato o, en el caso de los mecanismos de participación ciudadana, la cantidad de votos obtenida por cada una de las opciones sometidas a consideración del pueblo.

Los boletines de preconteo, emanados de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se van dando el mismo día de las elecciones, y contienen la información que de los resultados parciales van allegando los jurados de votación a las personas que la Entidad contrata para transmitirlos. Esta información se consolida en los centros de procesamiento, para luego ser

divulgada.

En este sentido, el demandante no diferenció entre los datos suministrados por el preconteo, divulgados por medio de los boletines de la Registraduría, y el resultado final del escrutinio, el que sí debe ser sometido a control judicial.

4. Análisis de la carencia actual de objeto

4.1. En los términos del artículo 241 de la Carta Política, el control abstracto de constitucionalidad supone la realización de un juicio de contradicción entre una norma de inferior jerarquía y la Constitución, con el propósito de expulsar del ordenamiento jurídico las disposiciones que desconozcan o sean contrarias a sus mandatos, por lo se exige –como requisito sine qua non– que el precepto demandado se encuentre actualmente vigente[10]. Como consecuencia de ello se tiene entonces, que la Corte carece de competencia para pronunciarse, por vía de la acción pública de inconstitucionalidad, sobre la conformidad con la Carta Política, de disposiciones que han sido objeto de derogatoria, como ha sido reconocido por la jurisprudencia constante de esta Corporación[11].

Ante la necesidad de asegurar la vigencia del principio de supremacía constitucional, y considerando que en algunos casos, normas derogadas pueden seguir teniendo efectos jurídicos debido al fenómeno de la ultraactividad, la jurisprudencia ha aceptado que la Corte se pronuncie sobre la validez de disposiciones legales derogadas, siempre que estas continúen produciendo efectos jurídicos o pudieren llegar a producirlos en el futuro[12]. Al respecto, la Corte en Sentencia C-558 de 1996 señaló:

“[Para] adelantar el estudio de constitucionalidad de una norma que ha sido derogada o modificada por voluntad del legislador, se requiere que la misma continúe produciendo efectos jurídicos. De lo contrario, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta innecesario, por carencia actual de objeto. En efecto, esta Corporación ha sostenido que en función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, ella debe conocer de disposiciones que hayan sido acusadas y se encuentren derogadas, siempre y cuando tales normas continúen produciendo efectos jurídicos. En cambio, si la norma demandada excluida del ordenamiento jurídico no sigue surtiendo efectos jurídicos o nunca los produjo, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta inocuo, por carencia de objeto.”[13]

Si bien no existe una enumeración taxativa de hipótesis de ultractividad normativa, esta Corporación ha identificado tres eventos que dan lugar a su configuración, conforme se registró en la Sentencia C-811 de 2014 y se reiteró en la Sentencia C-336 de 2016, a saber:

“(i) cuando del análisis del texto de la norma derogada se concluye que existen previsiones específicas destinadas a regular asuntos futuros[14]; (ii) cuando la norma derogada regula condiciones para reconocer prestaciones periódicas, en especial pensiones, cuya exigibilidad puede extenderse más allá de su derogatoria o su vigencia es ultra activa por haberse previsto un régimen de transición[15]; (iii) cuando la norma derogada regula materias propias del derecho sancionador, como la estructuración de tipos o sanciones, susceptibles ser sometidas a control administrativo o judicial con posterioridad a su vigencia.”[16]

4.2. En este caso concreto, el examen sobre la competencia de la Corte Constitucional ofrece una complejidad mayor, respecto de aquellos casos en que se configura la carencia actual de objeto por el fenómeno de la derogatoria de las leyes.

Los textos sometidos al control de la Corte en virtud de la demanda propuesta, hacen parte del acto jurídico complejo de convocatoria, realización y resultados de un plebiscito especial sobre el texto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de agosto de 2016 en La Habana (Cuba) entre los representantes del Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo, FARC-EP.

Surtido el trámite del control previo de constitucionalidad (Sentencia C- 379 de 2016), el Congreso de la República expidió la Ley Estatutaria 1806 del 24 de agosto 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”.

El artículo 2 de la referida ley estableció la “Reglas especiales del plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” y con base en ellas, el Presidente de la República, mediante comunicación del 25 agosto de 2016 con la firma todos los ministros, le informó al Congreso su intención convocar a un plebiscito para someter a consideración del pueblo el Acuerdo

Final para Terminación del Conflicto y la Construcción una y Duradera, fijando el domingo 2 de octubre de 2016, como la fecha en que se llevaría a cabo la votación, lo que dio lugar a que el 29 de agosto de 2016, el Congreso la República se pronunciara sobre el informe del plebiscito, avalando su realización.

De este modo y mediante Decreto 1391 del 30 de agosto de 2016, el Presidente de la República convocó al pueblo, para que el día 2 de octubre de 2016 se pronunciara, decidiendo si apoyaba o rechazaba el texto del referido Acuerdo Final.

El Consejo Nacional Electoral, mediante las Resoluciones números 1733, 1836, 1843, 1978, 1979 y 1999 de 2016, reguló y reglamentó algunos temas concernientes a la realización del plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Al mismo tiempo, el Registrador Nacional del Estado Civil expidió la Resolución 8124 del 31 de agosto de 2016, “Por la cual se establece el Calendario Electoral para la realización del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que se realizará el 2 de octubre de 2016”.

El 19 de octubre de 2016, el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución número 0014 “Por la cual se declara el resultado del plebiscito de iniciativa gubernamental, convocado mediante el Decreto 1391 de 2016, según lo regulado por la Ley 1806 de 2016, cuya votación se llevó a cabo el dos (2) de octubre de 2016”. En la parte resolutive se afirma:

“ARTÍCULO PRIMERO. Declarar que la voluntad electoral reflejada en los resultados de la votación del plebiscito realizado el dos (02) de octubre de 2016 son los siguientes:

Votos por la opción “NO”: 6.438.552

Votos por la opción “SI”: 6.382.901

ARTÍCULO SEGUNDO. Declarar que la pregunta “¿Apoya usted el acuerdo final para la terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera?”, sometida al pueblo colombiano mediante el plebiscito del 02 de octubre, y convocado por el artículo primero (01) del Decreto 1391 de 2016, obtuvo una mayoría por la opción “NO”.

El resultado de la votación del plebiscito resultó favorable a los promotores del NO por un

estrecho margen y constituyó un mandato político vinculante para el Presidente de la República, pero no para los demás poderes públicos, como lo precisó la Corte en la Sentencia C-379 de 2016:

“13. La decisión tomada por los ciudadanos en un plebiscito tiene un valor político. En consecuencia, (i) dota de legitimidad popular la iniciativa del Presidente de la República; y, además, (ii) tiene un carácter vinculante, en términos de mandato político del Pueblo soberano. La vinculatoriedad de dicho mandato deviene de ser la expresión del poder constituyente, que en uso de su soberanía popular y en ejercicio de su derecho fundamental a la participación, se pronuncia para aprobar o desaprobar una decisión política sometida a su consideración. Esa expresión popular insta al Presidente de la República a llevar a cabo las acciones correspondientes desde la órbita de sus competencias para dotarla de eficacia.”[17]

4.3. Los principales actores (Gobierno, FARC-EP y promotores del NO), reconocieron los resultados como un mandato de revisión del Acuerdo, pero no como un rechazo a La Paz. Seguidamente, teniendo en cuenta las diferentes propuestas de modificación, se desarrolló un proceso de renegociación del Acuerdo sometido a plebiscito, que contó con una amplia participación democrática y concluyó con la suscripción de un Nuevo Acuerdo Final de Paz el 24 de noviembre de 2016.

Durante todo el proceso de refrendación popular participaron las tres ramas del poder público, ejerciendo competencias concurrentes. Esto se evidencia con la actuación del Ejecutivo en la suscripción de los acuerdos, el llamamiento al pueblo a pronunciarse en el plebiscito y a ejercer participación ciudadana directa para la implementación de los resultados; el Legislativo con su aval, así como con la implementación y estudio del proceso de refrendación popular; y la Rama Judicial, a través de la Corte Constitucional, la que declaró la constitucionalidad de la ley que reguló el plebiscito especial, efectuó el examen de validez del acuerdo de paz y realizó el examen de los instrumentos jurídicos de implementación.

En el caso concreto de la refrendación del Acuerdo Final, la Corte Constitucional consideró en la Sentencia C-699 de 2016, consideró que esta debía cumplir con las siguientes condiciones:

- Desarrollo de un proceso complejo en búsqueda de participación ciudadana directa;
- Participación ciudadana directa amplia y democrática;
- Los resultados de la participación ciudadana deben ser respetados, y desarrollados de buena fe; y
- El proceso de refrendación popular debe ser verificado por las Cámaras.

El cumplimiento de los anteriores requisitos fue verificado por la Corporación por medio de las Sentencias C-160 y C-174 de 2017.

4.4. Como puede advertirse, los actos jurídicos acusados por el ciudadano Rodríguez Felizzola, hacen parte del proceso de convocatoria y realización del plebiscito al que dio lugar el primer Acuerdo de Paz, suscrito el 24 de agosto de 2016 entre los representantes del Gobierno Nacional y las FARC-EP, acuerdo que fue sometido a la voluntad del pueblo el 2 de octubre de 2016, dando como resultado el triunfo de la opción por el “NO”, que obtuvo la mayoría de los votos, por una diferencia de 55.651 sufragios. Como consecuencia de lo anterior y a partir de ese momento, se dio inicio a un proceso de renegociación, que culminó el 24 de noviembre de 2016, con la suscripción del segundo Acuerdo Final para la terminación del conflicto.

En consideración de lo anterior y compartiendo el concepto del Ministerio Público, la Corte considera que entrar a pronunciarse en este momento, sobre la validez de determinados actos jurídicos (Decretos y Resoluciones), relacionados con el proceso de refrendación del primer Acuerdo Final para la terminación del conflicto, hoy inexistente, carecería no sólo de todo efecto jurídico, sino que además generaría una enorme inseguridad jurídica alrededor de lo efectivamente consensuado y refrendado en el segundo Acuerdo Final.

En este sentido y como efecto de las anteriores consideraciones, la Sala Plena concluye que en este caso acontece una carencia actual de objeto, en relación con el Decreto 1391 del 30 de agosto de 2016 “Por el cual se convoca a un plebiscito y se dictan otras disposiciones”; la Resolución número 8124 del 31 de agosto 2016 “Por la cual se establece el calendario electoral para la realización del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que

se realizará el 2 de octubre de 2016”, expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil y la Resolución No. 0014 del 19 de Octubre de 2016, “Escrutinio Plebiscito del 2 de octubre de 2016”, expedida por el Consejo Nacional Electoral, que le impide a la Corporación pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de tales actos normativos, en tanto que los actos de trámite y escrutinio que se demandan, corresponden a un primer Acuerdo Final para la terminación del conflicto, que si bien fue suscrito por las partes concernidas, es hoy inexistente, en la medida que los resultados del plebiscito, dieron lugar a la renegociación y suscripción de un segundo Acuerdo Final para la terminación del conflicto, que contó con un mecanismo de refrendación propio, de carácter participativo, que fue avalado en su momento por la Corte Constitucional[18], que no es objeto de demanda en este caso concreto.

5. Síntesis

5.1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Evaristo Rafael Rodríguez Felizzola demandó la inconstitucionalidad del Decreto 1391 del 30 de agosto de 2016 “Por el cual se convoca a un plebiscito y se dictan otras disposiciones”; de la Resolución número 8124 del 31 de agosto 2016 “Por la cual se establece el calendario electoral para la realización del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que se realizará el 2 de octubre de 2016”; del Boletín Nacional número 53 del 2 de octubre de 2016, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil referente a los resultados del plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016; y del “Acto de Declaración de los Resultados del Plebiscito del 2 de octubre de 2016”, es decir, la Resolución No. 0014 del 19 de Octubre de 2016, “Escrutinio Plebiscito del 2 de octubre de 2016”, expedida por el Consejo Nacional Electoral, por la supuesta vulneración de los artículos 1, 2, 3, 5, 13, 40.2, 258 y 265.6 de la Constitución Política.

5.2. El demandante planteó los siguientes cargos de inconstitucionalidad: (i) El Consejo Nacional Electoral “no garantizó plenas garantías para la realización del Plebiscito”; (ii) la violación de los derechos de participación política de los ciudadanos en las poblaciones afectadas por el huracán; (iii) la violación del derecho a la igualdad “por excluir a parte de la población para que de manera autónoma defina su destino y sobre la vida del Estado y la sociedad”; y (iv) la violación del derecho a la libertad del voto en el Plebiscito para apoyar

o no el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto.

5.3. La Sala formuló los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿Es la Corte Constitucional competente para conocer, de forma exclusiva y excluyente, sobre la constitucionalidad de los actos (Decretos, Resoluciones, acuerdos, boletines, entre otros), relacionados con la preparación, realización y resultados de un plebiscito?; y (ii) dado que el 24 de noviembre de 2016 se suscribió un nuevo Acuerdo Final entre los representantes del Gobierno Nacional y las FARC-EP, ¿conserva competencia la Corte Constitucional para pronunciarse en relación con los actos (Decretos, Resoluciones, acuerdos, boletines, entre otros), relacionados con la preparación, realización y resultados de un plebiscito que se refiere a la refrendación de un Acuerdo de Paz anterior, hoy inexistente, suscrito entre las mismas partes el 24 de agosto de 2016?, o por el contrario, ¿se trata de un caso de carencia actual de objeto, como lo plantean el Ministerio Público y algunos de los intervinientes?

5.5. Determinado el alcance de su competencia, la Corte Constitucional indagó acerca del carácter jurídico de los boletines de la Registraduría Nacional del Estado Civil que contenían los resultados del plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016, concluyendo la Sala Plena, que se trata de documentos que no pueden ser sometidos a control judicial, por ser de carácter meramente informativo, en el sentido de contener el resultado de un preconteo. Preciso la Sala, que tales documentos deben ser diferenciados del acto jurídico por medio del cual se publica el resultado final del escrutinio, el que sí es objeto de control judicial.

5.6. Establecida la competencia de la Corte Constitucional para efectuar control sobre los actos relacionados con la convocatoria y realización del plebiscito, se procedió al análisis de la carencia actual de objeto para pronunciarse. Como punto de partida señaló la Corte, que el examen de constitucionalidad supone la existencia de una norma actualmente vigente, lo que excluye la actividad de escrutinio sobre disposiciones que han sido objeto de derogatoria, salvo que acontezca el fenómeno de la ultractividad, por el que resulta posible pronunciarse sobre la validez de disposiciones derogadas, a condición de que continúen produciendo efectos jurídicos o pudieren llegar a producirlos en el futuro[19].

En el presente caso, los textos sometidos al control de la Corte hacen parte del acto jurídico complejo de convocatoria, realización y resultados de un plebiscito especial sobre el texto del primer Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz

Estable y Duradera, suscrito el 24 de agosto de 2016 en La Habana (Cuba) entre los representantes del Gobierno Nacional y las FARC-EP, el que tras ser sometido a la consideración del pueblo, resultó favorable a los promotores del NO por un estrecho margen.

Ocurrió que los principales actores (Gobierno, FARC y promotores del NO), reconocieron los resultados como un mandato de revisión del Acuerdo, pero no como un rechazo a La Paz, lo que dio lugar a un proceso de renegociación del Acuerdo sometido a plebiscito, que concluyó con la suscripción de un segundo Acuerdo Final de Paz el 24 de noviembre de 2016.

En este sentido y como efecto de las anteriores consideraciones, la Sala Plena concluye que en este caso acontece una carencia actual de objeto, en relación con el Decreto 1391 del 30 de agosto de 2016 “Por el cual se convoca a un plebiscito y se dictan otras disposiciones”; la Resolución número 8124 del 31 de agosto 2016 “Por la cual se establece el calendario electoral para la realización del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que se realizará el 2 de octubre de 2016”, expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil y la Resolución No. 0014 del 19 de Octubre de 2016, “Escrutinio Plebiscito del 2 de octubre de 2016”, expedida por el Consejo Nacional Electoral, que le impide a la Corporación pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de tales actos normativos, en tanto que los actos de trámite y escrutinio que se demandan, corresponden a un primer Acuerdo Final para la terminación del conflicto, que si bien fue suscrito por las partes concernidas, es hoy inexistente, en la medida en que los resultados del plebiscito, dieron lugar a la renegociación y suscripción de un segundo Acuerdo Final para la terminación del conflicto, que contó con un mecanismo de refrendación propio, de carácter participativo, que fue avalado en su momento por la Corte Constitucional[20], que no es objeto de demanda en este caso concreto.

III. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en el Auto 305 de junio 21 de 2017.

SEGUNDO. Declararse INHIBIDA para proferir un fallo de fondo, por carencia actual de objeto, en relación con el Decreto 1391 del 30 de agosto de 2016 “Por el cual se convoca a un plebiscito y se dictan otras disposiciones”; la Resolución número 8124 del 31 de agosto 2016 “Por la cual se establece el calendario electoral para la realización del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que se realizará el 2 de octubre de 2016”, expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil y la Resolución No. 0014 del 19 de Octubre de 2016, “Escrutinio Plebiscito del 2 de octubre de 2016”, expedida por el Consejo Nacional Electoral.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente

Aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Ausente en comisión

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Aclaración de voto

MARTHA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1]

Ver:

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

[2] Gaceta Constitucional número 36 del 4 de abril de 1991, pp. 2 y ss.

[3] Dentro de esta categoría se encontraban los siguientes proyectos: el número 2 del Gobierno Nacional; el número 6 de Diego Uribe Vargas; el número 9 de los delegados Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño; y el número 27 de María Teresa Garcés, entre otros.

[4] En esta categoría se encontraban los siguientes proyectos: el número 56 de la Corte Suprema de Justicia; el número 67 de Misael Pastrana Borrero y el 113 de Alfredo Vásquez Carrizosa, entre otros.

[5] Gaceta Constitucional número 81 del 24 de mayo de 1991, pp. 16 y ss.

[6] Gaceta Constitucional número 70 del 8 de mayo de 1991.

[7] Consejo de Estado, Sección Quinta, Auto del 19 de Diciembre de 2016, C.P. Lucy

Jeannette Bermúdez Bermudez, Radicación número: 11001-03-28-000-2016-00081-0.

[8] Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 3 de junio de 2016. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermudez

[9] Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 11 de diciembre de 2013.Rd. 11001032800020130005600. M.P. Alberto Yepes Barreiro.

[10] Corte Constitucional, Sentencia C-668 de 2014.

[11] Al respecto, entre otras, se pueden consultar las Sentencias C-505 de 1995, C-471 de 1997, C-480 de 1998, C-521 de 1999, C-758 de 2004, C-335 de 2005, C-825 de 2006, C-896 de 2009 y C-898 de 2009.

[13] En el mismo sentido, entre otras, se pueden consultar las Sentencias C-745 de 1999, C-1144 de 2000, C-328 de 2001, C-1066 de 2001 y C-1067 de 2008.

[14] Cfr. Sentencias C-714 y C-898 de 2009.

[15] Cfr. Sentencias C-489 de 2000 y C-898 de 2009.

[16] Cfr. Sentencias C-1081 de 2002 y C-898 de 2009.

[17] Sentencia C-379 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[18] Ver entre otras las Sentencias C-160 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-174 de 2017 M.P. María Victoria Calle Correa

[19] En la Sentencia C-714 de 2009, la Corte se pronunció de fondo acerca de algunas reformas al Estatuto Tributario contenidas en la Ley 863 de 2003 que, a pesar de haber sido derogadas por la Ley 1111 de 2006, todavía podían ser objeto de reclamaciones judiciales o administrativas.

[20] Ver entre otras las Sentencias C-160 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-174 de 2017 M.P. María Victoria Calle Correa