

Sentencia C-609/17

NORMAS SOBRE CONVOCATORIA Y REALIZACION DEL PLEBISCITO PARA LA REFRENDACION DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-
Inhibición para decidir de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

CONCEPTO DE VIOLACION-Exigencias

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto

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

Referencia: Expediente D-11781

Demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1806 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*” y de las Resoluciones 1733, 1836 y 1999 expedidas por el Consejo Nacional Electoral.

Magistrado Ponente:
CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., tres (3) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El 18 de octubre de 2016, los ciudadanos **NATALIA CHAPARRO**

CASTAÑEDA y WILLIAM EFRAÍN CASTELLANOS BORDA presentaron demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1806 de 2016, así como de las Resoluciones 1733, 1836 y 1999 de 2016 expedidas por el Consejo Nacional Electoral.

II. DEMANDA

2. En contra de las normas referidas en el anterior párrafo, los demandantes desarrollan su argumentación en los siguientes seis “*cargos de inconstitucionalidad*”:

- 2.1. El primero se titula “*violación al derecho a elegir y a participar en la conformación y el ejercicio del poder político por no existir un periodo de inscripción de cédulas en el territorio nacional*”¹. Este cargo se funda en la importancia del derecho a la participación política, el principio democrático, la democracia participativa, así como en la transcripción de algunas normas constitucionales y la cita, *in extensu*, de más de cuatro páginas de la sentencia C-379 de 2016.
- 2.2. El segundo presunto cargo de inconstitucionalidad se denomina “*violación al numeral 5 del artículo 2 de la Ley Estatutaria 1806 de 24 de agosto de 2016 por no existir inscripción de cédulas fuera del territorio nacional*”². En opinión de los actores, dicha disposición “*se violó toda vez que no se dio a los ciudadanos en el exterior la posibilidad de inscribir su cédula de ciudadanía y en consecuencia muchos ciudadanos colombianos no pudieron participar en el plebiscito del pasado 2 de octubre de 2016*”³. En su opinión, la violación de la Ley 1806 de 2016 “*fue un hecho notorio de alcance nacional*”.
- 2.3. El tercero se titula “*violación a las obligaciones contenidas en el artículo 5 de la Ley Estatutaria 1806 de 24 de agosto de 2016, consistentes en la divulgación del Acuerdo a comunidades étnicas y personas sordas*”⁴. Los actores manifiestan que, pese a que dicha obligación está contenida en el mencionado artículo 5 de la Ley Estatutaria 1806 de 2016 y en el artículo 10 de la Resolución 1733 del mismo año, “*no se realizó publicación y divulgación efectivo y oportuno del Acuerdo Final*”⁵. En su opinión, “*la publicación escrita en un sitio web del Ministerio de Cultura no significa que por ello haya sido de conocimiento público dentro de la población indígena*”⁶ (sic).
- 2.3.1. Asimismo, los actores señalan que “*en la realización del plebiscito realizado el pasado 2 de octubre de los corrientes, se vulneró los derechos a la información y a la participación política de las personas con discapacidades en comunicación oral*”⁷ (sic). Como fundamento de

¹ Cno. 1. Fl. 3.

² Cno. 1. Fl. 3.

³ Cno. 1. Fl. 4.

⁴ Cno. 1. Fl. 5.

⁵ Cno. 1. Fls. 6 y 7.

⁶ Cno. 1. Fls. 9 y 10.

⁷ Cno. 1. Fls. 10 y 11.

esta premisa, los actores citan *in extensu* varias disposiciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la Convención Americana de Derechos Humanos y de la Ley 982 de 2005.

- 2.4. El cuarto presunto cargo de inconstitucionalidad se denomina “*ingreso de celulares y cámaras fotográficas a las urnas contra prohibición expresa y sin advertencias o correctivos por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil*”⁸. Como fundamento de esta premisa, los actores simplemente manifestaron que “*los votantes utilizaron teléfonos celulares en las urnas y registraron sus votos en varias regiones del país, poniendo en riesgo la transparencia de la votación*”⁹. A su vez, en la demanda se señala que esta afirmación se rinde “*bajo la gravedad del juramento por parte de NATALIA CHAPARRO CASTAÑEDA, ya que la demandante estuvo tentada a registrar el sentido de su voto e incluso tuvo en la mano el teléfono celular, sin embargo, recordó que lo anterior era una infracción a la Ley*”¹⁰.
- 2.5. El quinto se titula “*imposibilidad de votar en los municipios de la costa caribe colombiana*”¹¹. Dicha imposibilidad se derivó, según los actores, de la “*grave perturbación del orden público que [hizo] imposible realizar las elecciones*”¹². El fundamento de tal aseveración es que actualmente “*la Costa Caribe colombiana se encuentra afectada por la presencia de grupos armados, de acuerdo con el portal Verdad Abierta*”¹³.
- 2.6. El sexto presunto cargo de inconstitucionalidad se denomina “*la decisión mayoritaria desconoce el derecho internacional humanitario*”¹⁴. Según los actores, “*la no implementación de los acuerdos dentro de los tiempos inicialmente programados por el gobierno colombiano y las FARC-EP, es una amenaza directa a la totalidad de los derechos fundamentales de los colombianos que se ubican en las zonas de operación de esta organización guerrillera*”¹⁵.

III. NORMAS DEMANDADAS

3. En el acápite titulado “*norma jurídica demandada*”, los demandantes señalan que “*no existe una norma jurídica susceptible de ser demandada en los cargos 3 y 4 de la presente demanda*”¹⁶. A su vez, los demandantes anotan que “*con relación a los cargos 1 y 2, las normas demandadas son las resoluciones 1733, 1836 y 1999, emitidas por el Consejo Nacional Electoral, en las cuales se reguló la convocatoria del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una*

⁸ Id.

⁹ Id.

¹⁰ Id.

¹¹ Cno. 1. Fl. 11.

¹² Id.

¹³ Id.

¹⁴ Cno. 1. Fls. 11 a 16.

¹⁵ Id.

¹⁶ Id.

*paz estable y duradera anexas a la presente demanda y finalmente la Ley Estatutaria 1806 de 24 de agosto de 2016 en su integralidad y especialmente el artículo 3 de dicha Ley (...)*¹⁷.

IV. ADMISIÓN DE LA DEMANDA

4. Mediante el auto de 16 de noviembre de 2016, la magistrada María Victoria Calle Correa¹⁸:

4.1. Rechazó la demanda *“de la referencia en lo que tiene que ver con la Ley Estatutaria 1806 de 2006, por existir cosa juzgada constitucional”*.

4.2. Inadmitió *“los cargos por violación al derecho al sufragio debido a la imposibilidad de votar en los municipios de la Costa Caribe y por la falta de transparencia al haberse permitido el ingreso de celulares y cámaras fotográficas a las urnas.”*

4.3. Admitió *“los cargos por supuestos vicios en la convocatoria y realización del plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en lo que tiene que ver con la inexistencia de un periodo de inscripción de cédulas en el territorio nacional y en el extranjero, y por la falta de divulgación del Acuerdo Final a las comunidades étnicas”*.

5. En el mismo auto admisorio se ordenó comunicar la iniciación del presente asunto a varias entidades públicas, organizaciones no gubernamentales, federaciones, fundaciones y universidades públicas y privadas, centros de investigaciones e institutos de pensamiento, así como a varios expertos en la materia.

6. El 24 de noviembre de 2016, la Secretaria General de la Corte Constitucional le informó al despacho de la magistrada María Victoria Calle Correa que dicho auto fue notificado en el estado número 197 de 18 de noviembre de 2016 y que *“el término de ejecutoria venció en silencio”*¹⁹. En consecuencia, también se rechazaron *“los cargos por violación al derecho al sufragio debido a la imposibilidad de votar en los municipios de la Costa Caribe y por la falta de transparencia al haberse permitido el ingreso de celulares y cámaras fotográficas a las urnas”*.

V. INTERVENCIONES

A. Grupo de Litigio de Interés Público de la Universidad del Norte²⁰

¹⁷ Id.

¹⁸ Cno. 1. Fls. 51 a 57.

¹⁹ Cno. 1. Fl. 71.

²⁰ Cno. 1. Fls. 174 a 183.

7. En calidad de integrante del Grupo de Litigio de Interés Público (GLIP) de la Universidad del Norte, la ciudadana Melanie Vangrieken Alvarado solicita *“conceder las pretensiones de la demanda de la referencia”*. En su opinión, *“para el pasado 2 de octubre debió abstenerse de adoptar medidas como la no disposición de un periodo de tiempo para la inscripción de cédulas en el territorio nacional”*.

8. Además, refiriéndose al numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1806 de 24 de agosto de 2016, la interviniente anota que *“a pesar de señalar expresamente como regla especial de procedimiento de convocatoria y votación del plebiscito para la refrendación del Acuerdo que votarían los colombianos residentes en el exterior a través de los consulados, dicha disposición se incumplió”*.

9. Finalmente, la interviniente considera *“imperioso incluir las irregularidades durante las campañas entre los vicios de la convocatoria del plebiscito (...) se ejerció violencia psicológica para inducir a los ciudadanos que votaran por el no a la pregunta del plebiscito realizado el 2 de octubre”* (sic).

B. Ministerio de Relaciones Exteriores²¹

10. En representación del Ministerio de Relaciones Exteriores, la señora Claudia Liliana Perdomo Estrada solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas porque, en su opinión, *“no es posible establecer un periodo de inscripción de cédulas de ciudadanía, toda vez que esta se surte un año antes de realizarse comicios electorales, siendo las circunstancias de naturaleza particular del plebiscito para la paz, la cual se reitera es eminentemente una decisión política”* (sic).

C. Federación Colombiana de Municipios²²

11. El señor Gilberto Toro Giraldo, Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, solicita que se declaren exequibles las normas demandadas porque, en su criterio, *“una cosa es que sea la situación ideal y otra muy diferente que resulte constitucionalmente obligatoria, pues perfectamente pueden ocurrir circunstancias como las que nos ocupa, en las cuales el tiempo en que la ciudadanía debe tomar la decisión es tan corto que resulta físicamente imposible, lo cual se repite en modo alguno implica que muchas personas queden por ello privadas de manera absoluta del derecho a votar”* (sic).

D. Facultad de Derecho de la Universidad Libre²³

²¹ Cno. 1. Fls. 141 a 143.

²² Cno. 1. Fl. 150.

²³ Cno. 1. Fls. 152 a 154.

12. Los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Javier Santander Díaz y Edgar Valdeleón Pabón, en sus calidades de Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá y abogados de la misma, respectivamente, solicitan declarar inexecutable *“las normas complejas que conllevan a la formación de la realización del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*. En su opinión, el trámite del plebiscito para la paz vulneró los artículos 50 y 51 de la Ley 1475 de 2011, por cuanto entre la convocatoria y la realización del certamen electoral solo transcurrió un poco más de un mes, pese a que tales disposiciones establecen un periodo mínimo de 2 meses.

E. Defensoría del Pueblo²⁴

13. La Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales, doctora Paula Robledo Silva, solicita a la Corte Constitucional declararse inhibida por incompetente para pronunciarse sobre la demanda de la referencia. En su concepto, los actos administrativos demandados (i) no tienen fuerza material de Ley, y (ii) no fueron expedidos en desarrollo del Acto Legislativo 1 de 2016, sino con fundamento en las facultades reglamentarias del Consejo Nacional Electoral. En consecuencia, la Defensora Delegada señala que la Corte Constitucional carece de competencia para decidir la presente acción, dado que el control constitucional en relación con las resoluciones demandadas le corresponde al Consejo de Estado.

14. Además, la Defensora Delegada sostiene que la demanda no reúne los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia para la configuración de los cargos de inconstitucionalidad. En su opinión, los demandantes no identificaron *“con precisión el objeto sobre el que versa la acusación, esto es, el precepto o preceptos jurídicos que, a juicio, de la actora son contrarios al ordenamiento constitucional”*²⁵. A su vez, señaló que *“en la totalidad de los cargos de la demanda se encuentra una suma de afirmaciones vagas y desarticuladas difícilmente comprensibles como una motivación coherente, pues lo que hace la actora es transcribir normas internacionales, nacionales y jurisprudencia constitucional, sin explicar argumentos sólidos que permitan identificar con claridad el contenido del reproche y su justificación”*²⁶.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO²⁷

15. El Procurador General de la Nación, doctor Fernando Carrillo Flórez, le solicita a la Corte Constitucional que profiera fallo inhibitorio por carencia actual de objeto. En su concepto, *“El acuerdo sobre el que recayó el*

²⁴ Cno. 1. Fls. 155 a 160.

²⁵ Cno. 1. Fl. 159.

²⁶ Cno. 1. Fl. 160.

²⁷ Cno. 1. Fls. 167 a 170.

pronunciamiento popular no corresponde al que ahora se encuentra en fase de implementación por parte del Congreso de la República, en atención a que existió un proceso de renegociación entre las partes que condujo a suscribir un nuevo acuerdo el día 24 de noviembre de 2016. Por lo anterior, se encuentra que un pronunciamiento que invalide el plebiscito no tendría consecuencias prácticas frente al acuerdo de paz vigente, es decir, la invalidación del pronunciamiento popular tendría efectos frente a la política pública respecto de la que se le consultó al pueblo, y no de la actual. Así un fallo judicial resultaría inane”.

VII. CONSIDERACIONES

A. Competencia

16. De conformidad con el principio *pro actione*, la Corte Constitucional es en principio competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 3° y 4° del artículo 241 de la Constitución.

B. Aptitud sustantiva de la demanda

17. La Corte Constitucional considera necesario pronunciarse sobre la aptitud sustantiva de la demanda, habida cuenta de que, en sus respectivos escritos de intervención, el Procurador General de la Nación y la Defensora Delegada en Asuntos Constitucionales le solicitaron a esta Corporación proferir fallo inhibitorio en el presente caso.

18. El control constitucional de las normas jurídicas supone necesariamente “*una confrontación abstracta del contenido de una norma legal y una constitucional*”²⁸. Para tal efecto, tratándose del control constitucional por vía de acción, la demanda de inconstitucionalidad debe reunir ciertas condiciones mínimas que permitan guiar la labor del juez constitucional y orientar el debate de los intervinientes en el proceso de constitucionalidad de la norma demandada²⁹.

19. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 dispone que la demanda debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas; (iii) las razones que sustentan la acusación, comúnmente denominadas concepto de violación; (iv) el señalamiento del trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso, y, (v) la razón por la cual la Corte es competente.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2004.

²⁹ Id.

20. De conformidad con la jurisprudencia constitucional el *concepto de la violación* se formula debidamente cuando en el texto de la demanda (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas, y (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución. Sobre este último elemento, la Corte ha identificado los requisitos generales y especiales que deben cumplir las razones en las que se funda la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad. Tales requisitos *“cumplen fines constitucionalmente valiosos, como es facilitar la auto restricción judicial y garantizar correlativamente la efectividad del derecho a la autonomía individual, para que sea el ciudadano demandante –y no el Tribunal Constitucional– quien defina el ámbito de ejercicio el control jurisdiccional”*³⁰.

21. En relación con los requisitos generales de los cargos de inconstitucionalidad, desde la sentencia C-1052 de 2001, la Corte Constitucional ha reiterado de manera uniforme que toda demanda de inconstitucionalidad debe fundarse en razones *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*. Esta exigencia constituye una carga mínima de argumentación para quien promueva una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, la cual, tal como se resaltó en el párrafo 19 de esta providencia, resulta indispensable para adelantar el control constitucional por vía de acción.

22. A partir de dicha sentencia, la Corte Constitucional ha sostenido que las razones de inconstitucionalidad deben ser *“(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”*³¹.

23. A su vez, la Corte ha establecido que toda demanda de inconstitucionalidad debe ser analizada a la luz del principio *pro actione*, habida cuenta de la naturaleza pública de esta acción³². La aplicación de dicho principio supone que *“cuando se presente duda en relación con el cumplimiento [de los requisitos de la demanda] se resuelva a favor del accionante y en ese orden de ideas se admita la demanda y se produzca un*

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-405 de 2009.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2013, entre muchas otras.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-219 de 2017, entre otras.

fallo de mérito”³³. No obstante, la propia Corte ha reconocido que dicho principio “no puede llevar a que se declare la exequibilidad ante una demanda que no presente suficientes argumentos, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una acción que sí cumpla con las condiciones para revisarla”³⁴.

24. Ante demandas de inconstitucionalidad que no cumplen los requisitos antes señalados, las declaratorias de inhibición por parte de la Corte Constitucional se justifican, entre otras, en dos poderosas razones. Primero, evitar que el control constitucional rogado por vía de acción se torne en un control oficioso en el que esta Corporación “establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República”³⁵.

25. Segundo, la declaratoria de inhibición implica que tanto la acción pública como el debate de inconstitucionalidad no se ha cerrado, sino que, por el contrario, sigue abierto para que el mismo u otro ciudadano cuestionen la inconstitucionalidad de la norma demanda “con base en mejores argumentos. Conocer de fondo demandas de baja calidad, en pro de la defensa del acceso a la justicia de una única persona, puede llevar a cerrar un debate de constitucionalidad de forma definitiva, afectando en un grado notable, el acceso a la justicia de las demás personas”³⁶.

26. Si bien en la fase de admisión la Magistrada sustanciadora estimó que la demanda *sub judice* contenía un verdadero cargo de inconstitucionalidad, lo cierto es que, con el examen detenido de la demanda y de las intervenciones, resulta evidente que la argumentación desplegada por los actores no cumple con los requisitos señalados en los párrafos 21, 22 y 23. En consecuencia, la demanda carece de un auténtico cargo de inconstitucionalidad que posibilite el ejercicio del control constitucional y, de contera, habilite a esta Corte para emitir un pronunciamiento de fondo en el presente asunto.

27. Pese a que en el texto de la demanda los actores afirman que formulan seis cargos de inconstitucionalidad, lo cierto es que, mediante el auto de 16 de noviembre de 2016, la Magistrada sustanciadora solo admite la demanda en relación con tres de ellos, a saber: “Quinto: Admitir los cargos por supuestos vicios en la convocatoria y realización del plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en lo que tiene que ver con la inexistencia de un periodo de inscripción de cédulas en el territorio nacional y en el extranjero, y por la falta de divulgación del Acuerdo Final a las comunidades étnicas”. El resto de los pretendidos cargos de inconstitucionalidad fueron inadmitidos

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2004.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-584 de 2016.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-016 de 2017.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-553 de 2016.

o rechazados, sin que se hubiere presentado subsanación o recurso de súplica alguno.

28. En relación con el cuestionamiento que fue admitido en el referido auto de 16 de noviembre de 2016, la Corte encuentra que los actores enunciaron profusamente algunas normas constitucionales que consideran vulneradas por cuanto, en su concepto, no se dispuso de un periodo de inscripción de cédulas en el territorio nacional y en el extranjero, ni se divulgó el Acuerdo Final a las comunidades étnicas. Para ello, los actores transcribieron varios artículos de la Constitución Política, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del Convenio 169 de la OIT, entre otras, así como numerosas páginas de la sentencia C-379 de 2016.

29. Sin embargo, lo cierto es que en el texto de la demanda (i) no se expuso el contenido normativo de las disposiciones acusadas y (ii) no se expresaron las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución. En la página 2 de la demanda, al señalar las normas demandadas, los actores afirman que sus cuestionamientos se dirigen en contra de las Resoluciones 1733, 1836 y 1999 de 2016, emitidas por el Consejo Nacional Electoral, así como la Ley 1806 del mismo año “*en su integridad*”. Sin embargo, más allá de esta breve mención contenida en un solo párrafo, en las restantes 17 páginas de la demanda no se expone el contenido o los contenidos normativos de dicha ley y de tales resoluciones que son acusados, ni mucho menos la manera en que tales normas vulneran la Constitución. En tales términos, la demanda es *abiertamente indeterminada* en relación con los contenidos normativos cuestionados y las razones en que se funda la solicitud de inconstitucionalidad.

30. Dicha indeterminación resulta manifiesta si se tiene en cuenta que en el propio numeral quinto del mencionado auto de 16 de noviembre de 2016 se admitió la referida acusación de inconstitucionalidad sin determinar el contenido normativo demandado. Tal como se señaló, dicho numeral “*admite los cargos por supuestos vicios (...)*”, sin especificar la norma objeto de tales cuestionamientos. En la parte considerativa de dicho auto tampoco se determina la norma jurídica demandada y, en todo caso, se aclara que dicha admisión no implica “*asumir una postura definitiva en torno a la aptitud final de la demanda para provocar, en último término, un pronunciamiento de fondo sobre cada una de las acusaciones*”³⁷. Es más, en el mismo auto admisorio se rechazó de plano la demanda “*de la referencia en lo que tiene que ver con la Ley Estatutaria 1806 de 2006, por existir cosa juzgada constitucional*”, con lo cual, tal como se evidenciará líneas adelante, la norma demandada se torna aún más difusa y, por lo tanto, el objeto de control constitucional, mucho más incierto.

31. En gracia de discusión –y pese al rechazo de la demanda en contra de

³⁷ Cno. 1. Fl. 55.

la Ley 1806 de 2006— podría pensarse que, tal como lo afirman los demandantes, su acusación de inconstitucionalidad se dirige “*integralmente*” en contra de las tres resoluciones demandadas y de la Ley Estatutaria 1806 de 2016. No obstante, bajo esta perspectiva, lejos de concretarse o especificarse la acusación de los demandantes, aumenta exponencialmente su imprecisión, vaguedad e indeterminación. En efecto, la Ley 1806 de 2016, cuyo control constitucional integral ya se realizó en la sentencia C-379 de 2016, contiene 6 artículos; la Resolución 1733 de 2016, 36 artículos; la Resolución 1836, 2 artículos; y la Resolución 1999 de 2016, 4 artículos. Tales artículos regulan una amplia serie de temas, desde las normas generales sobre las campañas políticas que participaron en el plebiscito, hasta las condiciones de su financiamiento, los comités de campaña, las reglas de divulgación, encuestas, comités de seguimiento y verificación, entre muchos otros. Al respecto, resulta evidente que la demanda carece en absoluto de cuestionamientos de constitucionalidad específicos, directos y concretos en contra de tales contenidos normativos, lo cual imposibilita adelantar la tarea de control de constitucionalidad.

32. Es más, solo a título ilustrativo, podría estimarse que, pese a lo afirmado por los actores, la demanda no se dirige integralmente en contra de las mencionadas Ley y resoluciones, sino que ataca sus específicos contenidos normativos que regularon (i) la inscripción de cédulas para los residentes en Colombia y en el exterior y (ii) la divulgación del Acuerdo Final entre comunidades indígenas. A partir de este entendimiento, la Corte tampoco podría ejercer su control de constitucionalidad, por dos razones. Primero, ello implicaría que la Corte adelantara un examen de la Ley y de las resoluciones en aras de identificar todos los contenidos normativos relacionados con tales temas y luego ejerciera su control constitucional, con lo cual desconocería el carácter rogado del control por vía de acción y lo tornaría en un control oficioso, “*convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República*”³⁸, junto con los demás riesgos advertidos en los párrafos 25 y 26 de esta providencia.

33. Segundo, ni la Ley ni las resoluciones demandadas contienen normas sobre la inscripción de las cédulas. El único contenido normativo relacionado con este tema es el artículo 2.5 de la Ley 1806 de 2016, que establece: “*en el Plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera votarán también los colombianos residentes en el exterior a través de los consulados*”. Por su parte, el deber de divulgar el Acuerdo Final entre las comunidades indígenas y los ciudadanos colombianos residentes en el exterior está previsto en los artículos 5 de la Ley 1806 de 2016 y 10 de la Resolución 1733 de 2016, los cuales, según los demandantes, se desconocieron. En estos términos, salta a la vista que los propios demandantes (i) no cuestionan en manera alguna la

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-016 de 2017.

constitucionalidad de los contenidos normativos de la Ley y las resoluciones relacionados con la inscripción de cédulas para los residentes en Colombia y en el exterior –*los cuales no existen*– y la divulgación del Acuerdo Final entre comunidades indígenas, (ii) sino que simple y abstractamente mencionan que “*tales contenidos resultaron vulnerados*” o no se cumplieron, sin demostrar de manera concreta y específica en qué consistió su presunto incumplimiento.

34. En gracia de discusión, de aceptarse la existencia de un cargo de inconstitucionalidad, este se funda, según los demandantes, en la violación del artículo 2.5 de la Ley 1806 de 2016. Según los actores, en dicha disposición está prevista la obligación de disponer un periodo de firmas. Al respecto, para la Corte es claro que tal obligación no está prevista en esa disposición ni en ninguna otra de dicha Ley, ni se deriva objetivamente de las mismas. En su articulado simplemente habilita a los colombianos residentes en el extranjero a votar para la refrendación de dicho Acuerdo (arts. 2.5), sin que pueda siquiera inferirse obligación alguna relativa a los periodos de inscripción de las cédulas. En este sentido, el presunto cargo de inconstitucionalidad se erige en una interpretación puramente subjetiva de los demandantes, que no en proposiciones jurídicas existentes, a partir de lo cual resulta imposible desarrollar el examen de control de constitucionalidad.

35. Por su parte, en relación con “*la falta de divulgación del Acuerdo Final a las comunidades étnicas*”, la demanda se fundó en la afirmación indefinida según la cual “*si bien en la página web del Ministerio de Cultura se consigna una información relativa a la divulgación del Acuerdo en lenguas nativas de las comunidades, la misma se limitó a la publicación de cartillas en la página web institucional*”, así como en 25 formatos con respuestas emitidas supuestamente por miembros de comunidades indígenas en las que afirman que no se realizó publicación alguna o divulgación del Acuerdo Final. Habida cuenta de su vaguedad e indeterminación, esta acusación no configura un auténtico cargo de inconstitucionalidad. Además, simplemente a título ilustrativo, mediante la sentencia C-309 de 2017, la Corte Constitucional concluyó que “*la orden de divulgación diferencial del acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y la Guerrilla de las Farc-EP, derivada de la Ley Estatutaria 1806 de 2016 y la sentencia C-379 de 2016, no fue desconocida en la convocatoria y realización del plebiscito de 2 de octubre de 2016*” e instó “*al Gobierno Nacional para que continúe en el proceso de difusión constante de los acuerdos y las normas de implementación entre los pueblos étnicos*”.

36. En términos generales, el artículo 243.3 de la Constitución Política dispone que le corresponde a esta Corte ejercer control de constitucionalidad de los plebiscitos del orden nacional “*sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización*”. Este control es rogado, es decir, que se activa mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. Por lo tanto, en estos casos, el actor tiene la carga de demostrar las irregularidades concretas que configuran vicios en dichos procedimientos de convocatoria y

realización del plebiscito y que permiten cuestionar su constitucionalidad. En este caso, esta carga no fue satisfecha ni siquiera mínimamente.

37. En tales términos, resulta evidente que la argumentación desplegada por los actores al menos carece de *certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*.

38. El cuestionamiento de inconstitucionalidad formulado por los demandantes *carece de certeza* en la medida en que la argumentación desplegada no expone el contenido normativo acusado como inconstitucional. A pesar de que aparentemente se demanda la inconstitucionalidad de la Ley 1806 de 2016 y de varias resoluciones del Consejo Nacional Electoral, lo cierto es que, tal como se demostró líneas atrás, la argumentación no recae sobre proposiciones jurídicas existentes o verificables. En el presente caso, la vaguedad de la acusación de inconstitucionalidad formulada por los demandantes es tal que incluso impide determinar si la Corte sería competente para emitir pronunciamiento de fondo en la medida en que no existe claridad, siquiera mínima, sobre cuál o cuáles son las normas acusadas. De un lado, la Sala reitera que las normas señaladas como demandadas no contienen referencia alguna al periodo de inscripción de cédulas para participar en el plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final, con lo cual entonces resulta imposible conocer cuáles son las normas que los actores querían o tenían en mente demandar. De otro lado, en relación con la divulgación del Acuerdo Final entre comunidades indígenas, los demandantes no señalan las específicas normas contenidas en la Ley y en las resoluciones que se consideran inconstitucionales, sino que simplemente se resalta su incumplimiento.

39. La argumentación desplegada por los actores carece de *especificidad*. Tal como se transcribió en el acápite correspondiente a la demanda, la argumentación se limitó a transcribir literalmente contenidos normativos de la Constitución y de algunos instrumentos de derecho internacional, así como varias páginas de la sentencia C-379 de 2016, sin formular razones concretas, directas y determinadas, que permitieran comprobar la existencia de una oposición objetiva entre las normas acusadas y las normas superiores vulneradas. La vaguedad e indeterminación de la demanda se deriva, sin lugar a dudas, de la falta de determinación del objeto de la acusación: *difícilmente se pueden formular razones concretas y específicas de inconstitucionalidad sin que previamente se identifique el contenido normativo demandado*.

40. El cuestionamiento de inconstitucionalidad formulado por los actores es *impertinente* porque no es de naturaleza constitucional. Si bien la demanda es profusa en la transcripción de normas constitucionales, no evidencia que algunas o todas las disposiciones contenidas en la Ley 1806 de 2016 o las resoluciones vulneran normas constitucionales. Lo que los actores afirman es que tanto la Ley como las resoluciones “*se violaron*”, a partir de lo cual resulta evidente que los actores están “*utilizando la acción pública para*

resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”³⁹. En tales términos, los actores no plantean razones de inconstitucionalidad de las normas demandadas, sino que simplemente aluden, de manera imprecisa, a problemas relativos a su aplicación.

41. Finalmente, la argumentación desplegada por los actores es *insuficiente*. Dado que no se identifica el contenido normativo demandado, ni las razones específicas, directas y concretas que permitan advertir vulneración de normas constitucionales, así como tampoco se formulan cargos de naturaleza constitucional, la Corte concluye que la demanda carece de “*la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche*”⁴⁰, con lo cual tampoco cumple el requisito de suficiencia.

42. En consecuencia, la Sala concluye que la demanda *sub judice* adolece de ineptitud sustantiva, debido a que, ni siquiera a la luz del principio *pro actione*, la argumentación desplegada por los actores satisface la carga mínima argumentativa exigida para adelantar el control de constitucionalidad.

VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

RESUELVE

Declararse **INHIBIDA** para proferir sentencia sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

Notifíquese, comuníquese y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001.

⁴⁰ Id.

Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Impedida

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con aclaración de voto

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (e)