CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., catorce (14) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

Núm. único de radicación: 11001 03 24 000 2017 00240 00

Demandante: Jaime Castro Castro y Otros[1]

Demandada: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Medio de control de nulidad

Asunto: Se resuelve recurso de súplica interpuesto por la parte demandada contra la providencia proferida el 2 de marzo de 2018 que decretó la suspensión provisional de los efectos del numeral 6.º del artículo 3º del Decreto 1995 de 7 de diciembre de 2016[2].

La Sala decide el recurso de súplica interpuesto por el apoderado especial de la parte demandada contra la providencia proferida el 2 de marzo de 2018 que decretó la suspensión provisional de los efectos del numeral 6.º del artículo 3º del Decreto 1995 de 7 de diciembre de 2016[3].

La presente providencia tiene tres partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala y iii) Resuelve; las cuales se desarrollarán a continuación.

---

[1] Jesús Vallejo Mejía, Hernando Yepes Arcila, Luis Jaime Salgar, Carlos Holguín Sardi, Rubén Darío Lizarralde, José Antonio de Roux Rengifo, Óscar Ortíz González, Carlos Hugo Ramírez Zuluaga, Adriana Mejía Hernández, Virginia Garcés, Andrés Vernaza Guzmán, Lorena Garnica, María Paula Robayo y Paola Tamayo Asaf.

[2] *"Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.".*

[3] *"Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.".*

I. ANTECEDENTES

1. La parte demandante solicitó en su escrito de demanda:

> *"[…] PRIMERA: Se declare la NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD del decreto 1995 de 2016, emitido por el Gobierno Nacional.*
>
> *SEGUNDA: Que como consecuencia de la declaración de Nulidad por inconstitucionalidad se disponga que la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) no tiene ni ha tenido valor ni efecto, al contrariar y violar las normas constitucionales siguientes: artículo 150 numeral 10, 155, 154 de la Carta Política […]".*

2. Asimismo, la parte demandante solicitó la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1995 de 2016 porque, a su juicio, la ilegalidad del acto acusado vulnera los siguientes artículos de la Constitución Política:

Artículos Constitución Política	Fundamentos de la vulneración
Artículo 113	i) El Decreto demandado limita las facultades legislativas del Congreso de la república; ii) vulnera abiertamente el principio constitucional de la división de poderes.
Artículos 132 y 133	i) Crea un poder de veto de las iniciativas legislativas en cabeza de un órgano que carece de origen constitucional; ii) los miembros de la CSIVI que representan a las FARC EP no asumen responsabilidades propias de servidores públicos que ejercen funciones legislativas.
Artículo 155	Los miembros de la Comisión condicionan la actividad legislativa irrespetando el principio de democracia participativa.

3. El Despacho sustanciador, mediante providencias proferidas el 22 de noviembre de 2017; por un lado, adecuó la demanda al trámite del medio de control de nulidad, por considerar que, si bien la parte actora invocó como normas violadas los artículos constitucionales señalados *supra*, señaló que para resolver la controversia era necesario estudiar las disposiciones en las cuales se fundó el acto acusado, es decir, la Ley 418 de 26 de diciembre de 1997[4], modificada por la Ley 1779 de 11 de abril de 2016[5]; y, por el otro, ordenó correr traslado a la parte demandada sobre la solicitud de medida cautelar, consistente en la suspensión provisional de los efectos del Decreto acusado.

---

[4] Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.
[5] Por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999. 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.

Pronunciamiento de la parte demandada respecto de la solicitud de la medida cautelar

4. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, obrando mediante apoderado especial, solicitó denegar la medida cautelar solicitada, consistente en la suspensión provisional de los efectos del Decreto acusado, con base en los siguientes argumentos:

5. Indicó que la argumentación de los demandantes desconoce la realidad jurídica del soporte legal de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, en adelante CSIVI, y hace una lectura acomodaticia del texto reglamentario materia de estudio, toda vez que en el punto 6.1.6. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en adelante Acuerdo Final, suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre el Presidente de la República y el Comandante del Estado Mayor Central de las FARC EP, se establecieron las competencias de la Comisión, sus objetivos y funciones, resaltando que el ejercicio de las mismas se realizará sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República.

6. En esa medida, adujo que la vulneración del ordenamiento jurídico no es notoria ni evidente porque la posibilidad que tiene la CSIVI de constatar los proyectos regulatorios que hayan de someterse a consideración del Congreso de la República no puede equipararse a un poder de veto sobre las competencias del órgano legislativo o de injerencia en sus actuaciones y decisiones.

7. Señaló que la CSIVI no es un órgano supra legislativo de origen no constitucional e integración no democrática que tenga como función el control del proceso legislativo; por el contrario, indicó que dicha Comisión constituye uno de los mecanismos de impulso y seguimiento que permite garantizar la estabilidad del fin del conflicto, proveyendo un espacio propicio para resolver disputas e incidir en que la implementación del Acuerdo preserve el espíritu de lo acordado, lo que en ningún caso implica que esté reemplazando entidades, autoridades o instancias nacionales.

Providencia recurrida

8. El Consejero Ponente, mediante providencia proferida el 2 de marzo de 2018, decidió:

> *"[…]* ***Primero: DECRETAR*** *la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del numeral 6 del artículo 3 del Decreto 1995 del 7 de diciembre de 2016[6], expedido por el Gobierno Nacional, que textualmente dice:*
>
> *"[…] Artículo 3. Funciones: Sin perjuicio de las funciones y competencias establecidas a las diferentes autoridades públicas, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI), cumplirá las siguientes funciones:*
>
> *[…]*
>
> *6. Constatar que el contenido de todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final, correspondan a lo acordado antes de que sean expedidos por el Presidente de la República o presentados ante el Congreso, según sea el caso. Para estos efectos, se tendrá en cuenta el listado no exhaustivo de proyectos incluidos en el Acuerdo Final. Lo anterior sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República. […]"*

9. Centró el estudio de la medida cautelar en el numeral 6.º del artículo 3º del Decreto demandado, al señalar que los cargos formulados en la solicitud de suspensión provisional se circunscribieron al aparente poder supra legal de veto que se le otorgó a la CSIVI para intervenir en la formación de los decretos, las leyes y los actos legislativos.

10. Determinado lo anterior, consideró que dicha norma limitó la función asignada a la CSIVI a **verificar** el cumplimiento de los acuerdos y no a realizar una **intervención legislativa** consistente en dar un visto bueno preliminar a los proyectos, lo cual, según señala restringiría la autonomía del Ejecutivo y del Congreso de la República y crearía un poder de veto, a pesar de que el Decreto demandado fue expedido en desarrollo del artículo 1.º de la Ley 1779, que facultó al Gobierno Nacional para que, en el marco de las negociaciones tendientes a promover la reconciliación, convivencia pacífica y lograr la paz, suscribiera los acuerdos de paz y de manera conjunta con los representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, con quienes se adelantaran diálogos, se convinieran los mecanismos de verificación e implementación.

---

[6] Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

11. Destacó que el Acuerdo Final se caracterizó por ser un acto político y que, no obstante su carácter vinculante y obligatorio para el Estado, requiere para su implementación de la expedición de normas para su desarrollo, para lo cual, conforme al Acto Legislativo 01 de 7 de julio de 2016[7], en un principio se confirió de manera transitoria la titularidad de la iniciativa legislativa al Gobierno Nacional, sin que ello implicara la exclusión del ejercicio deliberativo del Congreso de la República y su poder de modificación de los proyectos de ley, es decir, su iniciativa legislativa.

12. En suma, consideró que la función asignada a la CSIVI permitía inferir tres conclusiones:

> *"[…]* ***(i)*** *La primera, conlleva un examen previo al trámite para la formación de los decretos, las leyes y los actos legislativos en general, adicional al establecido en la Constitución y en la ley, cuando el respectivo proyecto involucre temas relacionados con el Acuerdo Final para la paz.*
>
> *[…]*
>
> *Desde esta perspectiva, no se observa, ni en la Constitución ni en la ley, que la iniciativa de las instituciones democráticas legítimamente constituidas en temas trascendentales para el país, deba someterse al estudio previo obligatorio de la CSIVI, de donde es dable concluir que la función asignada en el decreto reglamentario excede el marco constitucional y legal si, como dan a entenderlo los demandantes, constituye una etapa previa que vincula a las instituciones democráticas para ejercer la iniciativa gubernamental y legislativa. Y más aún, si tiene el alcance de vetar la iniciativa, pues las normas legales que le han dado fundamento a la CSIVI y que fueron transcritas con anterioridad no le han conferido tal atribución (Ley 418 de 1997, artículo 8 modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016, artículo 1).*
>
> ***(ii)*** *De conformidad con la segunda conclusión se observa que, no obstante que la norma establece la función "sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República",* ***podría*** *entenderse que la facultad otorgada a la CSIVI condiciona la iniciativa legislativa y reglamentaria a que, de manera previa a la aprobación de los decretos y a la presentación de los proyectos de leyes y actos legislativos en las materias concernidas al Acuerdo Final, cuenten con el "visto bueno inicial" de la Comisión, lo que restringiría la autonomía del Ejecutivo y del Congreso de la República, así como de las iniciativas populares, configurándose de ésta manera un desbordamiento que afecta las competencias de las instituciones reconocidas constitucionalmente.*
>
> *[…]*
>
> *Corolario de lo señalado, el Despacho encuentra que la función de la CSIVI de constatar el contenido de todos los proyectos de decreto, ley y actos legislativos que sean necesarios precisamente para implementar el Acuerdo de Paz, para darles previamente su "visto bueno", como lo afirma del demandado, (i) no está previsto en el ordenamiento jurídico, (ii) constituye una intromisión de la competencia a cargo*

[7] Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

de las autoridades revestidas de iniciativa ejecutiva y legislativa, de las cuales también es titular el gobierno, el Congreso y el pueblo, y (iii) limita la actuación de las instituciones democráticamente constituidas para deliberar y decidir en esas materias.

Así mismo, tal entendimiento de la función otorgada a la CSIVI, para que dé su "visto bueno" previo a las iniciativas del ejecutivo y del legislativo en los temas que involucran el Acuerdo de Paz, desborda claramente la función que establece el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016, pues esta norma prevé expresamente que ella se limita a VERIFICAR el cumplimiento de los acuerdos, lo que implica que se constituye en el organismo de gestión, control y vigilancia por excelencia, pero no en un organismo de intervención.

Acorde con lo analizado, en su carácter de verificador, la CSIVI podrá proponer todas las medidas que se requieran para el adecuado cumplimiento del Acuerdo de Paz, así como acudir a instancias nacionales e internacionales reconocidas y legítimamente constituidas, cuando lo estime procedente, todo ello para lograr el acatamiento de lo pactado; pero tales prerrogativas no pueden extenderse a ejercer poderes y funciones que la Constitución Política y las leyes han reservado a las instituciones democráticas.

(iii) *Igualmente el Despacho observa que el Acuerdo de Paz, al establecer la existencia de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI – numeral 6.1.), no fijó como uno de sus objetivos o funciones la cuestionada por los demandantes, con los alcances que el demandado le ha dado sobre la iniciativa gubernamental y legislativa, por lo que el acto administrativo cuestionado concede una prerrogativa que no había sido previamente concertada.*

En efecto, el numeral 6.1.6 del Acuerdo Final, al regular las competencias de la comisión y en especial la función que se reproduce en el decreto, la inscribió en el marco según el cual a la CSIVI le corresponde "[h]acer seguimiento a todos los componentes del Acuerdo Final y verificar su cumplimiento, respetando lo establecido respecto al acompañamiento internacional y sin perjuicio de las funciones del MM&V […]",[8] *destacándose en primer lugar que, para cumplir tal cometido, la CSIVI deberá "[h]acer seguimiento y verificar el cumplimiento de los compromisos establecidos en la línea de tiempo del Acuerdo Final, lo cual no afecta las competencias de las ramas del poder público y de los órganos del Estado […]"*

En esa línea de argumentación, los pronunciamientos de la CSIVI en ejercicio de la función señalada en el decreto acusado no pueden ser obligatorios para las instituciones creadas constitucionalmente, ni erigirse en un requisito previo para el ejercicio de la iniciativa gubernamental y legislativa. […]" (Se resalta).

Recurso de súplica

13. La parte demandada interpuso recurso de súplica contra la providencia proferida el 2 de marzo de 2018 y solicitó revocar la decisión en cuanto decretó la suspensión provisional de los efectos del numeral 6.º del artículo 3º del Decreto demandado. Textualmente, señaló:

[8] Alto Comisionado para la Paz. "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera". Ídem.

"[…] 1.- No existe ninguna vulneración del artículo 150 del texto Constitucional, porque la creación de la CSIVI no involucra la asunción de las competencias propias del poder legislativo, ni tiene el decreto demandado la forma jurídica de un decreto con fuerza de ley.

2.- No existe ninguna violación al artículo 154 de la Constitución, porque el estudio previo que se haga de un proyecto normativo, en nada afecta la competencia del Congreso, que en el curso de los debates de la ley podrá actuar con el pleno de sus facultades, como en efecto lo ha venido haciendo.

3.- Es mentira que la Comisión apruebe las modificaciones que el Congreso puede hacer a las normas que allí se tramitan, porque a la CSIVI no se han llevado los cambios de las normas aprobadas por ese procedimiento como la Ley de Amnistía, la de la Jurisdicción Especial para la Paz o la de reincorporación política. La CSIVI sólo revisa que el contenido de los proyectos se ajuste al Acuerdo de Paz, antes de que el Gobierno los presente al Congreso, mientras que el Congreso nunca ha necesitado el permiso, visto bueno, aceptación o siquiera la opinión de la CSIVI para ejercer las tareas que le son propias […]".

14. Indicó que la CSIVI es un mecanismo de interpretación y verificación del Acuerdo Final y no un órgano supra legal de control de la actividad legislativa y reglamentaria y que cualquier iniciativa de este órgano o cualquier decisión que adopte no tiene otro sentido que el de facilitar la implementación del Acuerdo Final y verificar que las normas de implementación sean fieles a su espíritu.

15. Señaló que los objetivos de la Comisión, según el propio Acuerdo Final, no son otros que: i) hacer seguimiento a los componentes del Acuerdo y verificar su cumplimiento; ii) impulso y seguimiento a la implementación legislativa de los Acuerdos; iii) realizar informes de seguimiento a la implementación y iv) recibir insumos de las instancias encargadas de la implementación. Por lo tanto, indicó que:

a) La Comisión no está en capacidad de usurpar o invadir facultades o funciones de órganos del Estado establecidos constitucional o legalmente para la producción de normas con fuerza vinculante.

b) No tiene facultades coactivas o dispositivas para impedirle al legislador o al Gobierno Nacional la expedición de las normas ni tiene posibilidades imperativas para imponer su sentido.

c) Como órgano asesor, pero también vigilante de la implementación del Acuerdo Final, tiene como función advertir cuando un proyecto de ley o de decreto se aparta ostensiblemente de los acuerdos para que el legislador o el Gobierno Nacional, según sea el caso, dentro de la órbita soberana de sus competencias,

introduzca los correctivos necesarios, siempre dentro del espíritu de respecto a la Constitución Política y la Ley.

16. Finalmente, adujo que dicha interpretación es acorde con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-630 de 11 de octubre de 2017[9], que declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 02 de 11 de mayo de 2017[10].

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia de la Sala

17. Vistos: i) el artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre la expedición de las providencias; ii) el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre los autos susceptibles del recurso de apelación y ii) el artículo 246[11] del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre la procedencia del recurso de súplica, esta Sala es competente para resolver el recurso de súplica interpuesto contra la providencia proferida el 2 de marzo de 2018, que decretó la suspensión provisional de los efectos del numeral 6.º del artículo 3.º del Decreto 1995 de 7 de diciembre de 2016.

Problema jurídico

18. En el caso *sub examine*, el problema jurídico que la Sala debe resolver consiste en establecer si, por cumplir los requisitos señalados en los artículos 229

---

[9] Corte Constitucional, sentencia C-630 de 11 de octubre de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

[10] Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

[11] El recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el magistrado ponente en el curso de la segunda o única instancia, o durante el trámite de apelación de un auto. También procede contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario**.**

El escrito deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto, en escrito dirigido a la sala de que forma parte el ponente, con expresión de las razones en que se funda.

El escrito se agregará al expediente y se mantendrá en la secretaría por dos (2) días a disposición de la parte contraria; vencido el traslado, el secretario pasará el expediente al despacho del Magistrado que sigue en turno al que dictó la providencia, quien será el ponente para resolverlo ante la Sala, sección o subsección. Contra lo decidido no procederá recurso alguno.

y siguientes de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011[12], sobre la procedencia de las medidas cautelares, se debe decretar o no la suspensión provisional de los efectos del numeral 6.º del artículo 3º del Decreto 1995 de 7 de diciembre de 2016; en consecuencia, si se debe confirmar, modificar o revocar la providencia objeto del recurso de súplica.

19. Para resolver el problema jurídico planteado esta Sala analizará los siguientes temas: i) marco normativo y desarrollos jurisprudenciales sobre la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos; ii) marco normativo y desarrollos jurisprudenciales del derecho a la paz; iii) marco normativo y desarrollos jurisprudenciales del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y iv) caso concreto.

Marco normativo y desarrollos jurisprudenciales de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos

20. Visto el artículo 229 de la Ley 1437, sobre la procedencia de las medidas cautelares, en los procesos declarativos adelantados ante la jurisdicción contencioso administrativa, será posible decretar las medidas cautelares que se estimen necesarias para proteger y garantizar de forma provisional el objeto del proceso y para que los efectos de la sentencia no se hagan nugatorios.

21. Visto el artículo 230 de la Ley 1437, sobre el contenido y alcance de las medidas cautelares, estas pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión y deben tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda; pueden decretarse una o varias en un mismo proceso, por lo que se estableció un listado enunciativo de aquellas, entre las cuales está la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.

22. Visto el artículo 231 de la Ley 1437, sobre los requisitos para decretar las medidas cautelares, en especial, el de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, para su decreto se requiere lo siguiente:

[12] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

> *"[…] Artículo 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos […]".*

23. En consecuencia, esta Sala señala que al hacer una interpretación sistemática de las normas antes mencionadas se considera que la suspensión provisional es una medida procesal sujeta a unas determinadas condiciones y requisitos como la vulneración de textos superiores, como regla general.

24. Esta Corporación, en varias oportunidades, ha señalado que la Ley 1437 introdujo una reforma sustancial al regular la institución de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y precisó que en vigencia del Código Contencioso Administrativo esta medida cautelar solo procedía cuando fuera evidente una *"manifiesta infracción"* de normas superiores por parte de la disposición demandada, mientras que bajo el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la exigencia de verificar la existencia de una infracción a las normas, como requisito de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, al no ser calificada por el legislador como tal, no requiere ser manifiesta, esto es, evidente, ostensible o notoria a simple vista.

25. En ese orden de ideas, por tratarse de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, conforme a las pretensiones de la demanda, en la medida que únicamente se pretende la nulidad del acto acusado, la Ley 1437 exige para su procedencia lo siguiente:

25.1 Acreditar la violación de normas superiores cuando surja del análisis del acto acusado y su confrontación con las normas superiores invocadas en la demanda o por la de aquellas que se invoquen en el escrito que se presente separado de ella o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

25.2 Asimismo, esta Corporación ha señalado[13] que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo amplió el campo de análisis que

[13] Ver entre otros: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, providencia de 28 de agosto de 201, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, número único de radicación11001-03-27-000-2014-0003-00 ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia de 30 de abril de 2014, C.P. Carlos Alberto Zambrano, número único de radicación 11001-03-26-000-2013-00090-00.

debe adelantar el juez competente al resolver la solicitud de medida cautelar, lo cual implica el estudio de la presunta vulneración con la confrontación de las normas superiores invocadas junto con la interpretación y aplicación desarrollada jurisprudencialmente en sentencias proferidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Marco normativo y desarrollos jurisprudenciales del derecho a la paz

26. Dentro del marco normativo del derecho a la paz se pueden mencionar el Preámbulo y los siguientes artículos de la Constitución Política:

> *"[…]*
>
> *EL PUEBLO DE COLOMBIA,*
>
> *En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y* ***la paz****, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente: Constitución Política de Colombia […]".*

27. A su vez, en los artículos 1.º y 2.º del Título I, que disponen:

> *"[…] Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*
>
> *Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y* ***asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*** *Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares […]".*

28. Asimismo, en el artículo 22 de la Constitución Política, que preceptúa que *"[…] la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento […]":*

29. Finalmente, en el numeral 6.º del artículo 95 de la Constitución Política, dispone:

> *"[…] Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.*
>
> *Son deberes de la persona y del ciudadano:*
>
> *[…]*
>
> *6. Propender al logro y mantenimiento de la paz […]"*

30. En el desarrollo de los citados artículos, la Corte Constitucional[14], al estudiar la exequibilidad de la Ley 418 citada *infra*, señaló que la Constitución Política de 1991, es una "*Constitución para la Paz",* otorgándole a la noción jurídica de la paz un triple carácter: i) como un **valor** de la sociedad, fundamento del Estado y de los derechos humanos[15]; ii) como un **fin esencial** que irradia el ordenamiento jurídico y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas[16] y iii) como un **derecho constitucional** cuyo mandato debe dirigir la acción de los particulares y las autoridades, quienes deben adelantar medidas eficaces no solo para prevenir sino también para eliminar los actos de agresión y quebrantamiento de la paz.

31. No obstante, en la sentencia citada, consideró que la rama ejecutiva es la principal responsable de cumplir con la obligación de adelantar los medios pertinentes y necesarios para proteger la seguridad de los habitantes del territorio nacional.

32. Asimismo, la Corte Constitucional[17] ha señalado que la paz constituye: i) uno de los propósitos fundamentales del derecho internacional; ii) un fin fundamental de Estado colombiano; iii) un derecho colectivo en cabeza de la humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados; y v), un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento.

---

[14] Corte Constitucional, sentencia C-048 de 24 de enero de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
[15] Preámbulo de la Constitución Política.
[16] Artículo 2 de la Constitución Política.
[17] Corte Constitucional, sentencia C-408 de 28 de junio de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

33. Este derecho se encuentra en armonía con las normas del derecho internacional, varias de ellas integradas al bloque de constitucionalidad, bien por hacer parte de tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, o bien por pertenecer a la Carta Constitucional Internacional de Derechos Humanos o de derecho internacional imperativo[18], así:

33.1 En el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, como parte del *ius cogens,* en el que se determina que: *"[…] Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana […]"*.

33.2 En el preámbulo de la Carta de la Organización de Naciones Unidas[19], al señalar:

> *"[…] Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, y con tales finalidades a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará; la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todas los pueblos […]".*

33.3 En los preámbulos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[20] y del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales[21], que replican el fundamento de la Carta de Naciones Unidas y de la Declaración Universal, en el sentido del vínculo entre la libertad, la justicia y la paz y la dignidad humana, así como los derechos iguales e inalienables de todas las personas.

---

[18] Corte Constitucional, sentencia C-370 de 18 de mayo de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafúr Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.
[19] Aprobada por la Ley 13 de 24 de octubre de 1945 y en vigor para Colombia.
[20] Aprobado por la Ley 74 de 26 de diciembre de 1968 y en vigor para Colombia.
[21] Aprobado por la Ley 74 de 26 de diciembre de 1968 y en vigor para Colombia.

34. Con estas previsiones como referente, la Corte Constitucional[22] y el Consejo de Estado[23] han señalado que el derecho a la paz *"[…] se trata, sin lugar a dudas, de un mandato por cuya materialización real y efectiva, tanto el Estado en su conjunto de instituciones, como los ciudadanos en ejercicio de sus derechos de participación y veeduría, deben propender decididamente […]".*

Marco normativo y desarrollos jurisprudenciales del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

35. En desarrollo del derecho a la paz se iniciaron los diálogos exploratorios entre delegados del Gobierno Nacional y los delegados de las FARC EP, con la decisión mutua de poner fin al conflicto armado nacional.

36. Como resultado del encuentro exploratorio, el 26 de agosto de 2012, se firmó entre las partes el acuerdo general, iniciándose de esta manera los diálogos de paz. Posteriormente y como resultado de los diálogos se produjo el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado el 24 de agosto de 2016, que recogió 6 ejes temáticos distribuidos entre i) reforma rural agraria, ii) participación política, iii) fin del conflicto, iv) narcotráfico, v) víctimas del conflicto e vi) implementación, verificación y refrendación.

37. Para su implementación se promulgó el Acto Legislativo 01 de 7 de julio de 2016[24], el cual en sus artículos 4.º y 5.º, señaló:

> *Artículo 4°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:*
>
> *Artículo Transitorio: En desarrollo del derecho a la paz, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera constituye un Acuerdo Especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949. Con el fin de ofrecer garantías de cumplimiento del Acuerdo Final, una vez éste haya sido firmado y entrado en vigor ingresará en estricto sentido al bloque de constitucionalidad para ser tenido en cuenta durante el periodo de implementación del mismo como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las Normas y las Leyes de Implementación y Desarrollo del Acuerdo Final […]"*

---

[22] Corte Constitucional, sentencia C-408 de 28 de junio de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[23] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 10 de noviembre de 2017, C.P Roberto Augusto Serrato Valdés (e), número único de radicación 11001 03 15 000 2016 02060 01.
[24] Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el Desarrollo Normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

Artículo 5.º Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera […]".

38. Conforme a lo señalado en el artículo 4.° del Acto Legislativo 01 de 2016[25] se determinó que el Acuerdo Final, por ser un Acuerdo Especial en los términos del Artículo 3.º común a los Convenios de Ginebra de 1949[26], ingresaba automáticamente en el ordenamiento jurídico y hacía parte del bloque de constitucionalidad. Lo anterior, conforme a lo señalado por la Corte Constitucional, en la sentencia C-225 de 1995[27] al considerar que:

"[…] Para ello conviene tener en cuenta que estos convenios hacen parte, en sentido genérico, del corpus normativo de los derechos humanos, puesto que, tanto los tratados de derechos humanos en sentido estricto como los convenios de derecho humanitario son normas de ius cogens que buscan, ante todo, proteger la dignidad de la persona humana.

Son pues normatividades complementarias que, bajo la idea común de la protección de principios de humanidad, hacen parte de un mismo género: el régimen internacional de protección de los derechos de la persona humana. La diferencia es entonces de aplicabilidad, puesto que los unos están diseñados, en lo esencial, para situaciones de paz, mientras que los otros operan en situaciones de conflicto armado, pero ambos cuerpos normativos están concebidos para proteger los derechos humanos. Así, esta Corporación ya había señalado que "el derecho internacional humanitario constituye la aplicación esencial, mínima e inderogable de los principios consagrados en los textos jurídicos sobre derechos humanos en las situaciones extremas de los conflictos armados. "

Ahora bien, el artículo 93 de la Carta establece la prevalencia en el orden interno de ciertos contenidos de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia. Esta Corte ha precisado que para que opere la prevalencia tales tratados en el orden interno, "es necesario que se den los dos supuestos a la vez, de una parte, el reconocimiento de un derecho humano, y de la otra que sea de aquellos cuya limitación se prohíba durante los estados de excepción".

En tales circunstancias es claro que los tratados de derecho internacional humanitario, como los Convenios de Ginebra de 1949 *o el Protocolo I, o este Protocolo II bajo revisión, cumplen tales presupuestos, puesto que ellos reconocen derechos humanos que no pueden ser limitados ni durante los conflictos armados, ni durante los estados de excepción. Además, como lo señaló esta Corporación en la revisión del Protocolo I, y como se verá posteriormente en esta sentencia, existe una perfecta coincidencia entre los valores protegidos por la Constitución colombiana y los convenios de derecho internacional humanitario, puesto que todos ellos reposan en el respeto de la dignidad de la persona humana. En efecto, esta Corte ya había señalado que "las disposiciones del derecho internacional humanitario que tratan sobre el manejo de las personas y las cosas vinculadas a la guerra, como las que señalan la forma de conducir las acciones bélicas, se han establecido con el fin de proteger la dignidad de la persona humana y para eliminar la barbarie en los conflictos armados" […][28].*

---

[25] Artículos 1 y 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 declarados exequibles: Corte Constitucional, sentencia C-699 de 13 de diciembre de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

[26] Mediante la Ley 5ª de 26 de agosto de 1960, se aprobó el Acto Final y los Convenios suscritos por la Conferencia Diplomática de Ginebra del 12 de agosto de 1949.

[27] Corte Constitucional, sentencia C-225 de 18 de mayo de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[28] Corte Constitucional, sentencia C-179 de 13 de abril de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

39. Asimismo, como mecanismo de refrendación popular se expidió la Ley Estatutaria 1806 de 24 de agosto de 2016[29] y mediante el Decreto 1391 de 30 de agosto de 2016, se convocó al plebiscito especial para la paz, el 2 de octubre de 2016.

40. La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-379 de 2016[30], declaró parcialmente exequible la Ley 1806, por considerar que la realización del plebiscito trataba de someter a consideración del pueblo el Acuerdo Final, cuya naturaleza es la de una "*política pública*" o decisión política. Indicó que el resultado de la votación, constituiría un mandato político vinculante para el Presidente de la República pero no para los demás poderes públicos. No obstante, señaló que era claro que en caso de un resultado a favor del NO, el Presidente de la República mantenía la competencia para adelantar actos subsiguientes dirigidos a suscribir nuevos acuerdos destinados a la finalización del conflicto armado.

41. Sostuvo que el Acuerdo responde a una "*política pública*", razón por la cual, su incorporación normativa debía llevarse a cabo por los cauces fijados en la Constitución Política, sin que pudiera entenderse que el Plebiscito constituye un mecanismo de incorporación, puesto que este era una medida de asentimiento o rechazo a una decisión de "*política pública*" planteada por el ejecutivo, cuyo resultado solo vinculaba al Presidente de la República. Textualmente, señaló:

> *"[…] El Plebiscito (i) es un mecanismo de participación ciudadana que puede ser convocado únicamente por el Presidente de la República en aquellos casos que este lo considere necesario, (ii) para consultar a los ciudadanos una decisión política de su Gobierno que se encuentre dentro de la órbita de sus competencias. El pronunciamiento popular (iii) dota de legitimidad popular la iniciativa del Jefe de Estado; y, además, (iv) tiene un carácter vinculante, en términos de mandato político del Pueblo soberano, restringiéndose dichos efectos al Gobierno, sin que resulten extensibles a otras ramas del poder público […]".*
>
> *"[…] la noción de Acuerdo Final concuerda con el de una 'decisión de transcendencia nacional', en los términos del artículo 104 C.P. A su vez, la Sala evidencia que dicho Acuerdo corresponde a una política pública que carece de naturaleza normativa en sí misma considerada. Se ha señalado en esta sentencia que, a partir de la información disponible sobre los asuntos debatidos en la etapa de negociación del Acuerdo Final, estos consisten en una serie de compromisos entre las partes, comprendidos como una agenda política susceptible de implementación posterior. Esto implica que no contiene, ni podrá contener, proyectos específicos de legislación o de enmienda constitucional que se pretendan incluir directamente en el orden jurídico […]".*

---

[29] Por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
[30] Corte Constitucional, sentencia C-379 de 18 de julio de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

> *"[…] El Acuerdo Final no puede entenderse como un conjunto de disposiciones jurídicas definidas, comprendidas estas como proyectos normativos específicos, que modifican directamente la Constitución o la ley, bien sea adicionándolas, derogando alguno de sus contenidos o reformándolos. Para que sea susceptible de ser refrendado a través de plebiscito especial, el Acuerdo Final se entiende como una decisión política o plan de acción, susceptible de ser posteriormente implementado, incluso a través de normas jurídicas. En dicho proceso de implementación, como se explicará por la Corte a propósito del control de constitucionalidad del artículo 3º del PLE, deberán utilizarse los mecanismos previstos en la Constitución para la creación, modificación y derogatoria de normas jurídicas, pero este será un proceso posterior y diferente a la refrendación popular del Acuerdo Final […]".*
>
> *"[…] la potencial votación favorable del plebiscito especial, así comprendida, tiene como principal consecuencia legitimar democráticamente el proceso posterior de implementación, pero no está llamado a incluir, de manera directa e inmediata, ninguna modificación al orden jurídico. Estas enmiendas normativas, de ser necesarias, serán propias de la etapa de implementación y, por ende, deberán cumplir estrictamente con las condiciones, requisitos y límites que para las reformas constitucionales y legales dispone la Carta Política […]".*

42. Tras el resultado del plebiscito de 2 de octubre de 2016, fueron renegociados varios aspectos del Acuerdo Final y, entre ellos, lo dispuesto en el artículo 4.º del Acto Legislativo 01 de 2016 cuya derogación fue solicitada, de modo tal que aun cuando se mantuviera el reconocimiento del Acuerdo Final como Acuerdo Especial de carácter político, ya no se incorporaría al bloque de constitucionalidad, por lo que su aplicación concreta y con carácter vinculante, dependía de su implementación normativa.

43. Para ello, se propuso la adopción de un nuevo artículo transitorio en el que se reconoció que los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de Derecho Internacional Humanitario o a derechos constitucionales fundamentales o conexos, serían tenidos como parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, durante los tres períodos presidenciales posteriores.

44. El 24 de noviembre de 2016 se firmó el nuevo Acuerdo Final en Bogotá. El mismo día el Gobierno Nacional radicó dicho instrumento en el Congreso de la República como vía de refrendación. Posteriormente, en los días 29 y 30 de noviembre de 2016, se aprobó la refrendación del nuevo Acuerdo Final.

45. Respecto al mecanismo de refrendación, la Corte Constitucional[31] consideró:

---

[31] Corte Constitucional, sentencia C-160 de 9 de marzo de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

"[…] El proceso de Refrendación Popular concluyó en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, puesto que fue debatido y verificado por ambas Cámaras del Congreso, según se reseñó en apartado anterior, tanto por medio de las aprobaciones de las proposiciones del 29 y 30 de noviembre de 2016, como a través de la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1º de esta normativa.

62. La Corte estimó, mediante la sentencia C-699 de 2016, que el Congreso en ejercicio de sus facultades de control político, bajo la figura de la citación para discusión de políticas o temas generales, o en desarrollo de sus funciones legislativas y de reforma constitucional, con fundamento en la cláusula general de competencia, detentaba las atribuciones constitucionales y legales para definir si se llevó a cabo la Refrendación Popular. Este Tribunal consideró que, si este órgano legislativo cuenta con la competencia para implementar el Acuerdo Final, derivadas del Acto Legislativo 01 de 2016, "tiene también competencia para interpretar cuándo esas facultades entran en vigencia, pues el órgano encargado de aplicar la Constitución tiene, como presupuesto analítico necesario, la competencia para interpretarla".

En este orden de ideas y en coherencia con lo previsto en esta Sentencia, el Congreso de la República llevó a cabo un acto de reconocimiento y reiteración del proceso refrendatario del Acuerdo Final, a partir de las condiciones fijadas por la Corte, con una conclusión favorable sobre su exitosa finalización desde la aprobación de las referidas proposiciones. Como consecuencia de lo anterior, reafirmó la vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016 y de los procedimientos y competencias que este prevé para la implementación normativa del Acuerdo Final.

63. Es importante poner de relieve en el Congreso se encuentran los Representantes del Pueblo, quienes cuentan con la legitimidad del modelo democrático representativo, con diversidad política y cultural y, conforme con el Acto Legislativo 01 de 2016, este se encuentra facultado para implementar el Acuerdo de Paz.

En ejercicio de esas competencias, el Legislativo constató suficientemente que el proceso de refrendación fue abierto y democrático, constituido a partir de diversos mecanismos de participación, que incluyeron escenarios de deliberación ciudadana, y una amplia y democrática ratificación del Acuerdo Final por los diversos sectores del país político y social. Entre estos, el Gobierno Nacional, los partidos, movimientos y fuerzas políticas, los promotores del NO y del SÍ, diversos grupos sociales y el propio órgano legislativo. En este sentido, constató las manifestaciones de órganos revestidos de legitimidad democrática y la participación directa de los ciudadanos, así como que los resultados del plebiscito fueron respetados, interpretados y desarrollados de buena fe, introduciendo sendas modificaciones en el Acuerdo Final del 24 de noviembre de 2016 en la búsqueda de mayores consensos.

64. Lo anterior se materializó mediante la aprobación mayoritaria de las proposiciones número 83 y 39 del 29 y 30 de noviembre de 2016, en las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, respectivamente y mediante la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 1820 de 2016 y en el artículo 1º de esta normativa. Cabe resaltar, que mediante este artículo, el Congreso de la República reiteró que la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera había sido un proceso abierto, deliberativo y democrático, en los términos de la Sentencia C-699 de 2016; y que el proceso refrendatario había seguido su curso y finalizado de forma exitosa aproximadamente un mes atrás, con la aprobación de las proposiciones mencionadas.

Consecuentemente, el Congreso precisó que el citado Acto Legislativo había entrado en vigencia con la culminación del proceso refrendatario y la

implementación normativa del Acuerdo Final se adelantaría con base en los procedimientos establecidos en aquél.

Adicionalmente, tal como se constató, la Refrendación Popular se surtió en virtud de la participación de órganos democráticos y deliberativos de las tres Ramas del Poder Público que hicieron parte de dicho proceso, y el Acuerdo Final fue ratificado por Asambleas Departamentales y Consejos Municipales, en ejercicio de su legitimidad como instancias de representación popular indirecta.

Por consiguiente, esta Corporación entiende cumplido el último requisito exigido por la Sentencia C-699 de 2016 para la Refrendación Popular, consistente en que un órgano democrático y deliberativo, como el Congreso de la República, haya verificado los requisitos de Refrendación Popular y declarado la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016.

65. En suma, en criterio de esta Corte, el complejo proceso de negociación de paz estuvo revestido de un tiempo prolongado (5 años al menos); se ha desarrollado de manera consensual y de buena fe (partes del acuerdo, Gobierno Nacional y FARC-EP); ha sido participativo y reflexivo (víctimas, partidos políticos, voceros del no y la ciudadanía en general); ha sido consultivo y democrático (plebiscito especial y aprobación por el Congreso); precedido de acompañamiento de países garantes (Cuba, Noruega, Chile y Venezuela), además de las Naciones Unidas; donde ha tenido cabida la regulación normativa (actos legislativos, leyes y decretos reglamentarios por el Congreso y el Gobierno) además del control judicial de constitucionalidad por la Corte sobre actos legislativos y leyes, como lo fue recientemente la Sentencia C-699 de 2016 que declaró exequibles, por los cargos examinados, los artículos 1 y 2, parciales, del Acto Legislativo 01 de 2016.

Adicionalmente, esta Corporación advierte que en el complejo proceso de construcción de un Acuerdo Final se trató de conciliar, de forma óptima, dos principios que se encuentran en tensión en los fundamentos mismos de la cláusula de vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016: por una parte, la garantía del valor, principio y derecho fundamental a la paz y, por la otra, la necesidad de construir la paz a través de una política pública que se desarrolle mediante una dinámica de participación ciudadana amplia y democrática, en la cual participe directamente el pueblo.

66. Así, el proceso de Refrendación Popular, al estar articulado por instancias de la democracia directa y de la democracia representativa, viabiliza el ejercicio de las competencias constitucionales del Presidente de la República, con el fin de alcanzar la paz (CP arts 22, 83, 188 y 189). Pero, al mismo tiempo, al exigir intervención ciudadana directa y efectividad de sus resultados a través de un deber de interpretación, respeto y desarrollo de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos, protege el principio democrático y le da poder al pueblo para reorientar la concreción de la política de paz.

El hecho de que durante el proceso de refrendación por consulta previa del pueblo a través de los actos subsiguientes a la intervención ciudadana directa en el plebiscito hayan estado bajo la responsabilidad de autoridades estatales, como el Presidente de la República, que solo pueda concluir en virtud de una decisión libre y deliberativa de un órgano revestido de legitimidad democrática, como el Congreso de la República, y el control judicial ejercido por la Corte Constitucional, refuerza, en criterio de esta Corporación, la protección constitucional de la democracia y de la paz (Artículos 1º y 22 CP), pues el mandato popular subyacente a la elección de estas autoridades y el control del garante de constitucionalidad son relevantes y suficientes para la aceptabilidad constitucional de la política de paz sometida a consulta ciudadana y desarrollada de buena fe en un escenario de mayores consensos.

En este orden de ideas, la Sala Plena encuentra cumplidos los requisitos fijados por esta misma Corporación para la Refrendación Popular y la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016.

46. Mediante el Acto Legislativo núm. 02 de 11 de mayo de 2017[32], fue derogado expresamente el artículo 4º del Acto Legislativo núm. 01 de 2016 y se dispuso que el nuevo Acto Legislativo rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres períodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final.

47. La Corte Constitucional, mediante la sentencia C- 630 de 11 de octubre de 2017[33], declaró exequible el Acto Legislativo citado, en la cual concluyó:

47.1 El reconocimiento del Acuerdo Final como un Acuerdo Especial en los términos del artículo tercero común a los Convenios de Ginebra de 1949, para efectos de su vigencia internacional.

47.2 La no incorporación automática del Acuerdo Final al derecho interno, sin perjuicio de que las normas de derecho internacional humanitario y de derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente, en las que se inscribe el Acuerdo, ya estuvieran reconocidas constitucionalmente.

47.3 Finalmente, resaltó que el Acuerdo Final no ingresaría automáticamente al bloque de constitucionalidad, dado que el acuerdo parcial firmado el 7 de noviembre de 2017, señalaba la derogatoria del artículo 4º del Acto Legislativo 01 de 2016 y con ello descartaba tal posibilidad.

Análisis del caso en concreto

48. Atendiendo al marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales referidos en la parte considerativa de esta providencia, la Sala procede a realizar el análisis de la solicitud de la medida cautelar para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico concluir el caso concreto.

49. En el presente caso, la parte demandante señaló que con la expedición del numeral 6.º del artículo 3º del Decreto 1995 de 7 de diciembre de 2016, el

[32] "Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución, con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".
[33] Corte Constitucional, sentencia C-630 de 11 de octubre de 2017. M.P. Luis Guillermo Vargas Silva y Antonio José Lizarazo Ocampo

Gobierno Nacional (conformado por el Presidente de la República y el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República), a su juicio, vulneró los siguientes artículos de la Constitución Política:

49.1. El artículo 113 de la Constitución Política, toda vez que el decreto reglamentario limita las facultades legislativas del Congreso de la República y viola abiertamente el principio constitucional de la división de poderes.

49.2. Los artículos 132 y 133 de la Constitución Política, al crear un control con poder de veto de las iniciativas legislativas en cabeza de un órgano que carece de origen constitucional y en la medida en que los miembros que representan a las FARC EP en la CSIVI no asumen responsabilidades propias de servidores públicos que ejercen funciones legislativas.

49.3. El artículo 155 de la Constitución Política, por cuanto los miembros de la CSIVI condicionan la actividad legislativa, irrespetando el principio de democracia participativa.

50. La providencia recurrida, al realizar el estudio de la solicitud de la suspensión provisional de los efectos del acto acusado, señaló que el Gobierno Nacional excedió los parámetros señalados en el artículo 8 de la Ley 418, modificado por el artículo 1 de la Ley 1779, en la medida en que dichas normas limitan la función asignada a la CSIVI a **verificar** el cumplimiento del Acuerdo Final y no le asignan funciones de intervención, lo cual **podría** condicionar la iniciativa legislativa y reglamentaria al crear un poder de veto.

51. La Sala procede a realizar la comparación normativa para, posteriormente, dar solución al problema jurídico planteado, de la siguiente manera:

Artículo 8.º de la Ley 418, modificado por el artículo 1.º de la Ley 1779.	**Numeral 6.º del artículo 3.º del Decreto 1995.**
Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán: […] Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será **verificado** por las instancias nacionales o internacionales que	Artículo 3. Funciones: Sin perjuicio de las funciones y competencias establecidas a las diferentes autoridades públicas, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI), cumplirá las siguientes funciones: […] 6. **Constatar** que el contenido de todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo que sean necesarios

para el efecto y de común acuerdo designen las partes. **PARÁGRAFO 2o.** […] Las partes acordarán mecanismos de **verificación** conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación […].	para implementar el Acuerdo Final, correspondan a lo acordado antes de que sean expedidos por el Presidente de la República o presentados ante el Congreso, según sea el caso. Para estos efectos, se tendrá en cuenta el listado no exhaustivo de proyectos incluidos en el Acuerdo Final. **Lo anterior sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República.** […]".

Solución al problema jurídico planteado

52. Realizada la comparación del Decreto acusado con las normas invocadas como violadas, en principio, esta Sala no evidencia la vulneración alegada por las siguientes razones:

53. El artículo 8.º de la Ley 418[34], modificado por el artículo 1.º de la Ley 1779, fue promulgado por el Gobierno Nacional para facilitar el proceso de reintegración de ex combatientes de las FARC EP, entre otros aspectos para la creación del mecanismo de monitoreo y verificación.

54. La citada Ley 1779, establece que *"[…] los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno Nacional sean necesarios para adelantar el proceso de paz y, que su cumplimiento será objeto de verificación por parte de las instancias nacionales e internacionales creadas para tal fin […]"*. Asimismo, el parágrafo 2.º, dispuso que *"[…] Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación […]"*.

55. El Presidente de la República suscribió con el Comandante del Estado Mayor Central de las FARC-EP, el 24 de noviembre de 2016, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera, en el cual señaló, entre otros, que al día siguiente de la firma del Acuerdo Final se debía crear la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final.

56. El Acuerdo Final, en su numeral 6.1 señaló lo siguiente:

[34] Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

"[…] 6.1. Mecanismos de implementación y verificación

a. Al día siguiente de la firma del Acuerdo Final se creará la "Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)", integrada por tres representantes del Gobierno Nacional y tres representantes de las FARC-EP o del partido político que surja de su tránsito a la vida legal. La duración de la Comisión podrá ser hasta de 10 años, acordándose un primer periodo de funcionamiento hasta enero de 2019, fecha a partir de la cual los integrantes de la Comisión decidirán sobre su prórroga. Estará integrada por representantes de alto nivel del Gobierno designados por el Presidente y por plenipotenciarios de las FARC-EP en la Mesa Conversaciones de La Habana.

b. Objetivos de la Comisión. Resolución de diferencias; seguimiento a los componentes del Acuerdo y verificar su cumplimiento; ***impulso y seguimiento a la implementación legislativa de los acuerdos****; informes de seguimiento a la implementación; recibir insumos de instancias encargadas de la implementación.*

c. La implementación de los acuerdos alcanzados en el proceso de paz deberá efectuarse de buena fe, atendiendo a la reciprocidad en el cumplimiento de las obligaciones aceptadas por las partes, promoviendo la integración de las poblaciones, comunidades, territorios y regiones en el país, en particular de las más afectadas por el conflicto y las que han vivido en condiciones de pobreza y marginalidad.

d. Con el fin de contribuir al seguimiento del enfoque y garantía de los derechos de las mujeres en la implementación del Acuerdo Final se creará una Instancia Especial conformada por representantes de 6 organizaciones de mujeres colombianas nacionales y territoriales que tendrá interlocución permanente con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). En el marco de la CSIVI se definirá su composición y funcionamiento en consulta con las organizaciones de mujeres.

La implementación contemplará medidas y mecanismos que permitan que la participación ciudadana incida efectivamente en las decisiones de las autoridades públicas correspondientes y promuevan el diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad, la construcción de confianza y la inclusión social.

Contará con acompañamiento técnico, información y metodologías para asegurar la eficacia de la participación en la definición de prioridades y en la formulación de proyectos.

Será el resultado de una labor que implica el concurso y compromiso de todos y todas: las distintas instituciones del Estado, las autoridades territoriales, los agentes, organizaciones y movimientos sociales, las comunidades, los partidos políticos incluyendo el movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, los excombatientes de las FARC-EP y los ciudadanos/as en general.

No obstante lo anterior, el Gobierno Nacional será el responsable de la correcta implementación de los acuerdos alcanzados en el proceso de conversaciones de Paz, para lo cual se compromete a garantizar su financiación a través de diferentes fuentes. La implementación y el desarrollo de los acuerdos se realizarán en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas

[…]".

57. Asimismo, el numeral 6.1.6 señaló como funciones de la CSIVI, las siguientes:

[…]

*• **Hacer seguimiento a todos los componentes del Acuerdo Final** y verificar su cumplimiento, respetando lo establecido respecto al acompañamiento internacional y sin perjuicio de las funciones del MM&V. En particular, la CSIVI deberá:*

o Hacer seguimiento y verificar el cumplimiento de los compromisos establecidos en la línea de tiempo del Acuerdo Final, lo cual no afecta las competencias de las ramas del poder público y de los órganos del Estado.

*o **Constatar que el contenido de todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final, correspondan a lo acordado, antes de que sean expedidos por el Presidente de la República o presentados ante el Congreso, según sea el caso. Para estos efectos se tendrá en cuenta el listado no exhaustivo de proyectos incluido en el presente Acuerdo. Lo anterior sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República**. La CSIVI tendrá interlocución con las agencias, estados y organizaciones donantes que contribuyan económicamente a la implementación de los acuerdos y/o que forman parte del acompañamiento internacional de la misma. La CSIVI podrá solicitar informes de seguimiento y ejecución sobre los distintos programas y proyectos que reciban de la cooperación internacional en el marco de la implementación de los acuerdos de paz.*

o Proponer borradores de normas que se consideren necesarias para la implementación del Acuerdo Final, sin perjuicio de las facultades ordinarias del Congreso de la República […]".

58. La Corte Constitucional, en la sentencia C-630 de 11 de octubre de 2017[35], al interpretar las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 11 de mayo de 2017[36], determinó que la incorporación del Acuerdo Final al ordenamiento jurídico exige la implementación normativa por los órganos competentes y de conformidad con los procedimientos previstos en la Constitución Política. En esa medida, se colige que el Gobierno Nacional es competente para reglamentar la implementación del Acuerdo Final.

59. El artículo 1.º del Decreto 1995 de 2016, expedido por el Gobierno Nacional, creó la CSIVI, en los siguientes términos:

*"[…] Artículo 1.º . Creación y objetivo. Créase la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), como **la instancia conjunta entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP** en proceso de reincorporación a la vida legal, encargada del seguimiento, impulso y verificación conjunta de la implementación del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, y de la resolución de las diferencias que puedan surgir entre las partes firmantes del mencionado Acuerdo […]".*

---

[35] Corte Constitucional, sentencia C-630 de 11 de octubre de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

[36] Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

60. Asimismo, la Sala observa que las funciones de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final fueron reglamentadas mediante el artículo 3º del Decreto 1995 de 7 de diciembre de 2016 que, específicamente, en su numeral 6º, **reprodujo** lo señalado en el Acuerdo Final en cuanto a la función de constatar el contenido de todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final, **sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República.**

61. Sobre este punto, es preciso señalar que el contenido del Decreto acusado debe interpretarse conforme al artículo 1º del Acto legislativo núm. 02 de 2017[37], que textualmente señala:

> *"[…] Artículo 1. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio así:*
>
> *Artículo transitorio. En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales. Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final […]".*

62. El citado Acto Legislativo fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-630 de 11 de octubre de 2017[38], en el cual, señaló respecto al artículo 1.º, lo siguiente:

> *"[…] El primer inciso del artículo primero del Acto Legislativo 02 de 2017, prevé que:*
>
> *[…]*
>
> *Del contenido normativo del anterior inciso cabe referirse, en primer lugar, a la expresión según la cual los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o de derechos fundamentales definidos en el Texto Superior, y aquellos conexos, serán parámetros obligatorios de interpretación de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.*

---

[37] *"Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"*,

[38] Corte Constitucional, sentencia C-630 de 11 de octubre de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

El establecimiento de dicho parámetro de interpretación, no suscita problemas competenciales, como quiera que, entiende la Corte, alude a un criterio ampliamente aceptado de interpretación del ordenamiento jurídico, conforme al cual, en caso de duda sobre el sentido o alcance de alguna disposición, cabe remitirse a distintos métodos interpretativos, entre ellos al de la historia fidedigna del establecimiento de la disposición en cuestión. ***En este caso, es claro que el precedente de las normas de implementación es el propio Acuerdo, y, por consiguiente, resulta razonable que el mismo constituya una pauta interpretativa ineludible. Precisamente, este es el ingrediente especial que se añade en la norma objeto de control, esto es, el carácter obligatorio del parámetro de interpretación, pero no estima la Corte que de esa circunstancia se derive un problema de constitucionalidad, puesto que ello es consistente con el hecho de tratarse de normas de implementación, razón por la cual necesariamente tienen que tener como un marco de referencia interpretativa el Acuerdo de Paz que se pretende implementar. Así, entre varias interpretaciones de una disposición normativa producto de la implementación del Acuerdo, y cuando todas ellas sean constitucionales, se deberá preferir aquella que se ajuste de mejor manera al contenido del Acuerdo Final. De esta forma, se garantiza en mayor medida el cumplimiento de lo acordado y, por lo mismo, el derecho y deber a la paz.***

En segundo lugar, el inciso que es objeto de análisis establece que los contenidos del Acuerdo Final que se enuncian, serán referentes de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Para la Corte es claro que no existe ninguna dificultad de orden constitucional con el hecho de que se disponga que los mencionados contenidos del Acuerdo Final constituyan referente de desarrollo de las normas de implementación del mismo, sean ellas producidas por el procedimiento especial del Acto Legislativo 01 de 2016 o por el ordinario. Se trata de una previsión lógica que no admite posibilidad contraria: si lo que se pretende es implementar el Acuerdo, sus contenidos, inevitablemente, son referente de desarrollo para el proceso de producción normativa.

Tampoco presenta problemas de constitucionalidad la previsión en torno al referente de validez, si se entiende que ésta hace referencia a la conexidad que deben guardar las normas y leyes de implementación con el Acuerdo Final, así como a su concordancia con las finalidades del mismo, cual es la consecución de la paz estable y duradera. En este sentido, las normas que implementen o desarrollen el Acuerdo Final, proferidas por los cauces ordinarios o especiales de producción normativa, sólo serán válidas: (i) si guardan conexidad con los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o de derechos fundamentales definidos en la Constitución Política; (ii) si tienen por objeto alcanzar las finalidades que buscaron las partes al suscribir el Acuerdo Final; y (iii) si sus contenidos o su incorporación al ordenamiento jurídico, se sujetan a las disposiciones constitucionales. Si faltare uno cualquiera de tales requisitos las respectivas normas de implementación o de desarrollo del Acuerdo Final carecerán de validez y, por lo mismo, deberán ser expulsadas del ordenamiento jurídico.

[…]

Encuentra la Corte que la disposición conforme a la cual las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe lo establecido en el Acuerdo Final y, como consecuencia de ello, la actuación de todos los órganos y autoridades del Estado debe guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final, no plantea problemas competenciales en cuanto que, en primer

lugar, se trata de garantizar la ejecución del Acuerdo Final en cuanto política pública formulada por el Gobierno, refrendada por el Congreso en los términos de la Sentencia C-699 de 2016, y elevada a la categoría de política de Estado mediante el Acto legislativo objeto de revisión. Adicionalmente, en cuanto remite al desarrollo normativo del Acuerdo, tratándose en consecuencia del cumplimiento de normas de carácter constitucional y legal que al formar parte del ordenamiento jurídico tienen fuerza vinculante general.

En segundo lugar, la previsión bajo examen dispone, en armonía con lo establecido en el inciso precedente del mismo artículo, que la implementación de los contenidos del Acuerdo Final, en consonancia con el postulado de la buena fe, implica, necesariamente, tener como referencia de validez el mismo Acuerdo. No obstante tal obligación, las autoridades, en el ámbito de sus competencias, gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados con el fin de cumplir de buena fe con los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, en el marco de lo convenido, sin que sea admisible adoptar medidas que no tengan como propósito implementar o desarrollar lo acordado.

La formulación normativa que es objeto de control, se reitera, establece dos previsiones que, si bien se entrelazan, en la medida que una es consecuencia directa de la otra, merecen una referencia particular por parte de la Corte. En primer lugar, cabe referirse a la previsión según la cual existe por parte de las instituciones y autoridades del Estado la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final.

Dicho mandato ha de entenderse como una obligación de medio, lo que implica que los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad.

Ello comprende a los funcionarios de la Administración Pública, al Congreso obrando como Legislador y como constituyente secundario, y al propio órgano de control de constitucionalidad, cuyos juicios deberán producirse a partir, obviamente, de la Constitución, así como de la conexidad con los contenidos del Acuerdo Final ya implementados. Esta consideración, no conlleva, sin embargo, a una afectación de los principios de independencia y autonomía de los que gozan las Ramas del Poder Público[39].

En este sentido, el cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final por parte de todas las autoridades, no implica la alteración de sus competencias constitucionales y legales, pues se trata, por el contrario, de un mandato constitucional consagrado en el Acto Legislativo 02 de 2017, el cual se traduce en el compromiso de contribuir efectivamente a la realización y cumplimiento del Acuerdo Final, siempre bajo el principio de supremacía constitucional. Este compromiso de implementar de buena fe excluye que, en relación con el Acuerdo de Paz, se adopten medidas que no tengan como propósito su implementación y desarrollo normativo.

Conforme con lo anterior, a la Rama Ejecutiva, en cabeza del Presidente de la República, le corresponde ejercer sus competencias constitucionales para la implementación del Acuerdo[40]. Así, en lo que resulta relevante para el análisis, hay contenidos de la negociación que pueden implementarse o desarrollarse mediante decisiones administrativas o de política pública dentro del ámbito de competencia de las autoridades que integran la Rama Ejecutiva del poder público, otros contenidos podrán serlo en ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en el Acto Legislativo 01 de 2016; o la iniciativa frente a otras autoridades, particularmente el Congreso, para que fijen los contenidos que se incorporaran al ordenamiento

[39] Sentencia C-379 de 2016.
[40] Sentencia Ibídem.

jurídico[41]*.*

De hecho, la Rama Legislativa tiene de manera preferente la labor de implementación normativa de los contenidos pactados. Dado que el Congreso goza de la cláusula general de competencia, su deber en el marco del proceso de paz resulta encaminado a construir las fórmulas que desarrollen y provean, de forma progresiva e integral, los instrumentos para la superación del conflicto armado y el logro de la paz[42]***.***

Un aspecto fundamental para que el Congreso pueda ejercer su competencia, radica en su capacidad para deliberar y decidir las iniciativas sometidas a su consideración. Para que ello ocurra, el debate parlamentario debe llevarse a cabo bajo el respeto del núcleo mínimo de la autonomía legislativa conforme a sus competencias constitucionales para la deliberación democrática[43]***. Igualmente, su competencia se restringe por el criterio de conexidad que se expuso arriba, así como con su obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo Final. De esta manera, el Congreso puede realizar modificaciones que tengan como propósito facilitar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final, en los términos de lo previsto en el Acto Legislativo 02 de 2017, objeto de la presente revisión. Así, se pondera la autonomía legislativa y la separación de poderes, con la obligación de actuar de buena fe y colaborar armónicamente al propósito de lograr una paz estable y duradera.***

[…]

En segundo lugar, la Corte advierte que, si bien se impone a los órganos y autoridades del Estado el cumplimiento de buena fe de los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, como una obligación de medio, la expresión "deberán guardar coherencia" con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final, implica que, en el ámbito de sus competencias deberán realizar sus mejores esfuerzos para el cumplimiento del mismo, para lo cual gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad.

La obligación de alcanzar la paz por medio de mecanismos que privilegien las formas de arreglo pacífico, como sucede con la suscripción de los acuerdos fruto de los diálogos de paz, deriva así en un llamado a la implementación de buena fe por parte de las instituciones y órganos que conforman el Estado.

[…]

Como postulado constitucional (C.P. art. 83), la buena fe "exige a los particulares y de las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una persona correcta (vir bonus). Así la buena fe presupone la existencia de relaciones reciprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada"[44]*.*

En lo que se refiere a los órganos y autoridades públicas, en virtud del principio de buena fe, estas adquieren el deber no solamente de actuar de acuerdo con las específicas atribuciones constitucionales y legales que le han sido conferidas, sino también de orientarse y conducirse en concordancia con los compromisos adquiridos por las propias autoridades del Estado, lo cual implica que tengan que adelantar todas sus gestiones, en desarrollo de la articulación, coordinación y colaboración armónica de los poderes públicos que, para el caso bajo examen, se

---

[41] *Óp. Cit.*
[42] Sentencia C-379 de 2016.
[43] Sentencia C-332 de 2017.
[44] Sentencia C-1194 de 2008.

materializa en el propósito general de consolidar una paz estable y duradera, objetivo cardinal atinente no solo al ejecutivo central, sino de la organización estatal en todo su conjunto.

De ese modo, el cumplimiento e implementación de los contenidos del Acuerdo Final si bien obligan directamente al Gobierno, también comprometen a las demás autoridades y órganos del Estado, en el entendido de que la finalización del conflicto, su no repetición y la consolidación de una paz estable y duradera, constituyen finalidades imperiosas dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución de 1991.

Así, mientras corresponde al Presidente como jefe de Estado y de Gobierno ejercer el liderazgo para la incorporación normativa del Acuerdo Final, abriendo espacios para la deliberación democrática, a través de los cuales las fuerzas políticas, en su conjunto, se comprometan con el cumplimiento del Acuerdo, la Corte entiende que las demás instituciones y autoridades del Estado, en consonancia con el principio de buena fe y en el marco de sus competencias, actúan teniendo como referencia el Acuerdo como política de Estado en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017. Ello no implica que la Constitución deje de ser el referente normativo supremo, sino que el Acuerdo Final, en tanto política de Estado, presupone que las autoridades públicas desarrollen sus contenidos, dentro del marco de la propia Carta Política, y con el propósito de buscar la convivencia pacífica como fin esencial del Estado, la garantía de los derechos humanos, en especial de las víctimas del conflicto armado y la finalización del conflicto armado interno y las garantías de no repetición […]

63. Del anterior recuento normativo y jurisprudencial, la Sala colige *prima facie* que, el Gobierno Nacional al expedir numeral 6.º del artículo 3º del Decreto 1995 de 7 de diciembre de 2016, no desbordó lo señalado en la Ley reglamentada, en la medida que la función asignada de "*[…]* ***Constatar*** *que el contenido de todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final, correspondan a lo acordado, antes de que sean expedidos por el Presidente de la República o presentados ante el Congreso, según sea el caso […] Lo anterior sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República […]",* es concordante con la función asignada en la Ley 1779 de **verificación** conjunta del Acuerdo Final, sin que, en principio, implique un poder de veto de la iniciativa legislativa, como lo afirma la parte demandante.

64. En efecto, al realizar la interpretación gramatical de las normas, se tiene que el verbo *"[…] constatar […]"*,según el significado de la Real Academia Española[45], se refiere a "*[…] comprobar un hecho, establecer su veracidad o dar constancia de él […]"*; esta acepción es sinónimo del verbo *"[…] verificar […]*" que, según la Real Academia Española[46], implica *"[…] Comprobar o examinar la verdad de algo […]".* Las anteriores acepciones difieren sustancialmente del verbo *"[…] vetar […]",* que

[45] http://dle.rae.es/?id=ARG6MOX
[46] http://dle.rae.es/?id=beGg9NJ

según el significado de la Real Academia Española[47], implica impedir la ocurrencia de un hecho.

65. Asimismo, la Corte Constitucional[48] ha señalado que la regla de interpretación gramatical de la ley: i) no implica un mandato que desconozca el principio de supremacía constitucional y ii) que ante comprensiones diferentes de una misma disposición, el parámetro de escogencia es la Constitución Política, correspondiendo a la Corte Constitucional definir qué comprensiones de la norma resultan compatibles con la supremacía constitucional, proscribiendo aquellas que no cumplan con dicha condición.

66. Frente a la interpretación del Acuerdo Final, la Corte Constitucional en la sentencia C-630 de 2017, textualmente indicó:

> *"[…] El establecimiento de dicho parámetro de interpretación, no suscita problemas competenciales, como quiera que, entiende la Corte, alude a un criterio ampliamente aceptado de interpretación del ordenamiento jurídico, conforme al cual, en caso de duda sobre el sentido o alcance de alguna disposición, cabe remitirse a distintos métodos interpretativos, entre ellos al de la historia fidedigna del establecimiento de la disposición en cuestión.* ***En este caso, es claro que el precedente de las normas de implementación es el propio Acuerdo, y, por consiguiente, resulta razonable que el mismo constituya una pauta interpretativa ineludible. Precisamente, este es el ingrediente especial que se añade en la norma objeto de control, esto es, el carácter obligatorio del parámetro de interpretación, pero no estima la Corte que de esa circunstancia se derive un problema de constitucionalidad, puesto que ello es consistente con el hecho de tratarse de normas de implementación, razón por la cual necesariamente tienen que tener como un marco de referencia interpretativa el Acuerdo de Paz que se pretende implementar. Así, entre varias interpretaciones de una disposición normativa producto de la implementación del Acuerdo, y cuando todas ellas sean constitucionales, se deberá preferir aquella que se ajuste de mejor manera al contenido del Acuerdo Final. De esta forma, se garantiza en mayor medida el cumplimiento de lo acordado y, por lo mismo, el derecho y deber a la paz.***

67. Sobre este punto, la Sala considera que el artículo 8.º de la Ley 418, modificado por el artículo 1.º de la Ley 1779 indicó que: i) el cumplimiento de los acuerdos serían verificados por las instancias nacionales e internacionales que designen las partes de común acuerdo; ii) Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta.

68. Asimismo, que el Presidente de la República y el Comandante del Estado Mayor Central de las FARC EP suscribieron el Acuerdo Final, que adopta, a su

---

[47] http://dle.rae.es/?id=beG104NJ
[48] Corte Constitucional, sentencia C 054 de 10 de febrero de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

vez, como mecanismo de verificación y de implementación la CSIVI, con la función de seguimiento, impulso y verificación conjunta de la implementación legislativa del Acuerdo Final, la cual fue reproducida en el Decreto acusado y debe ser desarrollada sin perjuicio de las competencias asignadas al Congreso de la República.

69. Esta función de constatación de los desarrollos normativos del Acuerdo Final, desarrollada en el Decreto reglamentario, guarda total coherencia con lo acordado entre el Presidente de la República y el Comandante del Estado Mayor Central de las FARC EP, teniendo en cuenta que, conforme lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia citada *supra* el Acuerdo Final de Paz es el referente de desarrollo y validez de las normas de implementación.

70. En efecto, a juicio de la Sala, dicha función consiste en la comprobación de que el contenido de los proyectos de actos legislativos, de ley y de decretos se ajusten a lo acordado por las partes, lo cual no impide que el Congreso de la República pueda deliberar y realizar las modificaciones que considere pertinentes, siempre y cuando respete los pilares fundamentales del Acuerdo: iniciativa legislativa que a juicio de esta Sala se preserva con la expresión *[…] Lo anterior sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República […]"*, garantizando así la sujeción a las disposiciones constitucionales.

71. Cabe precisar que la función de la CSIVI se da en cumplimiento de los principios de la buena fe y de conexidad para cumplir con lo establecido en el Acuerdo Final por parte de las autoridades, señalados por la Corte Constitucional en la sentencia C-630 de 2017 citada *supra*, los cuales no implican la alteración de las competencias constitucionales y legales.

72. En efecto, conforme a la interpretación realizada por la Corte Constitucional, se tiene que al Presidente de la República le corresponde ejercer sus competencias constitucionales para la implementación del Acuerdo Final mediante *"[…] decisiones administrativas o de política pública dentro del ámbito de competencia de las autoridades que integran la Rama Ejecutiva del poder público, otros contenidos podrán serlo en ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en el Acto Legislativo 01 de 2016;* ***o la iniciativa frente a otras autoridades, particularmente el Congreso, para que fijen los contenidos que se incorporaran al ordenamiento jurídico*** *[…]".*

73. Respecto a las funciones del Congreso de la República en la implementación del Acuerdo Final, la citada sentencia señaló que: i) tiene de manera preferente la labor de implementación normativa del Acuerdo Final; ii) por la cláusula general de competencia de la que es titular, su deber está encaminado a construir fórmulas que desarrollen los instrumentos para la superación del conflicto armado y el logro de la paz y iii) esta competencia radica en su capacidad para deliberar y decidir las iniciativas sometidas a su consideración, cuyo debate debe realizarse bajo el respeto del núcleo mínimo de la autonomía legislativa y su competencia se restringe por los principios de buena fe y conexidad, pudiendo realizar las modificaciones que tengan como propósito facilitar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final, *"[…] Así, se pondera la autonomía legislativa y la separación de poderes, con la obligación de actuar de buena fe y colaborar armónicamente al propósito de lograr una paz estable y duradera […]".*

74. Con base en la razones expuestas, se colige que: i) la CSIVI es una instancia conjunta entre el Gobierno Nacional y los representantes de las FARC EP para, entre otras funciones, el impulso y seguimiento a la implementación normativa del Acuerdo Final; ii) si bien la CSIVI realiza un examen previo, este estudio es de constatación y verificación, desarrollado dentro del principio de colaboración armónica para el propósito de lograr una paz estable y duradera y no comporta un poder de veto al trámite para la formación de decretos, leyes y los actos legislativos en general; y iii) esta función debe entenderse en aplicación de los principios de buena fe y conexidad para la implementación del Acuerdo Final analizados por la Corte Constitucional en la sentencia citada *supra*, la cual, en principio, no desborda las competencias atribuidas constitucionalmente al Presidente de la República y al Congreso de la República, los cuales conservan la iniciativa legislativa consistente en la deliberación y modificación de los proyectos que desarrollen la normativa de implementación del Acuerdo Final, en los términos desarrollados *supra.*

75. Por tanto, es necesario realizar un análisis de fondo sobre la legalidad del acto acusado, análisis que de hecho, implica agotar las etapas del proceso y el estudio respectivo en la sentencia; no en una etapa preliminar como la que ocupa a la Sala, y sin que esta decisión implique un prejuzgamiento, conforme lo señala el artículo 229 de la Ley 1437.

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

III. RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la providencia proferida el 2 de marzo de 2018 que decretó la suspensión provisional de los efectos del numeral 6.º del artículo 3.º del Decreto 1995 de 7 de diciembre de 2016, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR la suspensión provisional de los efectos del numeral 6.º del artículo 3º del Decreto 1995 de 7 de diciembre de 2016, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: En firme esta providencia, por Secretaría **REMITIR** el expediente al Despacho de origen, para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión celebrada en la fecha.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado