

II. EXPEDIENTE D-11664 AC -SENTENCIA C-309/17 (Mayo 10)
M.P. Hernán Correa Cardozo

1. Norma acusada

**"DECRETO 1391 DE 2016
(agosto 30)**

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales en particular en desarrollo de los artículos 103 de la Constitución Política y el artículo 1 ° de la Ley 1806 de 2016 y

CONSIDERANDO:

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

Que el artículo 1° de la Ley 1806 de 2016 autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a someter «a consideración del pueblo mediante plebiscito, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera».

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

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

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

DECRETA:

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

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

«¿Apoya usted el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera?».

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

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

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

Artículo 4. Acompañante para votar. De conformidad con lo establecido en el artículo 163 de la Ley 1 de 1994, los ciudadanos que padezcan limitaciones y dolencias físicas que les impidan valerse por sí mismos, podrán ejercer derecho al sufragio acompañados hasta el interior del cubículo de votación, sin perjuicio del secreto del voto. Así mismo, bajo estos lineamientos, podrán ejercer el derecho al voto las personas mayores de ochenta (80) años o quienes padezcan problemas avanzados de visión.

Las autoridades electorales y de policía les prestarán toda la colaboración necesaria y darán prelación en el turno de votación a estas personas.

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 10. Ley seca. Quedan prohibidos en todo el territorio nacional la venta y el consumo de bebidas embriagantes desde las seis (6) de la tarde del día sábado 1º de octubre hasta las seis (6) de la mañana del día lunes 3 de octubre de 2016. Las infracciones a lo dispuesto en este artículo serán sancionadas por los alcaldes, inspectores de policía y comandantes de estación de acuerdo con lo previsto en los respectivos Códigos de Policía. **Artículo 11. Porte de armas.** Las autoridades militares de que trata el artículo 32 del Decreto Ley 2535 de 1993 adoptarán las medidas necesarias para la suspensión general de los permisos para el porte de armas en todo el territorio nacional, desde el viernes 30 de septiembre hasta el miércoles 5 de octubre de 2016, sin perjuicio de las autorizaciones especiales que durante estas fechas expidan las mismas. **Parágrafo.** Las autoridades militares de que trata este artículo podrán ampliar este término de conformidad con lo que recomienden los Consejos Departamentales de Seguridad, para prevenir posibles alteraciones del orden público.

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

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

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

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

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 1391 de 2016, por los cargos analizados, y advertir al Gobierno Nacional (Presidencia de la República, Ministerio del Interior y Ministerio de la Cultura) sobre la necesidad de mantener canales de comunicación permanentes con los pueblos étnicamente diferenciados y las personas con discapacidad del país, con miras a

asegurar su participación ciudadana en la etapa de implementación de los acuerdos celebrados entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las Farc-EP.

3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del decreto 1391 de 2016 *"Por el cual se convoca a un plebiscito y se dictan otras disposiciones"*, con la advertencia a la Presidencia de la República, Ministerio del Interior y Ministerio de Cultura, sobre la necesidad de mantener canales de comunicación permanente con los pueblos étnicamente diferenciados y las personas con discapacidad del país, con miras a asegurar su participación ciudadana en la etapa de implementación de los acuerdos celebrados entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las Farc-EP.

De manera previa, la Corte puntualizó que, de conformidad con el artículo 241 numeral 3º de la Constitución Política, tiene competencia para el control del acto complejo del plebiscito tanto en relación con su convocatoria como con su realización, incluyendo los resultados.

Al abordar el estudio de los cargos, la Corte encontró que el cargo según el cual el plebiscito se efectuó con un acuerdo parcial, pues aún existían aspectos por negociar, carece de certeza, pues de acuerdo con la información pública disponible en portales de internet igualmente públicos, es un hecho notorio que el Acuerdo Final sometido a votación del pueblo el 2 de octubre de 2016 se hallaba disponible en su integridad desde el 26 de agosto de 2016.

Con respecto al cargo sobre ausencia de divulgación del acuerdo en todas las lenguas o idiomas de los pueblos indígenas, toda vez que sólo fue traducido a 6 lenguas, de 65 existentes en el país y, además no fue llevado al sistema de escritura braille, para facilitar su acceso a las personas con discapacidad visual, la Sala inició su análisis a partir de la obligación estatal de adelantar la publicación y divulgación de los acuerdos, prevista en el artículo 5º de la Ley 1806 de 2016, conforme con lo expresado en la sentencia C-379 de 2016 y, encontró que no existe una orden o un mandato específico que consista en la traducción del acuerdo en todas las lenguas y formatos descritos.

La Corporación estableció que existe una diferencia relevante entre publicación y divulgación. La primera se refiere al deber del Gobierno Nacional de publicar, a través de los medios oficiales establecidos por la Ley (y específicamente por la Estatutaria sobre el plebiscito especial) la integridad del acuerdo suscrito con las Farc EP. Este, era un documento de cerca de 300 páginas, que comprendía seis grandes temas, y que, en algunos aspectos involucraba conceptos jurídicos y políticos de relativa complejidad. Este acuerdo fue negociado y suscrito en castellano, idioma oficial del país, compartido por las partes en la negociación. Sin embargo, una vez satisfecha la publicación del acuerdo, la obligación siguiente radicaba en su adecuada difusión, transparente y veraz.

La divulgación, como se puede constatar en los distintos numerales del artículo 5º de la Ley Estatutaria 1806 de 2016, incluye también la presentación de síntesis informativas sobre los puntos centrales del acuerdo, así como el diseño de la citada estrategia de divulgación con un criterio de diversidad. Esta diferencia entre publicación integral y estrategia compleja de divulgación (que incluye diversos medios de comunicación, idiomas de pueblos étnicamente diferenciados, y formatos para el acceso al documento por parte de las personas con discapacidad) permite encontrar el equilibrio adecuado entre las posiciones del demandante, el Procurador General de la Nación, las entidades invitadas y los demás intervinientes en este proceso.

Para cumplir con la obligación constitucional, no basta con traducir el Acuerdo, o una síntesis de sus puntos principales, a 6 lenguas o idiomas de pueblos étnicamente diferenciados. Pero, sí es posible desarrollar una estrategia basada en la traducción sucesiva a todos los idiomas del país de, al menos, los elementos centrales que componen los acuerdos de paz.

En este contexto, la Sala constató que el Ministerio de Cultura, de una parte, y el Instituto Nacional de Ciegos (INCI) asumieron esta tarea con posterioridad a la publicación del Acuerdo Final. Según la información suministrada por el Ministerio de Cultura, se hicieron traducciones sucesivas del acuerdo, básicamente, durante todo el mes de septiembre de 2016, es decir, previa la votación de plebiscito especial para la paz. Además, el INCI, en asocio con el Centro de Memoria Histórica efectuó dos jornadas de divulgación de los acuerdos para personas con discapacidad visual.

La Corte encontró que: 1) El Gobierno Nacional asumió la tarea de divulgación diferencial de los acuerdos de un modo satisfactorio. Se constató que algunas traducciones terminaron pocos días antes de la votación, y encuentra que no existe una explicación acerca de las lenguas e idiomas a las que no fueron traducidos los acuerdos, así como la incongruencia en el número de idiomas a los que llegó la síntesis, que varía entre 56 y 62. 2) La existencia de estos acuerdos en ese conjunto de idiomas demuestran también que el carácter oneroso de esta obligación, no justifica que se pospongan indefinidamente. El hecho de que en un tiempo menor a un mes se haya logrado el estado de cosas descrito demuestra que, en un trabajo serio y coordinado, que en sí mismo contribuye al fomento del diálogo intercultural y la construcción del Estado pluralista y multicultural, puede hacer realidad esta obligación en otros escenarios. 3) Por ello, no basta con hablar de una obligación progresiva para justificar su incumplimiento.

Primero, porque ya existen mínimos definidos constitucionalmente, tanto para los documentos que podrían tener algún interés para los pueblos indígenas, pero no inciden directamente en sus derechos, como para aquellos que directamente les conciernen y que deben ser traducidos oficiosamente por las autoridades competentes¹, y porque en el ámbito del plebiscito llevar información veraz y transparente sobre el contenido mínimo de todos los acuerdos a los pueblos étnicamente diferenciados era un imperativo directo. 4) La Corte Constitucional observó el alto nivel de cumplimiento de la obligación de divulgación con criterio diferencial, aunque manifiesta la necesidad de consolidar este proceso, pues después del plebiscito del 2 de octubre, la participación de toda la sociedad y de los pueblos indígenas y otras comunidades étnicamente diferenciados en sede de implementación de los acuerdos es imprescindible.

En consecuencia, la Corporación concluyó que la orden de divulgación diferencial del acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y la Guerrilla de las Frac-EP, derivada de la Ley Estatutaria 1806 de 2016 y la sentencia C-379 de 2016, no fue desconocida en la convocatoria y realización del plebiscito del 2 de octubre de 2016.

La Corte indicó, sin embargo, que esto no significa que el mandato resultó satisfecho con la simple transcripción de una síntesis a seis idiomas, pues un mandato de optimización no es una declaración de intención indefinida en el tiempo sino que se extiende al máximo de las posibilidades fácticas y jurídicas de divulgación diferencial, a pesar de ello, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, sí emprendió una estrategia constitucionalmente admisible, que consistió en la traducción de la síntesis, durante los días de agosto y septiembre pasados (previos a la votación popular), en la que se llevó a cabo una traducción a un número de entre 56 y 62 lenguas e idiomas indígenas, y se hizo a través de un proceso colaborativo que redunda positivamente en la construcción de un diálogo intercultural y multidisciplinario.

Por lo tanto, la Sala declaró la asequibilidad del Decreto 1391 de 2016 por los cargos estudiados, y advirtió al Gobierno Nacional para que continúe en el proceso de difusión constante de los acuerdos y las normas de implementación entre los pueblos étnicos y las personas con discapacidad que no puedan acceder a su contenido en castellano.

4. Salvamento de voto parcial

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** salvó parcialmente el voto en cuanto la decisión no tuvo en cuenta que, en materia de plebiscitos, el control que le corresponde a la Corte, si bien es posterior es, igualmente, automático, según se desprende del Artículo 241-3 de la Constitución. Es posterior, agregó, en cuanto se ejerce luego de expedido el

acto de convocatoria. El control de los plebiscitos, por otra parte, debe ser ejercido por la Corte en dos momentos diferenciados, a saber: i) respecto de su convocatoria, y ii) respecto de su realización. La convocatoria la realiza el Presidente previo un procedimiento especial que se encuentra regulado en la ley de los mecanismos de participación y, en este caso, en la Ley 1806 de 2016, mientras que la realización del plebiscito se adelanta mediante un proceso electoral cuya dirección y organización corresponde a las autoridades electorales, conforme al procedimiento previsto en el Código Electoral y las disposiciones especiales de la normatividad que regula este mecanismo de participación. El acto con el que culmina la realización del plebiscito es un acto de contenido electoral cuyo control corresponde al Consejo de Estado, de conformidad con el Artículo 237-7 de la Constitución. Resulta evidente, en consecuencia, que mientras el legislador no regule el control que corresponde a la Corte respecto de la realización del plebiscito, cuyo procedimiento se encuentra sometido a reserva de ley estatutaria, la Corte no podrá ejercer dicho control.

¹ Sentencia C-274 de 2013