



**ACCIÓN POPULAR / CONFIRMACIÓN DE LA SENTENCIA – Que negó pretensiones / ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA – Contempló la participación de las víctimas y medidas de reparación integral para ellas**

[L]a Sala concluye que la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo del Cauca, el 13 de mayo de 2017, debe confirmarse, comoquiera que los argumentos expuestos en el recurso de apelación presentado por la parte actora carecen de sustento fáctico, jurídico y probatorio. (...) Precisamente, en la negociación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se permitió la participación de los colombianos desde diferentes ámbitos, como por ejemplo en la formulación de propuestas para la solución del conflicto y en foros regionales, así como nacionales; se garantizó la intervención de las víctimas en la Mesa de Diálogos en La Habana; además, se difundió, por varios medios de comunicación, los puntos estudiados por las partes; y a través de comunicados conjuntos, se informó sobre los avances y acuerdos a los que se llegaba en cada reunión. Igualmente, el Acuerdo Final supra, incluyó medidas de reparación integral para la construcción de paz a favor de las víctimas del conflicto con las FARC, con fundamento en los principios de reconocimiento de responsabilidad frente a las víctimas del conflicto; la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto; participación de las víctimas del conflicto, por diferentes medios y momentos; el esclarecimiento de la verdad sobre lo sucedido a lo largo del conflicto, incluyendo sus causas, orígenes y efectos; la reparación de las víctimas por los daños que sufrieron a causa del conflicto; y las garantías de protección y seguridad a las víctimas.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

Bogotá, D.C., treinta (30) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 19001-23-33-000-2014-00258-02(AP)**

**Actor: CECILIA ACOSTA DE MUÑOZ**

**Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

Referencia: Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

Asunto: Apelación de la sentencia proferida, en primera instancia, el 13 de marzo de 2017, por el Tribunal Administrativo del Cauca, mediante la cual se negó las pretensiones de la demanda.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**



La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 13 de marzo de 2017, por el Tribunal Administrativo del Cauca, a través de la cual se negó las pretensiones de la demanda.

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

## I. ANTECEDENTES

### La demanda

1. La señora Cecilia Acosta de Muñoz, en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos establecido en el artículo 88 de la Constitución Política y reglamentado por las leyes 472 de 5 de agosto de 1998<sup>1</sup> y 1437 de 18 de enero de 2011<sup>2</sup>, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Cauca<sup>3</sup> para que se protejan los derechos de la población campesina, indígena y afro a la paz, a la seguridad y a la defensa del patrimonio público.

2. La parte actora adujo como fundamentos fácticos de la demanda, los siguientes:

2.1. Que una de las políticas del Gobierno Nacional, para la fecha de la presentación de la demanda, 9 de junio de 2014<sup>4</sup>, consistía en adelantar el proceso de paz con las Fuerzas Revolucionarias de Colombia –FARC-<sup>5</sup>.

2.2. Que los diálogos y negociaciones del Gobierno Nacional con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-, se adelantan en medio de operaciones de guerra, lo cual en criterio de la parte actora, afecta el desarrollo social y económico del pueblo colombiano<sup>6</sup>.

2.3. Que a partir del mes de agosto de 2010, el Departamento del Cauca es un escenario de recrudecimiento de los enfrentamientos entre la Fuerza Pública y las Fuerzas Armadas Revolucionarias –FARC-, lo cual, en criterio de la parte actora, ha ocasionado ruinas materiales, sociales y ecológicas, así como el desplazamiento forzado de la población<sup>7</sup>.

2.4. Que, a la fecha de presentación de la demanda, “*El común de la gente*” no tiene conocimiento de los acuerdos a los que habían llegado el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-<sup>8</sup>.

2.5. Que la parte actora comparte el proceso de paz, pero le preocupa que el constituyente primario este relegado<sup>9</sup>.

2.6. Que la población caucana, en especial, la que habita en zonas rurales, “*sobrevive*” en un ambiente generalizado de terror, miedo, desmoralización, inseguridad, pesimismo, depresión, ansiedad, etc.<sup>10</sup>.

2.7. Que la grave situación de guerra en la que se encuentra el Departamento del Cauca, fue reconocida por el entonces Presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos Calderón<sup>11</sup>.

<sup>1</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

<sup>2</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

<sup>3</sup> De conformidad con la corrección de la demanda, visible a folios 59 a 63

<sup>4</sup> Folio 46

<sup>5</sup> Hecho 1 de la demanda y su corrección (fl. 39 y 59)

<sup>6</sup> Hecho 2 Ibidem

<sup>7</sup> Hecho 3 Ibidem

<sup>8</sup> Hecho 4 Ibidem

<sup>9</sup> Hecho 5 de la demanda y su corrección (fl. 40 y 60)

<sup>10</sup> Hecho 6 Ibidem

<sup>11</sup> Hecho 7 Ibidem



2.8. Que mediante petición de fecha 10 de febrero de 2014, la parte actora le solicitó al entonces Presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos Calderón, “[...] adoptar las medidas necesarias para la protección de carácter político, económico, social y ecológico de los derechos e intereses colectivos amenazados o violados de la población del DEPARTAMENTO DEL CAUCA, tales como los derechos A LA PAZ, A LA SEGURIDAD, LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO, LA VIDA, LA SALUD, LA INTEGRIDAD, LA TRANQUILIDAD, etc., con ocasión del Proceso de Paz que viene adelantando el Gobierno Nacional con la Guerrilla de LAS FARC, en la ciudad de La Habana, República de Cuba [...]”<sup>12</sup>.

2.9. Que, por medio del oficio núm. OFI14-00019966/JMSC 31120 de 7 de marzo de 2014, el Alto Comisionado para la Paz respondió de forma abstracta la petición *supra*<sup>13</sup>.

3. Asimismo, en la demanda, en el acápite denominado “DERECHO O INTERÉS COLECTIVO AMENAZADO O VULNERADO”, la parte actora reiteró por una parte, que la escasa influencia del constituyente primario en el proceso de paz y la falta de información sobre el particular, viola el derecho a la paz y, por la otra, que el conflicto armado afecta el patrimonio público, en tanto el presupuesto destinado a la guerra debe canalizarse para lograr desarrollo social y económico del país.

#### **Pretensiones de la demanda**

4. Las pretensiones invocadas en el escrito de la demanda, son las siguientes<sup>14</sup>:

“[...]”

*PRIMERA: Que se ordene al Señor Presidente de la República de Colombia, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, Dr. JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN, o a quien haga sus veces, adoptar las medidas necesarias de protección de carácter político, económico, social y ecológico de los derechos e intereses colectivos amenazados o violados de la población campesina, indígena y afro del DEPARTAMENTO DEL CAUCA, tales como los derechos A LA PAZ, A LA SEGURIDAD, LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO y otros derechos e intereses colectivos conexos, por ser un territorio de GUERRA, considerando a la mencionada entidad territorial con un enfoque diferencial, con el fin de destinar los recursos necesarios para la inversión económica, social y ecológica para el desarrollo de la deprimida Comunidad Caucana.*

*SEGUNDA: Que se ordene al Señor Presidente de la República de Colombia, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, Dr. JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN, o quien haga sus veces, consultar al pueblo colombiano si está o no de acuerdo con la continuación del Proceso de Paz que viene adelantando el GOBIERNO NACIONAL con la Guerrilla de las FARC, en La Habana, República de Cuba, a través de los mecanismos de participación ciudadana señalados en el artículo 103 de la Constitución Política de 1.991.*

*TERCERA: Que se ordene al Señor Presidente de la República de Colombia, como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, Dr. JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN o quien haga sus veces, la publicación en el DIARIO OFICIAL de los ACUERDOS hasta ahora logrados entre los negociadores del GOBIERNO NACIONAL y los negociadores de la Guerrilla de LAS FARC, en la ciudad de La Habana, República de Cuba [...]”<sup>15</sup>*

#### **Contestación de la demanda**

<sup>12</sup> Hecho 8 de la demanda y su corrección. Folio 60

<sup>13</sup> Hecho 9 de la demanda y su corrección (Fl. 40 y 60)

<sup>14</sup> De conformidad con la corrección de la demanda, visible a folios 59 a 63

<sup>15</sup> Folio 62



5. La Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República<sup>16</sup>, por conducto de apoderada, se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en que no ha vulnerado los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.
6. Aseveró que el Presidente de la República tiene facultades constitucionales y legales para adelantar procesos de negociación con grupos armados, organizados y al margen de la ley, con el objeto de lograr la paz y conservar el orden público.
7. Destacó que, según el Comunicado Conjunto núm. 55 de 2015 de la Mesa de Negociaciones de La Habana, se logró que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC- suspendiera, de manera unilateral, las acciones ofensivas y que el Gobierno Nacional iniciara un proceso de desescalamiento de las acciones militares. Por ello, consideró la entidad demandada, no le asiste razón a la parte actora cuando afirma que las negociaciones de paz se llevan a cabo en un ambiente de guerra.
8. Se refirió a las actividades llevadas a cabo por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz en el Departamento del Cauca, en el marco del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto Armado, como el apoyo y acompañamiento en la estrategia de Gestores de Paz, sesiones de pedagogía para la construcción de la paz desde el entorno local, participación en foros, así como en reuniones para sensibilizar a los actores territoriales sobre el Acuerdo de La Habana, entre otras.
9. Aseveró que en el Proyecto de Diálogos y Capacidades para la Paz que lidera la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, se ha priorizado el Cauca, lo cual, en su criterio, permite planear estrategias en beneficio de ese territorio.
10. Sostuvo que la pretensión primera de la demanda es abstracta, comoquiera que la parte actora omitió precisar el tipo de medidas que se deben adoptar para proteger los derechos e intereses colectivos que considera vulnerados.
11. Asimismo, afirmó que el Gobierno Nacional tiene claro el papel trascendental del Constituyente Primario en las decisiones que afectan la vida del Estado y, por ello, en el numeral 6.º del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se estableció la refrendación para permitir que el pueblo se pronuncie frente a lo acordado en La Habana. Agregó que la Presidencia de la República apoyó el Proyecto de Ley Estatutaria 94 de 2015 Senado – 156 de 2015 Cámara, mediante la cual se regula el plebiscito para la refrendación del referido Acuerdo.
12. También sostuvo que los acuerdos no se han celebrado “*de espaldas al País*”, comoquiera que el Jefe de la Delegación del Gobierno Nacional ha realizado intervenciones públicas y periódicas, desde Colombia y Cuba, con el objeto de informar, de forma detallada, sobre los puntos acordados. En efecto, destacó que en la mesa de conversaciones, es posible participar, por medio de los siguientes mecanismos: i) el envío de propuestas en formatos físicos y electrónicos; ii) en el caso de expertos en los temas de la agenda, directamente en la Mesa de Negociación; y iii) en los foros nacionales realizados por Naciones Unidas y la Universidad Nacional.
13. En criterio de la entidad demandada, gracias a los mecanismos de participación, se han recibido más de sesenta y tres mil cincuenta y siete (63.057) propuestas de colombianos, las cuales nutren las discusiones y los acuerdos en la Mesa de Negociación.
14. Aseveró que también se cuenta con medios digitales de difusión que permite a cualquier persona acceder a las declaraciones y noticias más importantes del Acuerdo de Paz y que “[...] *El Gobierno no está esperando un apoyo desinformado de los colombianos, todo lo contrario, ha hecho un gran esfuerzo de difusión y publicación de lo acordado con el interés de mostrar con transparencia los avances e invitar a los*

---

<sup>16</sup> Folios 151 a 173



*ciudadanos para que de esta misma forma se apropien de esto y lo replique a sus propias realidades en las regiones [...]»<sup>17</sup>.*

15. En criterio de la entidad demandada, luego de la firma del Acuerdo Final, resulta trascendental el apoyo y la participación de las comunidades para la formulación, puesta en marcha y evaluación de todos los planes, programas y medidas para lograr la paz.

16. Informó que, para la fecha de contestación de la demanda, 30 de junio de 2016<sup>18</sup>, por una parte, se habían logrado acuerdos sobre las víctimas, el desarrollo agrario integral, la participación política y ciudadana así como las drogas ilícitas; y, por la otra, se estaban trabajando temas que permitieran finalizar el conflicto armado, como el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, la dejación de armas, el esquema de reincorporación a la vida civil y las garantías de seguridad.

17. Afirmó que, con ocasión del Acuerdo de Menores, se instaló la Mesa Técnica encargada de la elaboración del protocolo para la salida de los menores de quince (15) años de los campamentos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC–, así como del plan transitorio de acogida.

18. Por último, manifestó que no es posible que los acuerdos de paz sean publicados en el Diario Oficial, porque hasta la fecha de contestación de la demanda, se habían logrado acuerdos parciales y la viabilidad jurídica del Acuerdo Final se derivará de los mecanismos que establezca el Acto Legislativo para la Paz.

19. A juicio de la apoderada de la Nación - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la falta de publicación de los acuerdos en el Diario Oficial no afecta el núcleo esencial del derecho a la paz.

#### **Actuaciones en primera instancia**

20. Inicialmente, el Tribunal Administrativo del Cauca, mediante auto proferido el 26 de mayo de 2015<sup>19</sup>, rechazó la demanda por considerar que el asunto no es susceptible de control judicial por medio de la acción popular, toda vez que el Presidente de la República goza de amplias competencias para celebrar el Acuerdo de Paz.

21. Sin embargo, la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto proferido el 11 de diciembre de 2015<sup>20</sup>, revocó la decisión de rechazo, con fundamento en que las acciones populares únicamente pueden rechazarse cuando no se corrige la demanda, luego de su inadmisión, o no se cumple con el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 144 de la Ley 1437.

22. En consecuencia, el Tribunal Administrativo del Cauca, mediante auto proferido el 21 de abril de 2016<sup>21</sup>, admitió el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos; ordenó notificar a las entidades demandadas y al Ministerio Público, así como informar a la comunidad general acerca de la existencia del proceso.

23. La audiencia especial de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el día 12 de julio de 2016 y se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio de las partes interesadas<sup>22</sup>.

24. Una vez vencido el periodo probatorio, mediante auto proferido el 26 de agosto de 2016<sup>23</sup>, se corrió traslado común a las partes por el término de cinco (5) días para que presentaran sus alegatos de conclusión de conformidad con el artículo 33 de la Ley 472.

---

<sup>17</sup> Folio 170

<sup>18</sup> Folios 149 a 151

<sup>19</sup> Folios 67 a 74

<sup>20</sup> Folios 91 a 117

<sup>21</sup> Folios 121 a 126

<sup>22</sup> Folio 227 a 229

<sup>23</sup> Folio 231



## La sentencia proferida, en primera instancia

25. El Tribunal Administrativo del Cauca, mediante sentencia proferida, en primera instancia, el 13 de marzo de 2017, dispuso en su parte resolutive, lo siguiente:

“[...]

**PRIMERO.- NIÉGANSE** (sic) las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-**En firme esta decisión, archívese el expediente [...]<sup>24</sup>.

26. El Tribunal a quo, se refirió al derecho colectivo a la paz y a la procedencia de la acción popular.

27. Afirmó que, con fundamento en los artículos 115 y 189 de la Constitución Política, desde septiembre de 2012, el Gobierno Nacional inició negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-, con el objeto de lograr la paz y que, en este contexto, se expidió la Ley Estatutaria 1806 de 24 de agosto de 2016, por medio de la cual se reguló el plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

28. Recordó que el plebiscito se llevó a cabo el 2 de octubre de 2016, en virtud del cual, la mayoría de las personas que ejercieron su derecho al voto, no apoyaron el Acuerdo Final de Paz. Sostuvo que, en consecuencia, el Acuerdo fue re negociado y, finalmente, el Congreso de la República, lo refrendó.

29. Manifestó que para la fecha en que se profirió la sentencia, el Acuerdo Final ya se encontraba implementado, el cual, en su criterio, establece una serie de medidas encaminadas a materializar y proteger los derechos constitucionales de todos los colombianos. Con fundamento en lo anterior, concluyó lo siguiente:

“[...] Así las cosas, se concluye por la Sala que las negociaciones adelantadas por el Gobierno Nacional no constituyen una vulneración de los derechos colectivos expuestos en la demanda, aún así, como dichos acuerdos fueron publicados y hubo participación de la ciudadanía para aprobar o improbar los mismos, colma lo pedido por la actora y, viene a configurarse en consecuencia una carencia actual de objeto, porque cualquier orden del Juez Constitucional no surtiría ningún efecto por haber cesado la conducta presuntamente violatoria de los derechos colectivos reclamados [...]<sup>25</sup>

## Recurso de apelación

30. La Sala procede a realizar un resumen de los argumentos expuestos en el recurso de apelación presentado por la parte actora contra la sentencia proferida, en primera instancia<sup>26</sup>.

31. La parte actora, sostuvo que los hechos de la demanda se encuentran probados y que no es cierto que la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, se generara con ocasión de los diálogos de paz entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-, toda vez que, en su criterio, los daños causados a la población campesina, indígena y afro del Departamento del Cauca, fue producto del recrudescimiento de las confrontaciones militares con grupos insurgentes. Sobre el particular agregó:

<sup>24</sup> Folios 262 y 262 vto.

<sup>25</sup> Folio 262

<sup>26</sup> Folios 265 a 266



*[...] El juez de instancia hace consistir que la acción popular fue invocada por la actora “para la protección de los derechos colectivos, relativos a la defensa del patrimonio, a la seguridad y a la paz con motivos de los diálogos adelantados por el Gobierno Nacional con la insurgencia armada denominada Farc (sic) en la ciudad de La Habana”, siendo esto completamente falso, como se evidencia de los hechos expuestos en la demanda. Creo de muy buena fe que el señor MAGISTRADO no leyó la demanda, si la leyó no los entendió (sic) y si la entendió estaríamos rozando los límites del derecho penal, configurándose un posible delito de prevaricato. Al contrario, en el desarrollo del proceso expresé mi apoyo a los diálogos de paz, pero cosa diferente fue el reclamo que se hizo, en primer lugar la protección económica de las personas afectadas y desplazadas entre el año 2010 y 2015, que según fuente del mismo Gobierno y que aparece en expediente en el lik (sic) <http://mi.unidadvictimas.gov.co/>, para un total de 333.000 afectados que se encuentran alrededor de la ciudad de Popayán en cinturones de miseria.*

*Nunca he desconocido ni la competencia del señor Presidente de la República respecto de las negociaciones con los grupos armados ni la facultad para solicitar al Congreso la convocatoria a un plebiscito, y menos aún a los acuerdos que puedan llegar. Al respecto, se pedía la participación de los afectados en las mesas de diálogos en La Habana [...]”<sup>27</sup>*

32. Asimismo, la parte actora afirmó que, en virtud de los cargos que desempeñó en la Rama Judicial y en la Fiscalía General de la Nación, conoció la situación lamentable de los pueblos del sur, en tanto Popayán se convirtió en un campo de concentración que recibía a miles de personas desplazadas producto del “acorralamiento” de varios grupos armados contra la población.

#### **Actuación en segunda instancia**

33. El Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 4 de diciembre de 2017<sup>28</sup>, admitió el recurso de apelación presentado por la parte actora contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 13 de marzo de 2017, por el Tribunal Administrativo del Cauca.

34. Posteriormente, el Despacho sustanciador, por auto proferido el 1.º de marzo de 2018<sup>29</sup>, ordenó a las partes que presentaran sus alegatos y surtir traslado al Procurador Delegado ante esta Corporación con el fin que rindiera concepto.

#### **Alegatos de conclusión**

35. La Sala observa que en esta instancia procesal, presentó alegatos la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

36. La Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República<sup>30</sup>, por conducto de apoderada, solicitó que se confirme la sentencia apelada, porque no ha vulnerado los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.

37. En su criterio, actualmente existe un amplio marco jurídico que incluye la población del Departamento del Cauca, como parte de la Nación y destinataria del Acuerdo Final de Paz.

#### **Concepto de Ministerio Público**

38. El Procurador Sexto Delegado ante el Consejo de Estado, rindió concepto en

---

<sup>27</sup> Folio 265

<sup>28</sup> Auto visible a folio 275

<sup>29</sup> Auto visible a 280

<sup>30</sup> Folio 2



segunda instancia<sup>31</sup>.

39. En síntesis, sostuvo que carece de objeto analizar si la violación de los derechos colectivos se generó por los diálogos de paz o por el recrudecimiento de las confrontaciones militares, toda vez que los acuerdos están en ejecución; y agregó:

*“[...] Dicho eso, resulta claro para este despacho que, en el evento tal de que hubiese existido en algún momento la mentada afectación, ésta ya cesó, por lo que estaríamos frente a un caso de hecho superado, pues es de conocimiento público que en la actualidad no existen enfrentamientos bélicos entre las FARC y las Fuerzas Militares de Colombia [...]”<sup>32</sup>.*

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

40. A continuación, la Sala abordará el estudio de las siguientes cuestiones: i) Competencia de la Sala; ii) Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular; y iii) Planteamiento de los problemas jurídicos.

### Competencia de la Sala

41. Vistos: i) el artículo 16 de la Ley 472, sobre competencia para conocer de las acciones populares en segunda instancia; ii) el artículo 13 del Acuerdo 58 de 15 de septiembre de 1999, modificado por el artículo 1.º del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003<sup>33</sup>, sobre la distribución de asuntos entre las secciones del Consejo de Estado; y iii) el artículo 150 de la Ley 1437, modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012<sup>34</sup>, sobre competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia; esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas, en primera instancia, por los tribunales administrativos en el trámite de las acciones populares.

42. Agotados los trámites inherentes a la acción popular de que trata este asunto y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a proferir la sentencia correspondiente.

### Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular

43. El artículo 88 de la Constitución Política dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección *“[...] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]”*.

44. En desarrollo de la norma constitucional, el legislador expidió la Ley 472 que en su artículo 2.º define las acciones populares como *“[...] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]”* que se ejercen para *“[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]”*.

45. Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos, cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

46. Conforme con lo anterior, los supuestos sustanciales para que proceda el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos son: i) una acción u

<sup>31</sup> Folios 280 a 287

<sup>32</sup> Folios 287

<sup>33</sup> “Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado”

<sup>34</sup> Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones





omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y, iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

47. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, sin embargo “[...] *quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio [...]*”<sup>35</sup>.

48. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “*toda persona*” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

49. Finalmente, es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 y que corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

### **Planteamiento de los problemas jurídicos**

50. De acuerdo con el recurso de apelación, la Sala deberá determinar i) si la acción popular se promovió para proteger el patrimonio público, la seguridad y la paz; y ii) si en el ámbito de las negociaciones del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de la Paz Estable y Duradera, se permitió la participación de los colombianos, así como de las víctimas en la Mesa de Diálogos de La Habana y, finalmente, si el mismo contempla una protección de las víctimas del conflicto.

51. Para ello, la Sala procederá en el siguiente orden: i) Marco constitucional, legal y jurisprudencial del derecho e interés colectivo a la paz; ii) marco normativo y desarrollos jurisprudenciales del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; iii) Análisis y solución del caso concreto; y iv) Conclusiones de la Sala.

### **Marco normativo y desarrollos jurisprudenciales del derecho a la paz**

---

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, núm. único de radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).



52. En el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>36</sup>, se reconoció 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 todas las personas.

53. Reconociendo la importancia de la paz para la promoción y protección de los derechos humanos, así como el deber sagrado, a cargo de los estados, de garantizar que los pueblos vivan sin guerra, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 39/11 del 12 de noviembre de 1984, adoptó la Declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz, en la cual se proclamó solemnemente que los pueblos de nuestro planeta tienen el derecho sagrado a la paz y se declaró solemnemente que proteger el derecho de los pueblos a la paz y fomentar su realización es una obligación fundamental del Estado.

54. En la Declaración *supra* se destacó que para asegurar el ejercicio del derecho de los pueblos a la paz se requiere que la política de los estados este orientada hacia la eliminación de la amenaza de la guerra, así como a la renuncia del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Finalmente, llamó a todos los estados y a todas las organizaciones internacionales para que contribuyan **por todos los medios a asegurar el ejercicio del derecho de los pueblos a la paz mediante la adopción de medidas pertinentes en los planos nacional e internacional.**

55. Asimismo, la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante la Resolución 65/22 de 2010, reafirmó que la paz es un requisito fundamental para el pleno disfrute de todos los derechos humanos y recordó el deber de los estados de utilizar medios pacíficos para resolver cualquier controversia, cuya continuación probablemente ponga en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En las resoluciones 67/173 de 2012, 69/176 de 2014 y 73/170 de 2018, se reiteró la importancia de la promoción de la paz.

56. En este sentido, la Asamblea General de Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 2016, aprobó la Resolución 71/189, respecto de la Declaración sobre el Derecho a la Paz, en la cual se estableció lo siguiente:

- i) Toda persona tiene derecho a disfrutar de la paz de tal manera que se promuevan y protejan todos los derechos humanos y se alcance plenamente el desarrollo.
- ii) Los Estados deben respetar, aplicar y promover la igualdad y la no discriminación, la justicia y el estado de derecho y garantizar la liberación del temor y la miseria, como medio para consolidar la paz dentro de las sociedades y entre estas.
- iii) Los estados, las Naciones Unidas y los organismos especializados deben adoptar medidas sostenibles adecuadas para aplicar la Declaración sobre el Derecho a la Paz.

57. Dentro del marco normativo interno 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*

---

<sup>36</sup> Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), expedida el 10 de diciembre de 1948



comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente: *Constitución Política de Colombia [...] (Resaltado fuera del texto original)*

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

*“[...] Artículo 1º. 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 2º. 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 [...]” (Resaltado fuera de texto original).*

59. Asimismo, el artículo 22 de la Constitución Política, preceptúa que *“[...] la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento [...]”*:

60. Finalmente, 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 [...]”*

61. En el desarrollo de los citados artículos, la Corte Constitucional<sup>37</sup>, al estudiar la exequibilidad de la Ley 418 de 26 de diciembre de 1997<sup>38</sup>, 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<sup>39</sup>; ii) como un **fin esencial** que irradia el ordenamiento jurídico y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas<sup>40</sup> 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.

62. 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.

<sup>37</sup> Corte Constitucional, sentencia C-048 de 24 de enero de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>38</sup> “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”

<sup>39</sup> Preámbulo de la Constitución Política.

<sup>40</sup> Artículo 2 de la Constitución Política.



63. Asimismo, la Corte Constitucional<sup>41</sup> 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.

64. 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<sup>42</sup>, así:

i) 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 [...]”.

ii) En el preámbulo de la Carta de la Organización de Naciones Unidas<sup>43</sup>, 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 las pueblos [...]”.*

iii) En los preámbulos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>44</sup> y del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales<sup>45</sup>, 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.

65. Con estas previsiones como referente, la Corte Constitucional<sup>46</sup> y el Consejo de Estado<sup>47</sup> 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**

<sup>41</sup> Corte Constitucional, sentencia C-408 de 28 de junio de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>42</sup> 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 Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>43</sup> Aprobada por la Ley 13 de 24 de octubre de 1945 y en vigor para Colombia.

<sup>44</sup> Aprobado por la Ley 74 de 26 de diciembre de 1968 y en vigor para Colombia.

<sup>45</sup> Aprobado por la Ley 74 de 26 de diciembre de 1968 y en vigor para Colombia.

<sup>46</sup> Corte Constitucional, sentencia C-408 de 28 de junio de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>47</sup> 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.



66. 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.

67. 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.

68. 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 seis (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.

69. Para su implementación se promulgó el Acto Legislativo 01 de 7 de julio de 2016<sup>48</sup>, el cual en sus artículos 4.º y 5.º, señaló:

[...]

*Artículo 4.º. 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 [...]*

*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 [...]*

70. Conforme a lo señalado en el artículo 4.º del Acto Legislativo 01 de 2016<sup>49</sup>, 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<sup>50</sup>, 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<sup>51</sup> 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*

<sup>48</sup> 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

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> Corte Constitucional, sentencia C-225 de 18 de mayo de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.



*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" [...]<sup>52</sup>.***

71. Asimismo, como mecanismo de refrendación popular se expidió la Ley Estatutaria 1806 de 24 de agosto de 2016<sup>53</sup> 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.

72. La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-379 de 2016<sup>54</sup>, 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.

73. 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 [...]"*

<sup>52</sup> Corte Constitucional, sentencia C-179 de 13 de abril de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> Corte Constitucional, sentencia C-379 de 18 de julio de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



*“[...] la noción de Acuerdo Final concuerda con el de una ‘decisión de trascendencia 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 [...]”.*

*“[...] 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 [...]”.*

74. 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.

75. 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.

76. 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.

77. Respecto al mecanismo de refrendación, la Corte Constitucional<sup>55</sup> consideró:

*“[...] 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.*

<sup>55</sup> Corte Constitucional, sentencia C-160 de 9 de marzo de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



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.

78. Mediante el Acto Legislativo núm. 02 de 11 de mayo de 2017<sup>56</sup>, 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.

79. La Corte Constitucional, mediante la sentencia C- 630 de 11 de octubre de 2017<sup>57</sup>,

<sup>56</sup> "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".

<sup>57</sup> Corte Constitucional, sentencia C-630 de 11 de octubre de 2017. M.P. Luis Guillermo Vargas Silva y Antonio José Lizarazo Ocampo



declaró exequible el Acto Legislativo citado, en la cual concluyó:

i) 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.

ii) 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.

iii) 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 y solución del caso en concreto**

80. Visto el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio, para posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

81. La Sala procederá a apreciar y valorar **todas las pruebas decretadas y aportadas en primera y segunda instancia**, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 del Código General del Proceso aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en el recurso de apelación presentado por la parte actora contra la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo del Caldas.

82. En caso *sub examine*, se busca la protección de derechos e intereses colectivos en el ámbito de las negociaciones llevadas a cabo con el fin de lograr un acuerdo para la terminación del conflicto con las FARC. Si bien, a la fecha, ya se suscribió el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la Sala, con el objeto de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia y reconociendo la transcendencia del proceso de paz en la vigencia del orden jurídico justo colombiano, a continuación estudiará cada problema jurídico planteado en el recurso de apelación presentado por la parte actora contra la sentencia proferida, en primera instancia.

83. En primer orden, la parte actora sostuvo en el recurso de apelación que “[...] *El juez de instancia hace consistir que la acción popular fue invocada por la actora “para la protección de los derechos colectivos, relativos a la defensa del patrimonio, a la seguridad y a la paz con motivos (sic) de los diálogos adelantados por el Gobierno Nacional con la insurgencia armada denominada Farc (sic) en la ciudad de La Habana”, siendo esto completamente falso, como se evidencia de los hechos expuestos en la demanda. Creo de muy buena fe que el señor MAGISTRADO no leyó la demanda, si la leyó no los entendió (sic) y si la entendió estaríamos rozando los límites del derecho penal, configurándose un posible delito de prevaricato [...]”*<sup>58</sup>.

84. Sobre el particular, la Sala considera que la afirmación transcrita no corresponde a los fundamentos fácticos de la demanda, comoquiera que en el hecho 8.º, la parte actora sostuvo que mediante petición de fecha 10 de febrero de 2014, solicitó al entonces Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, “[...] *adoptar las medidas necesarias para la protección de carácter político, económico, social y ecológico de los derechos e intereses colectivos amenazados o violados de la población del DEPARTAMENTO DEL CAUCA, tales como los derechos A LA PAZ, A LA*

<sup>58</sup> Folio 245



**SEGURIDAD, LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO, LA VIDA, LA SALUD, LA INTEGRIDAD, LA TRANQUILIDAD, etc., con ocasión del Proceso de Paz que viene adelantando el Gobierno Nacional con la Guerrilla de LAS FARC, en la ciudad de La Habana, República de Cuba [...]”<sup>59</sup> (Resaltado fuera de texto original).**

85. Así las cosas, el argumento de apelación que se acaba de estudiar, no tiene vocación de prosperidad.

86. En segundo orden, al realizar una lectura integral de la demanda y del recurso de apelación, la Sala concluye que la parte actora manifestó su preocupación, porque los diálogos para llegar a un acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-, se estaban adelantando sin que cesaran los enfrentamientos militares con esa guerrilla. Precisamente, en el recurso de apelación insistió en los efectos que provocó el recrudecimiento de los enfrentamientos y citó el documento elaborado por Médicos Sin Fronteras sobre las consecuencias del conflicto interno armado<sup>60</sup> y una nota periodística en la que se resaltaba que el entonces Presidente de la República, Juan Manuel Santos, reconoció que el Departamento del Cauca era uno de los más afectados por la violencia, pero que no ordenaría un cese al fuego, porque eso impediría llegar a un acuerdo de forma rápida y fortalecería la guerrilla<sup>61</sup>.

87. Sobre el particular, la Sala encuentra que el 12 de julio de 2015, en el ámbito de las negociaciones del Acuerdo para la Terminación del Conflicto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-, se publicó el comunicado conjunto núm. 055, en el que se informaba que, por una parte, ese grupo guerrillero suspendería todo tipo de acciones ofensivas y, por la otra, el Gobierno Nacional podría en marcha un proceso de desescalamiento de las acciones militares:

“[...]”

### **III. En el entretanto:**

*Las FARC-EP, como medida de desescalamiento mantendrán la suspensión unilateral de todo tipo de acciones ofensivas.*

*Por su parte, el Gobierno Nacional a partir del 20 de julio pondrá en marcha un proceso de desescalamiento de las acciones militares, en correspondencia con la suspensión de acciones ofensivas por parte de las FARC-EP.*

*En todo caso el Gobierno Nacional y sus instituciones, en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, continuarán garantizando la protección de todos los colombianos y el cumplimiento de la ley en todo el territorio Nacional. El Gobierno continuará persiguiendo el delito y en ningún caso tolerará que ninguna organización al margen de la ley ejerza coerción sobre las comunidades mediante el uso de las armas. En cumplimiento de lo anterior el Gobierno Nacional promoverá el respeto y garantizará el libre ejercicio de los derechos fundamentales de todos los colombianos y las colombianas.*

*En cuatro meses, a partir de la fecha, cada una de las delegaciones hará una primera evaluación tanto del cumplimiento de estas medidas de desescalamiento, como de los resultados de los esfuerzos para agilizar los avances de la Mesa, y tomará las decisiones que considere pertinentes. Lo anterior sin perjuicio de la posibilidad de dar inicio al Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo, si se llega a un acuerdo*

[...]”<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Folios 40 y 60

<sup>60</sup> “Las Heridas menos visibles: Salud mental, violencia y conflicto armado en el sur de Colombia”. Médicos Sin Fronteras. Este documento obra a folios 1 a 30 del expediente.

<sup>61</sup> Nota visible a folio 30 vto. del expediente.

<sup>62</sup> Tomado de la página web: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/comunicado-conjunto-55-12-de-julio-de-2015-v1-3-1436723530.pdf>



88. Asimismo, el 7 de marzo de 2015, en el marco del desescalamiento y con el fin de generar condiciones de seguridad para los habitantes que se encontraban en zonas de riesgo, el Gobierno Nacional, suscribió con las FARC el “Acuerdo sobre Limpieza y Descontaminación del territorio de la presencia de Minas Antipersonal (MAP), Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) y Municiones sin Explotar (MUSE) o Restos Explosivos de Guerra (REG) en general”, cuyas fases principales fueron la selección de sitios, recopilación de información, limpieza y descontaminación con equipos multitareas, diálogo con las comunidades, verificación y entrega formal a autoridades nacionales, locales y comunidades. Para implementar este acuerdo, se expidió el Decreto 1019 de mayo 19 de 2015<sup>63</sup>, el cual fue compilado por el Decreto 1070 de 26 de mayo de 2015 “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Defensa”.

89. Si bien, días después del comunicado núm. 055, el 17 de julio de 2015, se presentó un hostigamiento en las instalaciones policiales del Municipio de Suarez Cauca<sup>64</sup>, según el oficio núm. OFI16-74395 MDN-DVPAIDE de 20 de septiembre de 2016, suscrito por el Director de Estudios Estratégicos del Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa Nacional, entre agosto de 2010 y agosto de 2016, en el Departamento del Cauca, las acciones subversivas, los actos de terrorismo, así como la cantidad de personas fallecidas y heridas de la fuerza pública disminuyeron, así<sup>65</sup>:

Cauca								
Variable	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
	AGO-DIC	ENE-DIC	ENE-DIC	ENE-DIC	ENE-DIC	ENE-DIC	ENE-DIC	
<b>Acciones subversivas</b>	10	65	50	28	42	21	3	
<b>Terrorismo</b>	11	66	107	52	38	51	13	
<b>Fuerza Pública</b>	<b>Asesinados</b>	28	66	49	36	37	21	4
	<b>Heridos</b>	44	203	198	231	101	114	36

90. En estas condiciones, los argumentos de la parte actora en relación con el cese al fuego y de los hostigamientos **durante** las negociaciones del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de la Paz, no encuentran fundamento jurídico ni probatorio.

91. En tercer orden, en relación con la manifestación de la parte actora, según la cual “El común de la gente” no tenía conocimiento de los acuerdos de paz, el constituyente primario quedó relegado y que el objetivo de la demanda era lograr “[...] la participación de los afectados en las mesas de diálogos en La Habana [...]”<sup>66</sup>, la Sala encuentra que para la negociación del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de la Paz Estable y Duradera, se establecieron como reglas de funcionamiento de la Mesa de Diálogo, entre otras, las siguientes<sup>67</sup>: i) elaborar informes periódicos para garantizar la transparencia del proceso; ii) comunicar, de forma conjunta, los avances de la mesa; y iii) garantizar la participación de los colombianos por medio de la recepción de propuestas sobre los puntos de la agenda, por medios físicos y electrónicos.

92. En consecuencia, mediante comunicado conjunto expedido por las partes negociadoras del Acuerdo *Supra*, el 29 de noviembre de 2012, se informó que se iba a poner en marcha “[...] la Página Web de la Mesa de Conversaciones para facilitar la

<sup>63</sup> Por el cual se dictan las disposiciones para implementar el “Acuerdo sobre Limpieza y Descontaminación del territorio de la presencia de Minas Antipersonal (MAP), Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) y Municiones sin Explotar (MUSE) o Restos Explosivos de Guerra (REG) en general”, suscrito el 7 de marzo de 2015 por el Gobierno nacional.

<sup>64</sup> Folio 115 Anexo

<sup>65</sup> Folio 145 Anexo

<sup>66</sup> Folio 265

<sup>67</sup> Este Acuerdo se encuentra en la página web: [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/acuerdo-general/Documentos%20compartidos/Acuerdo\\_General\\_para\\_la\\_terminacion\\_del\\_conflicto.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/acuerdo-general/Documentos%20compartidos/Acuerdo_General_para_la_terminacion_del_conflicto.pdf)



*difusión de los comunicados conjuntos y demás información proveniente de la Mesa, así como abrir el espacio de participación virtual que establece el Acuerdo [...]”<sup>68</sup>.*

93. Durante de la negociación y suscripción del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de la Paz Estable y Duradera, delegados del Gobierno Nacional y de las FARC –EP, expidieron más de cien (100) comunicados conjuntos en los que se informaba las reuniones que se llevaban a cabo, sus resultados y los puntos acordados. En efecto, en la página web <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/index.html>, se pueden descargar los referidos comunicados, así como los borradores de los acuerdos sobre el cese al fuego, la dejación de armas, logística, seguridad para los integrantes del mecanismo de monitoreo y verificación, dispositivos en terreno y zonas, cese al fuego, víctimas del conflicto, drogas ilícitas, participación política, desarrollo agrario integral, entre otros.

94. Igualmente, se implementó el sistema de participación de los ciudadanos y organizaciones, a través de propuestas sobre los puntos de la agenda. Según el comunicado conjunto de 8 de diciembre de 2013, “[...] *En total la Mesa de Conversaciones cuenta a la fecha con aproximadamente 17.000 propuestas sobre los 6 puntos establecidos en la Agenda del Acuerdo General. Todas las propuestas recibidas han sido sistematizadas, analizadas y reposan en medio electrónico para la consulta de ambas delegaciones [...]”*<sup>69</sup> (Resaltado fuera de texto original).

95. En ese documento, se precisó: i) que se emitió por televisión y radio nacional, propagandas sobre la participación en el proceso de paz, así como “*insertos*” en medios regionales de comunicación sobre el proceso de paz; ii) que se imprimió un millón (1.000.000) de guías de participación ciudadana y de organizaciones en el proceso de conversaciones, de las cuales se remitieron aproximadamente cuatrocientas (400) a cada municipio y quinientas mil (500.000) en los treinta y dos (32) departamentos de Colombia; y, iii) que se entregaron, de forma directa, veintitrés mil (23.000) paquetes, con material de participación ciudadana con copia del Acuerdo General, la Cartilla – Guía de Participación ciudadana y el formulario físico de participación, en espacios académicos, iniciativas sociales, encuentros de organizaciones de víctimas, defensores de derechos humanos, jóvenes y mujeres.

96. Asimismo, en el comunicado conjunto *supra*, se informó sobre los espacios de participación ciudadana y las mesas regionales, así:

[...]

### 1.2.3. Organización de espacios de participación

- *El tercer Foro Nacional la solución al problema de las drogas ilícitas (cuarto punto de la Agenda del Acuerdo General), tuvo lugar en Bogotá los días 24, 25 y 26 de septiembre y un capítulo adicional en San José del Guaviare realizado los días 1, 2 y 3 de octubre del presente año.*

- *El capítulo en Bogotá contó con la participación de representantes de todo el país, en particular de las regiones más afectadas por la producción, el consumo y el tráfico de drogas ilícitas, provenientes de distintos sectores como: gremios y organizaciones del sector empresarial; organizaciones y movimientos campesinos; organizaciones indígenas; organizaciones afro-descendientes; programas de desarrollo y paz e iniciativas nacionales y territoriales de paz; organizaciones juveniles; representantes de sectores educativo y*

<sup>68</sup>

[http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Comunicado%20Conjunto%2029%20de%20noviembre%20de%202012%20-%20Versi\\_n%20Espa\\_ol%20-%20PDF.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Comunicado%20Conjunto%2029%20de%20noviembre%20de%202012%20-%20Versi_n%20Espa_ol%20-%20PDF.pdf)

<sup>69</sup>

[http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20de%20Participaci\\_n%20-%202008%20de%20diciembre%202013.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20de%20Participaci_n%20-%202008%20de%20diciembre%202013.pdf)



cultural; iglesias; organizaciones especializadas vinculadas a los temas relacionados con la solución de las drogas ilícitas; prevención del consumo y sustitución de cultivos de uso ilícitos; organizaciones de mujeres; organizaciones defensoras de derechos humanos; organizaciones ambientalistas; organizaciones de víctimas; movimientos políticos y sociales; partidos políticos; sector académico, universidades y centros de investigación; centrales y organizaciones sindicales; organizaciones raizales y organizaciones LGBTI.

- La realización de este capítulo especial en San José del Guaviare, permitió recoger experiencias y aprendizajes propios de las regiones gracias a la participación de pobladores directamente afectados, con quienes se avanzó en la construcción de propuestas concretas para dar solución al problema de las drogas ilícitas con enfoque territorial.

- El Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional y el Sistema de Naciones Unidas en Colombia organizaron los foros y sistematizaron la información recogida en las relatorías, las ponencias, intervenciones y los documentos depositados en los buzones y elaboraron un informe final que fue presentado a la Mesa de Conversaciones el 29 de noviembre del presente año.

### 1.3. Mesas Regionales

- Las delegaciones en la Mesa de conversaciones reconocemos la importancia de las dos rondas de las Mesas Regionales para Contribuir al Fin del Conflicto, convocadas por las Comisiones de Paz del Senado y la Cámara de Representantes del Congreso de la República y organizadas por el Sistema de Naciones Unidas en Colombia. Este importante esfuerzo, además de propiciar espacios democráticos de intercambio de **ideas y de discusión entre diversos sectores sociales, permitió la recolección de aproximadamente 8.000 propuestas a lo largo de todo el país sobre los puntos de Política de Desarrollo Agrario Integral, Participación política, Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y Víctimas.**

- En la primera ronda realizada entre octubre y noviembre de 2012 se presentaron más de 4.000 propuestas, con la participación de 2.990 personas, representantes de 1.333 organizaciones sobre los puntos de Política Agraria Integral, Participación Política y la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas.

- **En la segunda ronda, entre junio y julio de 2013, se escucharon cerca de 4.000 propuestas de alrededor de 3.000 víctimas del conflicto sobre: reparación, derechos de las víctimas, verdad, justicia, reconciliación, transformación y perdón. Adicionalmente, en el desarrollo de las mesas se dispusieron buzones en los cuales se recolectaron 269 propuestas que los participantes habían preparado previamente sobre distintos temas de su interés particular.**

- Los resultados de estas Mesas Regionales se recibieron a través de los países garantes y actualmente hacen parte integral del sistema de información que sistematiza y analiza la Mesa de Conversaciones.

- Adicionalmente las delegaciones recibimos los diferentes objetos y materiales enviados por las víctimas participantes en dichas Mesas y a manera de reconocimiento por su especial valor y como respeto a todas las víctimas del conflicto, se dispuso de un salón para su custodia y conservación en La Habana, Cuba.

[...]<sup>70</sup> (Resaltado fuera de texto original)

97. Según el comunicado conjunto núm. 78 de 27 de junio de 2016, las delegaciones del Gobierno Nacional y de las FARC se reunieron durante dos días con representantes de pueblos y comunidades indígenas, afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras,



para escuchar sus recomendaciones, aportes y propuestas en el marco del punto seis (6) de Acuerdo General. En ese documento, se precisó lo siguiente:

“[...]”

*Durante la mañana del domingo, en la Mesa de Conversaciones recibimos a líderes y lideresas de los pueblos y comunidades indígenas, representados en la Organización Nacional Indígena de Colombia– ONIC, la Confederación Indígena Tayrona- CIT, Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía - OPIAC, Organización Zonal Indígena del Putumayo –OZIP, el Cabildo Mayor de la Zona del Bajo Atrato CAMIZBA y Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia Gobierno Mayor.*

*En horas de la tarde, el encuentro fue con representantes de la Coordinación Nacional de Pueblos Indígenas de Colombia– CONPI, la Asociación de Cabildos Indígenas del Tolima- ACIT, el Consejo Regional Indígena de Arauca– CRIA, la Consejería de Autoridades del pueblo Wounaan- WOUNDEKO, el Consejo Regional Indígena Pueblo Nasa del Putumayo y el Cabildo Monaya Buinaima.*

*El día de hoy realizamos la sesión de la Mesa de Conversaciones con nueve representantes de organizaciones y expresiones organizativas de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras: el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano– CONPA, la Asociación de Pequeños y Medianos Mineros del Chocó– ASOMICHOCHÓ, las Comunidades Construyendo Paz desde el Territorio– CONPAZ, La Coordinación Nacional de Organizaciones y Comunidades Afrodescendientes- CONAFRO, Chao Racismo y Poder Ciudadano.*

*En estas reuniones, las delegaciones recibimos insumos para la construcción de un enfoque étnico diferencial que irradiará el punto 6 del Acuerdo General. Los participantes expresaron su respaldo al proceso de paz.*

*La delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP nos reunimos durante dos días con representantes de los pueblos y comunidades indígenas, afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, para escuchar sus recomendaciones, aportes y propuestas que servirán de insumo en el marco del punto seis de la Agenda del Acuerdo General “Implementación, Verificación y Refrendación”.*

[...]”<sup>71</sup>.

98. Según la oficina del Alto Comisionado para la Paz, en el documento denominado “*Entérese del Proceso de Paz*”, tercera edición, en el 2012, se realizó un foro agrario con 7.415 aportes; en abril de 2013, se realizó un foro de participación política con 4.292 aportes; en septiembre de 2013, se realizó un foro de drogas con 3.271 aportes; y, en julio y agosto de 2014, se realizaron foros de víctimas con 22.146 aportes<sup>72</sup>.

99. Específicamente, en materia de víctimas, punto 5 de las negociaciones, en el comunicado conjunto del 7 de junio de 2014, se informó que, con el fin de orientar y contribuir con la discusión de este tema, se creó una comisión del conflicto y sus víctimas, se recibirían delegaciones de las víctimas en la mesa para escuchar sus propuestas, así como las expectativas de construcción de la paz en sus territorios; y se realizarían tres (3) foros regionales y uno (1) nacional.

100. La organización y el proceso de selección de las delegaciones de las víctimas que participarían en la Mesa de Diálogos de La Habana estuvo a cargo de la Organización de Naciones Unidas en Colombia y el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Proceso de Paz de la Universidad Nacional; en el comunicado conjunto núm. 39 de 17 de julio de

<sup>71</sup> <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/comunicado-conjunto-no-78-1467047347.-la-habana-cuba-27-de-junio-de-2016-1467047347.pdf>

<sup>72</sup>

[http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1460664209\\_23ff0c585faf354bc2bccec6dac1cf74.pdf](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1460664209_23ff0c585faf354bc2bccec6dac1cf74.pdf)



2014, se establecieron las siguientes criterios de participación en la Mesa de Diálogos:

[...]

- *Los criterios principales para la selección de las delegaciones son el equilibrio, el pluralismo y la síntesis, que se deben ver reflejados en la composición de cada una de las delegaciones. En particular las delegaciones deben reflejar todo el **universo de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH que se hayan presentado a lo largo del conflicto interno, teniendo en cuenta los diferentes sectores sociales y poblaciones, y el enfoque regional.***

- *Los miembros de las delegaciones deberán ser **víctimas directas del conflicto y participarán en esa condición y no en representación de otros.** Lo anterior no excluye los casos de victimización colectiva.*

- *Las delegaciones y sus **integrantes tendrán plena autonomía para exponer sus puntos de vista. La Mesa se compromete a tomar atenta nota de los enfoques y propuestas formuladas a fin de contribuir a garantizar de la mejor manera la materialización de los derechos de las víctimas del conflicto.***

- *La participación de las delegaciones se enmarca en el objetivo de la terminación del conflicto y la reconciliación.*

- *La Mesa revisará el funcionamiento del mecanismo de selección en cada una de las visitas y hará las recomendaciones que sean necesarias.*

[...]<sup>73</sup> (Resaltado fuera de texto original).

101. En efecto, varias delegaciones de víctimas de secuestro, tortura, homicidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, violencia de género, reclutamiento de menores, actos de violencia contra grupos étnicos, masacre, tortura, desplazamiento forzado, entre otros, participaron en la Mesa de Diálogos en La Habana, quienes presentaron propuestas al Gobierno Nacional y a las FARC entorno al reconocimiento de las responsabilidades, mecanismos de identificación, búsqueda de desaparecidos y secuestrados y, de forma general, sobre garantías así como el restablecimiento de sus derechos.

102. De acuerdo con lo expuesto, la Sala concluye que no le asiste razón a la parte actora, en relación con la ausencia de participación de los colombianos en el proceso de paz y de las víctimas en la Mesa de Diálogos con las FARC.

103. En cuarto orden, la parte actora sostiene, en el recurso de apelación, que “[...] en el desarrollo del proceso expresé mi apoyo a los diálogos de paz, pero cosa diferente fue el reclamo que se hizo, en primer lugar la protección económica de las personas **afectadas y desplazadas entre el año 2010 y 2015** [...]”<sup>74</sup> (Resaltado fuera de texto original). Ahora bien, en la pretensión primera de la demanda, de forma general, se solicitó que se ordenara al Presidente de la República, adoptara las medidas de protección económica, entre otras, en favor de la población campesina, indígena y afro del Departamento del Cauca. Al interpretar la demanda la Sala concluye que esta pretensión fue formulada en el marco de la negociación del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de la Paz Estable y Duradera, en consecuencia, este punto de apelación, será estudiado en el ámbito del proceso de paz.

104. Sobre la reparación integral de las víctimas, en el comunicado conjunto núm. 64 de 15 de diciembre de 2015, se expresó lo siguiente:

<sup>73</sup>

[http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Comunicado%20Conjunto%2C%20La%20Habana%2C%2017%20de%20julio%20de%202014%2C%20Versi%20n%20Espa%20ol\\_0.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Comunicado%20Conjunto%2C%20La%20Habana%2C%2017%20de%20julio%20de%202014%2C%20Versi%20n%20Espa%20ol_0.pdf)

<sup>74</sup> Folio 265





*“[...] El conflicto armado, que tiene múltiples causas, ha ocasionado un sufrimiento y un daño a la población sin igual en nuestra historia. Son millones los colombianos y colombianas víctimas de desplazamiento forzado, cientos de miles los muertos, decenas de miles los desaparecidos de toda índole y un amplio número de colectivos y poblaciones afectadas a lo largo y ancho del territorio, incluyendo comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, y Rom, partidos políticos, movimientos sociales y sindicales, gremios económicos, entre otros. Sin olvidar otras formas menos visibles pero no menos dolorosas de victimización, como la violencia sexual, las afectaciones psicológicas, o la simple convivencia con el miedo.*

***En reconocimiento de esta tragedia nacional, desde el Encuentro Exploratorio de 2012, acordamos que el resarcimiento de las víctimas debería estar en el centro de cualquier acuerdo; y que la agenda para la terminación del conflicto debería incluir un punto sobre las víctimas, como quedó consignado en el Acuerdo General del 26 de agosto de 2012 [...]”<sup>75</sup> (Resaltado fuera de texto original).***

105. Las discusiones sobre las víctimas del conflicto en la Mesa de Diálogos, estuvo orientada por varios principios, contenidos en la “*Declaración de principios*” de 6 de junio de 2014, entre otros, el de satisfacción de los derechos de las víctimas; el de reparación de las víctimas por los daños que sufrieron a causa del conflicto; y el de reconocimiento de responsabilidad frente a las víctimas del conflicto.

106. A partir de estos principios, mediante el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición, compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; **medidas de reparación integral para la construcción de la paz**; y, garantías de no repetición.

107. En relación con las medidas de reparación integral a las víctimas de la violencia, el Acuerdo *supra*, incluyó las siguientes medidas:

i) Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva por parte de las FARC y de diferentes sectores de la sociedad que puedan haber tenido alguna responsabilidad en el conflicto, en el ámbito nacional y territorial, con el objeto de empoderar a las víctimas y contribuir con el trabajo de promoción de convivencia y no repetición.

ii) Acciones concretas de contribución a la reparación, teniendo en cuenta que quienes hayan causado daños con ocasión del conflicto deben contribuir a repararlos. En este contexto, por una parte, el Gobierno Nacional se comprometió a adoptar medidas para promover acciones colectivas de reparación por daños causados por el Estado con ocasión del conflicto y, por la otra, las FARC, se comprometió a realizar acciones de contribución a la reparación, como por ejemplo la participación en obras de reconstrucción de infraestructura en los territorios más afectados por el conflicto; la participación en los programas de limpieza y descontaminación de minas antipersonal, artefactos explosivos improvisados y municiones sin explotar o restos explosivos de guerra; la participación en los programas de sustitución de cultivos ilícitos; contribución en la búsqueda, ubicación, identificación y recuperación de restos de personas muertas o dadas por desaparecidas en el contextos y con ocasión del conflicto; y, la participación en programas de reparación del daño ambiental.

iii) Reparación colectiva en el fin del conflicto, a través de planes y programas de la Reforma Rural Integral con un enfoque reparador y territorial, a través de medidas

<sup>75</sup> <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/comunicado-conjunto-64-15-de-diciembre-de-2015-1450190009.pdf>



materiales y simbólicas dirigidas a atender el daño<sup>76</sup>; medidas de convivencia y reconciliación<sup>77</sup>; articulación de los planes de reparación colectiva; planes de acción de reparación colectiva con la inclusión del diagnóstico del daño colectivo, la identificación de las medidas materiales y simbólicas que deben ser implementadas de manera prioritaria y el cronograma de su implementación; mecanismos de participación activa de las víctimas y sus organizaciones en conjunto con las autoridades territoriales, por medio de espacios para definir las prioridades en la implementación de la reparación y seguimiento, así como veeduría de los proyectos; y, medidas de contribución a la reparación.

iv) Planes nacionales de reparación colectiva con enfoque de género y dirigidos a colectivos constituidos en grupos, organizaciones, incluidas las organizaciones de mujeres, gremios económicos, sindicatos, organizaciones de derechos humanos, partidos y movimientos políticos y sociales, en particular los de oposición, organizaciones del sector religioso, entre otros, con el fin de reconocer las características especiales de su victimización, recuperar su identidad y su potencial organizativo, así como reconstruir sus capacidades para incidir en el desarrollo de políticas locales y nacionales en el marco de la legalidad. En este contexto, el Gobierno Nacional, se comprometió a realizar los ajustes y reformas necesarias para garantizar la participación de las víctimas, individual y colectivamente consideradas y la no repetición de lo ocurrido.

v) Medidas de rehabilitación psicosociales, por medio de la ampliación de la cobertura pública y el despliegue territorial para la recuperación emocional de las víctimas, de acuerdo con el daño específico que hayan padecido, así como la rehabilitación comunitaria para la reconstrucción del tejido social.

vi) Procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior por medio de programas colectivos con enfoque territorial y de género, así como planes de retornos acompañado y asistido para víctimas en el exterior.

vii) Medidas sobre restitución de tierras que deben obedecer, entre otros, a los criterios técnicos de densidad histórica del desalojo y a las condiciones para el retorno. La población beneficiaria debe recibir acompañamiento técnico y financiero para la reconstrucción de sus proyectos de vida y estrategias de generación de ingresos, sustitución de cultivos ilícitos, de recuperación y reconstrucción del tejido social, entre otros.

viii) Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a las víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas del conflicto. Para ello, por medio de un proceso de participación y discusión de las propuestas de las víctimas y sus organizaciones, el Gobierno Nacional se comprometió a construir un mapa de victimización individual y colectiva como fuente de información e instrumento de reconocimiento y memoria; reconocer a las víctimas directas e indirectas de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones del Derecho Internacional Humanitario que hayan sido combatientes; y, adoptar las medidas necesarias para la financiación plena y efectiva de la Política de atención y reparación integral de las víctimas.

108. En conclusión, en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se incluyeron medidas para la reparación integral de las víctimas del conflicto interno con las FARC, desde el punto de vista social, político y económico.

109. En estas condiciones, los argumentos expuestos en el recurso de apelación sobre el tema estudiado, no pueden prosperar. En consecuencia, la sentencia proferida, en

<sup>76</sup> Como acciones de dignificación, de memoria, homenajes y conmemoraciones, obras de infraestructura y arquitectura conmemorativa.

<sup>77</sup> Medidas dirigidas a atender los daños en el tejido social y promover la convivencia al interior de las comunidades incluyendo a las víctimas, a los ex integrantes de organizaciones paramilitares, a integrantes de las FARC en proceso de reincorporación a la vida civil y también a terceros que hayan podido tener alguna participación en el conflicto, entre otras.



primera instancia, será confirmada.

### **Conclusiones de la Sala**

110. En suma, la Sala concluye que la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo del Cauca, el 13 de mayo de 2017, debe confirmarse, comoquiera que los argumentos expuestos en el recurso de apelación presentado por la parte actora carecen de sustento fáctico, jurídico y probatorio.

111. Precisamente, en la negociación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se permitió la participación de los colombianos desde diferentes ámbitos, como por ejemplo en la formulación de propuestas para la solución del conflicto y en foros regionales, así como nacionales; se garantizó la intervención de las víctimas en la Mesa de Diálogos en La Haba; además, se difundió, por varios medios de comunicación, los puntos estudiados por las partes; y a través de comunicados conjuntos, se informó sobre los avances y acuerdos a los que se llegaba en cada reunión.

112. Igualmente, el Acuerdo Final *supra*, incluyó medidas de reparación integral para la construcción de paz a favor de las víctimas del conflicto con las FARC, con fundamento en los principios de reconocimiento de responsabilidad frente a las víctimas del conflicto; la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto; participación de las víctimas del conflicto, por diferentes medios y momentos; el esclarecimiento de la verdad sobre lo sucedido a lo largo del conflicto, incluyendo sus causas, orígenes y efectos; la reparación de las víctimas por los daños que sufrieron a causa del conflicto; y las garantías de protección y seguridad a las víctimas.

113. Todo lo anterior, en el ámbito del compromiso a cargo del Gobierno Nacional y de las FARC de llegar a un cese de los enfrentamientos bélicos.

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

### **III. RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo del Cauca el 13 de marzo de 2017, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: REMITIR** copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998.

**TERCERO:** En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo del Cauca.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Presidente  
Consejero de estado



---

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado