



Honorables Magistradas y Magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrada Ponente: **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA**

Palacio de Justicia, Calle 12 N.º 7-65, Bogotá D.C.

secretaria3@corteconstitucional.gov.co

La Ciudad

Demandante: JUAN MANUEL LÓPEZ MOLINA Y OTROS.

Referencia: Expediente número **D-14677** (Acumulada con 26 expedientes más). Demandas de inconstitucionalidad en contra de los artículos 4, 5, 7 (parcial), 12, 13, 20, 21.8, 25 y 30 de la Ley 2197 de 2022 “Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”.

Asunto: Intervención ciudadana según Decreto 2067 de 1991 art. 7, incs. 2º.

Las(os) suscritas(os) ciudadanas(os) **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, **ÓSCAR ANDRÉS LÓPEZ CORTÉS**, profesor titular de la Universidad Libre y miembro del Observatorio; **CAMILA ALEJANDRA ROZO LADINO**, auxiliar de investigación del Observatorio, **JENNER ALONSO TOBAR TORRES**, docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre y miembro del Observatorio; **JAVIER ENRIQUE SANTANDER DÍAZ**, coordinador del Observatorio; **JUAN CAMILO PÁEZ JAIMES** profesor titular de derecho penal de la Universidad Libre seccional Cúcuta, jefe de área y miembro del Observatorio; **JORGE EDUARDO PÁEZ RODRÍGUEZ** investigador externo y auxiliar académico en el presente concepto y **CRISTHIAN CAMILO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ**, estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre y miembro del Observatorio; actuando conforme al núm. 1, del art. 242 de la Constitución Política y el art. 37 del Decreto 2067 de 1991, dentro del término establecido en el Auto del 11 de julio de 2022 y la fijación en lista que hizo la Secretaría General de la Corte Constitucional; presentamos la siguiente intervención ciudadana en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de Colombia de 1991.



Contenido

A.	RESUMEN DEL PROCESO	2
B.	NORMAS LEGALES DEMANDADAS Y ARGUMENTOS ADMITIDOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL.....	3
C.	CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD LIBRE	6
1.	El artículo 4 de la Ley 2197 de 2022 es inconstitucional por cinco razones puntuales.....	7
2.	El artículo 5 de la Ley 2197 de 2022 y un inconstitucional aumento de las penas 17	
3.	El artículo 7 de la Ley 2197 de 2022 y el trato discriminatorio de la expresión “minusvalía de la víctima”	19
4.	El artículo 12 de la Ley 2197 de 2022 y el problema de tierras que propone.....	27
5.	La inconstitucional limitación al derecho a la protesta del artículo 13 de la Ley 2197 de 2022.....	31
6.	La inconstitucional punición de -prácticamente- cualquier comportamiento del artículo 20 de la Ley 2197 de 2022	32
7.	El artículo 21.8 de Ley 2197 de 2022 y un inconstitucional desconocimiento del principio de presunción de inocencia	35
8.	Los artículos 25 y 30 de la Ley 2197 de 2022 y el porte de armas.....	37
D.	PETITORIO	¡Error! Marcador no definido.

A. RESUMEN DEL PROCESO

El 25 de enero de 2022 se promulgó la Ley 2197 de 2022, por medio de la cual “*se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones*”. A partir de ese momento se presentaron varias demandas de inconstitucionalidad en contra de múltiples artículos de dicha normatividad.

El 24 de febrero de 2022 la sala plena de la Corte Constitucional le asignó al despacho de la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera el conocimiento de la demanda D-14677. La Sala Plena de la Corte decidió acumular a dicho proceso otras demandas 26 más¹. El argumento para acumularlas fue la coincidencia parcial de las demandas: Estas acciones se formularon en contra de los artículos 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 40, 42, 47 y 48 de la Ley 2197 de 2022.

¹ Los expedientes son: D-14680, D-14681, D-14689, D-14690, D-14691, D-4692, D-14696, D-14697, D-14698, D-14699, D-14700, D-14701, D-14703, D-14704, D14707, D-14708, D-14710, D-14711, D-14712, D-14713, D-14714, D-14715, D-14716, D14717, D-14718 y D-14719



Mediante el Auto del 14 de marzo de 2022 la magistrada ponente admitió, de manera parcial, las demandas D-14677 y D-14691. La ponente aceptó su análisis de fondo exclusivamente frente a los artículos 4, 7 (parcial), 13, 25 y 30 de la Ley 2197 de 2022. En ese mismo auto resolvió inadmitir las restantes 26 demandas de inconstitucionalidad. Posteriormente, los accionantes del radicado D-14708 subsanaron adecuadamente su demanda, por la que la misma fue admitida, pero exclusivamente frente a los cargos relativos al desconocimiento del principio de prohibición de inocencia en contra del art. 21.8.

Se desea realizar una salvedad: los ciudadanos demandantes al interior de los expedientes D-14680, D-14689 y D-14690 interpusieron recurso de súplica, los cuales fueron resueltos por la Sala Plena de la Corte Constitucional. El 06 de abril de 2022 la magistrada ponente profirió el auto rechazando las demandas no subsanadas, ante esta decisión se interpusieron 3 recursos de súplica los cuales fueron resueltos por la Sala plana en Auto 712 del 26 de mayo de 2022, aceptando los recursos presentados frente al rechazo de las demandas D-14680 y D-14690 y rechazando el presentado al interior del expediente D-14689. Sin embargo, dentro de los documentos allegados no está el auto de la magistrada Paola Andrea Meneses estudiando nuevamente la admisión. Se desconoce si la decisión ya se profirió.

En conclusión, el presente concepto de constitucionalidad se remitirá exclusivamente a estudiar los artículos 4, 5, 7 (parcial), 12, 13, 20, 21.8, 25 y 30 de la Ley 2197 de 2022.

B. NORMAS LEGALES DEMANDADAS Y ARGUMENTOS ADMITIDOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Los demandantes plantean que algunos artículos de la Ley 2197 de 2022 sean controlados por ser inconstitucionales. Transcribiremos una a una las normas legales demandadas y los argumentos admitidos por la Corte Constitucional.

ARTÍCULO 4o. Adiciónese a la Ley 599 de 2000 el artículo [33A](#).

Artículo [33A](#). Medidas en caso de declaratoria de inimputabilidad. En los casos de declaratoria de inimputabilidad por diversidad sociocultural o de inculpabilidad por error de prohibición culturalmente condicionado, el fiscal delegado que haya asumido la dirección, coordinación y control de la investigación ordenará a la autoridad competente la implementación de medidas pedagógicas y diálogo con el agente y dejará registro de estas.

Si con posterioridad a la implementación de las medidas de pedagogía y diálogo, el agente insiste en el desarrollo de conductas punibles contra el mismo bien jurídico tutelado, las nuevas acciones no se entenderán amparadas conforme con las causales de ausencia de responsabilidad o de imputabilidad.

En todo caso, se aplicarán las acciones policivas y de restitución de bienes previstas en el Código de Procedimiento Penal a las que haya lugar, a fin de garantizar el restablecimiento de los derechos de la víctima y las medidas de no repetición necesarias.

PARÁGRAFO. El Gobierno nacional reglamentará y proveerá los programas de pedagogía y diálogo. Estos deberán respetar la diversidad sociocultural.

Según los demandantes, este artículo desconoce la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas porque ante la reincidencia en la comisión de delitos contra el mismo bien jurídico por parte de personas inimputables por su diversidad sociocultural o personas que se encuentren en un error de prohibición culturalmente condicionado, la respuesta estatal ya no



será reconocer dichas circunstancias de inculpabilidad, sino simplemente ignorarlas. Ellos sostienen que dicha disposición genera un trato discriminatorio en contra de los inimputables por diversidad sociocultural y, además, desconoce el fuero indígena constitucional.

ARTÍCULO 5o. <Artículo corregido por el artículo 3 del Decreto 207 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> Modifíquese el artículo 37 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 37. La prisión. La pena de prisión se sujetará a las siguientes reglas:

1. La pena de prisión para los tipos penales tendrá una duración máxima de sesenta (60) años, excepto en los casos de concurso.
2. Su cumplimiento, así como los beneficios penitenciarios que supongan la reducción de la condena, se ajustarán a lo dispuesto en las leyes y en el presente código.
3. La detención preventiva no se reputa como pena. Sin embargo, en caso de condena, el tiempo cumplido bajo tal circunstancia se computará como parte cumplida de la pena

Según los demandantes, este artículo vulnera el principio de dignidad humana porque al establecer un máximo de 60 años de prisión por la comisión de un delito: (i) desconoce la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes, (ii) aplican una cadena perpetua y (iii) ignora la finalidad resocializadora de las penas.

ARTÍCULO 7o. Modifíquese el artículo 58 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 58. Circunstancias de mayor punibilidad. Son circunstancias de mayor punibilidad, siempre que no hayan sido previstas de otra manera:

1. Ejecutar la conducta punible sobre bienes o recursos destinados a actividades de utilidad común o a la satisfacción de necesidades básicas de una colectividad.
2. Ejecutar la conducta punible por motivo abyecto, fútil o mediante precio, recompensa o promesa remuneratoria.
3. Que la ejecución de la conducta punible esté inspirada en móviles de intolerancia y discriminación, referidos a la raza, la etnia, la ideología, la religión, o las creencias, sexo u orientación sexual, o alguna enfermedad o **minusvalía** de la víctima.

Este artículo es demandado porque, según los actores, al incluir la expresión “minusvalía de la víctima” se está ejerciendo un trato discriminatorio en contra de las personas en situación de discapacidad. Ello vulnera el derecho a la igualdad de la Constitución Política y el bloque de constitucionalidad.

ARTÍCULO 12. El Artículo 263 de la Ley 599 de 2000 quedara así:

ARTÍCULO 263. Invasión de tierras. El que con el propósito de obtener un provecho ilícito para sí o para otro, invada terreno o edificación ajena, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a noventa 90 meses de prisión y multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuando la invasión se produzca respecto de predios ubicados en zona rural, con explotación agrícola o pecuaria, o respecto de bienes del Estado, la pena será de cincuenta y cuatro (54) a ciento veinte (120) meses de prisión.

Cuando la invasión se produzca superando medidas de seguridad o protección, físicas o electrónicas, instaladas con el propósito de impedir la invasión del inmueble, o cuando se produjere con violencia respecto de quien legítimamente ocupare el terreno o edificación, la pena será de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses de prisión.

PARÁGRAFO 1. Si antes de la acusación, con los actos de invasión y el agente desaloja por completo el terreno o edificación ajenas, la Fiscalía podrá aplicar cualquiera de los mecanismos de terminación anticipada del proceso penal, siempre y cuando el o los invasores hayan indemnizado los daños y/o perjuicios causados a las víctimas con la invasión.



PARÁGRAFO 2. Si en el marco de una medida de restablecimiento del derecho no hay oposición al desalojo por parte del (de los) invasor(es), y este se produce antes de la imputación, la Fiscalía podrá aplicar principio de oportunidad, salvo en los casos de reincidencia, siempre y cuando el o los invasores hayan indemnizado los daños y/o perjuicios causados a las víctimas con la invasión.

Respecto a los cargos contra el art. 12 de la Ley 2197 de 2022, por el cual se modificó el artículo 263 del Código Penal, los accionantes consideraron que la norma demandada vulnera los artículos 64, 65 y 66 constitucionales “*pues tiene como premisa la invasión de predios rurales con explotación agrícola o pecuaria, respecto de bienes del Estado*”² señalando además que “*hay garantías para que aquellos campesinos que están explotando tierras baldías con un fin laboral puedan acceder a la tierra por medio de la adjudicación o la formalización de tierras a título gratuito; en consecuencia, no se puede considerar ilícita la ocupación de baldíos*”³. Mediante auto admisorio e inadmisorio el despacho del Honorable Magistrado sustanciador admitió el cargo contra la vulneración del art. 64 en tanto la demanda indicó que la norma demandada podría vulnerar el acceso progresivo a tierras contenido en el art. 64 constitucional. Sin embargo, rechazó los cargos contra los artículos 65 y 66 constitucionales al señalar que no desarrollaron motivos concretos de vulneración de estas normas.

ARTÍCULO 13. Adiciónese un artículo [264A](#) a la Ley 599 de 2000, del siguiente tenor:
Artículo [264A](#). Avasallamiento de Bien Inmueble. El que por sí o por terceros, ocupe de hecho, usurpe, invada o desaloje, con incursión violenta o pacífica, temporal o continua, un bien inmueble ajeno, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento veinte (120) meses.
Cuando la conducta se realice con violencia o intimidación a las personas la pena se incrementará en la mitad.
Cuando la conducta se realice mediante el concurso de un grupo o colectivo de personas, la pena se incrementará en una tercera parte.
Cuando la conducta se realice contra bienes de patrimonio del Estado, bienes de dominio público, patrimonio cultural o inmuebles fiscales, la pena se incrementará en una tercera parte y si se trata de bienes fiscales necesarios a la prestación de un servicio público esencial la pena se incrementará en la mitad.

Según los demandantes, este artículo resulta inconstitucional porque criminaliza de forma desproporcionada e irrazonable una de las principales medidas al interior del repertorio del derecho a la protesta, siendo esta la ubicación estática de plantones en diferentes lugares estratégicos, que en muchas ocasiones pueden constituir lugares públicos.

ARTÍCULO 20. ADICIÓNENE A LA LEY 599 DE 2000 EL ARTÍCULO 429D.
Artículo 429D. Obstrucción a la función pública. El que, mediante violencia o amenaza, en los términos del presente código promueva o instigue a otro a obstruir, impedir o dificultar la realización de cualquier función pública, incurrirá en prisión de treinta y seis (36) meses a sesenta (60) meses. La pena se aumentará de la mitad a dos terceras partes cuando la conducta busque obstruir o impida la ejecución de órdenes de captura o procedimientos militares o de policía que estén regulados a través de la ley o reglamento.

Este artículo es demandado por: (i) Vulnerar el principio de legalidad en sentido material, debido a la imprecisión con la cual se definieron las características de dicho delito, al utilizar verbos rectores que padecen de una altísima imprecisión (obstruir, impedir y dificultar) y (ii)

² Escrito de demanda. Expediente número D- 14837.

³ Ibidem.



Por vulnerar el derecho fundamental a la protesta, pues los manifestantes tendrían que dejar de ejercer su derecho ante el llamado de la policía para no verse incurso en la comisión de un delito.

ARTÍCULO 21. Modifíquese el numeral 5 y adiciónese el numeral 8 al artículo 310 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así: 8. Además de los criterios previstos en el presente artículo, las autoridades judiciales deberán tener en cuenta, al momento de realizar la valoración autónoma del peligro para la comunidad, si la persona fue o ha sido imputada por delitos violentos, ha suscrito preacuerdo, aceptado cargos u otorgado principio de oportunidad en los últimos tres (3) años por la comisión de delitos contra la vida y la integridad personal o contra el patrimonio económico.

Este artículo es demandado por presuntamente violar el principio de presunción de inocencia, debido a que utiliza el hecho de ser imputado, haber celebrado un preacuerdo o aceptado cargos o haber sido beneficiado por un principio de oportunidad dentro de los 3 años anteriores por la comisión de delitos contra la vida, integridad personal o patrimonio económico como criterio para la determinar si la libertad del procesado representa un peligro para la comunidad, pese a que no exista un fallo condenatorio en su contra.

ARTÍCULO 25. ÁMBITO DE APLICACIÓN. El presente Título se aplica a todas las personas naturales y jurídicas nacionales de conformidad con lo establecido en la presente norma, con excepción de la Fuerza Pública en el cumplimiento de su misión Constitucional, Legal y Reglamentaria.

PARÁGRAFO 1o. Las personas nacionales podrán adquirir, portar, comercializar, importar y exportar armas, elementos y dispositivos menos letales; accesorios, partes y municiones, conforme a lo establecido por la Industria Militar y el Departamento Control Comercio de Armas y Explosivos (DCCAE).

PARÁGRAFO 2o. Las personas extranjeras podrán comercializar, importar y exportar armas, elementos y dispositivos menos letales; accesorios, partes y municiones, conforme a lo establecido por la Industria Militar y el Departamento Control Comercio de Armas y Explosivos (DCCAE).

CAPÍTULO III.

REGISTRO, REGULACIÓN, PORTE, PÉRDIDA Y DISPOSICIÓN FINAL DE ARMAS, ELEMENTOS Y DISPOSITIVOS MENOS LETALES, Y MUNICIONES.

ARTÍCULO 30. REGULACIÓN DE ARMAS, ELEMENTOS, DISPOSITIVOS MENOS LETALES Y MUNICIÓN. El Gobierno nacional a través del DCCAE, o quien haga sus veces, regulará las armas, elementos, dispositivos menos letales y municiones que se podrán comercializar, importar y exportar, al igual que los permisos correspondientes que cada una de estas actividades requiera, mediante decreto reglamentario en un plazo no mayor a seis (6) meses.

Según los demandantes, estos enunciados normativos desconocen el art. 223 de la Constitución Política que establece el monopolio de las armas en cabeza del estado, esto debido a que permite que individuos naturales independientes del estado puedan importar, exportar y comercializar armas al interior del país.

C. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD LIBRE

La Ley 2197 de 2022 -en adelante Ley de Seguridad Ciudadana- ha tenido mucha resonancia social. Los ministros de Justicia y del Interior radicaron este proyecto de ley como parte del paquete gubernamental para el fortalecimiento de la política criminal y, fundamentalmente, como respuesta institucional en contra de, lo que ellos llaman, el recrudescimiento del



vandalismo y el aumento de la criminalidad en temas como hurto, daño en bien ajeno, entre otros⁴. Uno de los argumentos para defender la ley ha sido que ella ayudará a reducir la impunidad y aumentar la protección a la ciudadanía⁵. Para lograrlo la ley modificó secciones de leyes penales, de policía, sobre extinción de dominio y porte de armas menos letales. Sin embargo, el texto final de la ley tiene un número considerable de normas que vulneran la Constitución⁶.

Desde varios sectores sociales y académicos se han denunciado las implicaciones sociales de la Ley de Seguridad Ciudadana⁷. Aplicar la ley conlleva inevitablemente a la violación de varios derechos fundamentales y también permite estigmatizar otros derechos como las manifestaciones, las reuniones y las protestas. Para el gobierno era necesario intervenir estos derechos pues, para ellos, eran un factor de desestabilización institucional. El resultado fue una ley que, entre otras cosas: fortaleció la legítima defensa privilegiada y el uso de fuerza letal para los particulares; redujo significativamente el control ciudadano sobre las actuaciones de la fuerza pública pues grabar, impedir u obstruir procedimientos militares o de policía es un nuevo delito en contra de la función pública; facultó a la Fiscalía a perseguir y cosificar las expresiones de los pueblos indígenas; se le dieron facultades inconvencionales a la Policía Nacional mediante el traslado por protección que, básicamente, permite a la Policía Nacional retener de forma injustificada a una persona en los Centros de Protección y no dirigirlos al domicilio de la persona.

En esta intervención, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional hará un análisis de las normas demandadas admitidas por la Corte Constitucional con el fin de contribuir a la discusión que la Ley de Seguridad Ciudadana ha generado.

1. El artículo 4 de la Ley 2197 de 2022 es inconstitucional por cinco razones puntuales

⁴ Ver: Ministerio de Justicia y del Derecho. A sanción presidencial Proyecto de Ley del Gobierno Nacional que busca fortalecer la seguridad ciudadana. 22 de diciembre del 2021. Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/A-sancion-presidencial-Proyecto-Ley-del-Gobierno-Nacional-busca-fortalecer-seguridad-ciudadana.aspx> ; Ámbito jurídico. Conozca cómo quedó la futura Ley de Seguridad Ciudadana. 22 de diciembre del 2021. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/penal/extra-conozca-como-queda-la-futura-ley-de-seguridad-ciudadana>

⁵ Portafolio. Aumento de penas y otros cambios de nueva Ley de seguridad ciudadana. Enero 26 de 2022. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/ley-de-seguridad-ciudadana-2022-aumento-de-penas-y-otros-cambios-presentados-por-duque-560969>

⁶ Uprimny, Rodrigo. “Represión de la protesta y Ley de Seguridad Ciudadana”. *Dejusticia*. 27 de diciembre del 2021. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/column/represion-de-la-protesta-y-ley-de-seguridad-ciudadana/> Dice Uprimny: “[...] el Gobierno Duque presentó y logró hacer aprobar, en un mes y sin debate democrático, una desastrosa Ley de Seguridad Ciudadana.”

⁷ Ver: Universidad Libre. Conferencia ‘Seguridad o Inseguridad: Varias miradas a la Ley de Seguridad Ciudadana’. Disponible en: <https://www.unilibre.edu.co/bogota/ul/noticias/noticias-universitarias/noticias-derecho/6349-conferencia-seguridad-o-inseguridad-varias-miradas-a-la-ley-de-seguridad-ciudadana> ; Burbano, Kenneth. “La ley de inseguridad ciudadana”. *El Espectador*. 31 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/le-ley-de-inseguridad-ciudadana/>



El art. 4 de la Ley de Seguridad Ciudadana es inconstitucional. Este Observatorio tuvo la oportunidad de presentar una acción pública de inconstitucionalidad que esta Corte está conociendo en el expediente D-14752 (acumulada al expediente D-14747). En esta sección resumiremos nuestros argumentos para apoyar la tesis de la demanda.

El art. 4 es inconstitucional, en resumen, por cinco razones:

- Desconoce el art. 243 de la Constitución Política de Colombia y el precedente Constitucional fijado en el fallo C-370 de 2002;
- Desconoce los artículos 7, 8, 93 y 246 de la Constitución Política de Colombia y el art. 35 del Convenio 169 de la OIT.
- Desconoce los art. 7, y 93 de la Constitución Política de Colombia, y el derecho fundamental a la identidad cultural consagrado en el art. 2 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en los art. 13 y 14 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en el art. 3 de la Declaración de Friburgo;
- Desconoce el art. 93 de la Constitución Política de Colombia, y el derecho fundamental a la consulta previa regulado en el art. 6 del Convenio 169 de la OIT;
- Desconoce los artículos 7, 11, 13 y 70 de la Carta Política.

Pasaremos a desarrollar estos 5 puntos a continuación.

1.1 Vulneración del art. 243 de la Constitución Política de Colombia y el precedente Constitucional fijado en el fallo C-370 de 2002

El art. 4 demandado vulnera el precedente constitucional establecido en la sentencia C-370-02 en cuanto al alcance allí fijado al concepto diálogo intercultural, conforme a la siguiente argumentación.

Dentro de la exposición de motivos del art. 4 aquí demandado, refiriéndose a la medida de “diálogo con el agente” ordenada por el fiscal del caso a la autoridad competente, esto es, a la Jurisdicción Especial Indígena (en adelante JEI), se establece que esta norma “acoge plenamente el concepto de la Corte Constitucional, entendiendo que son las medidas de diálogo y pedagogía las que pueden llevar a un encuentro intercultural, que nos enriquezca como Nación, y nos permita encontrar un acuerdo en cuanto a la forma de salvaguardar los bienes jurídicos que más preciados resultan para nuestra sociedad”⁸.

La lectura que de la sentencia C-370-02 hicieron los redactores de la norma no puede ser más contraria al precedente allí establecido. Es necesario explicar de forma completa, y no segmentada como lo hace la exposición de motivos, el alcance que la Corte en aquella sentencia da a la expresión diálogo intercultural y su función en la política criminal. En esa oportunidad la Corte efectivamente se refería al diálogo multicultural (que es distinto del intercultural pero la sentencia los toma como análogos y utiliza indistintamente ambas

⁸ Pág. 17 de la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana.



expresiones en el texto) como una de las finalidades del proceso penal, pero también se refería a este tipo de diálogo, como un instrumento que permite evitar la criminalización de la diversidad étnica y el respeto por las distintas culturas que integran la Nación.

La lectura sesgada que de la sentencia C-370-02 hacen los promotores de la ley, pretende presentar el diálogo intercultural como una medida que el fiscal del caso puede imponer a la JEI dentro del proceso que esta adelante, convirtiendo así el diálogo en una medida correctiva. Muy lejos de esa visión, la Corte estableció claramente que el diálogo intercultural puede hacer incluso que el proceso penal pierda su connotación de medida punitiva, al establecer puentes de comprensión entre la jurisdicción ordinaria y el agente perteneciente a un pueblo indígena y a su comunidad en general.

En tanto la norma demandada permite a un ente estatal, como la Fiscalía, imponer a las autoridades indígenas una medida correctiva para sus integrantes, se está desconociendo los supuestos mínimos del diálogo intercultural, en tanto el derecho propio queda supeditado al del Estado nación.

La norma, y su fundamento presentado en la exposición de motivos, incurre, en una segunda lectura sesgada de la sentencia C-370-02. En la decisión judicial, la Corte estableció que la inimputabilidad por diversidad socio cultural y la eventual medida de seguridad no pueden tomarse como una medida correctiva o curativa, pues la cultura no es una patología o desviación de la que alguien pueda ser corregido. Señaló la sentencia:

“Ahora bien, la Corte entiende que la declaración de inimputabilidad por diversidad cultural no puede pretender la curación o rehabilitación de quien es diverso culturalmente, pues no se trata de “*curar*” a esa persona de su especificidad cultural ya que eso sería pretender homogeneizar culturalmente a todos los colombianos, lo cual es contrario a los principios y valores constitucionales.”⁹

En la antípoda de lo que planteó la Corte se encuentra la ley. Esta pretende corregir al indígena a través de la medida pedagógica o del diálogo, buscando una forma de aculturación que conduzca al agente a vencer ese “impedimento” para la comprensión de su actuar, que para la ley constituye la cultura diversa.

Además, la sentencia C-370-02 mantuvo en el ordenamiento la inimputabilidad por diversidad cultural mediante una interpretación condicionada, según la cual esta es una medida destinada a proteger la diversidad cultural y no a criminalizar la cultura, ni a representar a los pueblos indígenas como sujetos de una medida correctiva o curativa, no puede ahora el legislador dar una interpretación a la inimputabilidad contraria al precedente. Especialmente no lo puede hacer si se trata de fijar un alcance a la figura de la inimputabilidad que la hace ineficaz para proteger la diversidad cultural, situación que precisamente ocurre bajo una lectura sistemática de la norma demandada. Este aspecto lo ampliaremos en el último punto de esta intervención.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.



Por lo expuesto, acompañamos la solicitud de inexequibilidad del art. 4 de la Ley 2197 de 2022 por vulneración del precedente constitucional.

1.2 El art. 4 de la Ley de Seguridad viola el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas

El reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas es quizás el avance más significativo que ha dado el derecho constitucional durante las últimas décadas en lo que a la relación entre Estado nación y minorías étnicas se refiere.

El Constituyente de 1991 adoptó una mirada pluralista. Este reconoció como derecho fundamental de los pueblos indígenas su autonomía, principio cuyo fundamento constitucional se encuentra en los art, 7 y 8 de la Constitución, especialmente en la participación democrática y pluralista que allí se consagra. A partir de estas normas, la Corte Constitucional ha desarrollado el principio de maximización de la autonomía, como mecanismo para garantizar que, en caso de colisión entre la autonomía y aspectos procesales, o incluso otras normas sustantivas, debe procurarse aquella interpretación que garantice la autonomía de los pueblos indígenas.

En sentencias como la T-428-92, T-349-96, T-523-97 y SU-383-03, la Corte Constitucional ha desarrollado el principio de maximización de la autonomía, como un elemento axiológico de carácter transversal a todo el ordenamiento nacional, que busca asegurar la supervivencia cultural de los pueblos indígenas y que implica una limitación de la injerencia en las decisiones que competen exclusivamente a los propios pueblos.

La autonomía debe ser comprendida como la capacidad de un pueblo o de un colectivo para definir y regirse de acuerdo con sus propias formas de organización social, política, económica, así como el derecho a designar sus propias autoridades y darse sus propias normas, con arreglo a sus tradiciones, usos, costumbres, y a su cosmovisión. La autonomía implica, entre otros aspectos, el territorial, el derecho a preservar su lengua, formas de educación propia, sistemas y prácticas tradicionales de salud, entre otros.

La Constitución de 1991 introdujo la figura de la JEI como una materialización concreta de la autonomía que el Estado y la sociedad mayoritaria debe reconocer a los pueblos indígenas. En el art. 246 se estableció que “Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la república. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema nacional.”

La JEI es entonces el derecho autónomo y fundamental del cual son titulares las comunidades indígenas para resolver sus conflictos dentro de sus propias colectividades. Entre sus elementos característicos cabe señalar:

- La función de las autoridades tradicionales;



- Los sistemas de derecho propio;
- Los procedimientos aceptados por la comunidad;
- El fuero indígena.

Con el ánimo de armonizar la JEI con la estatal, se requieren mecanismos que garanticen la autonomía de los pueblos indígenas y al mismo tiempo la vigencia de la Constitución. Para ello el principio de coordinación se ha establecido como uno de los pilares o fundamentos de la JEI. La validez de este principio se deriva de valores constitucionales como el de autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, así como de los principios democráticos de participación en las decisiones que los afectan. Adicionalmente, las prácticas sociales propias de los pueblos indígenas fundamentan el ámbito del diálogo intercultural, del cual se habló en el cargo anterior.

El principio de coordinación en materia de JEI impone un criterio de concertación y exige del Estado tomar todas las medidas necesarias para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la construcción de la ley, los procedimientos, las instituciones y los demás mecanismos necesarios para el funcionamiento de la JEI. Sin la aplicación plena de este principio, cualquier intento por legislar en la materia, será contrario a principios democráticos, a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos indígenas.

El art. 4 vulnera la JEI. El Congreso, durante el trámite de su aprobación, omitió por completo el principio de coordinación. La norma demandada incide de manera directa en el procedimiento que de ahora en adelante deberán seguir las autoridades indígenas, por lo que esta disposición debió haberse sometido a una consulta previa con los pueblos indígenas o sus representantes.

Si bien el párrafo del art. 4 consagró que el Gobierno Nacional reglamentará y proveerá los programas de pedagogía y diálogo, esta no es suficiente pues el marco y la potestad ya están delimitados en detrimento de la JEI, por lo que no se ofrecen garantías reales que garanticen la autonomía y la identidad. Pero, además, porque el principio de coordinación no se garantiza mediante la reglamentación que, en este caso, además, quedó en competencia exclusiva del Gobierno Nacional.

Al no haber sometido a las reglas del principio de coordinación se vulneró el precedente convencional. En el Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, la Corte IDH consideró que el derecho a la identidad cultural es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática. Esto implica la obligación de los Estados de garantizar a los pueblos indígenas que sean debidamente consultados sobre asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización.

Por último, es necesario tener en cuenta que el art. 4 aquí demandado regula una situación en la que un miembro de una comunidad indígena actúa fuera del territorio indígena en infracción a una norma prevista en la legislación penal del Estado. Planteamos a este respecto



un ejemplo. Si una indígena tumba el monumento a un colonizador o a un caudillo republicano, motivado en que ese personaje es para su pueblo un símbolo del colonialismo y la barbarie racista, y como consecuencia de ello es capturado e investigado por la Fiscalía, esta ordenará a las autoridades indígenas del pueblo al cual pertenece el capturado, que lo “reeducuen”. Supongamos ahora que esa misma persona considerada infractora de la ley penal reincide y participa en otro acto por el cual se destruye un monumento a los asesinos de indios, esta persona ya no será considerada inimputable, pues ya fue sometido a un proceso de pedagogía, y, por ende, perderá la protección especial que la figura de la inimputabilidad por razones de diversidad cultural reconocida en la ley. De esa manera, se pasa por alto que, si bien el indígena imputado conoce de la ilicitud de su comportamiento, está en una situación en la que no puede determinar su conducta con base en ese conocimiento, pues está obrando bajo una convicción invencible: está destruyendo un monumento a la ignominia. Al sancionar como imputable al indígena reincidente de tal acto se estaría desconociendo que, aunque el indígena procesado penalmente puede comprender en abstracto que la conducta de destruir un monumento público es delito conforme a la ley estatal, él puede no estar de acuerdo con lo que esa norma busca proteger, y así, se le sanciona en realidad por obrar conforme a sus profundas convicciones culturales, privándolo de su propio relato histórico, de su memoria, pues tiene que soportar que la sociedad en general, y la comunidad indígena incluida en ella, rinda homenaje a una institución y a unas personas que negaron lo más sagrado: el derecho a existir.

1.3 El art. 4 de la Ley de Seguridad viola el derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas

Consideramos que el art. 4 vulnera el derecho fundamental a la identidad cultural de los pueblos indígenas tanto como de sus integrantes individualmente considerados, consagrados en los artículos 7 y 93 de la Constitución Política, art. 2 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículos 13 y 14 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el art. 3 de la Declaración de Friburgo.

De acuerdo con la Declaración de Friburgo por identidad cultural se considera el conjunto de referencias culturales por el cual una persona o un grupo se define, se manifiesta y desea ser reconocido. Implica las libertades inherentes a la dignidad de la persona e integra, en un proceso permanente, la diversidad cultural, lo particular y lo universal, la memoria y el proyecto de vida.

La identidad cultural no es estática: es dinámica pues varía conforme a los diferentes grupos sociales que entran en contacto, intercambian saberes, prácticas y representación del mundo. Así mismo, la identidad se transforma por las tensiones internas propias de los grupos humanos, los cambios técnicos y tecnológicos, las diferencias intergeneracionales y la reinterpretación de las prácticas, usos y costumbres que tienen lugar en todas las sociedades.

Lo relevante es que el derecho a la identidad cultural implica un deber de abstención por parte de la sociedad mayoritaria o de un grupo humano sobre otro, en el sentido de no imponer su cultura. Un sistema jurídico que se precie de respetar y proteger la diversidad cultural,



como un elemento que integra la nación, debe tener especial cuidado de evitar que aquellas consideradas sociedades mayoritarias, hegemónicas o dominantes, impongan a las minoritarias, históricamente excluidas o segregadas, sus valores culturales, sus representaciones del mundo o su derecho.

En el caso concreto del art. 4, la vulneración a la identidad cultural radica en que, mediante una disposición administrativa, como la expedida por el fiscal del caso, la persona acusada de reincidir en un delito es privada del derecho a definir su identidad cultural con base en su diferencia étnica. Esto ocurre porque, en tanto la norma prevé que el indígena reincidente ya no es inimputable por el solo hecho de haber tenido un “diálogo” con la autoridad o haber estado sujeto a una “medida pedagógica”, pierde una protección prevista por el derecho para garantizar la identidad cultural. Al respecto, debe observarse que la inimputabilidad por diversidad socio cultural, como también la inculpabilidad por error culturalmente condicionado, existen como mecanismos de reconocimiento de la diversidad cultural y las diferentes visiones de mundo que eso implica, las cuales son irreductibles y pueden llegar a ser irreconciliables. En tanto figuras del derecho penal como las aquí tratadas de inimputabilidad e inculpabilidad a favor de los pueblos indígenas tienen fundamento en la identidad cultural diversa, no se puede desconocer aquellas sin que esta resulte vulnerada. En otras palabras, la identidad no se pierde por la reincidencia en un delito, ni mucho menos por una decisión administrativa del ente investigador. En conclusión, estas medidas constituyen una franca violación de la identidad cultural, lo que criminaliza la diversidad y despoja de sentido la construcción identitaria como derecho fundamental.

1.4 El art. 4 de la Ley de Seguridad Ciudadana viola el derecho fundamental y convencional a la consulta previa de los pueblos indígenas

El art. 4 aquí demandado viola el derecho a la consulta previa debido a que no se consultó con las comunidades indígenas o las organizaciones representativas de estas. El convenio 169 de la OIT exige al gobierno el deber de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas que puedan afectarlos. En este caso, el gobierno omitió por completo esta obligación, contradiciendo así los postulados que el mismo proyecto invoca.

El Convenio 169 de la OIT consagra el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, al consentimiento libre, previo e informado y al derecho al veto de los pueblos. El Convenio 169 impuso a los gobiernos el deber de consultar con los pueblos indígenas y tribales cada vez que se prevea la creación o modificación de la legislación y de las medidas administrativas que puedan afectar directamente (art. 6) a los pueblos indígenas.

Los Estados que han suscrito el Convenio 169 deben observar estrictamente en todas sus actuaciones el principio de buena fe, y en desarrollo de este, tienen la obligación de prever procedimientos adecuados y de posibilitar la creación de instituciones representativas que permitan la garantía de la consulta previa. Adicionalmente, conforme al art. 16 del Convenio 169, el Estado debe promover la participación libre de los pueblos con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.



Mediante la sentencia SU-123-18 la Corte Constitucional aclaró que el objeto de la consulta previa es alcanzar acuerdos con las comunidades indígenas y afros sobre las medidas que las afectan directamente. A este respecto, la jurisprudencia constitucional, en armonía con el derecho internacional, ha definido la afectación directa como el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica. Señaló además que la consulta previa debe ser flexible de modo que se adapte a las necesidades de cada asunto y asegure la participación activa y efectiva de los pueblos, en la medida en que el punto de vista de ellos incide en las decisiones que se adopten.

Respecto a la naturaleza de la consulta previa, en la sentencia C-295-19, la Corte Constitucional señaló que se trata de un proceso de “*diálogo intercultural entre iguales*”, en virtud del cual los pueblos indígenas carecen del derecho de veto, pero el Estado tampoco tiene el derecho de imponer las medidas a los pueblos indígenas; debe operar entonces un intercambio de razones entre culturas que gozan de igual dignidad y valor constitucional.

Con el fin de establecer parámetros razonables de aplicación de la consulta previa, la Corte Constitucional ha desarrollado un conjunto de subreglas que deben ser aplicadas según el grado de afectación de la medida consultada: i) si la medida no afecte directamente a los pueblos, la participación responderá al estándar de intervención básico, relacionado con la inclusión de las comunidades en los órganos decisorios nacionales o en la mediación de sus organizaciones en cualquier escenario que sea de su interés; ii) Si la medida genera afectación directa, se aplican todas las reglas de deliberación del derecho a la consulta previa con el propósito de llegar a un acuerdo (SU 123 de 2018).

Al respecto, la sentencia T-063 de 2019 dispuso que aún en ausencia de acuerdo en el proceso de consulta previa, el Estado puede implementar las medidas que no sean arbitrarias, estén basadas en criterios de razonabilidad, proporcionalidad y objetividad respecto de la diversidad étnica y cultural, tomen en consideración hasta donde sea posible las posiciones expresadas por las comunidades y se prevean mecanismos para atenuar los efectos negativos de las medidas. Finalmente, iii) cuando la medida afecte de forma directa e intensa y amenace la subsistencia del pueblo étnico, en principio, la ejecución de la medida requiere el consentimiento previo, libre e informado. La Corte Constitucional ha señalado que esto se presenta en casos excepcionales: a) traslado o reubicación del pueblo indígena o tribal de su lugar de asentamiento (T-256 de 2015); (b) almacenamiento o depósito de materiales peligrosos o tóxicos en sus territorios (T-129 de 2009); (c) medidas que impliquen un alto impacto social, cultural y ambiental que pone en riesgo su subsistencia (T-129 de 2009); y d) la elección de la empresa promotora de salud como ámbito de autogobierno (T-301 de 2018). Sin embargo, la Corte ha aclarado que el consentimiento previo, libre e informado no significa derecho de veto en cabeza de las comunidades. La ausencia del consentimiento en este tipo de medidas no es una prohibición a la implementación, significa en cambio que las autoridades tienen vedado actuar de manera arbitraria.



En el caso objeto de análisis, la violación radica precisamente en la actuación arbitraria del Estado, que, a lo largo de todo el trámite legislativo, omitió consultar con las comunidades indígenas o con sus organizaciones representativas, el contenido y alcance del art. 4°. La prueba fundamental es que no obra evidencia alguna en las actas del Congreso de la República o algún intento de concertación que permita constatar que las comunidades indígenas se hubiesen consultado efectivamente de la modificación de la figura de la inimputabilidad basada en la diversidad socio cultural prevista en el art. 4 aquí demandado.

1.5 El art. 4 de la Ley de Seguridad viola el derecho a la diversidad cultural, la libertad personal y la igualdad de los pueblos indígenas y de sus integrantes individualmente considerados

El hecho de que la norma demandada haya consagrado la figura del error de prohibición culturalmente condicionado pone en grave riesgo el valor de la diversidad cultural, la igualdad y la libertad personal de los pueblos indígenas y de sus integrantes individualmente considerados, afectando así valores y principios de orden constitucional como los previstos en los artículos 7, 11, 13 y 70 de la Carta Política. La razón es que la figura del error de prohibición es incompatible con el de la inimputabilidad por diversidad socio cultural, como se explica a continuación.

Como lo expuso la sentencia C-370-02 de la Corte Constitucional, en Colombia, al menos hasta la consagración de la ley aquí demandada, existía debate doctrinal respecto de la existencia de la figura del error de prohibición culturalmente condicionado como exonerante de responsabilidad penal. Hoy parece evidente que esta figura existe porque está taxativamente consagrada en el artículo aquí demandado. A primera vista esto constituye un avance normativo en la protección de la diversidad cultural, sin embargo, un examen más profundo revela que de hecho se trata de una norma regresiva que tendrá como consecuencia la restricción de los derechos a la igualdad, a la libertad individual y a la diversidad cultural. Esto ocurre porque, no obstante la consagración del error de prohibición culturalmente condicionado persiste en Colombia el debate sobre su alcance como eximente de responsabilidad en aquellos casos en los cuales el indígena comprende la ilicitud de determinada conducta y, no obstante, debido a sus convicciones profundas basadas en su diversidad cultural, realiza esa misma conducta. De esta forma describe la Corte el debate doctrinal sobre el error de prohibición culturalmente condicionado y su alcance como eximente de responsabilidad:

“(…) la exclusión de responsabilidad por error de prohibición no cubre expresamente el momento volitivo, ya que literalmente el ordinal 11 del artículo 32 del Código Penal establece que no habrá lugar a responsabilidad penal cuando “se obre con error invencible de la licitud de la conducta”. ¿Qué sucede entonces si un indígena, o un miembro de otra minoría cultural, comprende en forma abstracta que determinado comportamiento es ilícito en el ordenamiento nacional, pero debido a su diversidad cultural y a sus profundas convicciones, derivadas de su particular cosmovisión, no puede actuar con base en dicha comprensión? ¿Puede considerarse que incurrió en un error de prohibición? Las opiniones doctrinarias no son coincidentes al respecto. Así, para algunos autores, la situación debe ser asimilable a un error, ya que en el fondo la persona, por su diversidad cultural, no logra verdaderamente comprender la antijuricidad de su conducta, a pesar de que abstractamente conozca su ilicitud, en la medida en que no puede motivar su comportamiento con base en ese conocimiento. En cambio, otras



perspectivas consideran que no existe error, pues la persona tenía claro conocimiento de que su comportamiento estaba proscrito por el ordenamiento nacional. En tales circunstancias, es posible que, según ciertas interpretaciones, no sea excluido de responsabilidad aquella persona que, por su diversidad cultural, conoce la ilicitud de un comportamiento, pero no puede determinarse con base en ella.” (Fundamento núm. 28 de la Sentencia C-370-02)

La Corte Constitucional en aquella sentencia mantuvo en el ordenamiento la figura de la inimputabilidad por diversidad cultural, como mecanismo para garantizar, precisamente, el fundamento de la nacionalidad: el reconocimiento de la diversidad cultural. Y es que, la figura de la inimputabilidad, como no ocurre con el del error de prohibición, cubre tanto el momento cognitivo, como el volitivo, esto es, abarca por igual aquella situación en la que el sujeto NO comprende la ilicitud de su conducta, como aquella en la cual SÍ tiene conocimiento de que determinada conducta es ilícita, y no obstante actúa de forma contraria a dicha comprensión, o dicho de manera más simple, no puede actuar con base en dicho conocimiento porque está motivado por una convicción profunda y más fuerte, pues es lo que ordena su cultura.

En esa medida, dado el alcance que la Corte Constitucional en la C-370-02, mantuvo en el ordenamiento la inimputabilidad por diversidad cultural mediante una sentencia que condicionó su exequibilidad al entendido que se trata de una medida destinada a proteger la diversidad cultural y no a criminalizar la cultura, ni a representar a los pueblos indígenas como sujetos de una medida correctiva o curativa (pues la cultura no es una patología ni una deficiencia), no puede ahora el legislador pretender dar una interpretación a la inimputabilidad contraria al precedente. Especialmente no lo puede hacer si se trata de fijar un alcance a la figura de la inimputabilidad que la hace ineficaz para proteger la diversidad cultural, situación que precisamente ocurre bajo una lectura sistemática de la norma demandada.

Tal tipo de lectura lleva a reconocer lo siguiente: la imposición de medidas pedagógicas y de diálogo que una vez impuestas al indígena infractor de la ley penal lo despojan de su carácter de inimputable en caso de reincidir en la conducta, constituye un refuerzo que a manera de reflejo proyecta la interpretación más restrictiva de los derechos fundamentales a la diversidad cultural y a la libertad personal de los integrantes de los pueblos indígenas, como lo es aquella hermenéutica que indica que será responsable penalmente quien conoce la ilicitud de un comportamiento (momento cognitivo) incluso aunque no pueda determinarse con base en ese conocimiento (momento volitivo).

En tanto la norma consagra como supuestos fácticos los casos de “inimputabilidad por diversidad sociocultural o de inculpabilidad por error de prohibición culturalmente condicionado”, y estos se encuentra unidos por la conjunción disyuntiva “o”, es claro que se impone un tratamiento igualitario a las personas cubiertas por cada uno de los supuestos asignando la misma consecuencia jurídica en una u otra situación. Ahora bien, en tanto para que se configure el error de prohibición culturalmente condicionado este debe ser, según la misma ley penal, invencible, y este carácter de invencible se pierde cuando el infractor ha actualizado el conocimiento de lo injusto de su conducta (cuestión que cualquiera en sana lógica podría deducir del hecho de que el indígena ha sido sometido a una medida pedagógica



a un diálogo que tienen por finalidad superar ese impedimento cultural), entonces la figura del error dejaría de ser invencible para ser simplemente evitable, lo que conduciría a una reducción de la pena, y no a la figura de la inimputabilidad.

1.6 Conclusiones

Le solicitamos respetuosamente a la Corte Constitucional que declare la inexecutable del art. 4 de la Ley 2197 de 2022 por los cinco cargos que resumiremos a continuación y que, en una sección posterior, explicaremos en detalle:

- **Primera conclusión:** el art. 4to desconoce el art. 243 de la Constitución Política de Colombia y el precedente Constitucional fijado en el fallo C-370 de 2002;
- **Segunda conclusión:** el art. 4 de la Ley 2197 de 2022 es inconstitucional porque desconoce los art. 7, 8, 93 y 246 de la Constitución Política de Colombia y el art. 35 del Convenio 169 de la OIT. Además, viola el derecho fundamental a la consulta previa, a la autodeterminación de los pueblos indígenas y a la identidad cultural contemplados en el Convenio 169 de la OIT;
- **Tercera conclusión:** Se solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable del art. 4 de la Ley 2197 de 2022 porque desconoce los art. 7, y 93 de la Constitución Política de Colombia, y el derecho fundamental a la identidad cultural consagrado en el art. 2 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en los artículos 13 y 14 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en el art. 3 de la Declaración de Friburgo;
- **Cuarta conclusión:** Se solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable del art. 4 de la Ley 2197 de 2022 porque desconoce los artículos 93 de la Constitución Política de Colombia, y el derecho fundamental a la consulta previa regulado en el art. 6 del Convenio 169 de la OIT;
- **Quinta conclusión:** Se solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable del art. 4 de la Ley 2197 de 2022 porque desconoce los artículos 7, 11, 13 y 70 de la Carta Política.

2. El artículo 5 de la Ley 2197 de 2022 y un inconstitucional aumento de las penas

El art. 5 de la Ley 2197 de 2022 modificó el art. 37 del Código Penal -la Ley 599 del 2000. Concretamente modificó su numeral primero que establecía que la pena de prisión para los tipos penales (exceptuando el caso de concurso de delitos) tendría una duración máxima de cincuenta años, aumentando dicho máximo hasta los 60 años.

Este Observatorio considera que este enunciado normativo es inconstitucional y debe ser declarado inexecutable por vulnerar el principio de proporcionalidad o prohibición de exceso punitivo. Este es un macro principio constitucional que exige la correspondencia o el equilibrio cuantitativo y cualitativo entre la magnitud de la sanción penal y la repercusión social de la conducta punible realizada por el procesado. Así lo ha explicado la Corte Constitucional:



“El Estado Social de derecho, donde la dignidad humana ocupa un lugar de primer orden, sustrae del amplio margen de libertad legislativa para la configuración del ordenamiento penal, la facultad de fijar cualquier pena con independencia de la gravedad del hecho punible y su incidencia sobre los bienes jurídicos tutelados. **El Constituyente erigió los derechos fundamentales en límites sustantivos del poder punitivo del Estado, racionalizando su ejercicio. Sólo la utilización medida, justa y ponderada de la coerción estatal, destinada a proteger los derechos y libertades, es compatible con los valores y fines del ordenamiento.**

(...)

En consecuencia, **la calidad y la cantidad de la sanción no son asuntos librados exclusivamente a la voluntad democrática.** La Constitución impone claros límites materiales al legislador (CP arts. 11 y 12). Del principio de igualdad, se derivan los principios de razonabilidad y proporcionalidad que justifican la diversidad de trato, pero atendiendo a las circunstancias concretas del caso (CP art. 13), juicio que exige evaluar la relación existente entre los fines perseguidos y los medios utilizados para alcanzarlos.

(...)

En materia penal, la potestad legislativa de tipificación está sometida al control constitucional de las medidas, según la aptitud para la protección del bien jurídico tutelado, la necesidad de esa protección específica en contraste con otros medios preventivos igualmente idóneos y menos restrictivos de la libertad - medidas civiles, administrativas, laborales -, y el mayor beneficio neto en protección de los bienes jurídicos que debe comportar la exclusión de ciertas conductas del ámbito de lo legalmente permitido.

Mediante el principio de proporcionalidad se introducen las categorías de la antijuridicidad y la culpabilidad en el derecho constitucional. La responsabilidad de los particulares por infracción de la Constitución o de las leyes (CP art. 6), requiere de un daño efectivo a los bienes jurídicos protegidos y no meramente una intención que se juzga lesiva. Esto se desprende de la razón de ser de las propias autoridades, a saber, la de proteger a las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades (CP art. 2). Sólo la protección de bienes jurídicos realmente amenazados justifica la restricción de otros derechos y libertades, cuya protección igualmente ordena la Constitución. **Por otra parte, la aplicación de la pena consagrada en la ley debe hacerse de acuerdo con el grado de culpabilidad del sujeto.** El juicio de proporcionalidad es, por lo tanto, necesariamente individual y el castigo impuesto debe guardar simetría con el comportamiento y la culpabilidad del sujeto al que se imputa (C-591 de 1993)” (Negrillas fuera del texto original).¹⁰

Según el maestro José María Peláez, de este principio se derivan -al menos- cuatro consecuencias:

“i) La proporcionalidad de la pena exige que haya una adecuación entre la conducta delictiva y el daño social causado con ella.

ii) La calidad y la cantidad de la sanción no son asuntos librados exclusivamente a la voluntad democrática. La Constitución impone claros límites materiales al legislador (Constitución Política arts. 11 y 12).

iii) No podrán tipificarse conductas que desconozcan los derechos fundamentales, que no resulten idóneas para proteger bienes constitucionales o que resulten desproporcionadas o irrazonables.

iv) El aumento injustificado de penas deviene en una medida arbitraria y lesiva de la garantía fundamental de proporcionalidad”¹¹

¹⁰ Sentencia C-070, 1996

¹¹ Peláez Mejía, José, *Esquemas del delito (2010) Página 109.*



Peláez sostiene que para garantizar la prohibición de exceso o la proporcionalidad de las sanciones penales, es necesario que en los procesos de criminalización se satisfagan los principios limitadores del *ius puniendi* de: dignidad humana, igualdad y prohibición de exceso en sentido estricto. Además, este último principio conlleva a su vez que, a la hora de consagrar, imponer y ejecutar una determinada sanción penal, esta se haga teniendo en cuenta el principio de culpabilidad (La pena se debe graduar atendiendo al nivel de participación subjetiva) y el de lesividad (La pena se debe graduar atendiendo a la magnitud del daño causado o a la peligrosidad de la conducta).

Resulta evidente la inconstitucionalidad del artículo demandado. Al eliminar la diferencia punitiva abstracta existente entre los casos de comisiones singulares de delitos y los casos de concursos es un problema constitucional porque ello está desconociendo el diferente grado de “dañosidad social” que representa cada uno de estos casos. A diferencia de lo sostenido en algunas de las demandas e intervenciones, no se considera que el artículo dé cabida a la cadena perpetua, pues dicha prohibición se mantiene vigente a día de hoy y se materializa en los artículos 31 y 37 del código penal, los cuales establecen que la pena para el concurso de delitos o para delitos en particular no podrá exceder los 60 años.

El *quid* del presente problema de inconstitucionalidad radica (como ya se explicó) en el hecho de que el artículo demandado elimina la diferencia punitiva abstracta existente entre los casos de concursos de delitos y los casos de comisiones individuales, desconociendo que el concurso de delitos merece (de forma abstracta) una pena mayor.

Así mismo, otra razón que apunta a su inconstitucionalidad es el hecho de vulnerar el principio de dignidad humana. El artículo demandado regula un aumento punitivo de suma importancia que no se encuentra justificado en razones válidas de política criminal que lo expliquen desde un punto de vista preventivo y resocializador. En consecuencia, esta norma se convierte en una medida completamente retribucionista que no hace más que agravar el estado de cosas inconstitucional existente al interior del sistema penitenciario colombiano.

3. El artículo 7 de la Ley 2197 de 2022 y el trato discriminatorio de la expresión “minusvalía de la víctima”

a. Control de constitucionalidad del lenguaje

El control de constitucionalidad del lenguaje se fundamenta en la filosofía del lenguaje y, concretamente, en la teoría de los actos de habla. Esta teoría considera que el hablar hace cosas. En ese sentido, distingue lo que se dice (*locución*) de lo que se hace (*ilocución*) y los efectos que producen los actos del habla en los terceros (*perlocución*).¹² Es decir, los actos

¹² PLATÓN. Diálogos. FEDON. Tomo III. Trad. Carlos García Gual. V.57a-b.



del habla estudian lo que se hace con cada acto del habla.¹³ Los actos del habla identifican las acciones inmersas en las palabras. Asimismo, permite realizar distinciones adecuadas sobre los usos del lenguaje, ya sea descriptivo, prescriptivo, entre otros. Así, el éxito de la palabra depende de un conjunto de intenciones, tales como la intención del hablante, su posición específica, la interacción del discurso, la posibilidad real de éxito en la recepción o las diversas condiciones para la manifestación y concreción del acto que fluye en la palabra.

La Corte Constitucional ha indicado que las expresiones lingüísticas previstas en las normas jurídicas tienen un efecto simbólico en la estructura normativa y social.¹⁴ A partir de ello, la Corte Constitucional ha indicado que las construcciones normativas deben atender, a su vez, a criterios de “*lenguaje constitucionalmente admisible*” con la finalidad de que las estructuras normativas no sólo sean constitucionales en sus dimensiones pragmáticas; sino que, a su vez, las dimensiones simbólicas no conlleven tratos discriminatorios.

La Corte Constitucional ha establecido un juicio para determinar la constitucionalidad del lenguaje jurídico. Este juicio está soportado en factores históricos, sociológicos y, a su vez, en los usos idiomáticos de la expresión y su compatibilidad con los elementos axiológicos de la Constitución Política,¹⁵ a saber: **(a)** la función de la expresión;¹⁶ **(b)** la ubicación de la expresión en un sistema complejo de normas que interactúan con otras para lograr sus objetivos;¹⁷ **(c)** el objetivo imperioso perseguido por las normas en que se encuentran las expresiones, cuya declaratoria de inexecutable generaría efectos negativos a la población beneficiaria.¹⁸

¹³ J.L. Austin. *Cómo hacer cosas con palabras*. 1955. Disponible en: https://revistaliterariakatharsis.org/Como_hacer_cosas_con_palabras.pdf.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-046 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-253 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo; C-458 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y, C-043 de 2017. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-253 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo; C-458 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y, C-043 de 2017. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Al respecto, la Corte Constitucional expuso que “(i) *en cuanto a la función de la norma, y en particular de la expresión “incapacidad absoluta”, la misma no tiene una intención agravante, discriminatoria o atentatoria de la dignidad humana. Su función es neutral y jurídicamente relevante, pues la norma establece unos parámetros para generar una protección acorde a la situación de un grupo de personas. La norma utiliza criterios objetivos, “una afección o patología severa o profunda de aprendizaje, de comportamiento o de deterioro mental” para establecer la protección más adecuada a las personas que tienen esta diversidad funcional. Por lo tanto, queda claramente establecida la función no agravante de la expresión.*”

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-253 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo; C-458 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y, C-043 de 2017. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Sobre este asunto, la Corte Constitucional expuso lo siguiente: “(ii) *En cuanto al contexto de la norma, la expresión se ubica en un sistema complejo de normas que interactúan con otras para lograr sus objetivos. En efecto, aunque el demandante ataca únicamente el artículo 17 de la Ley, en realidad la expresión incapacidad mental absoluta, hace parte del subtítulo de la Sección Primera de la ley, en cuyo desarrollo se ve repetida durante veinticinco (25) ocasiones. La expresión, por lo tanto, no está aislada, sino que implica una clasificación dirigida a un grupo de individuos para quienes la Ley prevé una serie de medidas de protección.*”

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-253 de 2013, C-458 de 2015 y C-043 de 2017. En efecto, la Corte Constitucional aseguró que “(iii) *El objetivo perseguido por la norma es el de determinar una categorización que permita adelantar unos procedimientos, que obviamente tienen como objetivo proteger a poblaciones consideradas vulnerables. Ese no es un objetivo prohibido por la Constitución. Por lo tanto, la declaratoria de*



b. De la discapacidad a la diversidad funcional

La Corte Constitucional ha expuesto que la construcción del concepto de discapacidad ha tenido diversas expresiones.¹⁹ Estas expresiones han sido fundamentadas, por una parte, por el modelo de mundo de quienes definen la discapacidad y, por la otra, el concepto de discapacidad misma.²⁰ En efecto, la configuración del mundo se construyó a partir de la concepción de hombres capacitados quienes, a su vez, se rigen bajo estándares concretos de rendimiento.²¹ En consecuencia, “[e]l mundo, las leyes sociales y las costumbres de interacción se regían bajo el modelo de persona “normal”, que no tenían algún tipo de “discapacidad”. El mundo únicamente estaba configurado para aquellas personas - humanos perfectos- que podrían contribuir al “desarrollo humano” y, por tanto, a la sociedad.”²²

Esta visión capacitista de la humanidad fundamentó la visión de la discapacidad como algo indeseable, triste y extraño.²³ No merecía ser objeto de reconocimiento. La otredad respecto a la discapacidad no tenía representación, debido a que no tenía una relación específica de producción dentro de la sociedad. Por ello, la discapacidad, al no ser ubicada dentro de las categorías de rendimiento, tuvo distintos abordajes, los cuales, en un momento determinado fueron justificados, pero que, a la luz del derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos, estas configuración y tratamientos de la discapacidad son inconstitucionales, por ser contrarios a la dignidad humana.

Los anteriores modelos referidos son: *(i)* prescindencia, *(ii)* marginación; y *(iii)* rehabilitador. El primero consiste en que la persona no tiene nada que aportar a la sociedad. Por ello, estas personas representan una carga para el Estado, la sociedad y la familia. Su fundamento epistémico consiste en reflejar la discapacidad como una desgracia o, desde el punto de vista religioso, como un castigo divino. En consecuencia, la persona está inhabilitada para participar en sociedad.²⁴ El modelo de marginación presenta a estas personas como impresentables para la sociedad y, por tanto, la garantía de sus derechos depende de la caridad de las personas. El salvajismo de estos modelos fue cuestionado, debido a que, en todo caso, negaban la autonomía y la dignidad humana. Por tanto, se impuso una visión rehabilitadora

inexequibilidad de la expresión tendría un efecto negativo para las personas con este tipo de discapacidad absoluta, pues el imposibilitaría el cumplimiento de un objetivo imperioso de la Carta, puesto que el artículo 17 demandado establece los criterios para determinar qué grupo de personas hacen parte de esta categoría, de forma que la protección contenida en los artículos subsiguientes les pueda ser aplicables. Esto implica que, en caso de que la Corte decidiera declarar la inexequibilidad del artículo 17, las normas siguientes, hasta el artículo 31 perderían validez, pues se estarían refiriendo a una categoría inexistente o indefinida. El principio de conservación del derecho se vería afectado, innecesariamente, si se decidiera eliminar la disposición atacada.”

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-043 de 2017. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-264 de 2021. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia T-264 de 2021. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²² Corte Constitucional. Sentencia T-264 de 2021. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²³ Corte Constitucional. Sentencia T-264 de 2021. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-264 de 2021. M.P. Alberto Rojas Ríos.



de la discapacidad. Este modelo funda su posición en que al discapacitado hay que rehabilitarlo.²⁵ Su rehabilitación es desde la perspectiva médica. Por ello, a las personas discapacitadas hay que darles una cura, rehabilitación y normalización.²⁶

Todos estos modelos, en un determinado momento, fueron avalados por la jurisprudencia y la ley. Sin embargo, los mismos representan serios problemas de índole constitucional. Por ello, se Ley y la jurisprudencia constitucional han adoptado el modelo social de la discapacidad. Este modelo (i) ubica la discapacidad en el entorno social y no en la persona; (ii) propende por el reconocimiento de la diferencia y, a su vez, que el reconocimiento de estas personas no se fundamente en la discapacidad, sino en modalidades diversas de la vida; y, (iii) *“el modelo social propone una aceptación social de la diferencia y, en su lugar, una intervención, no en los individuos con discapacidad, sino directamente en las estructuras sociales de base, que son aquellas que impiden la realización y el pleno goce de derechos de todas las personas.”*²⁷

Respecto al lenguaje y la discapacidad, la Corte Constitucional, en las sentencias C-1008 de 2004, C-478 de 2013, C-458 de 2015, C-043 de 2017, C-147 de 2017 y C-046A de 2019. En dichas providencias, la Corte Constitucional consideró que expresiones como *“imbecilidad”*, *“locos furiosos”*, *“mentecatos”*, *“idiotismo”*, *“casa de locos”* eran inconstitucionales y, por tanto, debían sustituirse con la expresión *“personas con discapacidad mental severa”*.²⁸ Asimismo, la Corte Constitucional expuso que la expresión *“al discapacitado”* prevista en el artículo 2° de la Ley 1145 de 2007 era inconstitucional y, por tanto, la sustituyó por la expresión *“persona en condición de discapacidad”*.²⁹ Igualmente, evaluó la constitucionalidad de la expresión *“al discapacitado”* y ordenó sustituirla por la expresión *“persona en condición de discapacidad”*.³⁰ Finalmente, en la sentencia C-046A de 2019, la Corte examinó la expresión *“demencia”* y consideró que la norma es exequible, debido a que

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-264 de 2021. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-264 de 2021. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-264 de 2021. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-1088 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño: *“Para la Corte, es factible que el legislador, para efectos de definir una institución, acuda a una terminología que en el momento de la promulgación de la norma sea compatible no sólo con el estado de la ciencia, sino también con los fundamentos de la legitimidad del poder público. De igual modo, es posible que, una vez utilizadas esas expresiones, ellas pierdan significación científica, incluso descriptiva. Y también es posible que esa terminología quede relegada ante la redefinición de los parámetros de racionalidad de las sociedades modernas y que lo sea de tal manera que no solo no se adecue a tales parámetros, sino que los contraríe. || Es lo que ocurre con las expresiones legales que ocupan la atención de la Corte. Es comprensible que en la configuración del derecho positivo del Estado liberal originario hayan sido legítimas las referencias a las enfermedades mentales como estados de “locura furiosa” y que las personas que las padecían hayan sido aludidas como “locos” pues en ese momento no existían razones para atribuirles a esas expresiones la carga peyorativa que hoy tienen. Pero bajo el Estado social de derecho, la lectura de la valía del ser humano es muy diferente y lo es al punto que su dignidad y sus derechos, de la mano de la democracia pluralista, se convierten en el fundamento del nuevo orden institucional. En esta nueva visión, el ser humano debe ser tratado como tal y no como un espécimen más de la naturaleza o como una cosa susceptible de definirse con cualquier tipo de lenguaje.”*

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-147 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-147 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



es un concepto técnico y no una apreciación subjetiva del legislador que conlleve un criterio de discriminación en el lenguaje.

Como se observó, la Corte Constitucional ha sido insistente en que los enfoques de la discapacidad son evolutivos. En ese sentido, la Corte Constitucional ha aceptado regulaciones que, a la luz de nuevas interpretaciones judiciales y el derecho internacional de los derechos humanos serían inconstitucionales. Así, expresiones tales como discapacidad, que en un momento de la historia social y judicial fueron avaladas, ahora, tendrían un concepto discriminatorio, debido a que se trata de la enunciación de una persona que no puede desarrollar sus actividades dentro de un mundo construido a partir de la capacidad. En ese sentido, la expresión “*discapacidad*” está permeada por el capacitismo de quien enuncia y que hace énfasis en las dificultades que tienen las personas que no pueden superar las barreras impuestas por las lógicas propias de un mundo construido por los “*capaces*”. Por ello, recientemente, la Corte Constitucional ha insistido en que la expresión correcta es ***personas con capacidades diversas***.³¹

La expresión de “*personas con capacidades diversas*” se soporta en que la dignidad humana es diversa. Así, lo que comúnmente se conoce como “*discapacidad*” es, fundamentalmente, una manifestación de la dignidad.³² Este modelo se encuentra fundamentado en la visión social de la discapacidad, la cual:

“(…) cobra preeminencia constitucional, donde, a partir de este modelo, las definiciones de discapacidad son contextuales y circunstanciales y no estáticas, lo cual exige, por una parte, analizar “la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones a los demás; y, por la otra, ordenar a todas las autoridades estatales que deben (i) tener en cuenta las necesidades de las personas en condición de discapacidad; garantizar la satisfacción de las necesidades de estas personas; remover las barreras y las limitaciones de los contextos sociales donde estas personas se desenvuelven; **aprovechar al máximo las capacidades de la personas desplazando así el concepto de discapacidad por el de diversidad funcional**; y fortalecer la inclusión y participación plena y efectiva de las personas con diversidad funcional en la sociedad”³³

En ese sentido, se advierte de la jurisprudencia constitucional lo siguiente: las expresiones usadas para diferenciar un sujeto de especial protección constitucional, a pesar de crear una regulación que proteja y garantice sus derechos fundamentales, puede tener dudas de índole constitucional respecto a las formas en cómo estas políticas públicas se refieren a dicho grupo. En segundo lugar, estas expresiones pueden ser controladas por la Corte Constitucional cuando las expresiones mismas conlleven criterios de identificación que impliquen un desconocimiento de principios constitucionales, tales como la dignidad humana. Finalmente, el remedio constitucional no puede ser la declaratoria de inexecutable de la norma, debido a que dejaría en desprotección a las personas que son

³¹ Corte Constitucional. Sentencia T-264 de 2021. M.P. Alberto Rojas Ríos.

³² Corte Constitucional. Sentencia T-264 de 2021. M.P. Alberto Rojas Ríos.

³³ Corte Constitucional. Sentencias T-264 de 2021. M.P. Alberto Rojas Ríos; C-458 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y C-765 de 2012. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; y C-329 de 2019. M.P. Carlos Bernal Pulido.



objeto de la protección constitucional, a pesar de que el lenguaje tenga criterios discriminatorios; en su defecto, la Corte Constitucional tiene la posibilidad de modular la sentencia y, por tanto, proferir fallos integradores que ordenen alterar el significado de las expresiones previstas en las normas demandadas que tienen connotaciones discriminatorias.³⁴

c. *Sobre la expresión “Minusválido” contenida en la norma demanda*

Como se expuso anteriormente, el impacto de las expresiones gramaticales pueden ser objeto de control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Para ello, es necesario acudir al test previsto por la Corte para verificar si la expresión “*minusvalía de la víctima*” es inexequible por su contenido discriminatorio:

1. La función de la norma, su contexto y objetivo y de la expresión “*minusvalía de la víctima*”. Aplicación del test e inexequibilidad de la norma

Este colectivo considera que la norma tiene la finalidad de aplicar una dosis de derecho penal para la protección de ciertas personas que son sujetos de especial protección constitucional. En efecto, la norma demandada hace referencia a las circunstancias de mayor punibilidad. Dentro de ellas se encuentran las conductas penales movilizadas por medio de móviles de intolerancia y discriminación referidos a la raza, etnia, ideología, religión, sexo u orientación sexual y la enfermedad o minusvalía de la víctima. En ese sentido, es válido que el legislador realice distinga ciertos móviles que han sido utilizados como ejercicios históricos de violencia negativa contra grupos que históricamente han sido discriminados. En ese sentido, la norma tiene una finalidad legítima y es la consideración penal especial para la protección que históricamente han sido discriminados por diversas condiciones que los diferencian injustificadamente de la sociedad y, que, a su vez, impiden el reconocimiento de la sociedad como pluricultural.

Para este Observatorio, el legislador, al utilizar la expresión “*minusvalía de la víctima*”, no tenía la pretensión de usar un lenguaje discriminatorio, pues, normativa y contextualmente, la referencia a este grupo poblacional es para castigar aquellas conductas de las que históricamente han sido víctimas y, por tanto, propender a un ambiente de seguridad.³⁵ Asimismo, la Constitución emplea de manera literal la expresión “*minusválidos*” en el artículo 54. Al respecto, sostiene que “(...) *El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.*”

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-043 de 2017. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

³⁵ Este Observatorio advierte que con esta expresión no indica que las medidas de seguridad previstas en la Ley sean acordes con la Constitución en un determinado juicio de constitucionalidad ante la Corte Constitucional; sino que, en virtud del principio de presunción de constitucionalidad de las normas y el respeto al principio democrático, entiende que la configuración política de la seguridad ciudadana realizada por el Congreso de la República es acorde con la Constitución.



El enunciado normativo expresa, por una parte, la palabra minusválidos y, por la otra, la obligación del Estado para garantizar el derecho al trabajo acorde con las condiciones de salud. Podría decirse que, si la expresión fue utilizada por el Constituyente primario, la norma es exequible. Sin embargo, este argumento es insuficiente por tres razones.

El primero consiste en que la aprobación de este artículo se realizó cuando, en un momento determinado, el concepto de discapacidad únicamente estaba en discusión respecto a las obligaciones del Estado para con este grupo poblacional y no respecto a la denominación de este grupo de especial protección constitucional. En ese sentido, las políticas constitucionales y los deberes del Estado respecto a las personas con capacidades diversas se fundamentaron en la construcción de una igualdad material a partir de acciones institucionales concretas para superar las desigualdades materiales y no a partir de las diversas formas de lenguaje utilizado. En segundo lugar, la apreciación del lenguaje para la enunciación de este grupo poblacional inició su importancia a partir de la aprobación de instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, donde los Estados advirtieron los diferentes escenarios de discriminación para las personas con capacidades diversas, entre los cuales está el lenguaje como criterio de discriminación. Finalmente, en tercer lugar, a pesar de la existencia de esta expresión dentro de la Constitución, la misma debe ser comprendida a partir del principio de igualdad establecido en el artículo 13 Superior y, a su vez, con las diversas formas de discriminación que la sociedad detecta a partir de la propia revisión de sus comportamientos, sus obligaciones y de sus instituciones para con las personas con capacidades diversas.

Por ello, el Observatorio considera que, a pesar de que la expresión “*minusválidos*” prevista en la Constitución no es un argumento suficiente para declarar la constitucionalidad de la norma demandada. Una vez revisado este asunto, se considera que la norma es inexecutable.

En efecto, la expresión “*minusvalía de la víctima*” puede entenderse como contraria al derecho a la igualdad, pues, a pesar de que, como se observó, el Legislador no tuvo la intención de utilizar este término de manera peyorativa y estar en la Constitución, dicha expresión corresponde a un tipo de marginación social invisible, sutil y silenciosa. La RAE define el término “*minusválido*” como “*persona con discapacidad*”. Asimismo, la “*discapacidad*” la define como “*persona que no puede realizar ciertas actividades debido a la alteración de sus funciones intelectuales o físicas*”. A partir de las diferentes definiciones, se evidencia que el término implica una jerarquización injustificada entre las personas con “*capacidades*” y aquellas que no las tienen a partir de la evaluación del desarrollo de conductas realizadas a partir de un único criterio de capacidad.

En ese sentido, la utilización de la expresión demandada se fundamenta en expresiones reduccionistas que radican en las competencias de las personas y no en las barreras sociales y, por tanto, identifican a las personas por una sola de sus características, que además no le son imputables a ellos. En consecuencia, el Observatorio considera que la expresión “*minusvalía de la víctima*” debe ser adecuada por la expresión “*a las condiciones de las personas con diversidad funcional*”.

d. Solicitud de integración normativa



La Corte Constitucional ha identificado que la técnica de la integración normativa es excepcional.³⁶ Se trata de una “*facultad de la Corte Constitucional para integrar enunciados normativos o normas no demandadas a efectos de ejercer debidamente el control constitucional y dar una solución integral a los problemas planteados por el demandante a los intervinientes.*” La finalidad de este mecanismo es garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico y la seguridad jurídica, mediante el principio de economía procesal.³⁷

La procedencia de esta figura se da cuando “(i) cuando se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, (ii) cuando la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras que posean el mismo contenido deóntico de aquella, y (iii) cuando la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional.”³⁸

Al respecto, se considera que la Ley 2179 de 2022 reproduce la misma inconstitucionalidad analizada en el artículo previamente analizado. En efecto, en el artículo 60 de dicha ley, que modifica el artículo 17 de la ley 2126 de 2021, establece, como medidas de protección en casos de violencia familiar, literal C “*Prohibir al agresor esconder o trasladar de la residencia a los niños, niñas y personas discapacitadas en situación de indefensión miembros del núcleo familiar, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar.*”

La norma objeto de integración hace referencia a la protección de “*personas discapacitadas*”. En efecto, tal y como se advirtió en el presente acápite de la intervención, las expresiones tales como discapacitados hace referencia a las condiciones de salud y de capacidad de personas que, a pesar de que no son atribuibles a ellas, es un criterio determinante para su reconocimiento. Al respecto, como se advirtió, a pesar de que es permitido constitucionalmente que el Legislador refiere políticas públicas de protección y garantía de los derechos de estas personas, puesto que han sido discriminadas históricamente, la referencia lingüística que realiza el legislador a este grupo poblacional no puede incurrir en criterios de desigualdad.

En conclusión, el término “*discapacidad*” hace referencia a las personas que no pueden desarrollar actividades a partir de las barreras creadas por las personas capaces, quienes, a su vez, configuran el mundo. En ese sentido, la referencia a personas discapacitadas, a que hace mención la norma, a pesar de crear medidas constitucionalmente permitidas, la identificación de este grupo poblacional como “*personas discapacitadas*” implica, en sí misma, una infravaloración de este grupo de especial protección constitucional. En consecuencia, este Observatorio solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable de la expresión “*personas discapacitadas*” y la sustituya por la expresión “*personas con diversidad funcional*”.

³⁶ Véase, entre otras, Corte Constitucional. Sentencia C-095 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-095 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-068 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.



4. El artículo 12 de la Ley 2197 de 2022 y el problema de tierras que propone

Este Observatorio solicitará a la Honorable Corte Constitucional que declare una EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del art. 12 de la Ley 2197 de 2022 con base en dos argumentos: i) la norma demandada protege un bien jurídico legítimo y constitucional como lo es la propiedad privada y ii) la norma demandada no puede ser interpretada como una barrera para la legítima y pacífica ocupación y explotación agraria de bienes baldíos del Estado por parte de personas campesinas como sujetos de especial protección constitucional, en especial cuando se trata de garantizar sus medios de subsistencia, mínimo vital, y acceso a la tierra.

4.1 La invasión de tierras urbanas o rurales es una conducta que atenta contra el artículo 58 Constitucional

En el Código Penal contenido en el Decreto 100 de 1980, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto a la constitucionalidad de su art. 367 sobre Invasión de tierras o edificaciones, cuando fue modificado por la Ley 308 de 1996³⁹. Mediante sentencia C-157 de 1997 la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de dicha tipificación penal era constitucional⁴⁰. La Corte inicia su análisis afirmando que quien invade un predio irrumpe de forma anormal en la propiedad privada quitándole a su propietario el goce y uso. Si bien el derecho a la propiedad no es absoluto y puede limitarse solo para fines sociales y ecológicas, este, en si mismo, es un derecho fundamental prevalente:

“Al respecto, no sobra reiterar que las obligaciones derivadas de la preceptiva constitucional, a cargo de todo propietario, pueden ser definidas por la ley y concretadas por los jueces a través de mecanismos tales como la expropiación o la extinción del dominio, según lo ha destacado la Corte (Cfr. sentencias C-066 del 24 de febrero y C-216 del 9 de junio de 1993), de lo cual resulta que el sistema jurídico tiene contemplados los mecanismos y procedimientos con arreglo a los cuales, sin desconocer los derechos del dueño, se puede deducir en la práctica la relatividad de los mismos y su sometimiento a la prevalencia del interés público, así como el cumplimiento de las obligaciones, cargas y deberes que supone la función social.

Así las cosas, no se puede alegar la función social o las restricciones constitucionales al derecho de propiedad como justificación para quebrantarlo de hecho, o mediante la violencia o el uso de la fuerza física, como ocurre cuando se comete cualquiera de los delitos contemplados en la legislación que tienen precisamente a la propiedad como valor jurídico protegido. Uno de ellos es el de la invasión de tierras o inmuebles, cuya ilicitud, en los términos definidos por la disposición acusada, debe conducir

³⁹ El contenido de esta norma era el siguiente: “Artículo 367. Invasión de tierras o edificaciones. El que con el propósito de obtener para sí o para un tercero provecho ilícito, invada terreno o edificación ajenos, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena establecida en el inciso anterior se aumentará hasta en la mitad para el promotor, organizador o director de la invasión.

El mismo incremento de la pena se aplicará cuando la invasión se produzca sobre terrenos ubicados en zona rural.

Parágrafo. Las penas señaladas en los incisos precedentes se rebajarán hasta en las dos terceras partes cuando, antes de pronunciarse sentencia de primera instancia, cesen los actos de invasión y se produzca el desalojo total de los terrenos y edificaciones que hubieren sido invadidos”

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1997. M.P José Gregorio Hernández Galindo.



a la imposición de sanciones proporcionales a la agresión, indispensables para la efectiva garantía que consagra el artículo 58 C.P.”⁴¹ (se subraya).

Teniendo en cuenta el cargo de la demanda de constitucionalidad que ahora se estudia, es muy importante la regla de derecho que la Corte fijó respecto a la tipificación de la invasión de tierras rurales:

“De otro lado, no se estima que el Congreso haya vulnerado la Constitución al prever el incremento de pena cuando la invasión se produzca sobre terrenos ubicados en zona rural, si se tienen en cuenta las mayores dificultades del propietario y de las propias autoridades de policía en el cuidado y defensa de los bienes que aquél pueda poseer en zonas alejadas de los centros urbanos, particularmente si se trata de áreas asoladas por la violencia o el terrorismo, y, por tanto, la correlativa facilidad que tales circunstancias implican para perpetrar los actos de invasión u ocupación.”⁴² (se subraya).

Para este Observatorio es claro que el tipo penal contenido en el art. 269 de la Ley 599 de 2000 persigue una finalidad legítima y necesaria como lo es la protección de la propiedad privada⁴³.

Sin embargo, en lo que respecta a las modificaciones introducidas a este tipo penal mediante el art. 12 de la Ley de Seguridad Ciudadana, consideramos que en términos generales las mismas resultan constitucionales, salvo por la necesidad de un condicionamiento de constitucionalidad al que nos referiremos más adelante.

En primer lugar, al analizar detenidamente el inciso tercero de la norma demandada⁴⁴, este Observatorio no encuentra ningún motivo de inconstitucionalidad y por el contrario considera que dicha disposición persigue una finalidad legítima como lo es castigar con mayor severidad los actos de invasión de tierras cuando se efectúan con violencia sobre las cosas o sobre las personas. La demanda de inconstitucionalidad tampoco presenta un argumento específico para señalar el por qué debería declararse inconstitucional este inciso tercero. Por ende, solicitamos desde ya a la Honorable Corte Constitucional declarar la equibilidad del inciso tercero del art. 12 de la Ley 2197 de 2022.

Por otra parte, mayor atención requiere el inciso segundo de la norma demandada⁴⁵. Al efectuar un análisis detallado de dicho inciso segundo observamos que este establece un aumento de pena cuando la conducta típica se materializa sobre alguno de dos objetos, a saber: i) predios

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1997. M.P José Gregorio Hernández Galindo.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1997. M.P José Gregorio Hernández Galindo.

⁴³ Esto en concordancia con lo manifestado por la Honorable Corte Constitucional en la citada sentencia C-157 de 1997.

⁴⁴ “Cuando la invasión se produzca superando medidas de seguridad o protección, físicas o electrónicas, instaladas con el propósito de impedir la invasión del inmueble, o cuándo se produjere con violencia respecto de quien legítimamente ocupare el terreno o edificación, la pena será de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses de prisión”

⁴⁵ “Cuando la invasión se produzca respecto de predios ubicados en zona rural, con explotación agrícola o pecuaria, o respecto de bienes del Estado, la pena será de cincuenta y cuatro (54) a ciento veinte (120) meses de prisión.”



ubicados predios ubicados en zona rural, con explotación agrícola o pecuaria; y, ii) respecto de bienes del Estado.

Teniendo en cuenta que “*compete al legislador graduar las penas correspondientes, por lo cual, no apareciendo en este caso como irrazonables o desproporcionadas*”⁴⁶, consideramos que en este caso no hay ningún elemento que permita inferir un abuso de la potestad legislativa. En efecto, los bienes rurales merecen ser protegidos contra conductas como las que se tipifican con el delito de invasión de tierras. Lo mismo se puede señalar respecto a los bienes del Estado. En este orden de ideas consideramos que el inciso segundo bajo análisis es, *a priori*, constitucional.

Sin embargo, es importante resaltar que los argumentos de inconstitucionalidad presentados por los accionantes responden a una posible y factible interpretación que los operadores jurídicos pueden efectuar sobre la norma demandada. Teniendo en cuenta que el inciso segundo demandado se refiere a bienes rurales y a bienes del Estado, es claro que los bienes baldíos -en tanto cumplen ambas características- pudieren ser subsumidos bajo las conductas tipificadas, situación que sí resulta inconstitucional. Por ello es necesaria una exequibilidad condicionada, tal como se desarrollará a continuación.

4.2 La criminalización de la ocupación y utilización de baldíos resulta inconstitucional

El art. 58 de la Constitución consagra la conocida función social de la propiedad. Esta norma tiene sus orígenes en nuestro ordenamiento nacional en el Acto Legislativo 01 de 1936. Entre los múltiples propósitos que la introducción de la función social de la propiedad, uno de ellos fue el de:

“(…) lograr una adecuada explotación del suelo agrario y su redistribución entre un número mayor de agricultores. (...) La nueva realidad constitucional se vio reflejada en el ordenamiento jurídico con la expedición de la Ley 200 de 1936, denominada Ley de Reforma Agraria, que desarrolló la función social del dominio y cuya finalidad principal fue la de otorgar el marco jurídico que sirviera al Estado para adelantar las políticas públicas encaminadas a la distribución equitativa de la tierra y la correcta explotación de los terrenos rurales, y otorgarle instrumentos para hacer cumplir estos objetivos, entre los cuales, los más destacados fueron la enajenación voluntaria, la expropiación y la extinción del dominio.”⁴⁷

La Ley 200 de 1936, como expresión legislativa de la función social de la propiedad, planteó un enfoque novedoso respecto a la relación entre el campesino y la detentación de la tierra. En efecto, esta norma adoptó una serie de disposiciones que pretendieron otorgar mayor protección a aquellas personas que explotan económicamente la tierra. Desde entonces se puede observar que el legislador ha adoptado una tendencia dirigida a fomentar y proteger la ocupación y explotación económica de suelo rural en Colombia.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Mercado Gazabón, Ana Carolina, La influencia de León Duguit en la reforma social de 1936 en Colombia. Universidad del Rosario, 2015, pp. 47, 50.



El fomento de la explotación económica del suelo rural en Colombia responde a una doble necesidad. Por un lado, la mayor parte de la tierra productiva en Colombia no es explotada, y, por otro lado la mayor parte de la tierra productiva se encuentra en cabeza de pocos propietarios privados que han acumulado inmensas cantidades de tierra⁴⁸. Pero adicionalmente, el acceso y explotación de la tierra rural resulta fundamental para el desarrollo de la vida y derechos fundamentales del campesinado colombiano. Esto ha sido reconocido por la Corte Constitucional al afirmar que *“es evidente que el sustento de la población campesina, comprendido como la consecución de los elementos materiales básicos para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, depende de la explotación económica de la tierra rural (...) es claro que la tierra rural no solo es un medio de producción para los campesinos, sino que también constituye el espacio para el ejercicio del derecho a la vivienda.”*⁴⁹

Los bienes baldíos de la Nación entran a desempeñar un rol fundamental. A partir de los mandatos dispuestos en el art. 64 constitucional, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y la dignificación de sus condiciones de vida se convierten en imperativos constitucionales del Estado Colombiano. La Corte Constitucional ha resaltado el rol de los baldíos diciendo que:

“El objetivo primordial de la adjudicación de baldíos es permitir el acceso a la tierra a quienes carecen de ella pues, se exige que el adjudicatario no posea otros bienes rurales ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales. La destinación de los bienes baldíos debe contribuir al logro de los fines esenciales del Estado, específicamente a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, lo cual no sólo se logra mediante la garantía del acceso a la tierra sino de los bienes y servicios complementarios requeridos para su explotación y para su mejoramiento social y cultural. En definitiva, con la adjudicación de dichos bienes el Estado persigue no sólo satisfacer el derecho del acceso a la tierra sino también otros componentes que elevan la calidad de vida de los trabajadores agrarios, en concordancia con el artículo 64 Superior.”⁵⁰

El legislador ha construido un andamiaje normativo bajo el cual la ocupación y explotación de los bienes baldíos es a la vez un medio para lograr la titulación de dichos bienes por parte de la Agencia Nacional de Tierras y también un fin que se persigue al efectuar la respectiva adjudicación de estos. Ahora bien, de conformidad con el art. 64 de la Ley 160 de 1994 y el art. 26 Decreto Ley 902 de 2017, la previa ocupación y explotación de bienes baldíos es un elemento trascendental para lograr la titulación de estos bienes a favor de las personas que cumplan con los requisitos enunciados en el art. 4 del Decreto Ley 902 de 2017.

Por lo anterior, consideramos que si dentro del tipo penal de invasión de tierras se comprendiere la ocupación y explotación de bienes baldíos por parte de personas campesinas, se vulneraría el art. 64 constitucional pues dicha tipificación penal criminalizaría acciones

⁴⁸ Conforme a cifras de Censo Nacional Agropecuario efectuado en el año 2014, los 43 millones de ha con potencial productivo agropecuario, apenas hay cultivadas 7,1 millones de ha. Es decir que apenas el 16% de la tierra rural productiva en Colombia es explotada económicamente.

⁴⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 623 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.



legítimas y constitucionales fundamentadas en la especial protección que la constitución les ha otorgado a las personas campesinas.

En efecto, no se puede perder de vista que el campesinado se constituye, en ciertos casos, como sujeto de especial protección constitucional. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entretiene entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el “campo” un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.”⁵¹

El art. 64 constitucional estipula el mandato de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. A partir de ese mandato, este Observatorio considera que existe una estrecha relación entre la orden constitucional y la protección del campesinado como sujeto de especial protección, en especial para garantizar sus medios de subsistencia. Por tanto, se insiste en que si bajo el art. 263 del Código Penal, modificado por el art. 12 de la Ley de Seguridad Ciudadana, se persiguen a campesinos ocupantes de predios baldíos, se estaría criminalizando el legítimo derecho constitucional de estas personas al acceso progresivo a la tierra. Particularmente, se le está impidiendo al campesinado ocupar y explotar un bien baldío con miras a su legítima titulación en los términos de la Ley 160 de 1994 y demás normatividad agraria aplicable.

Lo anterior, sin embargo, no es óbice para que se declare la inexecutable total de la norma demandada. Como se indicó anteriormente, consideramos legítimo y constitucional que se proteja la propiedad privada y pública tanto en entornos urbanos como rurales, criminalizando la invasión de predios.

En conclusión, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre solicita a la Honorable Corte Constitucional que declare la constitucionalidad condicionada del art. 12 de la Ley 2197 de 2022 en el sentido de señalar que la conducta resultará atípica cuando se trate de ocupación y explotación de predios baldíos.

5. La inconstitucional limitación al derecho a la protesta del artículo 13 de la Ley 2197 de 2022

⁵¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



El art. 13 de la Ley 2197 de 2022 creó el tipo penal de “Avasallamiento de bien inmueble” consagrándolo en el art. 264 A del Código Penal colombiano. Allí se sanciona con pena de prisión de 48 a 120 meses a quien *“por sí o por terceros, ocupe de hecho, usurpe, invada o desaloje, con incursión violenta o pacífica, temporal o continua, un bien inmueble ajeno”*. Esta pena se verá agravada cuando la conducta se realice con violencia o intimidación a las personas, en concurso de un grupo o colectivo de personas o cuando se realice contra bienes del estado.

Este Observatorio considera que este enunciado normativo es inconstitucional y debe ser declarado inexecutable por criminalizar el ejercicio del derecho fundamental a la protesta consagrado en el art. 37 de la Constitución Política⁵².

El derecho a la protesta no es un derecho absoluto. Como bien lo establece el art. 37 Constitucional este derecho solo puede ser limitado por vía legal. El poder de configuración para limitar el derecho solo se ejercerá legítimamente cuando se realice de forma conveniente y razonable y sin alterar su núcleo esencial, tal como lo definió la honorable Corte Constitucional en la sentencia T-219 de 1993⁵³ y más recientemente en el fallo C-223 de 2017⁵⁴.

El artículo de la Ley de Seguridad Ciudadana limita de forma irracional y desproporcionada este derecho. El legislador criminalizó la protesta convirtiendo en delito una de las herramientas fundamentales para el ejercicio del derecho a la protesta como lo sería la ubicación estática de plantones en diferentes lugares estratégicos, que en muchas ocasiones pueden constituir lugares públicos, tal como lo reconoce la Resolución 1190 de 2018 y la H. Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos.⁵⁵

Nótese que, según la redacción del artículo, el simple hecho de ocupar pacífica y temporalmente un bien mueble ajeno o público constituye una conducta punible, lo cual es un completo absurdo que imposibilita el ejercicio de la protesta, resultando ostensible la contradicción constitucional, pues mientras el art. 37 de la Constitución Política establece que “toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse públicamente” el artículo demandado establece que si una parte del pueblo se reúne pacíficamente en un bien inmueble o en un lugar público cometerá un delito.

6. La inconstitucional punición de -prácticamente- cualquier comportamiento del artículo 20 de la Ley 2197 de 2022

El art. 20 de la Ley 2197 de 2022 creó el tipo penal de “Obstrucción a la función pública” consagrándolo típicamente en el artículo 429D del Código Penal. Allí se sanciona con pena

⁵² El cual establece que “toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”.

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia T-219 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-223 del 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁵⁵ Véase la sentencia Corte Constitucional C-009 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



de prisión de 36 a sesenta 60 meses a quien *“promueva o instigue a otro a obstruir, impedir o dificultar la realización de cualquier función pública”*.

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional considera que este enunciado normativo es inconstitucional y debe ser declarado inexecutable por vulnerar el principio constitucional de legalidad.

El art. 29 de la Constitución Política establece que *“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”*⁵⁶. Así mismo, la norma demandada vulnera múltiples instrumentos internacionales suscritos por Colombia, entre estos, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos *“Pacto de San José de Costa Rica”*, que establece en su art. 9 lo siguiente:

“Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello (Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José, Costa Rica", 1969).”

En este mismo orden encontramos a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece en su art. 11, numeral 2 lo siguiente:

“2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966).”

El principio de legalidad tiene dos sentidos o manifestaciones que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

Legalidad en sentido formal.	Legalidad en sentido material.
Se concretiza en la preexistencia de la ley penal, como un presupuesto para su aplicación, la consecuencia de esta garantía es que las personas solo pueden ser juzgadas por leyes preexistentes al acto que se le imputa, no con leyes posteriores, a menos de que opere la excepción por favorabilidad.	En esta faceta, no se analiza la existencia de la ley, sino su materialidad, exigiendo que la ley penal defina de forma escrita, estricta y cierta las características del delito y las consecuencias jurídicas aplicables.

Así mismo, del principio de legalidad en sentido material se derivan tres consecuencias que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

⁵⁶ Constitución Política de la República de Colombia de 1991.



<i>Nullum crimen, nulla poena sine lege scripta</i>	La ley penal debe ser escrita, por lo tanto, se prohíbe la aplicación de normas consuetudinarias.
<i>Nullum crimen, nulla poena sine lege certa:</i>	La ley penal debe ser cierta, por lo tanto, se prohíbe la creación de leyes ambiguas, confusas o ilógicas.
<i>Nullum crimen, nulla poena sine lege stricta</i>	La ley penal debe ser estricta, por lo tanto, se prohíbe establecer las características de las conductas punibles y las sanciones penales, mediante analogía.

Estas consecuencias derivadas del principio de legalidad material han sido reconocidas por la H. Corte Constitucional en los siguientes términos:

“La conducta punible, el proceso y la pena son las categorías fundamentales del sistema penal. En las sociedades civilizadas cada una de esas categorías debe ser determinada por la ley y debe estarlo de manera **cierta, previa y escrita. Cierta, por cuanto debe definirse con certeza el ámbito de las prohibiciones, procesos y sanciones** de tal modo que los ciudadanos sepan a qué atenerse en su diaria convivencia. Es decir, con seguridad deben conocer qué comportamientos no están permitidos, a qué reglas procesales se somete la persona a la que se le impute una conducta prohibida y cuáles son las consecuencias sobrevinientes en caso de ser encontrado responsable de ella. **Previa, en cuanto se trata de decisiones normativas que deben ser tomadas por la ley antes de los hechos que generan la imputación penal.** Esto es, las normas que configuran las conductas punibles, los procesos y las sanciones deben estar predeterminadas. **Y escrita, por cuanto se trata de normas con rango formal de ley.** Es decir, para la predeterminación de la conducta punible, el proceso y la pena, existe reserva de ley”⁵⁷ (negrilla fuera del texto original)

En concepto de este Observatorio, el artículo demandado resulta inconstitucional y debe ser declarado inexecutable por vulnerar el principio de legalidad material en su faceta de “ley cierta”.

La norma tiene una gravísima indeterminación y vaguedad en su redacción con la que el legislador definió irresponsablemente las características del delito. El artículo demandado creó el delito de “obstrucción a la justicia” con la cual se castiga a quien “*promueva o instigue a otro a obstruir, impedir o dificultar la realización de cualquier función pública*”. La indeterminación de este enunciado normativo se debe a las siguientes razones.

El elemento “cualquier función pública” es terriblemente amplio. Recordemos que la función pública ha sido definida por la Corte Constitucional como “el conjunto de actividades que

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-829 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.



realiza el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes, (Art. 113) y de las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines”⁵⁸. Además de lo anterior, los elementos “obstruir, impedir o dificultar” son completamente imprecisos, pues ¿Qué podría considerarse dificultar cualquier función pública? Son verbos rectores completamente vagos que dan lugar a que se pueda castigar prácticamente cualquier comportamiento que se realice frente a la administración pública que sea distinto al completo sometimiento a sus decisiones.

Teniendo en cuenta esta terrible indeterminación, dicho delito no sería más que una invitación para que las autoridades pudieran perseguir y someter a los ciudadanos sin una razón legítima, pues el simple hecho de demorarse en mostrar su documento de identidad a un policía ya puede considerarse un acto que “dificulta el ejercicio de la función pública”, o el acto de simplemente contraargumentar ante un funcionario público las razones por las cuales se considera que este no está actuando adecuadamente también, limitando completamente la autonomía personal y sometiendo a los ciudadanos a un modelo de comportamiento ideal y utópico.

Con esto, no se está queriendo decir que este tipo de comportamientos no deban ser reprochados, sino que su reproche por vía penal no es más que una indebida e innecesaria expansión del derecho penal, que solo genera consecuencias negativas tales como: (i) El aumento de arbitrariedades policiales pues el solo hecho de no estar de acuerdo con ellos o “llevarles la contraria” constituiría un delito, (ii) Se atentaría gravemente contra el adecuado funcionamiento de la administración de justicia, aumentando aún más la congestión judicial existente, restando con ello tiempo para que los funcionarios judiciales, fiscales y defensores puedan analizar causas que realmente merezcan de su atención y (iii) Se estaría limitando de forma desproporcionada la autonomía individual, el libre desarrollo de la personalidad y la dignidad humana, al someter al ser humano a un modelo de comportamiento perfeccionista y utópico, ignorando que el derecho penal persigue la exclusiva protección de bienes jurídicos y no la imposición de modelos de comportamiento.

7. El artículo 21.8 de Ley 2197 de 2022 y un inconstitucional desconocimiento del principio de presunción de inocencia

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional considera que este enunciado normativo resulta inconstitucional y debe ser declarado inexecutable por vulnerar el derecho constitucional a la presunción de inocencia.

La presunción de inocencia se encuentra en el art. 29 de la Constitución Política. También, este derecho fundamental también se encuentra reconocido en los principales tratados internacionales sobre derechos humanos. Entre estos tenemos a la convención americana de derechos humanos que establece en su art. 8.1 lo siguiente: “2. *Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su*

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-563 de 1998. Magistrados ponentes Antonio Barrera Carbonell y Carlos Gaviria Díaz.



culpabilidad”. Así mismo, el art. 14.2 del pacto internacional de derechos civiles y políticos establece lo siguiente: 2. *Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.*”

La Corte Constitucional también ha estudiado en múltiples providencias este derecho. En la sentencia C-495 de 2019 explicó que:

“3.1.1. La presunción de inocencia es un derecho en virtud del cual la persona deberá ser tratada como inocente mientras no se demuestre lo contrario a través de un proceso judicial adelantado con todas las garantías, en el cual se le haya declarado judicialmente culpable mediante sentencia ejecutoriada. Asimismo, la presunción de inocencia es una de las garantías que hacen parte del debido proceso y tiene un carácter fundamental, por lo cual debe aplicarse no solo a sanciones penales, sino también administrativas.

(...)

3.1.2. Esta garantía es una de las columnas sobre las cuales se configura todo Estado de Derecho y uno de los pilares fundamentales de las democracias modernas, pues “sobre sus cimientos es factible configurar un equilibrio entre la libertad, la verdad y la seguridad de los ciudadanos”. En este sentido, constituye un límite al poder punitivo del Estado ya que “tiene que ser desvirtuada por el Estado para que se haga posible la imposición de penas o de sanciones administrativas”, lo cual solamente podrá hacerse con “la práctica de un debido proceso, de acuerdo con los procedimientos que la Constitución y la ley consagran para desvirtuar su alcance” En este sentido, constituye un “principio fundamental de civilidad”, que es el “fruto de una opción garantista a favor de la tutela de la inmunidad de los inocentes, incluso al precio de la impunidad de algún culpable”. En este sentido, la presunción de inocencia representa un límite a la actuación del Estado en virtud de la cual se protege al ciudadano de la arbitrariedad Estatal, garantizando que solo pueda ser sancionado con el respeto de las garantías”⁵⁹

La presunción de inocencia tiene dos facetas: como regla de juicio y como regla de trato. La presunción de inocencia como regla de juicio establece que las dudas razonables que existan acerca de la responsabilidad penal del procesado deben ser resueltas a su favor. Por lo tanto, la regla de juicio de la presunción de inocencia es una *regla de distribución del error*⁶⁰ que opera exclusivamente al momento decidir acerca de la responsabilidad del procesado. Por otro lado, la presunción de inocencia como regla de trato, es una garantía procesal que cubre a toda persona que se encuentre siendo investigada o procesada penal o disciplinariamente. Según esta garantía, durante todo el proceso penal el ciudadano debe ser tratado como inocente. Por lo tanto, figuras como las medidas de aseguramiento constituyen una excepción o vulneración justificada de este derecho.

En concepto de este Observatorio, el art. demandado constituye una vulneración injustificada al derecho a la presunción de inocencia como regla de trato. Implementar esta norma permitiría que se tratara como culpables (sujetos con antecedentes valorables en su contra) a personas que hasta no ser declaradas culpables mediante un fallo condenatorio en su contra, deben ser tratadas como inocentes.

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-495 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁶⁰ Laudan, Larry. *Verdad, error y proceso penal*, Marcía Pons, 2013.



Esta afectación al derecho, a diferencia de lo que ocurre con la implementación de medidas de aseguramiento, no se encuentra justificada por no satisfacer el test de proporcionalidad, como se muestra a continuación:

- **Idoneidad:** La medida sí resulta idónea para alcanzar el fin constitucional perseguido, la protección de la comunidad.
- **Necesidad:** La medida no resulta necesaria para alcanzar el fin constitucional, ya que existen otros criterios mediante los cuales se puede valorar la peligrosidad futura del sujeto, sin acudir a esta vulneración flagrante y ostensible de un derecho fundamental como es la presunción de inocencia, estos criterios serían los contemplados en los numerales y 1, 2, 3, 4, 5, 7 del art. 310 del Código de Procedimiento Penal.
- **Proporcionalidad:** Tampoco resulta proporcional, pues los supuestos beneficios que se persiguen, son inferiores a los perjuicios que se producirían, no debe olvidarse que la inmensa mayoría de procesos que inician con la imputación de cargos no llegan si quiera a una sentencia o llegan a una sentencia absolutoria, por lo tanto, solo una pequeñísima parte de las personas imputadas terminan siendo condenadas, y hacer que el hecho de la imputación sea un criterio determinante para la imposición de medidas de aseguramiento solo aumentará drásticamente el número de privaciones injustas de la libertad y -en consecuencia- el número de reparaciones estatales.

Por todo lo anterior, consideramos que el artículo demandado es inconstitucional y por ello debe ser declarado inexecutable.

8. Los artículos 25 y 30 de la Ley 2197 de 2022 y el porte de armas

Los artículos 25 y 30 de la Ley de Seguridad Ciudadana permiten que personas nacionales y extranjeras puedan comercializar, importar y exportar armas, elementos, dispositivos y municiones menos letales, recayendo el control de estos sobre el Departamento de Control de Comercio de Armas y Explosivos (DCCAE). Así mismo, se le da un plazo de 6 meses al estado para que, a través del DCCAE o quien haga sus veces regule los dispositivos menos letales que se podrán comercializar y los permisos correspondientes que se deberán solicitar para ello. En criterio de los demandantes, estas normas se contradicen con el art. 223 del texto constitucional que establece lo siguiente:

“Artículo 223. **Sólo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente.** Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de corporaciones públicas o asambleas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas. Los miembros de los organismos nacionales de seguridad y otros cuerpos oficiales armados, de carácter permanente, creados o autorizados por la ley, podrán portar armas bajo el control del Gobierno, de conformidad con los principios y procedimientos que aquella señale.”

El argumento de los demandantes es el siguiente: (i) El art. 223 de la constitución política establece que solo el gobierno puede introducir y fabricar armas, (ii) Los artículos 25 y 30 establecen que los particulares podrán comercializar, importar y exportar armas y (iii) Por lo tanto los artículos 25 y 30 vulneran la prohibición de que los particulares puedan



comercializar, importar y exportar armas y por lo tanto contradicen el art. 223 de la Constitución Política.

En concepto de este Observatorio, no le asiste razón a los demandantes quienes incurrir en una falsa dicotomía. Los artículos demandados son constitucionales y deben declararse equibales, pero de manera condicionada.

En primer lugar, los demandantes parten de una interpretación extensiva y equivocada del art. 223 de la Constitución Política, entendiendo que, cuando el constituyente utilizó el concepto “armas” lo hizo refiriéndose a cualquier especie de objeto que tenga la capacidad de lesionar al ser humano, interpretación que no puede ser compartida, pues si así fuera, solo el gobierno podría introducir y fabricar cuchillos, hachas, tenedores, martillos, bates y cualquier otro objeto que tuviera la capacidad de infligir daño a los seres humanos. Por ello, es necesario interpretar dicho artículo constitucional a la luz del bien jurídico de la seguridad pública, tal como lo ha hecho el legislador al crear delitos que sancionen la fabricación, comercialización y porte de armas de fuego, accesorios, partes o municiones, sean o no sean de uso restringido o privativo de las fuerzas armadas, así como explosivos, armas biológicas, nucleares y minas antipersonas.

Partiendo de esta interpretación, es evidente que el concepto de “armas menos letales” como gas lacrimógeno, gas pimienta, pistolas de descargas eléctricas, *tasers*, pistolas de balas de goma, también llamadas “traumáticas”, entre otros, no se encuentran inmersos en el monopolio armamentístico establecido en el art. 223 de la constitución política, por lo que la regulación de su comercialización, importación y exportación por particulares no sería, en principio, inconstitucional. Sin embargo, y debido a la grave indeterminación del concepto de “armas menos letales”, la constitucionalidad del presente artículo se verá condicionada a la adecuada regulación que realice el gobierno nacional a través del DCCAE o quien haga sus veces, esto para evitar que objetos que pongan en riesgo efectivo al bien jurídico de la seguridad pública puedan ser importados y comercializados a gran escala.

D. PETITORIO

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre le solicita respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional que:

- Primero: Que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del art. 4 de la Ley 2197 desconocer el art. 243 de la Constitución Política de Colombia y el precedente Constitucional fijado en el fallo C-370 de 2002; por desconocer los art. 7, 8, 93 y 246 de la Constitución Política de Colombia y el art. 35 del Convenio 169 de la OIT; por desconocer los art. 7, y 93 de la Constitución Política de Colombia, y el derecho fundamental a la identidad cultural consagrado en el art. 2 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en los artículos 13 y 14 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en el art. 3 de la Declaración de Friburgo; por desconocer los artículos 93 de la Constitución Política de Colombia, y el derecho fundamental a la consulta previa



regulado en el art. 6 del Convenio 169 de la OIT; y, finalmente, por desconocer los artículos 7, 11, 13 y 70 de la Constitución.

- Segundo: Que declare **INEXEQUIBLE** el art. 5 vulnerar el principio de proporcionalidad o prohibición de exceso punitivo;
- Tercero: Que declare la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión “minusvalía de la víctima” prevista en el artículo 58, numeral 3° de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 7° de la Ley 2197 de 2022 y la sustituya por la expresión “a las condiciones de las personas con diversidad funcional”. Integrar normativamente el art. 60 de la Ley 2197 de 2022, que modifica el artículo 2126 de 2021, el cual, a su vez, modifica la Ley 1257 de 2008 y la ley 294 de 1996, y declarar la inexequibilidad de la expresión “personas discapacitadas” prevista en el literal C del artículo 5 de la Ley 294 de 1996 y, a su vez, sustituirla por la expresión “personas con diversidad funcional”.
- Cuarto: Que declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del art. 12 de la Ley 2197 de 2022 con base en dos argumentos: i) la norma demandada protege un bien jurídico legítimo y constitucional como lo es la propiedad privada y ii) la norma demandada no puede ser interpretada como una barrera para la legítima y pacífica ocupación y explotación agraria de bienes baldíos del Estado por parte de personas campesinas como sujetos de especial protección constitucional, en especial cuando se trata de garantizar sus medios de subsistencia, mínimo vital, y acceso a la tierra.;
- Quinto: Que declare **INEXEQUIBLE** el art. 13 por criminalizar el ejercicio del derecho fundamental a la protesta consagrado en el art. 37 de la Constitución Política;
- Sexto: Que declare **INEXEQUIBLE** el art. 20 normativo por vulnerar el principio constitucional de legalidad, el cual se encuentra consagrado en el art. 29 de la Constitución Política;
- Séptimo: Que declare **INEXEQUIBLE** el art. 21.8 por vulnerar el derecho a la presunción de inocencia, el cual se encuentra consagrado en el art. 29;
- Octavo: Que la Corte Constitucional declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de los artículos 25 y 30 de la ley 2197 de 2022 en el entendido que la constitucionalidad del presente artículo se verá condicionada a la adecuada regulación que realice el gobierno nacional a través del departamento de control y comercio de armas y explosivos o quien haga sus veces, esto para evitar que objetos que pongan en riesgo efectivo al bien jurídico de la seguridad pública puedan ser importados y comercializados a gran escala.

De los señores Magistrados, atentamente,

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
Calle 8 No. 5-80, segundo Piso - Cel. 3153465150

C.C. 79.356.668 - Correos: observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co - jkvb@hotmail.com



ÓSCAR ANDRÉS LÓPEZ CORTÉS Ph.D. en Antropología
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana
Constitucional
Docente investigador de la Facultad de Derecho Universidad
Libre, Bogotá
C.C. 79.884.981 - Correo: oscara.lopezc@unilibre.edu.co

JENNER ALONSO TOBAR TORRES
Docente de la Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana
Constitucional
Correo: Jenner.tobar@unilibre.edu.co

CAMILA ALEJANDRA ROZO LADINO
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana
Constitucional
Abogada de la Universidad Libre de Colombia
C.C. 1022.411.877 - Correo: camilaa-rozol@unilibre.edu.co

JAVIER ENRIQUE SANTANDER DIAZ
Coordinador Observatorio de Intervención Ciudadana
Constitucional
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
C.C. 1014255131 - Correo: javiere-santanderd@unilibre.edu.co

JUAN CAMILO PÁEZ JAIMES
Jefe de área de Derecho Penal
Facultad de Derecho Universidad Libre seccional Cúcuta.
Correo: juanc.paezj@unilibre.edu.co

JORGE EDUARDO PÁEZ RODRÍGUEZ
Investigador independiente y auxiliar académico.
Facultad de Derecho Universidad Libre seccional Cúcuta.

CRISTHIAN CAMILO RODRÍGUEZ MARTINEZ
C.C. 1 022.445.855 de Bogotá D.C.
Estudiante Facultad de Derecho Universidad Libre
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana
Constitucional
Correo: Cristhian-rodriguez@unilibre.edu.co