



Honorables Magistradas y Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Magistrada ponente: **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO.**
Palacio de Justicia, Calle 12 N.º 7-65, Bogotá D.C.
secretaria3@cor-teconstitucional.gov.co
La Ciudad

Demandante: JOSÉ JAIME UZCÁTEGUI PASTRANA.

Referencia: Expediente **D-15099**. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2272 de 2022, “Por medio de la cual se modifica, adiciona y proroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2022, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”.

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

Los suscritos ciudadanos **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre; **DAVID ANDRÉS MURILLO CRUZ**, docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, y **CRISTHIAN CAMILO RODRIGUEZ MARTINEZ**, estudiante de la Universidad Libre de Bogotá y miembro del Observatorio; presentamos la siguiente intervención en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de Colombia de 1991. Actuamos de conformidad con lo establecido en el art. 242 numeral 1 de la CP. y el art. 7 Decreto 2067 de 1991; dentro del término establecido en el Auto del 16 de febrero de 2023 y la fijación en lista que hizo la Secretaría General de la Corte Constitucional.

I. NORMA LEGAL DEMANDADA, PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS DEL OBSERVATORIO

El ciudadano demandó la totalidad de la Ley 2272 de 2022. Esta ley “(...) modifica, adiciona y proroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2022, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”. De la demanda, podemos extraer el siguiente problema jurídico:

¿Desconoce en su integridad la Ley 2272 de 2022 los artículos 2, 29, 93, 113, 114, 121, 135 y 230 de la Constitución Política, en especial, lo tocante a la violación al trámite impuesto por la Constitución para la expedición de leyes ordinarias (ausencia del concepto del Consejo Superior de Política Criminal) y presunta violación a normas constitucionales sustanciales como la separación de poderes y los derechos y garantías constitucionales y convencionales de las víctimas?



La tesis fundamental de este colectivo es que toda la Ley 2272 de 2022 es constitucional y le solicitamos a la Corte que declare **EXEQUIBLE** en su totalidad la Ley por las razones que expondremos a continuación.

II. CARGOS SEÑALADOS POR EL ACTOR Y POSTURA DE ESTE OBSERVATORIO.

Para este Observatorio, el actor concentra su carga argumentativa en dos grandes bloques de cargos. El primero, porque el Congreso al expedir la Ley 2272 vulneró el trámite de procedimiento legislativo que impone la Constitución. Y, el segundo, es que la Ley 2272 de 2022 vulneró sustancialmente la Constitución. Pasaremos a abordarlos.

2.1. VIOLACIÓN AL TRAMITE IMPUESTO POR LA CONSTITUCIÓN

El presente cargo se enmarca, a consideración del actor, en la falta del concepto del Consejo Superior de Política Criminal. Sin embargo, el actor encausa su argumento en que “están faltando a la ley”, sin mencionar o enfatizar sobre cual ley plausiblemente estaría agrediendo la Ley 2272 de 2022. Es cierta la existencia del Decreto 2055 de 2014, que en su art. 3 establece como “*Funciones del Consejo Superior de Política Criminal*” en el numeral 6 que este debe “6. Emitir concepto previo, no vinculante, sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo, que se encuentran en etapa de diseño, y antes de su trámite en el Congreso de la República, que incidan en la política criminal y en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal”. Si bien, el actor logra atinar a una norma donde se plasman las funciones del Consejo Superior de Política Criminal ésta no indica que se esté obligado a expedirlo; dentro del articulado no se halla alguna palabra impositiva como lo es “deberá” o “está obligado a”.

En otras palabras, se mencionan las funciones del reiterado Consejo Superior de Política Criminal mas no se iteran cuáles -dentro de un proceso legislativo- deberá rendir concepto este Consejo. En armonía con lo anterior, rescata el numeral 6 que “emitir concepto previo, no vinculante, (...)” es decir, el concepto a rendir del Consejo puede o no tener incidencia en el proyecto de ley por su carácter de vinculatoriedad; Abbott y Snidal (2000) logran aclarar el concepto de vinculatoriedad “(...) cuando se manifiesta una obligación precisa que ha sido delegada en una autoridad para su interpretación e implementación”. La voluntad del Decreto mencionado – su teleología- para el actor era emitir concepto, pero que éste no es vinculante de manera directa para el procedimiento legislativo.



Dentro del procedimiento legislativo, en especial lo estipulado en la Ley 4 de 1992, no se indica que para la promulgación de un proyecto de ley relativo a la política criminal o el sistema penal este deba tener el concepto del Consejo Superior de Política Criminal para ser ley de la República. Por esta razón, el argumento de la ausencia del trámite impuesto por la Constitución no encuentra asidero, mucho menos frente a la violación del trámite legislativo.

Se rescata que, el actor trayendo citas textuales, por ejemplo, de la Ley 5 de 1992, logra denotar una falta por parte del Presidente de la Cámara de Representantes David Racero, todo por cuanto faltó a los deberes del artículo 47 de la Ley 5 de 1992. No obstante, la preposición del representante (quien funge como actor) no era estrictamente obligatoria, como tampoco lograba dar un viraje al procedimiento de la hoy Ley 2272 de 2022.

Por último, el actor desea unir su argumento con una tesis de debido proceso legislativo atándolo con el art. 29 constitucional. Sin embargo, para este Observatorio no encuentra carga argumentativa cierta, específica ni suficiente, todo por cuanto el actor no logró demostrar la duda razonable a la violación de la Constitución, en especial, lo ordenado por el artículo 29. En este orden de ideas, el actor tampoco indicó vía precedente vinculante por qué se estaría violando el art. 29 constitucional sino se limitó a indicar que en la Sentencia T-388 de 2013 se fortaleció el Consejo Superior de Política Criminal para conceptuar en los proyectos de ley en materia penal. Ello, insistimos, es solo un criterio aconsejable mas no vinculante los aportes del Consejo Superior de Política Criminal.

En conclusión, la carga argumentativa del actor es limitada al manifestar y citar tan sólo algunas fuentes periodísticas, así como preocupaciones personales no vinculantes, respecto de la Ley 2272 de 2022; lo que no permite fincar argumentos claros sobre la violación a la Constitución Política. Si bien, el Consejo Superior de Política Criminal se permite pronunciarse sobre los proyectos de ley que traten sobre materia penal, éste no es obligatorio sino potestativo. La violación a la Constitución o al Bloque de Constitucionalidad no se infiere razonablemente sino se indica de manera precisa la suficiencia de la duda razonable de la violación a la Constitución en armonía con la claridad argumentativa donde se rescate agresiones al texto constitucional; situación que ni en el escrito de demanda ni en el de corrección se avizora. Aunado a lo anterior, sin estar explícitamente obligado, el Consejo Superior de Política Criminal dio concepto favorable frente a la Ley 2272 de 2022. Razones por las cuales, el cargo planteado no está llamado a prosperar frente a la Honorable Corte Constitucional.



2.2. VIOLACIÓN A NORMAS CONSTITUCIONALES SUSTANCIALES

2.2.1. Separación de Poderes

El actor aduce en sus escritos de demanda y corrección de demanda, que el parágrafo 1 del art. 5 de la Ley 2272 de 2022, otorga al Presidente de la República, “la potestad abierta de excarcelar detenidos” de forma discrecional, a pesar de que son los jueces los competentes para “administrar justicia y decidir la libertad o no de un detenido con base en lo establecido la ley (artículos 116 y 230 superiores)”. Adicionalmente, indica en su demanda que la facultad asignada al Presidente en violación del principio de separación de poderes, es tan ambigua y discrecional que implica la posibilidad de “liberar a cualquier detenido a su arbitrio” lo cual “desnaturaliza al Estado de Derecho y al ordenamiento jurídico colombiano frente a la administración de justicia”.

Sobre este aspecto formal, aunque el magistrado sustanciador en Auto del 16 de febrero de 2023 admitió el cargo, se solicita que la Corte Constitucional se declare inhabilitada, pues no se cumplen con los requisitos de *certeza*, *pertinencia* y *suficiencia*, exigidos por este tribunal para pronunciarse de fondo. Lo anterior, dado que lo alegado como inconstitucional por el demandante no se encuentra de forma real en el texto de la ley demandada, sino que proviene de una suposición planteada por el actor, a partir de una lectura equivocada del art. 5 de la Ley 2272 de 2022.

No obstante, los argumentos presentados por el actor en su demanda adolecen también de problemas de orden sustancial. En concreto, el actor ignora que, en los procesos de negociación encaminados a la consecución de la paz por parte de un Estado, la colaboración armónica de las funciones del poder público no sólo es necesaria, sino que se manifiesta en cada una de sus etapas. Así, i) el legislativo a través del Congreso de la República crea el marco jurídico-normativo para realizar los acercamientos de negociación y prescribe los términos de sometimiento para las estructuras con las que no es posible negociar por no tener vocación política; ii) el ejecutivo adelanta los acercamientos de negociación con las estructuras armadas organizadas de alto impacto y; iii) el judicial implementa los términos de sometimiento de los grupos sin vocación política.

De esta manera, se entiende que la lectura adecuada y acorde con el texto constitucional prevé una articulación entre jueces y Fiscalía General de la Nación en conjunto con la función del Presidente de la República de proponer voceros de paz a personas que estén privadas de la libertad por condena o por la existencia de una medida de aseguramiento. Esto, en la medida que, para materializar el nombramiento de una persona como vocera de paz privada de la



libertad, no sólo deben cumplirse los requisitos del parágrafo primero del artículo 5 demandado, sino que dicho nombramiento no debe repercutir en la libertad de la persona.

Así las cosas, se recuerda que en el ordenamiento jurídico colombiano ya están previstas figuras de semilibertad, que pueden constitucionalmente ser aplicadas, a saber:

- i) **Personas condenadas:** (a) ejecución de la medida de prisión domiciliaria; (b) suspensión de la ejecución de la pena y; (c) libertad condicional. Cada una de estas figuras tiene sus requisitos y sus restricciones, que se validan y están a cargo de un juez de la República.
- ii) **Personas con medida de aseguramiento privativa de la libertad:** (a) sustitución de la detención preventiva, con ejecución en el lugar de residencia. Esta figura también tiene los requisitos y las restricciones en las que no se puede aplicar, validados por un juez de la República.

2.2.2. Derechos y Garantías Constitucionales y Convencionales de las víctimas

El accionante manifiesta en su demanda de inconstitucionalidad que el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, le otorga la facultad de excarcelación discrecional al Presidente de la República, constituyendo con ello, una restricción a los derechos de las víctimas que, a diferencia de otros marcos legales, es contraria al ordenamiento constitucional en tanto anula el derecho a un recurso judicial efectivo, así como a la reparación y la verdad, sin prever medidas alternativas para su garantía y, adicionalmente, por fuera de un proceso de paz, siendo todos ellos en principio mandatos constitucionales y derivados de los principales tratados de derechos humanos.

El Observatorio Constitucional de la Universidad Libre considera nuevamente que a pesar de haberse manifestado en el Auto de 16 de febrero de 2023 que este cargo cumplía con los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia, el cuestionamiento de constitucionalidad planteado está llamado a una decisión inhibitoria, pues se está frente a una demanda dirigida contra una situación irreal e inexistente, dado que la consecuencia inconstitucional de la norma es inferida e imaginada por el demandante, mas no se encuentra en el texto de enunciada. Sin embargo, el cargo de constitucionalidad analizado también muestra graves falencias de orden sustancial que se analizarán a continuación.

En primer lugar, el accionante manifiesta que la expectativa de libertad de las personas nombradas como voceras de paz vulnerarán los derechos de las víctimas a un recurso efectivo y a una reparación integral, ignorando, como ya se advirtió que esta eventual expectativa



debe estar avalada, verificada y autorizada por un juez de la República, momento procesal en el cual, las víctimas, tienen plena participación.

Para ello, es oportuno recordar, que el artículo 8 de la Ley 2272 de 2023, prevé que:

“(…) en los procesos de paz y en cada una de sus etapas se garantizará la participación efectiva de las mujeres y de la sociedad civil, la reparación y los demás derechos de las víctimas, enfoque étnico, participativo, de género, ambiental, de libertad religiosa y diferencial, así como el principio de centralidad de las víctimas, serán transversales a los acuerdos”.

Esta norma, prevista en el texto demandado de forma total, es ignorada por el actor, con el fin nuevamente de mostrar una situación irreal e imaginaria en relación con la afectación a los derechos de las víctimas.

En segundo lugar, el actor considera que la aplicación de un régimen de semilibertad a los voceros de paz (con el cumplimiento de los requisitos hoy previstos por el orden penal y de procedimiento penal) vulnera los derechos de las víctimas a una reparación integral. Para ello, el accionante, parte de una visión reduccionista y punitivista del derecho penal, así como de la finalidad de la pena, al considerar que la expectativa de una eventual libertad afectaría los derechos de las víctimas, pues sólo la reclusión en un establecimiento carcelario purgando su condena o cumpliendo su eventual medida de aseguramiento, garantiza la justicia a las víctimas.

Al respecto, vale precisar que si una persona condenada es nombrada como vocero de paz, en su respectiva condena surgió el deber de reparar a las víctimas, derecho que no se reduce a la purgar una pena intra muros, sino a la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, medidas todas ellas, que no dependen de la permanencia o no del condenado privado de la libertad, sino de otras acciones, reclamables vía incidente de reparación integral o vía acciones de responsabilidad de daños del orden civil.

Situación más clara aún se presenta con quienes eventualmente sean nombrados voceros de paz y estén bajo una eventual medida de aseguramiento privativa de la libertad, pues sobre ellos, al no haber aún vencimiento en juicio ni condena, no subsiste la obligación aún de reparar. Razón por la cual, es menos imaginable cómo podrían afectarse los derechos de las víctimas a un recurso efectivo y una reparación integral de las víctimas.



Sobre este punto en concreto, vale la pena decir que el Estado a través de sus autoridades asume la responsabilidad de velar por la protección de las víctimas y custodia y vigilancia permanentes de los voceros de paz que se vean beneficiados por la aplicación de un régimen de semilibertad, en el marco de las negociaciones de paz. De esta manera, es responsabilidad de los agentes estatales, velar por el cumplimiento irrestricto de sus obligaciones de respeto, protección y vigilancia para que así los derechos de las víctimas se enaltezcan y garanticen.

III. CONSIDERACIONES FINALES DEL OBSERVATORIO

Con base en el análisis efectuado tanto de forma como de fondo respecto de los cargos de inconstitucionalidad presentados por el demandante, el Observatorio de Intervención Ciudadana y Constitucional de la Universidad Libre, considera desde su concepto técnico que:

- 1) Los cargos de la demanda no satisfacen los requisitos de admisibilidad previstos por el precedente constitucional de este tribunal, a partir de la sentencia C-1052 de 2001, especialmente, por no cumplir plenamente con los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, tal como se explicó en el cuerpo de este documento técnico.
- 2) Los cargos de la demanda sustancialmente no evidencian una vulneración ni del texto constitucional ni de normas convencionales incorporadas y vinculantes al Estado colombiano vía bloque de constitucionalidad.

IV. PETICIÓN

El Observatorio de Intervención Ciudadana y Constitucional de la Universidad Libre, de forma respetuosa, solicita por medio de su concepto técnico a la Honorable Corte Constitucional que:

- Declare **EXEQUIBLE** en su totalidad la Ley 2272 de 2022, “por medio de la cual se modifica, adiciona y proroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2022, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”, por las razones expuestas anteriormente en las cuales no se vislumbra la violación sustantiva a normas constitucionales y convencionales por parte de la norma acusada.



De ustedes señores Magistrados,

Atentamente,

KENNETH BURBANO VILLAMARIN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho de la Universidad Libre

jkbv@hotmail.com

-

jorgek.burbanov@unilibre.edu.co

-

observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co

C.C. 79.356.668 - Calle 8 No. 5-80, segundo Piso, Bogotá D.C. - Cel. 3153465150

DAVID ANDRÉS MURILLO CRUZ

Docente y miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá D.C.,

Correo: david.murillo@unilibre.edu.co

CRISTHIAN CAMILO RODRIGUEZ MARTINEZ

Estudiante de Derecho

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá D.C.,

Correo: Cristhian-rodriguezm@unilibre.edu.co