



Honorables Magistradas y Magistrados

**CORTE CONSTITUCIONAL**

Magistrada ponente: **NATALIA ÁNGEL CABO**

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

secretaria3@corteconstitucional.gov.co

Ciudad.

**Demandantes: PALOMA VALENCIA, MARÍA FERNANDA CABAL, PAOLA HOLGUÍN y CARLOS FERNANDO MOTOA.**

**Referencia: Expedientes número D-15104 y D-15110 - acumulados-. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2272 de 2022 “Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz 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 artículo 7, inciso 2.**

Los suscritos ciudadanos **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN**, 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 y miembro del Observatorio y **CRISTHIAN CAMILO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ** estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá y miembro de este Observatorio; presentamos la siguiente intervención ciudadana 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 08 de marzo de 2023 y a la fijación en lista que hizo la Secretaría General de la Corte Constitucional.

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

Los ciudadanos demandan de manera total la Ley 2272 de 2022 “Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 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, pueden extraerse los siguientes problemas jurídicos: ¿vulnera las reglas de formación de las leyes, el reglamento del Congreso y la Ley 65 de 1993, la Ley 2272 de 2022? y ¿vulnera los principios de consecutividad e identidad flexible la Ley 2272 de 2022?

La tesis fundamental de este colectivo es que la Ley 2272 de 2022 no vulnera la Constitución Política de Colombia de 1991, por ende, se solicita a la Honorable Corte Constitucional se declare la **EXEQUIBILIDAD** de la norma demandada, por las razones que expondrán a continuación.

## **II. CARGOS SEÑALADOS POR LOS ACTORES Y POSTURA DE ESTE OBSERVATORIO**

Debido al análisis y acumulaciones de los procesos materia de referencia, el Observatorio realizará especial ahínco en los dos primeros cargos de la acción constitucional 15.104, ellos son: (i) inconstitucionalidad de la norma demandada por violación a las reglas de formación de las leyes contenidas en la Constitución Política de Colombia, el reglamento del Congreso y la ley 65 de 1993 y (ii) inconstitucionalidad del penúltimo inciso del artículo 2 y los artículos 10, 11 y 12, por vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible.

### *(i) Inconstitucionalidad de la norma demandada por violación a las reglas de formación de las leyes contenidas en la Constitución Política de Colombia, el reglamento del congreso y la Ley 65 de 1993*

El presente cargo se enmarca en la presunta inconstitucionalidad que generaría sobre la integridad de la Ley 2272 de 2022, la falta del concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal para su aprobación.

En primer lugar, para este Observatorio, el cargo de inconstitucionalidad es inocuo en el sentido de no expresar ni evidenciar la contradicción entre la norma atacada con la Constitución. Contrario sensu, el cargo plantea la existencia de un enfrentamiento de legalidad entre la Ley 2272 de 2022 y le Ley 65 de 1993 junto con el Decreto 2055 de 2014 que reglamenta las funciones del Consejo Superior de Política Criminal, mas no una incompatibilidad entre lo exigido por la Constitución y requerido por las normas que desde el bloque lato sensu de constitucionalidad le sirven de parámetro a la Corte Constitucional para ejercer el control de constitucionalidad.



Sobre este asunto, la Corte Constitucional cuenta con un precedente constante en el sentido de exigir que los cargos de inconstitucionalidad planteen un debate normativo de índole superior, esto es, una contradicción entre una norma legal y una norma constitucional o normas que por hacer parte del bloque de constitucionalidad (stricto sensu y lato sensu) sirvan como parámetro de control, tales como las leyes orgánicas, leyes estatutarias, leyes sobre tratados limítrofes o leyes que ratifiquen convenios internacionales del trabajo. Para la Corte Constitucional, ha sido una constante exigir que:

“los cargos sean (...) pertinentes y, por lo tanto, por una parte, que planteen un juicio de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional y, por la otra, que el razonamiento que funda la presunta inconstitucionalidad sea de relevancia constitucional, no legal, doctrinal, política o moral. Tampoco el cargo es pertinente si el argumento en que se sostiene se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de hipotética ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición”<sup>1</sup>.

El artículo 167 de la Ley 65 de 1993, en sus incisos 1 y 5 prevé que el Consejo Superior de Política Criminal “es un organismo colegiado asesor del Gobierno Nacional en la implementación de la política criminal del Estado” y que, dentro de sus funciones, además de “diseñar el Plan Nacional de Política Criminal”, “deberá presentar concepto previo no vinculante sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo que en materia penal cursan en el Congreso de la República”.

Esto quedó también previsto en el artículo 3 del Decreto 2055 de 2014, al precisar que, en el marco de las funciones del Consejo Superior de Política Criminal, éste debe:

“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”.

Como se observa, la obligación alegada como incumplida por los accionantes se encuentra en una norma legal ordinaria y en una norma reglamentaria que no tienen por vocación, según los elementos que componen el bloque de constitucionalidad, servir de parámetro de control, razón por la cual, no se advierte una contradicción entre norma superior o de jerarquía constitucional por parte de la norma demandada. Por lo anterior, se reitera lo inocuo del cargo, al no plantear un debate de orden constitucional sino legal y reglamentario, lo que

---

<sup>1</sup> Sentencia C-189 de 2017.



obliga a que la Corte Constitucional, siguiendo su precedente constante, se vea en la obligación de declararse inhibida.

En segundo lugar, sustancialmente para el Observatorio Constitucional de la Universidad Libre, la obligación de rendir concepto previo por parte del Consejo Superior de Política Criminal sobre todo proyecto de ley y de acto legislativo que verse sobre política criminal tampoco envilece de inconstitucionalidad el contenido de la Ley 2272 de 2022.

De manera puntual, se considera que desde el contenido del artículo 167 de la Ley 65 de 1993 y del artículo 3, numeral 6 del Decreto 2055 de 2014, el concepto previo que debe rendir el Consejo Superior de Política Criminal tiene por vocación asesorar desde un aspecto técnico al Gobierno Nacional sobre las propuestas normativas que éste desee presentar ante el Congreso de la República sobre política criminal.

En ese orden de ideas, la teleología que enmarca el funcionamiento de dicho órgano es de orden consultivo más no vinculante ni obligatorio. Sus propósitos están encaminados a nutrir de tecnicidad las iniciativas legislativas y de reforma constitucional que el ejecutivo nacional presente sobre política criminal. Por lo tanto, la vocación de dicho concepto técnico no tiene ni el propósito ni el alcance de tachar de inconstitucional una ley o un acto legislativo que en su conformación no hayan contado con él.

En sustento de lo afirmado, vale la pena recordar que tanto el inciso 5 del artículo 167 de la Ley 65 de 1993 como el numeral 6 del artículo 3 del Decreto 2055 de 2014, al hacer alusión al concepto del Consejo Superior de Política Criminal precisan que su contenido tendrá un valor “no vinculante”. En otras palabras, dichas normas son claras y puntuales en indicar que, si bien en el marco de las funciones del Consejo Superior de Política Criminal está la emisión de concepto previo 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, en su contenido también es claro que dicho concepto no tiene fuerza vinculante.

Por lo anterior, no se estaría frente a una obligación dentro del articulado que prescriba que dicho trámite debe ser obligatorio y que su no realización tildaría de inconstitucionalidad el contenido de la ley o del acto legislativo aprobado sin su emisión. Esto, por dos razones fundamentales, primero, porque se trata de un concepto que se le debe presentar al gobierno nacional y no al Congreso de la República, cuya vocación es orientar al ejecutivo en la presentación de iniciativas legislativas y constitucionales; segundo, dado que en la ley y el decreto reglamentario no se encuentra palabra alguna de contenido impositivo, como lo es



“deberá” o “está obligado a”, simplemente, se mencionan las funciones del Consejo Superior de Política Criminal mas no se indica un carácter obligatorio en el concepto previo a rendir. Abbott y Snidal (2000) definen el concepto de obligatoriedad como la situación presente “cuando se manifiesta una obligación precisa que ha sido delegada en una autoridad para su interpretación e implementación”. La teleología de la ley y el decreto reglamentario mencionados no es invalidar ni hacer inconstitucional el eventual proyecto de ley o de acto legislativo que se produzca sobre política criminal sin el previo concepto del Consejo Superior de Política Criminal, sino brindarle mayores elementos de juicio a quienes como miembros del Gobierno Nacional, deben confeccionar proyectos de ley o de reforma constitucional y eventualmente, para que de éstos, se inspiren también quienes como legisladores o constituyente secundarios, deben tomar con su voto la decisión de aprobar o improbar la norma en confección.

Ahora bien, inmerso dentro del procedimiento legislativo, en especial en lo estipulado por la Ley 5 de 1992, orgánica del Congreso de la República, no se encuentra que, para la promulgación de un proyecto de ley relativo a la política criminal o el sistema penal, deba ser taxativamente necesario el concepto previo, concomitante o posterior del Consejo Superior de Política Criminal. Razón por la cual, el argumento de la ausencia del trámite impuesto por la Constitución no encuentra asidero, mucho menos frente a la alegada violación del trámite legislativo.

Por último, es importante manifestar que en la presente demanda de inconstitucionalidad no se encuentra carga argumentativa cierta, específica ni suficiente que genere en la Corte Constitucional una duda siquiera razonable sobre la inexecutableidad por el cargo analizado. En su lugar, lo que se advierte es la presencia más de inquietudes e incertidumbres de orden ciudadano que reproches de carácter constitucional, pues los argumentos esgrimidos no logran demostrar una incompatibilidad normativa entre el texto demandado y la Constitución. Finalmente, debe indicarse que, para este Observatorio Constitucional, las dudas de orden ciudadano que presenta la parte accionante pueden considerarse saneadas, dado que, sin estar explícitamente obligado, el Consejo Superior de Política Criminal emitió un concepto favorable el 23 de febrero de 2023, sobre un proyecto de ley sin radicar, cuyo contenido normativo es análogo al de la Ley 2272 de 2022, en la medida que tiene por objeto el establecimiento de “mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto”. Razón por la cual, el cargo planteado no está llamado a prosperar frente a la Honorable Corte Constitucional.



***(ii) Inconstitucionalidad del penúltimo inciso del artículo 2 y los artículos 10, 11 y 12, por vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible***

El trámite legislativo debe deliberar efectivamente los proyectos de ley e iniciativas de reforma constitucional. Durante este trámite, el Congreso debe respetar la democracia. Hay reglas que dotan al proceso de transparencia, imparcialidad y reflexión que, en concreto, protegen a la democracia<sup>2</sup>.

Con el principio de consecutividad se protege que durante todo el trámite legislativo los congresistas hagan una discusión seria de las propuestas. La consecutividad protege que los proyectos de ley y de reforma constitucional sean verdaderamente deliberados en los cuatro debates y votaciones en comisión y plenaria de ambas cámaras. El Congreso tiene la obligación constitucional de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido propuestos. Ese deber tiene tres facetas: “(i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen”<sup>3</sup>.

La identidad flexible insiste en que el debate del contenido de un proyecto de ley se haga dentro los cuatro debates. Su propósito es que se verifique que las distintas modificaciones, adiciones, eliminaciones y propuestas introducidas por las plenarias en el curso del proyecto de ley durante el trámite legislativo se hagan en tiempos y que estas tengan relación y no sean introducidas arbitrariamente y sin haberse debatido respecto a lo que había sido debatido y aprobado en una instancia anterior. El principio de identidad flexible permite que surjan nuevos artículos siempre y cuando sean el desarrollo de temas discutidos en el primer debate.

Finalmente, la unidad de materia pretende que haya una conexión entre las normas del proyecto de ley y sus núcleos temáticos mediante cuatro criterios argumentativos: el temático, el causal, el teleológico y el sistemático. La **conexidad temática** es la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general del proyecto de ley y la materia que regula cada disposición particular. La unidad temática de una ley, como las orgánicas o económicas, pueden regular varios asuntos, pero ello no implica que entre ellos no exista una conexión objetiva y razonable. La **conexidad causal**<sup>4</sup> es la identidad entre los motivos que ocasionaron su propuesta como proyecto y las razones de sus debates y expedición: cada uno de los artículos en particular deben tener, dentro del contexto de la política pública, esa

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-124 de 2022. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-314 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera. cfr. Sentencia C-400 de 2010.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-933 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.



complejidad temática. La **conexidad teleológica** es que los motivos del proyecto, sus debates y la ley aprobada tengan una comunidad de fines y propósitos comunes: la ley y sus objetivos perseguidos deben tener armonía en general: La ley es una sola y cada una de sus disposiciones en particular deben perseguir un mismo fin. Por último, **la conexidad sistemática** es la relación que existe entre todas las disposiciones de la ley y que ellas sean un cuerpo ordenado y con una racionalidad interna.

Para este Observatorio, La Ley de Paz total respeta los principios constitucionales de trámite legislativo de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia.

La Ley de Paz Total tiene un sentido y propósito claro: “(...) definir la política de paz como una política de Estado”. El problema de la política pública es claro: el conflicto armado en Colombia. La Ley 2272 de 2022 es una herramienta normativa para la tramitación de otros diálogos con actores armados ilegales que por años han generado violencia, desplazamiento forzado y crímenes de guerra y lesa humanidad.

La Ley 2272 de 2022 surtió los cuatro debates en las comisiones primeras conjuntas de Senado y Cámara en los que el texto que fue debatido y aprobado<sup>5</sup> y luego fue debatido en cada una de las plenarias de la Cámara de Representantes y Senado. El principio de consecutividad fue respetado durante el trámite legislativo por las respectivas cámaras y plenarias a pesar de las distintas propuestas modificatorias y eliminatorias. No es cierto que las discrepancias de los votos de una u otra cámara generen un vicio de tal magnitud que genere la inconstitucionalidad de la ley.

Igualmente, la Ley 2272 de 2022 respetó de las obligaciones del Congreso de la República, surgidos de los principios de consecutividad e identidad flexible. Desde el primer debate conjunto de las sesiones de las Comisiones primeras de Senado y Cámara el tema fue uno solo: normas para someter y dismantelar organizaciones armadas de crimen de alto impacto, con garantías de no repetición de la violencia desde un enfoque de justicia restaurativa.

Desde el primer debate el Congreso de la República tuvo claro que el proyecto de ley regularía normas para el sometimiento, tributos, espacios de negociación y otras disposiciones. Sus normas, para este Observatorio, tienen una conexión y una lógica interna que no afectan el propósito general de este ordenamiento. Por ello, la norma legal demandada cumple con el principio de identidad flexible pues la norma conservó sustancialmente su esencia a lo largo del trámite legislativo. Sus modificaciones fueron aprobadas en democracia y respetando la regla de mayoría. La Ley 2272 de 2022, de esta manera, respetó los principios

---

<sup>5</sup> Gaceta No. 1261 del 18 de octubre de 2022.



de consecutividad e identidad flexible. Para este colectivo no hubo ningún tema totalmente nuevo, o un enunciado normativo extraño, que haya sido introducido fuera de los tiempos legislativos.

### *(iii) Reflexiones ciudadanas finales*

La actitud y lealtad procesal de las demandantes es preocupante por su tendencia dilatoria. Ellos han centrado sus argumentos en cuestiones meramente subjetivas. Para nadie es un secreto las diferencias políticas entre ciertas posturas y el actual poder ejecutivo. Por ende, una política pública pacifista, garantista y progresista es, para ellos, una falacia de petición de principio sin una evaluación técnica y analítica de esas normas. En conclusión, en opinión del Observatorio, será tarea de la Corte ponderar entre el propósito general de la Ley 2272 de 2022 y las bases jurídicas de la política pública de paz y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación en contraposición con los argumentos ficticios y débiles que proponen los demandantes.

Por ello, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre apoya la declaratoria de urgencia nacional de este problema social. La Corte debe analizar si esta política de paz con enfoque social, comunitario, de género y pluriétnico con alternatividad penal. El debate sobre la sujeción y el sometimiento deben ser los temas de urgencia nacional que se deben debatir públicamente junto con la alta criminalidad generado por las estructuras de alto impacto criminal.

## **II. PETICIÓN**

Que se declare la **EXEQUIBILIDAD** en su totalidad la Ley 2272 de 2022, “por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz 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 se vislumbra la armonía entre la norma y la Constitución, donde no se encontró violación a las normas de creación de las leyes como tampoco transgresión a los principios de consecutividad e identidad flexible.





De las señoras y señores magistrados. Atentamente,

**KENNETH BURBANO VILLAMARIN**

**Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**

Facultad de Derecho de la Universidad Libre

[jkbv@hotmail.com](mailto:jkbv@hotmail.com)

-

[jorgek.burbanov@unilibre.edu.co](mailto:jorgek.burbanov@unilibre.edu.co)

-

[observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co](mailto:observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co)

**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](mailto:david.murillo@unilibre.edu.co)

**CRISTHIAN CAMILO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ**

**Estudiante de Derecho**

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

Correo: [Cristhian-rodriquezm@unilibre.edu.co](mailto:Cristhian-rodriquezm@unilibre.edu.co)