

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

### AUTO

**Ref.:** expediente D-13.811.

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2020, «[p]or medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable».

Magistrada Sustanciadora:  
CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veinte (2020).

La suscrita Magistrada, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en particular de aquellas que le concede el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, profiere el presente Auto con fundamento en los siguientes:

#### I. ANTECEDENTES

1. El señor Armando Portocarrero Peña presentó acción pública de inconstitucionalidad contra la totalidad del Acto Legislativo 01 de 2020, «[p]or medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable».

2. El texto de la norma demandada, tal como fue publicado en el Diario Oficial n.º 51.383 del 22 de agosto de 2020, es el siguiente:

«ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 de 2020  
(julio 22)

Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 34.** Se prohíben penas de destierro y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal que implique violencia o sea puesto en incapacidad de resistir o sea incapaz de resistir, se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua.

Toda pena de prisión perpetua tendrá control automático ante el superior jerárquico.

En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado.

**Parágrafo Transitorio.** El Gobierno Nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua.

Se deberá formular en el mismo término, una política pública integral que desarrolle la protección de niños, niñas y adolescentes; fundamentada principalmente en las alertas tempranas, educación, prevención, acompañamiento psicológico y la garantía de una efectiva judicialización y condena cuando sus derechos resulten vulnerados.

Anualmente se presentará un informe al Congreso de la República sobre el avance y cumplimiento de esta política pública. Así mismo, se conformará una Comisión de Seguimiento, orientada a proporcionar apoyo al proceso de supervisión que adelantará el Legislativo.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación».

3. El demandante considera que el Acto Legislativo 01 de 2020 vulnera los siguientes preceptos constitucionales: el derecho a la dignidad humana (artículo 1), los fines esenciales del Estado (artículo 2), la prohibición de penas crueles, inhumanas o degradantes (artículo 12), el derecho fundamental a la igualdad (artículo 13), la prohibición de penas imprescriptibles (artículo 28), el derecho fundamental al debido proceso (artículo 29) y la prohibición de prisión perpetua (artículo 34, antes de la aprobación del Acto Legislativo de la referencia).

3.1 Sostiene que la condena a prisión perpetua «ataca de plano la dignidad humana, pues [...] podría llevar a ese reo a atentar contra su integridad física y su moral». Esto «lo consumiría hasta morir porque una condena de por vida lleva implícita una pena de muerte». Al respecto, afirma que en la Sentencia T-

532 de 1992, esta Corporación hizo énfasis en que «la dignidad humana se logra con el pleno ejercicio de la libertad individual».

3.2 Aduce que la norma demandada fue impulsada «al calor de una demencia colectiva agitada por los medios de comunicación que resuelven primero y condenan en los casos judiciales primero que la corrupta justicia». En este punto, el demandante pregunta qué han hecho los legisladores y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por la protección de los niños, las niñas y los adolescentes. Asegura que el Acto Legislativo demandado se aprobó para «buscar venganza unos, para quedar bien otros, pero ninguno lo hace para proteger a los menores». Agrega que la determinación del feminicidio como delito autónomo solo ha servido para aumentar la violencia contra las mujeres y que los delitos contra los niños no se solucionan aumentando las penas. Así mismo, pregunta de qué manera las personas condenadas a prisión perpetua ejercerán su derecho a la resocialización.

3.3 En relación con la prohibición de penas crueles, inhumanas o degradantes, indica que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las personas privadas de la libertad se encuentran en una situación de especial sujeción frente al Estado. Señala que por esta razón, «no puede Colombia adoptar la cadena perpetua, pues estar preso de por vida se torna en una pena cruel, inhumana y degradante, que lleva a una restricción inadmisibles durante toda la vida del preso a sus derechos constitucionales». Esto, además, «impediría [...] que el penado pueda recibir los beneficios administrativos penitenciarios que tienen una razón fundamental en la esperanza de todo preso de algún día lograr su libertad». Añade que, por este mismo motivo, la sanción penal de prisión perpetua vulnera el derecho fundamental a la igualdad.

3.4 El demandante menciona que desde el año 2002 se encuentra privado de la libertad en el municipio de La Dorada (Caldas), por el delito de homicidio agravado. Precisa que es inocente y que ha visto los padecimientos físicos y emocionales que sufren las personas condenadas por la comisión de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales. Comenta que en la Penitenciaría Nacional de Palmira, dichas personas son golpeadas, abusadas sexualmente y espetadas con un palo por los demás presos, con el consentimiento de los guardias. Incluso, dice, son arrojadas a una especie de piscina para producir su deceso y son obligadas a realizar trabajos forzados. Afirma que, en todo caso, «[g]racias a Dios los presos hemos cambiado y hoy [esas personas] siguen siendo golpeadas y tratadas con desprecio, pero ya no les va tan mal».

3.5 Sostiene que el maltrato al que son sometidos esos presos fue puesto de presente por la Corte Constitucional en la Sentencia T-958 de 2002. Destaca que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Organización de Naciones Unidas han abogado por la supresión de la cadena perpetua. En este sentido, el demandante pregunta «cómo entender entonces que el país pretenda dar tan grande paso hacia el atraso jurídico y judicial». Por esto, a su juicio, la

Corte también debe «revisar», además, la constitucionalidad de la norma que permite la imposición de una condena a 60 años de privación de la libertad.

3.6 Asegura que en la Sentencia T-596 de 1992, la Corte Constitucional señaló que las penas excesivas, crueles, inhumanas o degradantes no son otra cosa que violencia institucional. En consecuencia, el sufrimiento del condenado, causado con la imposición de la pena, debe ser evaluado teniendo en cuenta «el fin de protección social de la pena y la consecuencia indeseada pero necesaria del padecimiento».

3.7 Finalmente, el actor apuntala que, en concordancia con lo sostenido por la Sala Plena en la Sentencia C-261 de 1996, la resocialización del condenado es un fin de la pena. De ahí que «la función de reeducación y reinserción social debe entenderse como obligación institucional». Señala que esta comprensión de la finalidad de la pena se deriva, además, de lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4. La Secretaría de la Corporación, en comunicación del 19 de agosto de 2020, previo sorteo realizado por la Sala Plena el día 18 del mismo mes, resolvió remitir el presente asunto al despacho de la suscrita Magistrada para impartir el trámite correspondiente.

## II. CONSIDERACIONES

5. Los artículos 40.6 y 241.6 de la Constitución disponen que todo ciudadano tiene derecho a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley. Conforme a lo prescrito en la Ley 27 de 1977, la calidad de ciudadano se alcanza con la mayoría de edad. Dicha calidad se demuestra con la cédula de ciudadanía. Este documento permite la identificación de las personas y autoriza el ejercicio de los derechos civiles y políticos<sup>1</sup>.

6. Ahora bien, el Decreto 2067 de 1991 establece en su artículo 2 que las demandas de inconstitucionalidad deberán contener: «1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; || 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; || 3. Las razones por las cuales esos textos se estiman violados; || 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; || y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda».

7. La jurisprudencia ha explicado las exigencias para hacer viable la admisión de la demanda. Así, en cuanto al tercer requisito señalado por el Decreto 2067, a partir de la Sentencia C-1052 de 2001, esta Corporación ha sostenido

---

<sup>1</sup> Cfr. Sentencia C-562 de 2000, reiterada en las sentencias C-562 de 2000, C-318 de 2010 C-591 de 2012 y C-827 de 2013. También se pueden consultar, entre otros, los autos 667 de 2018, 143 de 2015 y 096 de 2005.

reiteradamente que el concepto de la violación debe responder a mínimo tres exigencias argumentativas: (i) «el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas (art. 2, núm. 2, Decreto 2067 de 1991)»; (ii) «la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas» y (iii) la explicación de «las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución».

8. A partir de la citada decisión, la Corte Constitucional se ha referido a la necesidad de que las razones expuestas para sustentar la censura sean «claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes»<sup>2</sup>. De este modo, ha definido cada uno de estos requisitos como sigue: en cuanto a (i) la *claridad*, es indispensable la existencia de un hilo conductor en el escrito que permita comprender el significado de los argumentos. (ii) La *certeza* exige que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente cuyo contenido sea verificable y no sobre deducciones, supuestos o proposiciones hechos por el demandante más no por el legislador. (iii) La *especificidad* se predica de aquellas razones que definen la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política, de suerte que la demanda debe contener, por lo menos, un cargo constitucional concreto contra la norma demandada para que sea posible determinar si se presenta una confrontación real, objetiva y verificable, lo que supone dejar de lado argumentos «vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales»<sup>3</sup>. (iv) La *pertinencia*, como atributo esencial de las razones expuestas al demandar una norma por inconstitucional, indica que «el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional», esto es, basado en la evaluación de una norma superior frente al de la disposición demandada, apartándose de sustentos «puramente legales y doctrinarios»<sup>4</sup> o simples análisis sobre la conveniencia de la norma. Finalmente, (v) la *suficiencia* se refiere, por una parte, a «la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche» y, por otra, a la exposición de argumentos que logren despertar «una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada» que haga necesario un pronunciamiento de la Corte<sup>5</sup>.

9. En relación con las acciones de inconstitucionalidad dirigidas contra actos reformativos de la Carta, esta Corporación ha precisado que no es posible ejercer la revisión de constitucionalidad de un acto legislativo por su contenido material. Lo anterior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 241.1 de la

---

<sup>2</sup> Los criterios señalados en esta sentencia han sido reiterados en muchas decisiones posteriores de la Sala Plena. Entre otras, ver por ejemplo las sentencias C-088 de 2016, C-694 de 2015, C-081 de 2014, C-304 de 2013, C-333 de 2012, C-243 de 2012, C-128 de 2011, C-942 de 2010, C-459 de 2010, C-351 de 2009, C-028 de 2009, C-980 de 2005, C-371 de 2004 y C-874 de 2002; y los autos 527 de 2015, 367 de 2015, 324 de 2014, 145 de 2014, 243 de 2014, 105 de 2013, A71 de 2013, 070 de 2011, 112 de 2009, 091 de 2008, 267 de 2007, 033 y 128 de 2005 y 031 de 2006.

<sup>3</sup> Sentencia C-1052 de 2001.

<sup>4</sup> Sentencia C-504 de 1993.

<sup>5</sup> Sentencia C-1052 de 2001.

Constitución<sup>6</sup>. En estos casos, la competencia de la Sala Plena se limita a conocer de la posible inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en su formación. Sin embargo, la jurisprudencia ha admitido que es viable el control de una reforma constitucional cuando esta implique una sustitución de la Constitución<sup>7</sup>, toda vez que este fenómeno configura «un vicio formal consistente en el exceso en el ejercicio del poder de reforma constitucional»<sup>8</sup>.

10. Respecto de las demandas que se sustentan en un cargo de esa naturaleza, este Tribunal ha indicado que la carga argumentativa es mayor a la que se exige de ordinario en las acciones dirigidas contra las leyes. Lo anterior, en atención a «la magnitud de la pretensión, la trascendencia de la decisión de la Corte, el compromiso del principio democrático y la naturaleza misma de las disposiciones que se cotejan»<sup>9</sup>. Es por ello que además «de acreditar la existencia de uno o más cargos de inconstitucionalidad que cumplan los requerimientos de certeza, claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia a los que la jurisprudencia de esta Corte ha aludido en sus decisiones de constitucionalidad, será menester que el actor estructure tales glosas en los términos metodológicos desarrollados por esta corporación para este específico escenario, pues en caso contrario ella no podrá decidir sobre lo planteado, sino que deberá emitir una resolución inhibitoria»<sup>10</sup>.

11. La metodología antes enunciada (*test de sustitución*) se traduce en la necesidad de que el demandante, como mínimo, identifique los siguientes elementos<sup>11</sup>: (i) el elemento esencial definitorio de la identidad de la Constitución de 1991 que fue reemplazado –no simplemente modificado, afectado, vulnerado o contrariado– por la reforma (*premisa mayor*)<sup>12</sup> y (ii) la manera en que tal reemplazo tuvo lugar (*premisa menor*)<sup>13</sup>; y, además, (iii)

---

<sup>6</sup> Artículo 240 de la Constitución: «A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: 1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación».

<sup>7</sup> Sentencias C-373 de 2016, C-317 de 2012, C-574 de 2011, C-397 de 2010, C-588 de 2009, C-757 y C-427 de 2008 y C-1056 y C-1040 de 2005, entre otras.

<sup>8</sup> Sentencia C-249 de 2012.

<sup>9</sup> Sentencia C-1124 de 2004.

<sup>10</sup> Sentencia C-846 de 2012.

<sup>11</sup> Sentencias C-053 de 2016, C-317 de 2012, C-427 de 2008 y C-153 de 2007.

<sup>12</sup> En la sentencia C-1040 de 2005, se indicó que en construcción de la premisa mayor se deben precisar los siguientes aspectos: «(i) enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento [esencial definitorio de la identidad de la Constitución de 1991], (ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991 y (iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada».

<sup>13</sup> Sobre la premisa menor, en la sentencia C-084 de 2016, la Corte explicó que la misma se obtiene «de la definición del alcance de la norma acusada frente al eje definitorio de la Constitución que el cargo considera sustituido, que supone el examen del contenido normativo introducido en el régimen constitucional a partir de la reforma. Con base en esta premisa se debe demostrar que el nuevo elemento normativo elimina absoluta o parcialmente un elemento esencial de la estructura constitucional y lo reemplaza por otro radicalmente distinto, de manera que desde una perspectiva sustancial no sería posible reconocer el resultado de la modificación realizada como la misma Constitución, sino como una distinta, ahora integrada por un elemento definitorio contrario al existente con anterioridad».

realice una comparación de esos dos elementos, el novedoso y el que ha sido sustituido, para verificar si el nuevo elemento es integralmente diferente e incompatible con el anterior y, por tanto, configura «un exceso de la competencia de reforma constitucional que se adscribe a los poderes constituidos, como sucede con el Congreso al proferir actos legislativos» (*síntesis*)<sup>14</sup>.

12. Con fundamento en lo expuesto, el despacho pasa a analizar si los cargos formulados reúnen los requisitos establecidos por la jurisprudencia para su admisión a trámite.

### **Análisis de la demanda presentada**

13. En relación con la titularidad de la acción pública de inconstitucionalidad, y en razón de la jurisprudencia de esta Corporación referida en el fundamento jurídico n.º 5 de las consideraciones del presente Auto, el despacho concluye que la demanda debe ser inadmitida. Esto, pues el actor no acreditó su calidad de ciudadano colombiano, a través, como mínimo, del acompañamiento de la demanda con su cédula de ciudadanía. Como ya se explicó, este constituye un requisito esencial para interponer acciones públicas de inconstitucionalidad.

14. Aunque lo anterior es suficiente para no dar trámite a la demanda, lo cierto es que, adicionalmente, los cargos formulados tampoco cumplen los requisitos señalados por la jurisprudencia.

15. En primer lugar, la demanda no cumple el requisito de especificidad, por cuanto no expresa de manera concreta y directa las razones por las cuales el Acto Legislativo 01 de 2020 vulnera el derecho a la dignidad humana (artículo 1 de la C.P.), la prohibición de penas crueles, inhumanas o degradantes (artículo 12 de la C.P.) y el derecho a la igualdad (artículo 13 de la C.P.). Al respecto, solo presenta argumentos abstractos, generales y globales que no permiten realizar una confrontación real, objetiva y verificable entre las normas constitucionales presuntamente infringidas y la reforma constitucional demandada. Además, no obstante el actor invoca la vulneración de los artículos 2, 28 y 29 de la Constitución, no construye ningún cargo al respecto, lo que también implica el incumplimiento de la exigencia establecida en el artículo 2.3 del Decreto 2067 de 1991<sup>15</sup>.

16. En segundo lugar, la demanda tampoco satisface el requisito de pertinencia, pues, en su mayoría, los reproches formulados no son de naturaleza constitucional. De este modo, las afirmaciones relativas a (i) las razones políticas y sociales que impulsaron la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2020, (ii) la labor de las autoridades responsables de la protección de los niños, las niñas y los adolescentes y (iii) los padecimientos físicos y emocionales que sufren las personas condenadas por la comisión de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales son argumentos que no se basan en la

---

<sup>14</sup> Supra n.º 12.

<sup>15</sup> Cfr. fundamento jurídico n.º 7 del presente auto.

evaluación del contenido de una norma superior frente al de la disposición demandada, sino que responden a un análisis sobre la conveniencia de la reforma constitucional.

17. En tercer lugar, como ya se anotó, en virtud de lo dispuesto en el artículo 241.1 de la Constitución, no es posible ejercer la revisión de constitucionalidad de un acto legislativo por su contenido material. Sin embargo, la jurisprudencia ha admitido que es viable el control de una reforma constitucional cuando esta implique una sustitución de la Constitución y así se haya alegado en la demanda.

18. En el presente caso, el actor propone argumentos que cuestionan el contenido sustancial del Acto Legislativo 01 de 2020. Dado que para ello no sostuvo que dicho Acto sustituya la Constitución, es claro que la Corte no puede efectuar el estudio propuesto, por carecer de competencia para el efecto.

19. Aunque en gracia de discusión, y en aplicación del principio *pro actione*, el cual «obliga a no proceder con excesivo rigor al examinar los requisitos adjetivos de la demanda»<sup>16</sup>, se aceptara que de manera tácita el demandante formuló un cargo que permite adelantar el control de constitucionalidad de la norma por sustitución de la Constitución, lo cierto es que no identificó los elementos mínimos del test definido por la Corte con este propósito. Así, no evidenció (i) el elemento esencial definitorio de la identidad de la Constitución de 1991 que fue reemplazado y (ii) la manera en que tal reemplazo tuvo lugar. Igualmente, (iii) no realizó una comparación de esos dos elementos, para verificar si el nuevo elemento es integralmente diferente e incompatible con el anterior.

20. Sobre este punto, es preciso tener en cuenta que los elementos indicados en precedencia deben ser formulados por el demandante, pues que el control de constitucionalidad en estos casos no es oficioso. Por el contrario, «exige la identificación precisa de la proposición jurídica demandada en toda su integridad y la satisfacción, en relación con toda ella, de una argumentativa suficiente». Así lo precisó la Sala Plena en la Sentencia C-574 de 2011, en la cual se declaró inhibida para pronunciarse de fondo sobre una demanda de inconstitucionalidad incoada contra el artículo 1 (parcial) del Acto Legislativo 02 de 2009, «[p]or el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política».

21. Teniendo en cuenta la inobservancia de los presupuestos básicos definidos por la jurisprudencia constitucional sobre la titularidad de la acción pública de inconstitucionalidad y el concepto de la violación de las normas superiores, la demanda presentada por el señor Armando Portocarrero Peña contra el Acto Legislativo 01 de 2020, «[p]or medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable», será inadmitida.

---

<sup>16</sup> Auto 170 de 2012.



De conformidad con lo expuesto, la suscrita Magistrada,

## **RESUELVE**

**PRIMERO.- INADMITIR** la demanda de inconstitucionalidad presentada por el señor Armando Portocarrero Peña contra el Acto Legislativo 01 de 2020, «[p]or medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable».

**SEGUNDO.-** De acuerdo con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, **CONCEDER** al demandante el término de tres (3) días para que, si lo considera pertinente, proceda a corregir la demanda de acuerdo con las consideraciones de esta providencia.

**TERCERO.-** En razón de las condiciones de reclusión del actor, la Secretaría General comunicará este proveído por el medio que considere más expedito y eficaz.

**CUARTO.- ADVERTIR** al demandante que la no corrección en tiempo de la demanda dará lugar al rechazo de la misma.

Notifíquese y cúmplase.



**CRISTINA PARDO SCHLESINGER**  
Magistrada