

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

### AUTO

**Ref.:** Expedientes D-13834, D-13837, D-13838, D-13839, D-13844, D-13845, D-13848 y D-13862 (Acumulados)

**Asunto:** Demandas de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 1 de 2020, *“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”*

**Demandantes:**

Gustavo Gallón Giraldo y otros (D-13834), Germán Calderón España (D-13837), Omar Huertas Díaz y otro (D-13838), Norberto Hernández Jiménez y otros (D-13839), Jaime Alberto Cepeda Torres y otro (D-13844), Marco Antonio Ruiz Nieves (D-13845), Andrés Mateo Sánchez Molina (D-13848) y Paula Juliana Barragán Palacios y otro (D-13862)

**Magistrado Sustanciador:**

Luis Guillermo Guerrero Pérez

Bogotá D.C., primero (1) de septiembre de dos mil veinte (2020)

El suscrito Magistrado Sustanciador en el proceso de la referencia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en particular de aquella que le concede el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, profiere el presente auto con fundamento en las siguientes

## CONSIDERACIONES

### 1. La norma demandada

Las ocho demandas de inconstitucionalidad acumuladas, de cuyo sentido y alcance se dará cuenta más adelante, se dirigen contra el Acto Legislativo 1 de 2020, “*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*”, cuyo contenido es el siguiente:

#### **“ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2020**

(julio 22)

Diario Oficial No. 51.383 de 22 de julio de 2020

*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 1º. 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 2º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.”*

## **2. Las demandas acumuladas**

Antes de dar cuenta de las ocho demandas acumuladas, conviene advertir que todas ellas fueron repartidas en la sesión virtual de la Sala Plena del 12 de agosto de 2020, siendo remitidas al despacho del suscrito magistrado sustanciador el 18 de agosto de 2020. En la referida sesión de la Sala Plena se dispuso la acumulación de todos los expedientes de la referencia al D-13834, para que se tramitasen y, eventualmente, se decidiesen en la misma sentencia.

**2.1. D-13834.** El 22 de julio de 2020, Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escallón, Juan Ospina, David Fernando Cruz, Enith Bula Beleño, Iván Cepeda Castro, Roy Barreras Montealegre, Ángela María Robledo Gómez y Nataly Macana Gutiérrez, presentaron demanda contra la referida norma, por vulnerar el preámbulo y los artículos 1, 2, 12, 28, 93, 114, 188 y 375 de la Constitución; 224, 225 y 229 de la Ley 5 de 1992; y 64 de la Ley 1828 de 2014.

La demanda presenta dos cargos. El primero, relativo al proceso de formación de la norma demandada, consiste en que se desconoció el principio de consecutividad al haberse eludido el séptimo y el octavo debate, como consecuencia de violarse el procedimiento legislativo y no haber dado garantías materiales para la oposición. En concreto, se cuestiona que la comisión primera del Senado no hubiese activado la Comisión de Ética para resolver una recusación propuesta contra todos los miembros de aquella, en el trámite del séptimo debate; algo semejante ocurrió en el trámite del octavo debate. A estas omisiones se les atribuye la condición de vicios de procedimiento sustanciales, pues impidió la participación de un grupo considerable de senadores en ambos debates, por no tener certeza sobre su legalidad. El segundo cargo, relativo a la competencia del Congreso de la República, sostiene que la norma demandada sustituyó el principio de la dignidad humana. Propone este principio como premisa mayor del juicio de sustitución<sup>1</sup> y afirma quede el se sigue la imposibilidad de imponer sanciones crueles o inhumanas; argumenta, como premisa menor, que la norma demandada anula la finalidad resocializadora de la pena y deriva en un trato cruel e inhumano del condenado; concluye, en la premisa de síntesis, que esta reforma introduce una visión radicalmente diferente de la dignidad humana, a la que relativiza.

**2.2. D-13837.** El 22 de julio de 2020, Germán Calderón España demandó la inconstitucionalidad de la norma en comento, a la que considera incompatible con los artículos 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en adelante PIDCP, 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante CADH, 12 de la Constitución y 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en adelante CDN.

---

<sup>1</sup> Se afirma que este principio se encuentra en el preámbulo y en los artículos 1, 2, 12, 28 y 93 de la Carta.

La demanda presenta un solo cargo: la norma demandada viola los referidos tratados internacionales y, particularmente, el principio de la dignidad humana. Sostiene que la dignidad humana es un valor fundante del Estado Social y Democrático, que se afecta o menoscaba cuando la pena deja de tener una función resocializadora.

**2.3. D-13838.** El 23 de julio de 2020, Omar Huertas Díaz y Carolina Amaya Sandoval demandaron la citada norma, por considerar que viola los artículos 1, 12, 28 y 34 de la Constitución.

La demanda comienza por destacar que la pena tiene una función resocializadora y debe responder a criterios de razonabilidad. Para ilustrarlo hace un recuento de los antecedentes históricos de la pena de prisión perpetua. Este discurso lo complementa con una alusión a los principios que deben respetarse en el ejercicio de la actividad legislativa, como el de la necesidad de la pena y a los estándares del derecho internacional aplicables a un derecho penal garantista. Destaca que la primacía de la dignidad humana impide imponer penas como la prevista en la norma demandada.

**2.4. D-13839.** El 24 de julio de 2020, Norberto Hernández Jiménez, María Catalina Rodríguez Borrero, Juan Manuel Benjamín Pacheco Chaparro, Gabriela del Pilar Thiriat Pedraza, María Andrea Prieto Sanín, Inés Paola González Marín, Isabela Blanco Gómez, Daniel Antonio Niño Carreño, Santiago Anzola Hurtado, Julián Huertas Cuello, Nathalia Guijo Gómez, Santiago Niño Aguilar, Laura Núñez Forero, Santiago Forero Cardozo, Ana Sofía Nieto Ferreira y Leidy Carolina Ortiz Roncallo, presentaron demanda contra el mencionado acto legislativo, al que estiman contrario a los artículos 1, 13 y 28 de la Constitución, 10 del PIDCP y 5 de la CADH.

El único cargo de la demanda es que la norma demandada sustituye la Constitución. Afirma que la reforma constitucional sustituye los principios fundantes de la Carta, entre ellos la dignidad humana, la posibilidad de resocialización, la igualdad, la libertad y la prohibición de imprescriptibilidad de las penas.

**2.5. D-13844.** El 27 de julio de 2020, Jaime Alberto Cepeda Torres y Paula Andrea Sierra Echeverri, dicen presentar una “*solicitud de intervención ciudadana*”, respecto de la revisión del Proyecto de acto legislativo 001 de 2019 Cámara<sup>2</sup>, dado que desconoce los artículos 12, 34 y 93 de la Constitución, la Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el PIDCP, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en adelante PIDESC, y el protocolo facultativo del PIDCP, la CADH y el Código Penal.

El documento presentado por los ciudadanos no es una demanda, sino una solicitud de intervención ciudadana. Sin embargo, alude a una norma demandada y destaca una serie de sentencias de tutela en las cuales se estudia

<sup>2</sup> Precisan que este proyecto fue acumulado al 047 de 2019 Cámara, y corresponde al proyecto de acto legislativo 021 de 2019 Senado.

la pena de cadena perpetua. Este ejercicio se acompaña de un test de proporcionalidad en el contexto de un juicio de igualdad.

**2.6. D-13845.** El 27 de julio de 2020, Marco Antonio Ruiz Nieves dice presentar una intervención en el proceso, para indicar porqué razones el acto legislativo referido debe ser declarado inexecutable. En concreto, alude a los artículos 1, 2, 12 y 13 de la Constitución; 1, 2, 5, 7, 8, 11, 24, 26, 27 y 29 de la CADH; y 2 y 7 del PIDCP.

**2.7. D-13848.** El 28 de julio de 2020, Andrés Mateo Sánchez Molina demandó la inconstitucionalidad el acto legislativo en cuestión, al que considera contrario a los artículos 114 y 374 de la Constitución.

La demanda plantea un cargo de sustitución de la Constitución. Afirma que la premisa mayor es el principio de dignidad humana; que la premisa menor es impedir la resocialización del condenado; y que, por tanto, la premisa de síntesis es que la norma demandada sustituye la Constitución.

**2.8. D-13862.** El 4 de agosto de 2020, Paula Juliana Barragán Palacios y Sebastián Sánchez Gallo demandaron la susodicha norma, a la que tienen como incompatible con los artículos 1, 2, 3, 4, 12, 28 y 114 de la Constitución.

La demanda también propone un cargo de sustitución de la Constitución. Considera que la reforma constitucional afecta los principios democrático, de dignidad humana, de supremacía constitucional y el derecho a la libertad, a los que califica como ejes definitorios de la identidad de la Constitución. Sostiene que la reforma constitucional los desconoce. Concluye que se produce una sustitución de la Carta.

### **3. Requisitos de la demanda de inconstitucionalidad**

**3.1.** El Decreto con fuerza de ley 2067 de 1991, "*Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional*", prevé los requisitos que debe cumplir cualquier demanda de inconstitucionalidad en los artículos 2 y 6.

En el artículo 2 se advierte que la demanda debe presentarse por escrito y en duplicado y en su contenido se debe 1) señalar las normas demandadas y transcribirlas o adjuntar un ejemplar de su publicación oficial; 2) señalar las normas constitucionales que se estima infringidas; 3) presentar las razones por las cuales dichas normas se consideran violadas; 4) si se trata de la existencia de un vicio en el proceso de formación de la norma, se debe, además, indicar el trámite previsto en la Constitución para expedir el acto demandado y el modo en el cual éste fue desconocido; y 5) dar cuenta de la razón por la cual la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda.

En el artículo 6 se señala que, además de los anteriores requisitos, la demanda debe incluir las normas que deberían ser demandadas para que el fallo no sea en sí mismo inocuo.

En cuanto al requisito de presentar las razones por las cuales se considera violadas las normas constitucionales, la doctrina pacífica y reiterada de este tribunal es la de que dichas razones deben satisfacer unas condiciones mínimas para que sea posible realizar el control de constitucionalidad<sup>3</sup>. Estas condiciones mínimas<sup>4</sup> consisten en que las razones de la violación deben ser **1) claras**, esto es, cuando la acusación formulada por el actor es comprensible y de fácil entendimiento; **2) ciertas**, la acusación debe recaer directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor; **3) específicas**, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma demandada vulnera la Carta Política; **4) pertinentes**, cuando se utilizan argumentos de naturaleza *estrictamente* constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y **5) suficientes**, en la medida en que la acusación contenga todos los elementos fácticos y probatorios que devienen necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que suscite por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto, esto es: “*plantear al menos un cargo concreto de inconstitucionalidad<sup>5</sup> que satisfaga dichas condiciones mínimas, es decir, debe proponer una verdadera controversia de raigambre constitucional*”<sup>6</sup>.

**3.2.** Cuando la demanda se dirige contra una reforma constitucional y cuestiona la competencia del Congreso de la República, en el contexto de la doctrina de la sustitución de la Constitución, para satisfacer dichas exigencias se requiere de una mayor carga argumentativa<sup>7</sup>. Esto implica, según lo síntesis hecha por este tribunal en la Sentencia C-053 de 2016, que la demanda debe satisfacer las referidas condiciones mínimas, en los siguientes términos:

*a) El planteamiento debe ser claro de manera que la ilación de ideas permita entender cuál es el sentido de la acusación en contra del acto reformatorio. Se trata simplemente de que la Corte pueda “conocer”, comprendiéndolas, las razones en las que se funda el desacuerdo respecto de la decisión del Congreso.*

*b) El cuestionamiento requiere ser cierto y, en esa medida, el acto reformatorio de la Constitución debe existir jurídicamente y encontrarse vigente. Adicionalmente, los contenidos que se le atribuyen deben derivarse de su texto. No puede fundarse su argumentación en la suposición de normas, en interpretaciones conjeturales del acto reformatorio o en premisas relativas evidentemente falsas o inconsecuentes.*

*c) El razonamiento debe ser pertinente y, en consecuencia, debe tratarse de un verdadero cargo que ponga de presente la infracción de las normas constitucionales relacionadas con la competencia del Congreso de la República para reformar la Carta. Son impertinentes aquellos argumentos fundados en la inconveniencia política de la reforma o en los problemas prácticos que puede suponer su aplicación, a menos que de estos últimos puedan desprenderse*

<sup>3</sup> Ver, entre otras, las Sentencias C-980 de 2005 y C-501 de 2014.

<sup>4</sup> Ver, entre otras, las Sentencias C-1052 de 2001 y C-1115 de 2004.

<sup>5</sup> Ver, entre otras, las Sentencias C-236 de 1997, C-447 de 1997, C-426 de 2002 y C-170 de 2004.

<sup>6</sup> Ver, entre otras, las Sentencias C-509 de 1996, C-237 de 1997, C-447 de 1997 y C-426 de 2002.

<sup>7</sup> En la Sentencia C-053 de 2016, en la que se reitera lo dicho al respecto en las Sentencias C-1124 de 2004, C-472 de 2006, C-740 de 2006, C-986 de 2006, C-153 de 2007, C-1058 de 2008, A-274 de 2012 y C-968 de 2012, se precisa que en este tipo de demandas “*la carga argumentativa se incrementa considerablemente 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.*”

*consecuencias de naturaleza constitucional. También carecen de pertinencia aquellas impugnaciones fundadas en la intangibilidad de normas constitucionales o en la violación de sus contenidos materiales.*

*d) Como condición de suficiencia del cargo, los demandantes deben esforzarse por presentar de manera específica las razones por las cuales la aprobación del acto reformatorio de la Constitución por parte del Congreso, desconoce las normas que le atribuyen su competencia. El esfuerzo de los ciudadanos debe, en consecuencia, contener explicaciones que den respuesta a la siguiente pregunta:*

*¿Por qué el acto legislativo impugnado constituye no solo una reforma de la Carta sino, en realidad, una sustitución de la misma?*

*Con tal objetivo la argumentación debe reposar, en principio, en las líneas metodológicas del juicio de sustitución sin que ello implique –destaca la Corte– un deber de desarrollarlo con el mismo grado de profundidad que le corresponde a este Tribunal. Así las cosas, la demanda deberá (i) mostrar el eje definitorio de la Constitución presuntamente reemplazado por el Congreso, requiriéndose para ello su enunciación y la indicación de los referentes constitucionales a partir de los cuales se desprende. Estima la Corte que de encontrarse reconocido en la jurisprudencia, bastará que los demandantes lo invoquen e indiquen el precedente respectivo. A continuación y en una tarea fundamentalmente descriptiva es necesario (ii) exponer de qué manera el acto legislativo impacta el eje definitorio, a fin de identificar, al menos prima facie, las diferencias entre el régimen anterior y el nuevo. Finalmente se requiere (iii) explicar por qué las modificaciones introducidas por la reforma pueden considerarse una transformación en la identidad de la Constitución de manera que ella, después de la reforma, es otra completamente distinta.”*

Lo más complejo de la argumentación de un cargo de esta naturaleza es identificar un eje definitorio de la Constitución, pues ello no se desprende de manera directa de la Constitución, sino que requiere de una interpretación sistemática de la misma. En esto no basta afirmar que un principio es definitorio de la identidad de la Constitución, sino que se requiere desarrollar una significativa carga argumentativa para demostrarlo.

**3.3.** Por último, cuando se demanda un acto legislativo reformatorio de la Constitución, es necesario destacar cuatro elementos relevantes. El primero es el de que esta acción está sometida al término de caducidad previsto en el artículo 379 de la Constitución<sup>8</sup>. El segundo, común a todas las demandas de inconstitucionalidad, es el de que es preciso establecer la condición de ciudadano del demandante, pues este tipo de acciones sólo puede ser ejercida por los ciudadanos colombianos, al ser un derecho político fundamental, conforme al artículo 40.6 *ibidem*<sup>9</sup>. El tercero es el de que, por demandarse una norma constitucional, no procede, en ningún caso, un control de constitucionalidad sobre su contenido, como lo advierte el artículo 241.1

<sup>8</sup> **“ARTICULO 379.** Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título. // La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2.”

<sup>9</sup> **“ARTICULO 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: // 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.”

ibid.<sup>10</sup>. El cuarto es el de que, al ser el objeto de la demanda una norma constitucional, no es dable argumentar como si se tratara de una ley, ni presentar razones que podrían ser pertinentes en ese contexto, ni pretender mostrar la inconstitucionalidad de la norma constitucional a partir de sentencias en las cuales no se ha juzgado la constitucionalidad de normas constitucionales, pues la *ratio decidendi* de tales sentencias no es relevante para este tipo de juicio.

#### 4. Verificación de los requisitos

En vista del significativo número de demandas acumuladas y de sus notorias diferencias cualitativas, es necesario emplear una metodología adecuada a estas circunstancias para proceder a verificar si se cumple o no con los anteriores requisitos. Esta metodología se desarrollará así: 1) se procederá a verificar si se configura o no el término de caducidad de la acción; 2) se establecerá si los demandantes acreditaron o no su condición de ciudadanos; 3) Se establecerá, entre los escritos presentados, cuáles son en realidad demandas y cuáles tienen otro sentido y alcance. 4) Entre las demandas, se procederá a verificar los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 5 del artículo 2 del Decreto con fuerza de ley 2067 de 1991, que son los menos complejos. 5) Dado que solo una de las demandas (D-13834) plantea un vicio estrictamente formal, se analizará, respecto de este cargo, si se cumple o no con el requisito previsto en el numeral 4 del referido artículo. 6) Respecto del otro cargo de la antedicha demanda y de las demandas restantes, se procederá a verificar si satisfacen o no la significativa carga de argumentación que es propia de un cargo de sustitución de la Constitución.

**4.1.** El Acto Legislativo 1 de 2020 fue promulgado mediante su publicación en el Diario Oficial 51.383 del 22 de julio de 2020<sup>11</sup>. Por tanto, es evidente que todavía no se configura el fenómeno de la caducidad de la acción, lo que ocurriría el año entrante. Por tanto, todas las demandas acumuladas se presentaron oportunamente.

**4.2.** Salvo en la demanda del Expediente D-13839, en ninguna de las demandas acumuladas se acredita la condición de ciudadanos de los demandantes. En condiciones de normalidad, esta condición se acredita con la presentación personal de la demanda, sea ante la secretaría de este tribunal o sea ante notario u otra autoridad competente para ello. En razón de la pandemia del COVID-19, este tribunal ha habilitado un correo electrónico para la presentación de las demandas de inconstitucionalidad. A este correo se dirigieron todos los escritos que ahora se revisan<sup>12</sup>. Sin embargo, salvo en el Expediente D-13839, ninguno de estos escritos viene acompañado de una prueba, al menos sumaria, de dicha

<sup>10</sup> “**ARTICULO 241.** 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 reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.”

<sup>11</sup> Supra 1.

<sup>12</sup> Algunos escritos están firmados (firmas manuscritas o firmas digitales), otros tienen las firmas escaneadas y algunos más no llevan firma. Si bien en todos se identifica a los actores como ciudadanos y se anota un número de identificación al pie de su firma, no se aporta un medio de prueba que acredite su condición de ciudadanos.

condición. Por tanto, ninguna de las demandas presentadas, salvo la del Expediente D-13839, puede ser admitida. Para subsanar esta carencia, deberá aportarse, en su debida oportunidad, el medio de prueba que acredite la condición de ciudadanos de los demandantes.

**4.3.** En vista de la anterior circunstancia, que determina la inadmisión de todas las demandas acumuladas, salvo la del Expediente D-13839, podría parecer inoficioso proseguir con la verificación de los requisitos. No obstante, esta tarea es necesaria, en la medida en que puede haber otros motivos de inadmisión que deben ser puestos en conocimiento de los demandantes, para que eventualmente los subsanen al momento de presentar su corrección de la demanda.

Salvo lo relativo a los Expedientes D-13844 y D-13845, los escritos *sub examine* manifiestan ser demandas de inconstitucionalidad. En efecto, con la salvedad anotada, los escritos presentados tienen el contenido y alcance de una demanda, y procuran ajustarse a los requisitos previstos para ella, como se verá en los siguientes fundamentos jurídicos. Sin embargo, los Expedientes D-13844 y D-13845 no lo son, ni tienen la estructura propia de una demanda, como pasa a verse enseguida.

En el Expediente D-13844 se presenta una solicitud de intervención ciudadana<sup>13</sup>. Los ciudadanos que suscriben el escrito en comento consideran, de manera errónea, que existe un control oficioso de los actos legislativos reformativos de la Constitución y que, además, este control se ejerce antes de su promulgación y vigencia. El contenido del escrito, dividido en cuatro secciones: “*Sección Normativa, Análisis Jurisprudencial, Test de Igualdad y Conclusión*”, se desarrolla como si el Acto Legislativo 1 de 2020 fuese una ley y no una reforma constitucional, con argumentos propios del control de constitucionalidad de las leyes. Esto se confirma, como se verá en el siguiente fundamento jurídico con una determinación errónea de la competencia de este tribunal, que se afina en el artículo 241.4, en el que se regula lo relativo a la competencia para conocer demandas de inconstitucionalidad contra las leyes. En estas condiciones, el escrito en comento no es una verdadera demanda, ni por su denominación, ni por su contenido. Sus carencias son sustanciales y no pueden remediarse merced al principio *pro actione*. Por tanto, se procederá a inadmitir esta aparente demanda. Para subsanar estas carencias, deberá presentarse una verdadera demanda de inconstitucionalidad que satisfaga todos los requisitos que se enunciaron antes<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> En el escrito se manifiesta, de manera expresa, que se presenta “**SOLICITUD DE INTERVENCIÓN CIUDADANA con respecto a la revisión del PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 001 DE 2019 CÁMARA (ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 047 DE 2019 CÁMARA) – PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 021 DE 2019 SENADO “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” – EN MEMORIA DE GILMA JIMÉNEZ**”.

<sup>14</sup> Supra 3.

En el Expediente D-13845 se presenta una intervención<sup>15</sup>. El ciudadano que lo suscribe considera, también de manera errónea, que se está frente a un proyecto de acto legislativo y no frente a un acto legislativo promulgado y vigente. Su escrito no es, ni pretende ser, una demanda, sino una intervención, en lo que al parecer entiende sería un proceso de control oficioso. El contenido del escrito se centra en destacar el bloque de constitucionalidad, la interpretación de los tratados, la dignidad humana y los instrumentos del sistema interamericano. No presenta, en realidad, ningún cargo de inconstitucionalidad y ni siquiera indica, como se verá en el fundamento jurídico siguiente, la razón por la cual este tribunal es competente para conocer del caso. Por tanto, como se acaba de hacer respecto del Expediente D-13844, se procederá a inadmitir esta aparente demanda y, se indicará que, para subsanar las carencias advertidas, deberá presentarse una verdadera demanda de inconstitucionalidad que satisfaga todos los requisitos que se enunciaron antes<sup>16</sup>.

**4.4.** Corresponde ahora verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 5 del Decreto con fuerza de ley 2067 de 1991, esto es, si se señalan las normas demandadas y se las transcribe o acompaña un ejemplar de su publicación oficial, si se señala las normas constitucionales infringidas y si se establece la razón por la cual la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda.

Frente al requisito del numeral 1 del referido artículo, debe destacarse que, salvo en el texto contenido en el Expediente D-13845, en todos los escritos se señala al Acto Legislativo 1 de 2020 como norma a la que se acusa de ser inconstitucional. En algunas de estas demandas se lo transcribe<sup>17</sup>, en otras se lo transcribe y además se acompaña un ejemplar de su publicación<sup>18</sup>. Por tanto, la demanda del Expediente D-13845 no cumple este requisito y, en consecuencia, deberá inadmitirse. Las demás demandas lo cumplen y, en consecuencia, no hay reparo en cuanto a este requisito.

Frente al requisito del numeral 2 del artículo en mención, se encuentra que todos los escritos señalan las normas constitucionales que consideran infringidas. Por tanto, no hay reparo en cuanto a este requisito.

Frente al requisito del numeral 5 del artículo en comento, se advierte que, salvo en el Expediente D-13845, en el cual no se dice nada al respecto, en los demás escritos se afirma que la Corte Constitucional es competente para conocer de sus demandas. La mayoría de los escritos funda su afirmación en lo previsto en el artículo 241.1 de la Constitución, que es la norma que regula la competencia de este tribunal para conocer de demandas contra actos legislativos reformativos de la Constitución. Un par de demandas (Expedientes D-13838 y D-13844) hacen una referencia inadecuada, en tanto aluden al artículo 241.4

<sup>15</sup> En el escrito se dice, de manera expresa: *“en uso de mis derechos y deberes consagrados en el artículo 95 numeral 7 de la Constitución política; me permito intervenir dentro del asunto de la referencia para manifestar las razones jurídicas por las cuales debe ser declarado inconstitucional el proyecto de acto legislativo 01 de 22 de julio de 2020 que modifica el artículo 34 de la constitución”*.

<sup>16</sup> Supra 3.

<sup>17</sup> D-13834, D-13838, D-13844, D-13848 y D-13862.

<sup>18</sup> D-13837 y D-13839.

de la Carta, en el cual se regula la competencia de este tribunal para conocer de demandas contra leyes. Este yerro, que en todo caso es de menor entidad, puede considerarse superado a la luz del principio *pro actione*. Empero, la omisión del Expediente D-13845 ocasiona la inadmisión de esta demanda.

**4.5.** Todas las demandas acumuladas cuestionan al Acto Legislativo 1 de 2020 por haber sustituido la Constitución. Por tratarse de un asunto de competencia, que afecta *ab initio* el proceso de formación de esta norma, no corresponde señalar el trámite impuesto para su expedición y la forma en que fue quebrantado, al tenor de lo previsto en el numeral 4 del artículo 2 del Decreto con fuerza de ley 2067 de 1991. Sólo procede verificar este requisito respecto del primer cargo de la demanda del Expediente D-13834, en el cual se sostiene que en el proceso de formación de la norma demandada se desconoció el principio de consecutividad y no se brindó garantías materiales a la oposición<sup>19</sup>.

El cargo en comento, precisa que las anotadas irregularidades ocurrieron en el séptimo y en el octavo debates del proyecto de acto legislativo, dados en la Comisión Primera Constitucional del Senado y en la Plenaria del Senado. Las irregularidades consisten, según la demanda, en haber eludido materialmente dichos debates. Afirman que, si bien los debates se realizaron formalmente, hubo una elusión material de los mismos. Este fenómeno se debió a que no hubo condiciones para el mismo, pues “*se omitió el trámite legal de las recusaciones presentadas por algunos ciudadanos contra la totalidad de integrantes de la Comisión Primera y algunos de los integrantes de la plenaria*”. Al no tramitarse las recusaciones, prosigue la demanda, se generó incertidumbre sobre la posibilidad de participar y votar en tales debates para algunos senadores, lo cual afectó, a su juicio, de manera intensa las garantías de participación política.

En la demanda se alude a la recusación hecha por el ciudadano Esteban Salazar Giraldo, según la cual habría un conflicto de intereses, causado por “*los réditos electorales que generaba el proyecto*” y por el hecho de que “*las sesiones virtuales impiden realizar en debida forma la discusión y votación de proyectos de acto legislativo*”. Ante esta recusación, sostiene la demanda que ha debido seguirse el trámite previsto en los artículos 294 de la Ley 5 de 1992<sup>20</sup> y 64 de la Ley 1828 de 2017<sup>21</sup>. En estas normas se prevé las reglas para dar traslado a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista.

<sup>19</sup> Señala como vulneradas las normas previstas en los artículos 188 y 375 de la Constitución, 224 y 225 de la Ley 5 de 1992 y el artículo 64 de la Ley 1828 de 2014.

<sup>20</sup> “**ARTÍCULO 294. RECUSACIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 5 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> *Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas, procediendo únicamente si se configura los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada. // La decisión será de obligatorio cumplimiento.*”

<sup>21</sup> “**ARTÍCULO 64. RECUSACIONES.** *Toda recusación que se presente en las Comisiones o en las Cámaras, deberá remitirse de inmediato a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva. // El recusante deberá aportar elementos probatorios que soporten la recusación interpuesta. Recibida la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista respectiva, avocará conocimiento en forma inmediata y además de las pruebas que soportan la recusación, podrá ordenar las que considere pertinentes. Para resolver sobre la recusación, las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica. // La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, adoptará*

La demanda considera que ha debido darse traslado inmediato a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista. Por ello, considera que se incurrió en un vicio en el proceso de formación, cuando el presidente de la Comisión Primera Constitucional del Senado no dio dicho traslado, por considerar que la recusación no cumplía con lo previsto en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992<sup>22</sup> y, en consecuencia, rechazar de plano la recusación. La demanda cuestiona que el mencionado presidente no podía pronunciarse sobre la recusación, por haber sido también recusado.

La demanda afirma que la decisión del presidente de la comisión fue apelada y el asunto se remitió a la Comisión de Ética, suspendiéndose el trámite de la reforma, pero el debate en la comisión prosiguió. Seis horas después, prosigue el relato de la demanda, en la comisión se recibió un oficio del presidente de la Comisión de Ética, en el cual se declaró improcedente la recusación presentada. Este oficio se cuestiona por dos motivos: porque dice fundarse en una norma que no regula el caso: el artículo 64 de la Ley 5 de 1992 y porque no fue adoptada por la comisión, sino sólo por su presidente. Al considerar que no

---

*la conclusión a que haya lugar, profiriendo su Mesa Directiva resolución motivada dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente del recibo en la Comisión. La decisión se remitirá de manera inmediata a la Plenaria o Comisión que corresponda para su cumplimiento. // PARÁGRAFO 1o. La recusación procederá siempre y cuando, el Congresista recusado haya omitido solicitar que se le acepte impedimento por presunto conflicto de intereses en que pudiere estar incurso. // PARÁGRAFO 2o. En caso de verificarse el conflicto de intereses y prosperar la recusación, la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista deberá informar de inmediato a la Mesa Directiva de la Corporación correspondiente para que adopte las medidas a que hubiere lugar, sin perjuicio de la acción ético disciplinaria que oficiosamente se iniciará o de la que corresponde a la Rama Jurisdiccional o administrativas. // PARÁGRAFO 3o. La recusación presentada fuera de los términos del procedimiento legislativo, se rechazará de plano.”*

<sup>22</sup> **“ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. // Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. // a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado. // b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión. // c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. // Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: // a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. // b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro. // c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente. // d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual. // e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación. // f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos. // PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto. // PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación. // PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.”

había claridad sobre el tema, varios senadores se retiraron del debate y no pudieron votar, dejando las respectivas constancias.

En cuanto al octavo debate, la demanda manifiesta que se informó a la plenaria de la recusación antedicha y su trámite. Luego de escuchar a los senadores, el presidente del Senado decretó un receso y dejó en manos de la plenaria determinar si el debate continuaba o se si se remitía a la Comisión de Ética. Este proceder es el objeto del cuestionamiento de la demanda, pues a juicio de los actores, el definir la recusación no compete a la plenaria sino a la Comisión de Ética.

Como puede verse, el cargo sí señala el trámite impuesto para expedir el acto demandado, en particular para las recusaciones, y muestra, también, la forma en que a su juicio fue quebrantado. Más allá de que pueda haber controversias sobre lo ocurrido, que deben resolverse por medio del decreto y la práctica de pruebas, y sobre el sentido y alcance de las normas referidas, para establecer si hubo o no un vicio en el procedimiento de formación, lo cierto es que el cargo satisface el requisito previsto en el numeral 4 del artículo 2 del Decreto con fuerza de ley 2067 de 1991.

**4.6.** Antes de verificar el cumplimiento del numeral 3 del Decreto con fuerza de ley 2067 de 1991, por las demandas *sub examine*<sup>23</sup>, corresponde hacer dos precisiones. La primera precisión es la de que, al demandarse todo el Acto Legislativo 1 de 2020, no se advierte la necesidad de incluir otras normas demandadas, para evitar que se produzca un fallo inocuo, en los términos del artículo 6 del decreto en comento. La segunda precisión es la de que el análisis de las razones por las cuales se estiman violadas las normas constitucionales, en lo que respecta al primer cargo de la demanda del Expediente D-13834, acaba de hacerse en el anterior fundamento jurídico. En este análisis se pudo establecer que dicho cargo sí satisface los mínimos argumentativos.

**4.6.1.** La demanda contra un acto legislativo reformativo de la Constitución, cuando cuestiona la competencia del Congreso de la República para dictarlo, está sometida una considerable carga argumentativa<sup>24</sup>. Este discurso no puede desarrollarse como si se estuviera frente a una ley, en la medida en que no es posible adelantar un control de constitucionalidad sobre el contenido del acto legislativo, sino que este control es sólo sobre la competencia y, en este escenario, requiere de tres presupuestos argumentativos: 1) enunciar de manera plausible y suficiente la existencia de un principio que sea definitorio de la identidad de la Constitución; 2) establecer el sentido y alcance cierto que tiene la norma demandada; y 3) dar cuenta del grado de afectación que esta última genera a dicho principio, al punto de que llegue a sustituirlo.

Para analizar estos presupuestos, el suscrito magistrado sustanciador considera necesario empezar por el contenido objetivo de la norma demandada. El Acto Legislativo 1 de 2020 tiene tres contenidos normativos: 1) mantiene casi en su

---

<sup>23</sup> Este análisis no se hace sobre los escritos de los Expedientes D-13844 y D-13845, pues en ellos no hay una verdadera demanda, como se puso de presente en el fundamento jurídico 4.3. de esta providencia.

<sup>24</sup> Supra 3.3.

integridad el texto anterior del artículo 34 de la Constitución, conformado por dos incisos, con la importante excepción de que elimina la prohibición de la pena de prisión perpetua; 2) agrega al texto anterior tres incisos permanentes, en las cuales establece un marco para que la ley pueda establecer la pena de prisión perpetua; y 3) crea una norma transitoria, conformada por los tres incisos que hacen parte del párrafo transitorio, en los cuales se establecen unas cargas y unos plazos para el gobierno.

La trascendencia del primer elemento normativo es incuestionable, en la medida en que deja de prohibirse en la Constitución la pena de prisión perpetua. Sin embargo, esta circunstancia debe matizarse a partir de una circunstancia que es relevante para el análisis. Esta circunstancia está dada por un tratado internacional: el Estatuto de Roma, en el cual se prevé la pena de prisión perpetua<sup>25</sup> y, además, las reglas para examinar la eventual reducción de esta pena<sup>26</sup>. Este tratado y su ley aprobatoria fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-578 de 2002. En esta sentencia se consideró, a partir de lo previsto en los incisos tercero y cuarto del artículo 93 de la Constitución<sup>27</sup>, que normas como las indicadas eran compatibles con la Constitución, exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada por dicho tratado. En concreto, la sentencia precisa en el resumen de los tratamientos diferentes que: *“6) En el artículo 77.1, literal b) del Estatuto faculta a la Corte Penal Internacional a imponer la pena de reclusión a perpetuidad. Este tratamiento diferente de la prohibición de la prisión perpetua que consagra el artículo 34 de la Carta, fue autorizado el Acto Legislativo No. 02 de 2001, pero no habilita a las autoridades nacionales a aplicar este tipo de pena cuando juzguen alguno de los crímenes señalados en el Estatuto de Roma.”*

<sup>25</sup> Esta pena está prevista en el artículo 77, numeral 1, literal b, en los siguientes términos: *“Artículo 77 // Penas aplicables // 1. La Corte podrá, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 110, imponer a la persona declarada culpable de uno de los crímenes a que se hace referencia en el artículo 5 del presente Estatuto una de las penas siguientes: // a) La reclusión por un número determinado de años que no exceda de 30 años; o // b) La reclusión a perpetuidad cuando lo justifiquen la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado.”*

<sup>26</sup> Estas reglas aparecen en el artículo 110, así: *“Artículo 110 // Examen de una reducción de la pena // 1. El Estado de ejecución no pondrá en libertad al recluso antes de que haya cumplido la pena impuesta por la Corte. // 2. Sólo la Corte podrá decidir la reducción de la pena y se pronunciará al respecto después de escuchar al recluso. // 3. Cuando el recluso haya cumplido las dos terceras partes de la pena o 25 años de prisión en caso de cadena perpetua, la Corte examinará la pena para determinar si ésta puede reducirse. El examen no se llevará a cabo antes de cumplidos esos plazos. // 4. Al proceder al examen con arreglo al párrafo 3, la Corte podrá reducir la pena si considera que concurren uno o más de los siguientes factores: // a) Si el recluso ha manifestado desde el principio y de manera continua su voluntad de cooperar con la Corte en sus investigaciones y enjuiciamientos; // b) Si el recluso ha facilitado de manera espontánea la ejecución de las decisiones y órdenes de la Corte en otros casos, en particular ayudando a ésta en la localización de los bienes sobre los que recaigan las multas, las órdenes de decomiso o de reparación que puedan usarse en beneficio de las víctimas; o // c) Otros factores indicados en las Reglas de Procedimiento y Prueba que permitan determinar un cambio en las circunstancias suficientemente claro e importante como para justificar la reducción de la pena. // 5. La Corte, si en su examen inicial con arreglo al párrafo 3, determina que no procede reducir la pena, volverá a examinar la cuestión con la periodicidad y con arreglo a los criterios indicados en las Reglas de Procedimiento y Prueba.”*

<sup>27</sup> *“El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. // La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.”*

La anterior circunstancia es relevante para este juicio, pues de ella se sigue que, en un ámbito muy reducido y estricto, no sólo es posible prever la pena de prisión perpetua, sino que también es posible aplicarla por la Corte Penal Internacional. Y en este contexto, no hubo ni ha habido hasta ahora ningún reparo en términos de que esto implica una sustitución de la Constitución.

El segundo elemento normativo es de la mayor relevancia para este caso, pues establece el marco constitucional para que la ley pueda establecer la pena de prisión perpetua. No se trata, pues, de una autorización abierta o ilimitada, que le permita al legislador obrar con un amplio margen de configuración en esta materia. En efecto, los tres incisos agregados al artículo 34 de la Constitución establecen límites materiales a esta pena, controles a su imposición por los jueces y regulan su revisión.

En cuanto a los límites materiales, la pena de prisión perpetua solo puede imponerse de manera excepcional, cuando se reúnan dos condiciones necesarias: 1) que la víctima del crimen sea un niño, niña o adolescente y 2) que el crimen sea un homicidio doloso o un acceso carnal *“que implique violencia o sea puesto en incapacidad de resistir o sea incapaz de resistir”*.

En cuanto al control sobre la imposición de esta pena, se establece un control automático ante el superior jerárquico de quien la imponga.

En cuanto a su revisión, se trata un aspecto de la mayor importancia para este caso, pues se prevé, justamente con el propósito de evaluar la resocialización del condenado, que la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a 25 años. En vista de esta circunstancia, no es posible sostener que la reforma desconozca, de plano, la resocialización del condenado, o que la prisión perpetua será, en todo caso, inmodificable. Debe destacarse, de paso, que el término para la revisión de la pena es igual al previsto en el Estatuto de Roma para el mismo efecto<sup>28</sup>. Las demandas *sub examine* ignoran o minimizan esta circunstancia, pues asumen, de manera injustificada, que la norma demandada desconoce por completo la resocialización de la pena. De hecho, este aspecto: la resocialización, es el que se emplea como fundamento para afirmar que dicha norma sustituye la Constitución. Por tanto, la construcción de la premisa menor del juicio de sustitución carece de certeza.

El tercer elemento normativo establece tres cargas y plazos: la primera es la de radicar un proyecto que reglamente la prisión perpetua, que está a cargo del gobierno y que deberá cumplirse en el término de un año; la segunda, que debe cumplirse en el mismo término y también parece estar a cargo del gobierno, aunque ello no se especifique de manera explícita, es la de formular una política pública integral sobre protección de niños, niñas y adolescentes; la tercera, que parece tener vocación de permanencia, es la de que cada año se debe presentar al congreso un informe sobre el avance y cumplimiento de dicha política, por el gobierno, aunque tampoco se especifique así de manera explícita en la norma.

---

<sup>28</sup> Ver nota 26.

En vista de lo anterior, la premisa menor del juicio de sustitución o la fijación del sentido y alcance de la norma demandada debe modificarse, para considerar sus tres contenidos normativos, de manera objetiva.

**4.6.2.** Establecido el problema de certeza de la argumentación de las demandas, en cuanto atañe a la norma demandada o premisa menor del juicio de sustitución, corresponde ahora ocuparse de las dos premisas restantes. Las demandas destacan que el principio de la dignidad humana es definitorio de la identidad de la Constitución, lo que hacen de manera plausible, a partir de varias normas de la misma y de tratados internacionales sobre derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad. De hecho, la mayor parte de la argumentación se dedica a este propósito. Con fundamento en el principio *pro actione*, sin que esto implique que eventualmente la Sala Plena no pueda llegar a otra conclusión, se puede tener por satisfecha la carga correspondiente al parámetro de juzgamiento o premisa mayor del juicio de sustitución.

**4.6.3.** Por último, dado el problema de certeza indicado, la premisa de síntesis tiene también problemas argumentativos, en especial de especificidad y de suficiencia. En esta premisa no se trata de establecer meramente si el principio anterior y el nuevo son distintos, lo que siempre ocurrirá, *“sino si son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles”*<sup>29</sup>. Como es obvio, la intensidad de la afectación del principio de la dignidad humana, medido a partir de la resocialización o de las penas crueles, inhumanas o degradantes, es diferente si se considera que la pena de prisión perpetua no está sometida a ningún tipo de revisión o modificación, o si se considera dicha revisión, fundada precisamente en la resocialización del condenado. En otras palabras, el déficit argumentativo de certeza de la norma demandada afecta el juicio de su compatibilidad, en el grado calificado de sustitución, con el principio definitorio de la identidad de la Constitución. Por tanto, a partir de la modificación indicada de la premisa menor, debe procederse también a la modificación de la premisa de síntesis, para mostrar de qué modo la norma demandada afecta de manera intensa al principio que se califica como definitorio de la identidad de la Constitución, al punto de sustituirla.

**4.7.** En vista de las anteriores circunstancias, las demandas deben inadmitirse.

En consecuencia, el suscrito magistrado sustanciador,

## **RESUELVE**

**PRIMERO.-** Por las razones expuestas en esta providencia, **INADMITIR** las siguientes demandas:

a) la demanda radicada con el número D-13834, presentada por Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escallón, Juan Ospina, David Fernando Cruz, Enith Bula Beleño, Iván Cepeda Castro, Roy Barreras Montealegre, Ángela María

---

<sup>29</sup> Ver Sentencia C-249 de 2012.

Robledo Gómez y Nataly Macana Gutiérrez, contra el Acto Legislativo 1 de 2020.

b) la demanda radicada con el número D-13837, presentada por Germán Calderón España, contra el Acto Legislativo 1 de 2020.

c) la demanda radicada con el número D-13838, presentada por Omar Huertas Díaz y Carolina Amaya Sandoval, contra el Acto Legislativo 1 de 2020.

d) la demanda radicada con el número D-13839, presentada por Norberto Hernández Jiménez, María Catalina Rodríguez Borrero, Juan Manuel Benjamín Pacheco Chaparro, Gabriela del Pilar Thiriat Pedraza, María Andrea Prieto Sanín, Inés Paola González Marín, Isabela Blanco Gómez, Daniel Antonio Niño Carreño, Santiago Anzola Hurtado, Julián Huertas Cuello, Nathalia Guijo Gómez, Santiago Niño Aguilar, Laura Núñez Forero, Santiago Forero Cardozo, Ana Sofía Nieto Ferreira y Leidy Carolina Ortiz Roncallo, contra el Acto Legislativo 1 de 2020.

e) la “*solicitud de intervención ciudadana*” radicada con el número D-13844, presentada por Jaime Alberto Cepeda Torres y Paula Andrea Sierra Echeverri, contra el Acto Legislativo 1 de 2020.

f) la “*intervención*” radicada con el número D-13845, presentada por Marco Antonio Ruiz Nieves, contra el Acto Legislativo 1 de 2020.

g) la demanda radicada con el número D-13848, presentada por Andrés Mateo Sánchez Molina, contra el Acto Legislativo 1 de 2020.

h) la demanda radicada con el número D-13862, presentada por Paula Juliana Barragán Palacios y Sebastián Sánchez Gallo contra el Acto Legislativo 1 de 2020.

**SEGUNDO.- CONCEDER** a los referidos demandantes el término de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de este auto, para que procedan a corregir las demandas en los términos anotados, con la advertencia de que si no lo hacen, las mismas se rechazarán.

**TERCERO.-** Contra el presente auto no procede recurso alguno.

Notifíquese y Cúmplase,



**LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**  
Magistrado Sustanciador