

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2020-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-294 de 2021

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS LEGISLATIVOS-Término de caducidad

(...) la Sala Plena debe establecer si la acción pública previamente reseñada se interpuso en la oportunidad dispuesta para el efecto, en la medida en que las demandas de inconstitucionalidad contra actos reformativos de la Carta están sometidas a un término de caducidad de un año siguiente a su promulgación, conforme a lo previsto en los artículos 242.3 y 379 de la Constitución.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Concepto y alcance

(...) la cosa juzgada constitucional es una institución jurídica que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política, mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Configuración por declaratoria de inexequibilidad

(...) la jurisprudencia constitucional ha establecido que siempre que exista una declaratoria previa de inexequibilidad de una norma, el efecto que se genera es el de la cosa juzgada constitucional absoluta, ya que la disposición cuestionada desaparece del ordenamiento jurídico y, ante la eventualidad de subsiguientes demandas, ya no existiría un objeto sobre el cual pronunciarse.

Referencia: Expediente D-13957

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 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”.

Demandante: Carolina Piñeros Ospina

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., catorce (14) de octubre dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241, numeral 1°, de la Constitución Política, la ciudadana Carolina Piñeros Ospina solicita a este tribunal declarar la inconstitucionalidad del Acto Legislativo 01 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”.

1. En autos del 19 de octubre y del 10 de noviembre de 2020, el magistrado sustanciador admitió la demanda por la presunta sustitución de los ejes definitorios de la dignidad humana y la libertad.

1. Una vez concluida la etapa de admisión de la demanda, se corrió traslado de su contenido a la Procuraduría General de la Nación para que dicha autoridad rindiera el concepto de su competencia y se ordenó comunicar el inicio de este proceso a la Presidencia de la República, a la Presidencia del Congreso, al Ministerio de Justicia y del Derecho, y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, para que, si lo estimaban conveniente, indicaran las razones para justificar la declaratoria de exequibilidad o inexecuibilidad del acto legislativo demandado. Asimismo, se invitó a participar a varias entidades, asociaciones y

universidades, con el fin de que presentaran su opinión sobre la materia objeto de controversia¹.

1. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

A. TEXTO NORMATIVO DEMANDADO

1. A continuación, se transcribe el acto legislativo demandado, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial 51.383 del 22 de julio de 2020:

“ACTO LEGISLATIVO 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”.

A. PRETENSIÓN Y CARGOS DE LA DEMANDA

1. Pretensión. La accionante solicita que se declare inconstitucional el Acto Legislativo 01 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”, por desconocer los límites del poder de reforma, al sustituir los ejes definitorios de la dignidad humana y la libertad, que se derivan de lo previsto en la Constitución de 1991.

1. Cargos. Sobre el eje definitorio de la dignidad humana, la accionante destaca su naturaleza jurídica como valor, principio y derecho fundamental. En esta última condición, son trascendentales las facetas de vivir bien y vivir sin humillaciones, las cuales son incompatibles con las penas crueles, inhumanas o degradantes, a las que hace referencia el artículo 12 de la Constitución². Esta oposición se extiende a los casos en que se niega a un condenado la expectativa de algún día volver a socializar, ya que se dejaría de reconocer a la persona “como fin en sí mismo, y se le pasa[ría] a tener como [un] medio de disuasión de conductas criminales, aun cuando opere siempre una revisión [de la pena de prisión perpetua] dentro de un plazo no inferior a 25 años”³. En este sentido, el ser humano “se cosifica[ría] y se pon[dría] al servicio del Estado”⁴.

1. De acuerdo con lo anterior, en criterio de la accionante, el Acto Legislativo 01 de 2020 se expidió para cumplir exclusivamente una finalidad de prevención general negativa de la pena, sustituyendo el carácter resocializador de la sanción privativa de la libertad, que emana del reconocimiento y respeto de la dignidad humana, por un nuevo principio fundado en el carácter vindicativo que tendría el correctivo penal y que resulta totalmente ajeno a nuestro sistema de valores.

1. Así las cosas, concluye que la pena de prisión perpetua “deshumaniza al victimario para convertirlo en un mero instrumento de la política criminal”⁵, y que la existencia de un único examen para efectos de evaluar la condición del interno, a fin de determinar su posibilidad de reingreso a la sociedad, so pena de vivir en prisión el resto de su vida, no excluye el efecto negativo de la reforma, por el contrario, tal circunstancia pone evidencia la “renuncia del Estado a su función resocializadora”⁶, dado su potencial de “privar a las personas, incluso de la esperanza de recuperar su plena autonomía en un futuro”⁷. Además, “anula completamente la capacidad de (...) actuar de acuerdo con sus propios principios, sin ser determinado causalmente por otro”⁸.

1. Por último, la actora señala que la prisión perpetua revisable riñe con otros objetivos del

Estado, como lo son, (i) la protección de la niñez, infancia y la adolescencia, y (ii) agrava las condiciones del estado de cosas inconstitucional declarado por esta corporación en la sentencia T-388 de 2013, en lo atinente al hacinamiento carcelario, ya que conduce a que los condenados con esta pena permanezcan “por el resto de sus días en un sistema que viola incluso sus derechos intocables e intangibles”⁹.

1. Sobre el eje definitorio de la libertad, la accionante también resalta su triple carácter como valor, principio y derecho fundamental, al igual que su relevancia para la eficacia de los demás derechos de las personas en sociedad. Afirmar que, si bien algunas de las facetas o manifestaciones de este derecho, pueden ser suspendidas o limitadas, dichas medidas deben ser temporales y estar dirigidas a lograr la resocialización del condenado, que reitera, es la finalidad última que debe perseguir la pena en todo momento.

1. En línea con lo anterior, advierte que, aun cuando el Acto Legislativo 01 de 2020 prevé la posibilidad de revisar la condena en un tiempo no inferior a los 25 años, el hecho de que esta decisión dependa de un suceso incierto, “lleva a que se deje de reconocer al condenado como ser humano titular de derechos, y se le pase a tener como un objeto al que el Estado le ha privado a perpetuidad de la posibilidad de ejercer sus derechos y definirse de manera autónoma (libertad in nuce)”¹⁰. Lo anterior, a su juicio, “supone un viraje de la suspensión y limitación de las libertades a una anulación de las mismas”¹¹.

1. Por lo demás, la accionante sostiene que, a pesar de que el Congreso asegura estar actuando en cumplimiento del mandato de protección especial de niños, niñas y adolescentes, el cuerpo normativo demandado, en realidad, “dista mucho de cumplir ese objetivo”¹². En efecto, en su criterio, la consecuencia de la adopción de la prisión perpetua revisable no es otra que desincentivar la denuncia de casos de delitos contra los menores, comoquiera que es una medida que “carece [de] evidencia, distrae la atención de las autoridades de los problemas estructurales (...) y pone al victimario en el centro de atención del Estado, sin que se busque la protección integral de los derechos de las víctimas”¹³.

1. Finalmente, aun cuando la acusación se encauza en la figura de la prisión perpetua revisable, y no en otros contenidos normativos del Acto Legislativo 01 de 2020, como ocurre, por ejemplo, con lo prescrito en el párrafo transitorio, la actora afirma que la demanda se extiende a la totalidad del acto de reforma, pues todo su texto forma una unidad normativa que, como bien lo señala el título, tiene como fin sustituir la prohibición de la pena de prisión perpetua, para disponer, en su lugar, la prisión perpetua revisable. Por ello, la acción que se propone no se dirige a cuestionar un aparte, frase, o siquiera un vocablo de la reforma, sino que apunta a controvertir la integralidad del ajuste normativo realizado, ya que de producirse la declaratoria de inexecutable de la figura que se cuestiona, esto es, de la prisión perpetua revisable, tal decisión se proyecta sobre el conjunto de lo regulado, toda vez que cada una de las medidas que se introducen constituye una pieza para asegurar su plena efectividad.

A. INTERVENCIONES

1. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente diez escritos de intervención. De ellos, (i) uno solicita la inhibición de la Corte respecto del eje definitorio de la libertad, sin perjuicio la inexecutable de los preceptos del Acto Legislativo 01 de 2020, en cuanto consagran la figura de la prisión perpetua revisable, por vulnerar el eje de la dignidad humana¹⁴; (ii) cuatro piden ratificar la executable del acto de reforma¹⁵; (iii) otros cuatro solicitan su inexecutable¹⁶; y (iv) uno plantea que cabe acudir a la figura de la executable condicionada¹⁷. A continuación, se exponen los argumentos que fundamentan cada una de estas solicitudes:

1. Para justificar la declaratoria de inexecutable, luego de referir a los antecedentes del Acto Legislativo 01 de 2020, y a su comparación con los debates realizados por la Asamblea

Nacional Constituyente, concluyó que: “La prohibición de [la] prisión perpetua fue plasmada en la Constitución considerando la inexequibilidad de [la] misma establecida mediante Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del veintisiete (27) de marzo de mil novecientos ochenta y nueve (1989) y al resultar contraria a los principios de derecho penal planteados como garantía del respeto a la dignidad humana del delincuente.”¹⁸

1. En este sentido, “el constituyente derivado solo puede implementar la prisión perpetua dentro del ordenamiento jurídico colombiano si (i) hay la suficiente evidencia a lo largo del trámite correspondiente de no ser un cambio trasgresor de la dignidad humana del sujeto pasivo de la acción penal y (ii) la configuración del mismo cumple con la naturaleza de la pena”¹⁹. “Al faltar cada una de ellas en la elaboración del acto demandado y su tenor literal, la consagración de la prisión perpetua de parte del constituyente derivado termina sustituyendo la Constitución”²⁰, con excepción –como ya se dijo– de los preceptos que rigen la formulación de la política pública para proteger a los niños, niñas y adolescentes de la comisión de delitos sexuales contra ellos²¹.

1. Solicitudes de exequibilidad. Del conjunto de intervenciones que apoyan constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2020, es posible sintetizar las razones que se exponen para el efecto, en los siguientes términos: (i) la reforma introducida al artículo 34 de la Constitución es una manifestación legítima del ejercicio de la función constituyente que el Texto Superior le asigna al Congreso de la República. Por esta razón, si bien reconocen el carácter de eje definitorio de la dignidad humana y la libertad, los intervinientes aseguran que no se trata de principios o valores absolutos y que admiten limitaciones, en aras de asegurar el carácter prevalente de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (en adelante “NNA”).

1. No se derogan ni se sustituyen los ejes rectores de la dignidad humana y la libertad, (ii) en tanto que la cadena perpetua es excepcional y su aplicación debe darse con sujeción a la Constitución y con plena garantía del debido proceso. Por lo demás, (iii) la medida adoptada es compatible con el fin resocializador de la pena privativa de la libertad, ya que se consagra

la posibilidad de revisar la sanción en un período razonable de 25 años, siguiendo los estándares que, frente a las graves violaciones de los derechos humanos, tiene en la actualidad la Corte Penal Internacional²².

1. No se sustituye el principio de libertad, (iii) ya que la posibilidad de revisión automática de la pena, luego de 25 años, es un estímulo para permitir la resocialización del condenado. No existe una derogación absoluta del citado derecho, sino una limitación acorde con las finalidades de prevención general, retribución justa y prevención especial de la pena.

1. La dignidad humana en el caso de los privados de la libertad, (iv) supone la existencia de unas condiciones y garantías para que las personas tengan la posibilidad de acceder a actividades educativas y de formación, con las cuales puedan desarrollar un proyecto de vida. Por tal razón, la imposición de la pena de prisión perpetua revisable no desnaturaliza el citado derecho, ni afecta la finalidad de la resocialización²³.

1. En la medida en que (v) el Acto Legislativo 01 de 2020 responde al deber de proteger a los NNA de las agresiones más atroces de las que puedan ser víctimas, se considera que “cualquier juicio de ponderación debe realizarse a través del prisma de interés superior del niño. Así las cosas, [como] la posibilidad de revisión [de la pena] permite la protección de los principios del fin resocializador (...) y evita que la sanción perpetua constituya un trato cruel, inhumano y degradante, en un juicio de ponderación de afectación de estos derroteros y la protección de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, la balanza debe inclinarse respecto de estos últimos, por su prevalencia y por el hecho de que la afectación de los primeros es mínima”²⁴.

1. La enmienda introducida a la Constitución (vi) maximiza la protección de los derechos de los NNA, pues las penas actuales no son proporcionales a la lesión de los bienes jurídicos afectados²⁵.

1. La prisión perpetua revisable (vii) es compatible con las obligaciones internacionales de Colombia, pues no existe en tratado alguno una disposición expresa que prohíba este tipo de penas, lo que se reafirma con la legislación comparada de varios países que, aun habiendo ratificado convenios en contra de penas crueles, inhumanas y degradantes, mantienen intacta esta figura en sus ordenamientos. Además, (viii) los organismos internacionales con competencia para la interpretación de los derechos humanos no han indicado una prohibición al establecimiento de la cadena perpetua. Por el contrario, han avalado su consagración, siempre que el condenado tenga la posibilidad de acceder a una revisión periódica, como lo establece el Acto Legislativo 01 de 2020.

1. Finalmente, para algunos intervinientes, (ix) la eventual decisión de este tribunal de declarar la sustitución de la Constitución conduciría a reconocernos como “(...) una democracia pobre”²⁶, pues el Estado de Derecho terminaría privilegiando al condenado que, con autonomía y libertad propias, decidió destruir la vida y/o la libertad sexual de quienes por mandato superior son titulares de una protección reforzada, como lo son, los NNA (CP art. 44).

1. Solicitud de inexequibilidad. Para quienes solicitan la declaratoria de inexequibilidad de la enmienda constitucional demandada, tal pretensión se sustenta en las siguientes razones: (i) la reforma sustituye el eje definitorio de la dignidad humana, como principio rector y axial de nuestro ordenamiento constitucional, comoquiera que instrumentaliza al condenado, al utilizarlo como medio para disuadir a la sociedad de cometer las conductas que se señalan en el Acto Legislativo 01 de 2020²⁷.

1. La reforma (ii) se inscribe en el derecho penal de autor, sustituyendo el eje rector de la dignidad humana, pues una conquista del Estado de Derecho es que se sanciona el acto que desató la lesión del bien jurídico, y no la aparente peligrosidad del individuo o la sospecha de

que volverá a incurrir en la conducta reprochable.

1. La prisión perpetua en el esquema penitenciario y carcelario colombiano, (iii) es una sanción cruel e inhumana, toda vez que empeora el estado de cosas inconstitucional en la materia (T-388 de 2013 y T-762 de 2015), generando un círculo vicioso. Así, “la persona condenada a prisión perpetua va a ser víctima de un sistema deshumanizante, pero a la vez, su privación de la libertad va a contribuir a que ese sistema siga siendo deshumanizante y, por ende, violatorio de la dignidad humana”²⁸.

1. La prisión perpetua (iv) no permite concretar el fin de la pena privativa de la libertad que es la resocialización del interno y constituye, además, (v) una sanción desproporcionada, innecesaria e injustificada, propia de una política criminal populista.

1. El acto legislativo demandado (vi) es incompatible con las obligaciones internacionales de derechos humanos que hacen parte de la Constitución, por virtud del bloque de constitucionalidad (CP art. 93)²⁹.

1. Solicitud de exequibilidad condicionada. Para la Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, si bien la reforma constitucional objeto de demanda no sustituye la Constitución, en la medida en que establece el deber de revisar la condena interpuesta para evaluar la resocialización del condenado, considera que subsisten riesgos que pueden afectar la dignidad humana de los condenados y que podrían conducir a otorgar tratos crueles, inhumanos y degradantes, contrarios al estándar internacional.

1. En su criterio, el plazo mínimo de 25 años fijado para realizar la revisión de la pena no

compensa la incertidumbre sobre el tiempo en que el condenado estará recluido, lo que afecta su derecho al debido proceso, en las garantías de seguridad jurídica, legalidad estricta de la pena y proporcionalidad.

1. Por ello, la Defensoría del Pueblo juzga necesario que se condicione la interpretación del mecanismo de revisión a efectos de que se compagine con los estándares internacionales. Bajo esta consideración, el Acto Legislativo 01 de 2020 debe ser declarado exequible, bajo el entendido de que: (i) la revisión de la condena debe llevarse a cabo al término de 25 años; (ii) en caso de que el resultado de la revisión sea desfavorable al condenado, se realicen revisiones periódicas posteriores; y (iii) que la persona condenada tenga la posibilidad de obtener la libertad condicional.

A. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. El Viceprocurador General de la Nación emitió en su oportunidad el concepto 6962 de 202130, por medio del cual solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2020. Esta autoridad advierte que, en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, no existe tratado alguno que prohíba la pena de prisión perpetua en personas mayores de edad. Al respecto, indica que el estándar internacional únicamente promueve que las penas de larga duración estén sujetas a revisión periódica, con miras a evaluar el avance de los procesos de rehabilitación de los condenados, tal y como se dispone en el acto objeto de demanda.

1. Sostiene que la dignidad humana y la libertad, para el caso de las personas que se encuentran recluidas en un centro carcelario, conducen al deber de las autoridades de propender por su resocialización, sin perjuicio del término de duración de la pena. Por lo demás, estima que la prohibición de la prisión perpetua prevista en el artículo 34 original de la Carta Política no era absoluta, puesto que este mismo tribunal, al declarar la exequibilidad del Estatuto de Roma, aceptó la posibilidad de incorporar dicha sanción de forma

excepcional, a partir de su ponderación con otras normas superiores (C-578 de 2002).

1. Agrega que, en este caso, el Congreso de la República incorporó al sistema jurídico interno, la figura de la cadena perpetua revisable existente en otras naciones y en el derecho penal internacional, lo cual es compatible con los ejes rectores de la dignidad humana y la libertad, al ser una nueva excepción a la prohibición general de prisión perpetua que subyace en la Constitución Política, “similar a la incorporada al autorizarse la suscripción del Estatuto de Roma”³¹.

1. Por lo demás, se asegura que la normatividad demandada mantiene incólumes los deberes del Estado de asegurar condiciones aptas que garanticen los derechos fundamentales de los reclusos, al igual que la prohibición de perpetrar tratos crueles. Se resalta que se trata de una pena que no opera automáticamente, y que está estrictamente dirigida a sancionar un conjunto de conductas punibles, de acuerdo con un criterio de taxatividad.

1. Finalmente, señala que se respeta el principio de libertad, pues la prisión perpetua deriva de la ponderación de dicho mandato con la supremacía de los derechos de los NNA, y que su aplicación está sujeta a la doble conformidad y requiere de una regulación previa por parte del legislador, que deberá realizarse a la luz de los principios de dignidad humana y proporcionalidad.

1. En el siguiente cuadro se resumen la totalidad de las intervenciones y solicitudes formuladas, en relación con el acto legislativo objeto de control, en el que no se incluye el concepto de la Procuraduría General de la Nación que se acaba de sintetizar:

Intervenciones Ciudadanas

Interviniente

Cuestionamiento/Comentario

Solicitud

Pontificia Universidad Javeriana

(i) El Acto Legislativo 01 de 2020 da prelación a la retribución vindicativa de la pena sobre la resocialización del condenado manifestada en “vivir como quiera” y sobre las condiciones mínimas de existencia expresada en “vivir bien”, en especial, por las condiciones del estado de cosas inconstitucional en el sistema carcelario, lo que da lugar a la sustitución de la dignidad humana como eje rector de la Constitución de 1991.

(ii) La prevalencia de la retribución sobre los derechos del condenado, es un elemento opuesto e integralmente diferente a la Carta de 1991, “pues la prisión perpetua sustrae permanentemente al ser humano del fundamento y finalidad del Estado Social de Derecho que está obligado a proteger, del presupuesto fundamental para la eficacia de los demás derechos y del instrumento primario del ser humano para vivir en sociedad, esto es, la libertad”³².

Inexequibilidad

Universidad del Rosario

(i) La prisión perpetua sustituye la dignidad humana porque instrumentaliza a la persona condenada, le impide el derecho a la resocialización, propio de toda persona privada de la libertad, y le limita, aún más, su capacidad de autodeterminación.

(ii) La prisión perpetua contribuye a intensificar la violación sistemática de las garantías constitucionales de los privados de la libertad, en atención al estado de cosas inconstitucional vigente. Se trata de un círculo vicioso, “ya que la persona condenada a prisión perpetua va a ser víctima de un sistema deshumanizante, pero a la vez, su privación

de la libertad va a contribuir a que ese sistema siga siendo deshumanizante y, por ende, violatorio de la dignidad humana”³³.

(iii) La reforma se inscribe en el derecho penal de autor, sustituyendo el eje rector de la dignidad humana, pues una conquista del Estado de Derecho es que se sanciona el acto que desató la lesión del bien jurídico, y no la aparente peligrosidad del individuo o la sospecha de que volverá a incurrir en la conducta reprochable.

(iv) Entre más tiempo transcurra la persona en prisión está más expuesta a los efectos negativos de la comunidad carcelaria y su proceso de resocialización resultará más difícil, o incluso imposible, lo que conduce a sostener que la prisión perpetua se aparta de los pilares básicos de un Estado Social y Democrático de Derecho.

(v) La posibilidad de revisión de la condena, conforme se dispone en el Acto Legislativo, no brinda certeza sobre la posibilidad de acceder a un régimen de libertad, por lo que la finalidad resocializadora de la pena, en realidad, no está asegurada.

Inexequibilidad

Ministerio de Justicia y del Derecho

(i) El acto legislativo cuestionado es una manifestación legítima de la competencia de reforma a la Carta de la que es titular el Congreso de la República.

(ii) No se derogó ni sustituyó la dignidad humana, porque se trata de una pena excepcional, revisable de forma automática y sujeta en su aplicación a lo dispuesto en la Constitución, incluyendo la garantía del debido proceso.

(iii) No existe una supresión del eje rector de la libertad, en tanto la pena puede ser revisada y, por esa vía, cumplir con el fin resocializador.

(iv) La prisión perpetua revisable no incumple el mandato de racionalidad necesaria para derivar de ella una falsa sustitución de la Constitución, en cuanto no solo responde al deber prevalente de salvaguarda de los derechos de los NNA, y de los fines de prevención general, prevención especial y retribución justa de la pena, sino que, además, carece de un carácter vindicativo, al someter al privado de la libertad a tratamiento penitenciario, para revisar a los 25 años el alcance de la sanción interpuesta.

(v) Con fundamento en un concepto emitido en agosto de 2019 por el Consejo Superior de Política Criminal, se sostiene que, es necesaria la pena de prisión perpetua revisable, porque “las penas actuales para los delitos que atentan contra los menores no son proporcionales a la lesión de los bienes jurídicos afectados”³⁴; y, además, la posibilidad de reincidencia pone a los NNA en una clara situación de riesgo, circunstancia respecto de la cual “la cadena perpetua puede ser un mecanismo viable de protección para los menores de edad”³⁵.

Exequibilidad

(i) Se expone la inobservancia del requisito de suficiencia en los argumentos planteados en la demanda, respecto del eje definitorio de la libertad. Por lo tanto, respecto de ese cargo, la Corte debe inhibirse para pronunciarse de fondo.

(ii) Al margen de lo anterior, el interviniente advierte la sustitución de la Constitución en el eje concerniente a la dignidad humana, pero únicamente en los preceptos del acto legislativo demandado que regulan y desarrollan la prisión perpetua revisable, con fundamento en que

(i) no acreditan la preservación del citado principio frente al sujeto pasivo de la acción penal y (ii) porque el cambio en la sanción no se ajusta a la naturaleza de la pena.

Inhibición e inexequibilidad

Consejería Presidencial para la niñez y adolescencia

(i) La pena de prisión perpetua revisable es proporcional al daño infringido a los bienes jurídicos afectados.

(ii) La pena de prisión perpetua se admite en el derecho comparado (Argentina, Chile, Cuba, Honduras, México y Perú) y su finalidad es destacar el carácter prevalente de los derechos de los NNA.

(iii) La modificación que se realiza al artículo 34 de la Constitución guarda armonía con las finalidades de la pena, al establecer la obligatoriedad de su revisión en un plazo no inferior a los 25 años, con el fin de examinar la resocialización del condenado. En este orden de ideas, la reforma a la Carta no viola ningún eje rector y, menos aún, la dignidad humana.

Exequible

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

(i) Las estadísticas revelan un aumento en la comisión de delitos contra los NNA y la poca efectividad de las penas. Ante esta realidad, el Congreso llegó a la conclusión de que las sanciones que se imponen por los delitos sexuales contra NNA no son proporcionales a la gravedad de los hechos, siendo necesario un aumento de las penas, a la vez que se consagra la posibilidad de establecer, de forma excepcional, la prisión perpetua revisable, para garantizar una retribución justa y la no reiteración de las conductas delictivas.

(ii) Las personas condenadas a prisión perpetua revisable cuentan con el derecho de acceder, en condiciones de igualdad, a todos los programas de resocialización que se establecen en la ley, lo que les permitirá tener planes alternativos de vida dentro del tiempo de cumplimiento de la sanción. Ello en armonía con la realización de su derecho a la dignidad humana.

(iii) La reforma introducida al artículo 34 del Texto Superior encuentra plena justificación en la regla que se prevé en el artículo 44 de la misma Carta, en el que se dispone que los “derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. Dicho mandato da solución a la tensión surgida respecto de los derechos a la dignidad y a la libertad de los condenados, en el sentido de darle prelación a los primeros.

Exequible

Consejo Superior de Judicatura

(i) La existencia de una pena irredimible es incompatible con la prohibición de imponer penas crueles, inhumanas y degradantes, ya que su ejecución hace imposible dar cumplimiento a la finalidad resocializadora de la pena, eliminando cualquier expectativa de recobrar el derecho a la libertad, por cumplir con la ejecución de la condena.

(ii) La prisión perpetua es una pena cruel, inhumana y degradante debido a que despoja al condenado de cualquier expectativa de restauración de su vida, pues la condena se constituye en una pena de muerte de ejecución permanente, “consecuencia de que la inexorabilidad de su cumplimiento solamente se agota con el deceso del sentenciado para que la ejecución de la sanción cese”³⁶.

(iii) La prisión perpetua desconoce el eje rector de la dignidad humana, pues la redacción del

Acto Legislativo no hace nada distinto a utilizar al individuo para crear temor, lo cual es inadmisibles frente a su valor moral, así se reproche una acción perpetrada de altísima gravedad.

(iv) La prisión perpetua revisable no deja de ser una sanción permanente, pues si de ella no se deriva su sustitución, la libertad dejaría de ser un derecho de carácter inalienable.

Inexequibilidad

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF

(i) La resocialización no depende del número de años que una persona permanezca privada de la libertad, sino de que durante ese tiempo se brinden unas condiciones y garantías, relacionadas con el goce efectivo de su derecho a la vida digna.

(ii) La prisión perpetua adoptada en el Acto Legislativo 01 de 2020 prevé la alternativa de que la pena sea revisable y, en consecuencia, después de los 25 años es posible que se imponga una sanción temporal, siempre que se demuestre que la pena impuesta ha cumplido la finalidad resocializadora.

(iii) La consagración de la prisión perpetua revisable no es automática y constituye un desarrollo del principio de prevalencia de los derechos de los NNA.

(iv) Los organismos internacionales no han previsto una prohibición al establecimiento de la cadena perpetua. Por el contrario, han avalado su consagración, siempre que el condenado tenga la posibilidad de acceder a una revisión periódica.

Universidad Libre de Bogotá

(i) La prisión perpetua impide que el fin resocializador de la pena se cumpla, pues así exista revisión de la condena, la incertidumbre sobre la posibilidad real de acceso a un régimen de libertad impide que se consoliden los efectos positivos de la privación de la libertad.

(ii) La prisión perpetua solo conducirá a una mayor congestión carcelaria y judicial, sabiendo que la mejor manera de precaver la ocurrencia de delitos es con el acceso a la educación.

(iii) La prisión perpetua es incompatible con el PIDCP, la CADH y los dictámenes de la CorteIDH, los cuales prohíben las penas crueles, inhumanas y degradantes.

Inexequibilidad

Defensoría del Pueblo

(i) La reforma constitucional objeto de demanda no sustituye la Constitución, en la medida en que establece el deber de revisar la condena interpuesta para evaluar la resocialización del condenado.

(ii) No obstante, el plazo mínimo de 25 años fijado para realizar la revisión de la pena no compensa ni subsana la incertidumbre sobre el tiempo en que el condenado estará recluido, lo que afecta su derecho al debido proceso, en las garantías de seguridad jurídica, legalidad estricta de la pena y proporcionalidad.

(iii) Bajo esta consideración, el Acto Legislativo 01 de 2020 debe ser declarado exequible, bajo el entendido de que: (i) la revisión de la condena debe llevarse a cabo al término de 25 años; (ii) en caso de que el resultado de la revisión sea desfavorable al condenado, se realicen revisiones periódicas posteriores; y (iii) que la persona condenada tenga la posibilidad de obtener la libertad condicional.

Exequibilidad condicionada

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. Este tribunal es competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 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”, con fundamento en el artículo 241, numeral 1°, de la Constitución³⁷.

A. CUESTIONES PREVIAS

1. Como primera cuestión previa, la Sala Plena debe establecer si la acción pública previamente reseñada se interpuso en la oportunidad dispuesta para el efecto, en la medida en que las demandas de inconstitucionalidad contra actos reformativos de la Carta están sometidas a un término de caducidad de un año siguiente a su promulgación, conforme a lo previsto en los artículos 242.338 y 37939 de la Constitución. Aunado a lo anterior, como segunda cuestión previa, la Corte debe determinar si se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, con ocasión de la reciente sentencia C-294 de 2021, en la que

este tribunal se pronunció sobre la constitucionalidad del mismo acto de reforma que en esta oportunidad es objeto de demanda.

1. Primera cuestión previa: Sobre el ejercicio oportuno de la acción. Como ya se dijo, el inciso 2° del artículo 379 del Texto Superior dispone que la acción pública de inconstitucionalidad contra los actos reformativos de la Carta solo procederá dentro del año siguiente a su promulgación. En el asunto sub-judice, el Acto Legislativo 01 de 2020 fue publicado el 22 de julio del año en cita en el Diario Oficial número 51.383 y, a su vez, la presente demanda fue instaurada el 17 de septiembre de 2020. En consecuencia, la Sala Plena constata que la acción se promovió dentro del término constitucionalmente previsto para el ejercicio oportuno del derecho de acción.

1. Segunda cuestión previa: Sobre la cosa juzgada constitucional. En el trámite que antecedió a la expedición del presente fallo, la Corte profirió la sentencia C-294 de 2021, en la que declaró la inexequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2020, por sustituir un eje definitorio de la Carta, como lo es el Estado Social y Democrático de Derecho fundando en la dignidad humana. Sobre el particular, en la parte resolutive de la citada sentencia, este tribunal dispuso que:

“Primero: Declarar la INEXEQUIBILIDAD del Acto Legislativo 01 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’”.

1. Es preciso señalar que la presente demanda se admitió cuando la Corte todavía no se había pronunciado sobre la constitucionalidad del acto legislativo cuestionado, por lo que no era procedente rechazar la acusación, en virtud de lo previsto en el inciso 4° del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, conforme al cual: “Se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiere hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente”.

1. Adicionalmente, tampoco era posible su acumulación, como se advirtió en el auto 158 de 2021, por cuanto las demandas se sometieron a un programa de reparto distinto. Precisamente, el artículo 49 del Acuerdo 02 de 2015 “por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional” establece que:

“Sólo podrán acumularse aquellos procesos que se incluyan en el respectivo programa mensual de trabajo y reparto, siempre y cuando la propuesta de acumulación se justifique en los términos del artículo 5 del Decreto 2067 de 1991, sea formulada al momento de someterse el referido programa a consideración de la Sala Plena y ésta la apruebe”.

1. Ahora bien, y sobre la base de lo expuesto, es preciso señalar que la cosa juzgada constitucional es una institución jurídica que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política, mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas⁴⁰. En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha establecido que siempre que exista una declaratoria previa de inexequibilidad de una norma, el efecto que se genera es el de la cosa juzgada constitucional absoluta, ya que la disposición cuestionada desaparece del ordenamiento jurídico y, ante la eventualidad de subsiguientes demandas, ya no existiría un objeto sobre el cual pronunciarse. Expresamente, en auto 311 de 2001 se expuso que:

“Cuando la Corte declara la inconstitucionalidad simple de normas legales, cualquiera que haya sido el vicio constitucional encontrado, se produce el retiro inmediato de las mismas del ordenamiento positivo y, por tanto, sobre tales preceptos no es posible volver, esto es, emitir un nuevo pronunciamiento. Cuando la inconstitucionalidad es diferida tal expulsión sólo se produce a partir de la fecha en que la Corte lo determine, aunque ya se sabe y así lo ha declarado la Corte que es inconstitucional. En ambos casos los fallos correspondientes hacen tránsito a cosa juzgada constitucional de carácter absoluto”.

1. En esta medida, en el asunto bajo examen, se observa que el acto legislativo demandado

en esta oportunidad ya fue analizado por la Corte en la sentencia C-294 de 2021, en la que se declaró su inexecuibilidad por sustituir el eje definitorio de la Constitución referente al Estado Social y Democrático de Derecho fundado en la dignidad humana, de suerte que -frente a dicha declaratoria- ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta (CP art. 243), razón por la cual no puede este alto tribunal entrar a proferir un nuevo pronunciamiento de fondo sobre la materia, pues el acto acusado ya fue retirado del ordenamiento jurídico, y con ello se agotó toda posibilidad de debate sobre la constitucionalidad de dicha norma.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo, y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-294 de 2021, en la que esta corporación declaró INEXEQUIBLE el Acto Legislativo 01 de 2020, “por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de la prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Ausente con permiso

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-347/21

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCION POR

SUSTITUCION-Aspectos definitorios de la Constitución (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-13957

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 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”.

Magistrado ponente:

Alejandro Linares Cantillo

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación, presento la razón que me conduce a aclarar el voto en la Sentencia C-347 de 2021, adoptada por la Sala Plena en sesión del 14 de octubre del mismo año.

1. En la Sentencia C-347 de 2021, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-294 de 2021 que declaró inexecutable el Acto Legislativo 01 de 2020, “por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de la prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”. Esto debido a que operó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta, de acuerdo con el artículo 243 de la Constitución, motivo por el cual no cabía proferir un nuevo pronunciamiento de fondo sobre la materia, pues el acto acusado fue retirado del ordenamiento jurídico y, con ello, se agotó toda posibilidad de debate sobre la constitucionalidad de dicha norma.

3. Por lo anterior, en tanto me aparté de la decisión mayoritaria que adoptó la Sala Plena en la Sentencia C-294 de 2021, estimo necesario aclarar mi voto en la decisión del expediente de la referencia.

De esta manera, dejo expresas mis razones para aclarar el voto en la Sentencia C-347 de 2021, proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

A LA SENTENCIA C-347/21

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carencia de especificidad y pertinencia de cargos (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCION POR SUSTITUCION-Aspectos definitorios de la Constitución (Aclaración de voto)

Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, suscribo la presente aclaración de voto en relación con la sentencia de la referencia. Comparto la decisión de “estarse a lo resuelto en la sentencia C-294 de 2021”, habida cuenta de la configuración del fenómeno de la cosa juzgada. Sin embargo, reitero las razones por las cuales me aparté de la citada providencia. En mi criterio, la demanda que la Corte resolvió mediante la sentencia C-294 de 2021 no satisfizo las cargas mínimas argumentativas de pertinencia y especificidad previstas para los cargos formulados por “sustitución de la constitución”. Esto, porque los accionantes no identificaron el eje definitorio de la Constitución presuntamente sustituido.

En todo caso, como lo señalé en el referido salvamento, el Acto Legislativo 1 de 2020 era exequible, debido a que no sustituía un elemento identitario de la Constitución Política. En dicha oportunidad resalté que, contrario a lo sostenido por la mayoría de la Sala Plena, “la finalidad resocializadora de la pena no [podía] vincularse con el eje que se estim[ó] sustituido y que ha reconocido la jurisprudencia de la Corte: el modelo de Estado Social de Derecho”. Esto, entre otras razones, porque “una cosa es argumentar que una pena que no busca la resocialización viola la dignidad humana –lo que yo comparto– y otra, diferente, demostrar concretamente la sustitución de un eje de la CP”. Por lo anterior, considero que el Acto Legislativo no sustituyó pilar alguno de la Constitución Política, por lo que debió ser declarado exequible.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-347/21

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL-Alcance (Aclaración de voto)

(...) una reforma constitucional es inexecutable sólo por vicios de procedimiento en su formación, cuando se efectúe por fuera de las condiciones constitucionales y cuando se violan los requisitos establecidos en el título XIII de la Constitución.

JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Características (Aclaración de voto)

De admitirse que cualquier elemento adscrito a la noción de Estado Social de Derecho constituye un eje axial de la Constitución se sigue una restricción desproporcionada a la competencia de reforma constitucional del Legislador, lo cual no solo desnaturaliza el juicio de sustitución -y, por tanto, excede la competencia de la Corte-, sino que limita en exceso el ejercicio democrático constituyente.

Referencia: Expediente D-13.957

(M.S. Alejandro Linares Cantillo)

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, me permito aclarar mi voto respecto de la decisión de la referencia, por razones análogas a las que, en su momento, fundamentaron mi disenso de la Sentencia C-294 de 2021.

En la sentencia de la referencia, la Sala decidió “ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-294 de 2021, en la que esta corporación declaró ‘INEXECUIBLE el Acto Legislativo 01 de

2020, ‘por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de la prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable’.”. A pesar de compartir que, en esta oportunidad, lo que procede es estarse a lo resuelto en la Sentencia C-294 de 2021, estimo necesario reiterar las razones que expuse en mi salvamento de voto contra aquella sentencia, en la cual precisé que, en los términos de los artículos 149 y 379 de la Constitución, una reforma constitucional es inexecutable sólo por vicios de procedimiento en su formación, cuando se efectúe por fuera de las condiciones constitucionales y cuando se violan los requisitos establecidos en el título XIII de la Constitución.

Incluso, como lo ha precisado la Corte a partir de la Sentencia C-551 de 2003, para que prospere un cargo por sustitución de la Constitución, la modificación que introduzca el constituyente secundario debe ser tan drástica que suponga la anulación o la sustitución de un pilar esencial o eje axial de la Carta. En eso consiste la llamada doctrina del juicio de sustitución, que la Corte adoptó a partir de la precitada sentencia.

De conformidad con aquella providencia, reiterada a lo largo de los años, la metodología del citado juicio comprende tres pasos: (i) en primer lugar, la Corte debe identificar la premisa mayor del razonamiento, esto es, los pilares o ejes axiales de la Constitución presuntamente afectados. Luego, (ii) como premisa menor, la Corte debe analizar el impacto de la reforma respecto de esos pilares para determinar su grado de afectación. A partir de confrontar la premisa mayor y la menor, (iii) la Corte debe concluir si hubo o no sustitución. Para que exista sustitución no basta que la reforma impacte –incluso de manera importante o intensa– un determinado pilar; es necesario que el impacto sea de tal trascendencia que haya sido anulado o sustituido por otro totalmente distinto. Por eso la Corte ha dicho que la sustitución opera a condición de que “la parte de la Constitución transformada debe ser de tal trascendencia y magnitud que pueda afirmarse que la modificación parcial no fue reforma sino sustitución” (Sentencia C-1200 de 2003, reiterada en la Sentencia C-084 de 2016).

En el caso decidido por la Sala en la Sentencia C-294 de 2021, si bien, la reforma constitucional introducida al artículo 34 de la Constitución podía tener un impacto relevante en la dignidad humana que subyace al concepto de Estado Social de Derecho, en particular, asociado a uno de los fines de la pena –el resocializador o de “reinserción”⁴¹–, no podía afirmarse que la reforma constitucional anuló o sustituyó tal eje por otro totalmente distinto,

pues se limitaba a autorizar al legislador para establecer una pena de prisión perpetua revisable en determinados supuestos extremos orientados a proteger los derechos de los NNA.

En la citada providencia, la Sala valoró la presunta contradicción normativa como si del control constitucional a una norma de orden legal se tratara y no como si fuese el control a una reforma de la Carta. Esta forma de proceder restringió en exceso, y, por tanto, de manera desproporcionada, la capacidad de configuración normativa del constituyente secundario en un ámbito en el que, por el propio diseño constitucional, se garantizaba el componente democrático que identifica al Estado Social de Derecho.

A diferencia del control de disposiciones legales de carácter penal –en el que la Corte ha sido especialmente enfática en las exigencias constitucionales de la política criminal–, cuando tales normas se incorporan a la Constitución el estándar de control es esencialmente distinto. El primero supone una confrontación con un determinado parámetro de control; el segundo no comprende tal valoración, ya que se circunscribe a evidenciar si la modificación constitucional no fue tal, sino si, efectivamente, sustituyó la Constitución por otra distinta, en un pilar fundamental o eje definitorio de su fisonomía.

En el control de disposiciones legales, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, la competencia legislativa para tipificar qué conductas constituyen delitos y cuáles deben ser las penas aplicables –como medidas idóneas, necesarias y proporcionales para proteger determinados bienes jurídicos– se encuentra sujeta a límites formales y materiales de carácter constitucional. Los primeros se asocian, en particular, a las exigencias que se derivan del principio de legalidad⁴² penal, según el cual, los delitos y las penas no solo deben estar previamente determinados por el Legislador⁴³ –reserva legal e irretroactividad penal, salvo favorabilidad⁴⁴–, sino que deben serlo de manera inequívoca⁴⁵, clara, específica y precisa⁴⁶. Los segundos se asocian a su ejercicio necesario, ligado al concepto de ultima ratio del derecho penal⁴⁷, tendiente al cumplimiento de las funciones o fines de la pena⁴⁸ y a su ejercicio proporcional⁴⁹.

De conformidad con esta última exigencia material, si bien el ejercicio necesario del derecho penal comprende, entre otros, que sea adecuado al cumplimiento de las funciones o fines de la pena⁵⁰ –(i) prevención general, (ii) retribución justa, (iii) prevención especial, (iv)

reinserción social y (v) protección al condenado⁵¹–, este no puede considerarse el estándar aplicable cuando de un juicio de sustitución de la Constitución se trata. A diferencia de la postura mayoritaria expuesta en la Sentencia C-294 de, este último no puede considerarse un eje axial de la Constitución, como sí lo es el Estado Social de Derecho. ¡No se trata de un mero recurso conceptual! De admitirse que cualquier elemento adscrito a la noción de Estado Social de Derecho constituye un eje axial de la Constitución se sigue una restricción desproporcionada a la competencia de reforma constitucional del Legislador, lo cual no solo desnaturaliza el juicio de sustitución –y, por tanto, excede la competencia de la Corte–, sino que limita en exceso el ejercicio democrático constituyente.

Así las cosas, en la citada decisión, más que evidenciar una sustitución del eje axial del Estado Social de Derecho, lo que verdaderamente evidenció la mayoría fue una contradicción entre la modificación constitucional y la finalidad resocializadora de la pena. A pesar de que podía tratarse de una afectación intensa, de que esto fuese así no se seguía que el constituyente derivado hubiese sustituido el eje axial del Estado Social de Derecho.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

1 El listado de invitados a participar en este proceso fue el siguiente: Consejo Superior de Política Criminal; Alta Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC); Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC); Fiscalía General de la Nación; Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia; Dirección Ejecutiva de la Justicia Penal Militar; Consejo Superior de la Judicatura; Policía Nacional; Ministerio de Educación Nacional; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); Defensoría del Pueblo; Academia Colombiana de Jurisprudencia; Comisión Colombiana de Juristas; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA); Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes; Facultad de Jurisprudencia y Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario; Facultad de Derecho de la Universidad de la Sabana; Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana; Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia; Facultad de Derecho de la Universidad Libre; Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas; Facultad de Derecho de la

Universidad del Cauca; Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte; Facultad de Derecho de la Universidad Nacional y Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño.

2 La norma en cita dispone que: “Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

3 Folio 15 del escrito de corrección de la demanda. Énfasis por fuera del texto original.

4 Ibídem.

5 Folio 19 del escrito de corrección de la demanda.

6 Folio 20 del escrito de corrección de la demanda.

7 Folio 21 del escrito de corrección de la demanda.

8 Ibídem.

9 Folio 22 del escrito de corrección de la demanda.

10 Folio 25 del escrito de corrección de la demanda.

11 Ibídem.

12 Folio 27 del escrito de corrección de la demanda.

13 Folio 31 del escrito de corrección de la demanda.

14 Se trata de la intervención del ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña.

15 Se trata de las intervenciones del Ministerio de Justicia y del Derecho; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; la Alta Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia; y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

16 Se trata de las intervenciones de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario; el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre seccional Bogotá; el Consejo Superior de la Judicatura; y el Semillero

en Derecho Penitenciario de la Pontificia Universidad Javeriana.

17 Se trata de la intervención de la Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo.

18 Folio 3 del escrito de intervención.

20 *Ibídem*.

21 Bajo las consideraciones expuestas, el interviniente formula las siguientes pretensiones: “1. DECLARARSE INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2020 por presunta sustitución de la Constitución originada a causa de una extralimitación de la competencia del congreso como Constituyente Derivado reflejada en una vulneración transversal del principio constitucional de la libertad tras una falta de suficiencia de la demanda de la ciudadana Carolina Piñeros Ospina. // 2. DECLARAR INEXEQUIBLE los incisos 3, 4 y 5 y las expresiones ‘parágrafo transitorio’, ‘radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua. Se deberá’ y ‘en el mismo término’ provenientes de la modificación hecha al artículo 34 de la Constitución por el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2020 frente al cargo formulado en la acción de inconstitucionalidad de la ciudadana Carolina Piñeros Ospina consistente en una sustitución de la Constitución originada a causa de una extralimitación de la competencia del Congreso como Constituyente Derivado reflejada en una vulneración transversal del principio constitucional de la dignidad humana. // 3. ADVERTIR al Congreso que la inexequibilidad mencionada en el numeral precedente no le impide consagrar la prisión perpetua siempre y cuando se encuentren superadas las condiciones que llevaron a la Asamblea Nacional Constituyente a prohibirla consistente en causar una trasgresión de la dignidad humana del sujeto pasivo de la acción penal por [ser] contraria a los principios de derecho penal planteados como garantía ‘de respeto a la dignidad humana del delincuente’. Folio 4 del escrito de intervención.

22 En este sentido, por ejemplo, el Ministerio de Justicia y del Derecho señala que: “No se derogó ni sustituyó el principio de dignidad humana, en tanto que la eventual aplicación excepcional que de la pena de prisión perpetua revisable haga de forma autónoma e independiente la administración de justicia, a través de los jueces de la República, se hará bajo el imperio de la Constitución, con plena garantía del debido proceso y con la finalidad de

lograr la resocialización del victimario condenado; la cual será también evaluada por la misma administración de justicia, dentro de un período razonable de 25 años de acuerdo con los estándares de la Corte Penal Internacional, que garantiza la posibilidad de que cuando tal función resocializadora se ha alcanzado, la persona pueda obtener una revisión de su pena respetando las funciones que el artículo 4 de la Ley 599 de 2000, le asigna a la pena como resultado del ius puniendi del Estado; y no se deroga ni sustituye el principio de libertad, en tanto que no se trata de una supresión absoluta del derecho a la libertad, por cuanto la pena puede ser revisada; la resocialización es entonces el medio para acceder a la revisión de la pena”. Folio 6 del escrito de intervención.

23 En palabras del ICBF: “(...) el Acto Legislativo 01 de 2020 no supone negación alguna, ni siquiera modificación, del deber que tiene el Estado de garantizar la dignidad a las personas privadas de la libertad, independientemente del número de años al que hayan sido condenados”. Folio 5 del escrito de intervención.

24 Intervención del ICBF, folio 7.

25 Sobre este particular, se pronunció la Alta Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia, y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Puntualmente, la primera de las entidades mencionadas expuso lo siguiente: “La Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal, en su Título IV, relativo a los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, consagra un conjunto de conductas punibles relacionadas con la comisión de actos sexuales contra los menores de edad. Así, por ejemplo, dispone que los delitos de (i) acceso carnal violento (art. 205), (ii) acceso en persona puesta en incapacidad de resistir (art. 207); (iii) acceso carnal abusivo con menor de catorce años (art. 208) y (iv) acceso carnal abusivo con incapaz de resistir (art. 209), tendrán una pena de 12 a 20 años. Adicionalmente, el artículo 211 consagra unas causales de agravación punitiva que aumentan la pena de una tercera parte a la mitad si se realizare sobre persona menor de catorce (14) años o se cometiere sobre personas en situación de vulnerabilidad en razón de su edad. // Es necesario anotar que frente a otros delitos de menor impacto en los que se protege un bien jurídico como es el patrimonio económico, las penas pueden llegar a superar los 36 años, de lo cual es posible advertir que, en estos casos, en los que las conductas punibles son de menor gravedad frente a los delitos cometidos contra la libertad, integridad y formación sexual, (...) se encuentre justificada la necesidad de aumentar las penas en

relación con estos últimos delitos. En ese sentido, es posible advertir que las penas de los delitos sexuales que se cometen contra menores no son proporcionales a la gravedad del hecho, de ahí que resulte necesario no solo un aumento de la pena, sino la posibilidad de imponer la prisión perpetua, para así garantizar una retribución justa y la no reiteración de la conducta por parte del agresor”. Folio 11 del escrito de intervención.

26 Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho, folio 15.

27 En palabras de la facultad de jurisprudencia de la Universidad del Rosario: “(...) [L]a medida introducida por el Acto Legislativo 01 de 2020 parece tener una vocación preventiva, en el sentido en el que busca que, a través de su imposición, las personas se abstengan de cometer delitos sexuales contra personas menores de 14 años. Más allá de que esta finalidad se cumpla, cosa que solo se podría establecer luego de varias condenas, se puede afirmar que es abiertamente inconstitucional, toda vez que es violatoria de la dignidad humana, porque lo que busca, en últimas, es utilizar a un ser humano como un medio para que otros no cometan la conducta que se pretende sancionar. // No es propio del Estado de Derecho, (...) que se instrumentalice a una persona, buscando una finalidad estatal de la que ni siquiera se tiene certeza, a saber, la reducción de agresiones sexuales en contra de niños, niñas y adolescentes”. Folio 10 del escrito de intervención.

28 Intervención de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, folio 6.

29 El Semillero en Derecho Penitenciario de la Pontificia Universidad Javeriana expone que: “La jurisprudencia internacional ha asumido una posición que se opone a la prisión perpetua. Mediante sentencia del 14 de mayo de 2013, la (...) CorteIDH condenó a la República Argentina, por la imposición de penas de prisión perpetua contra menores de edad, precisando que este tipo de penas implican necesariamente, por su propia naturaleza, la exclusión máxima de la persona de la sociedad, de forma que operan en un sentido meramente retributivo, pues las expectativas de resocialización se anulan totalmente. Es más, considera la CorteIDH que la cadena perpetua puede constituir tratos crueles e inhumanos, en contravía del artículo 5.2 de la CADH, el cual dispone expresamente que ‘nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. (Énfasis propio). Por otro lado, con respecto a los términos de revisión para

las sentencias que condenan a la pena privativa de la libertad perpetua, la CortelDH reiteró que estipular plazos fijos impide un análisis profundo de las circunstancias de cada caso concreto, dado que no permite una revisión periódica y constante sobre la necesidad o no de mantener a determinada persona privada de la libertad”. Folios 24 y 25 del escrito de intervención.

30 Este concepto se profirió por el Viceprocurador General de la Nación, habida cuenta de que mediante Auto 140 de 2021, se aceptó el impedimento presentado por la Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello Blanco, por haber intervenido en la expedición de la norma objeto de control, para la época en que se desempeñó como Ministra de Justicia y del Derecho.

31 Folio 10 del concepto del Viceprocurador General de la Nación.

32 Folio 54 del escrito de intervención.

33 Folio 6 del escrito de intervención.

34 Folio 17 del escrito de intervención.

35 Folio 18 del escrito de intervención.

36 Folio 3 del escrito de intervención.

37 La norma en cita dispone que: “Artículo 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 reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación. (...)”.

38 “Artículo 242. Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones: (...) 3. Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”.

39 “Artículo 379. (...) La acción pública contra estos actos solo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2”.

40 La norma constitucional en cita dispone que: “Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. // Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

41 El artículo 4 del Código Penal dispone que son funciones o fines de la pena las siguientes: “Artículo 4°. Funciones de la pena. La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado. || La prevención especial y la reinserción social operan en el momento de la ejecución de la pena de prisión”.

42 Según dispone la primera parte del artículo 6 constitucional, “Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes”.

43 En los términos del artículo 29, inciso 2°, de la Constitución, “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa [...]”.

44 Según dispone el artículo 29, inciso 3°, constitucional, “En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable”.

45 Este vocablo fue especialmente considerado en una de las propuestas que sirvió para determinar el contenido definitivo del artículo 29 de la Constitución. En el informe No. 1 de la Secretaría de la Comisión IV, De justicia, de la Asamblea Nacional Constituyente se hizo referencia a que uno de los principios mínimos de derecho penal debía ser el siguiente: “2- Las leyes penales deben describir conductas punibles de manera precisa e inequívoca, sin dejar duda sobre la prohibición o el deber de actuar”. Gaceta constitucional No. 74 del 15 de mayo de 1991, p. 9.

46 Cfr., entre otras, las sentencias C-559 de 1999, C-843 de 1999, C-739 de 2000, C-1164 de 2000, C-205 de 2003, C-897 de 2005, C-742 de 2012, C-181 de 2016 y C-093 de 2021. En

esta última, la Sala Plena declaró la inexecutable del inciso 2° del artículo 130 del Código Penal ya que en la tipificación de las circunstancias de agravación de los delitos de abandono que regulaba, el Legislador no satisfizo “las exigencias de claridad, especificidad y precisión, adscritas al principio de legalidad penal”.

47 Cfr., entre otras, en particular, las Sentencias C-542 de 1993, C-070 de 1996, C-559 de 1999, C-468 de 2009, C-742 de 2012 y C-407 de 2020.

48 Cfr., en particular, las Sentencias C-646 de 2001, C-226 de 2002, C-335 de 2006, C-936 de 2010, C-224 de 2017 y C-407 de 2020.

49 Cfr., en especial, entre otras, las Sentencias C-070 de 1996, C-468 de 2009, C-488 de 2009, C-742 de 2012 y C-108 de 2017.

50 El artículo 4 del Código Penal –previamente citado–, con evidentes fundamentos en la jurisprudencia constitucional, positiviza los fines de la pena. Ahora bien, de que esto sea así, no se sigue que esta disposición tenga el alcance de servir de parámetro de control constitucional o de estándar para realizar un juicio de sustitución de la Constitución.

51 En relación con el alcance de estas, cfr., la Sentencia C-407 de 2020.