



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 246

Bogotá, D. C., martes, 10 de mayo de 2011

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2010 SENADO,**

*por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.*

Bogotá, D. C., abril 7 de 2010

Doctor

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Respetado Presidente:

En cumplimiento a la designación hecha como ponentes para segundo debate del **Proyecto de ley número 206 de 2010 Senado**, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional, rendimos ponencia al mismo, en los siguientes términos:

#### **Introducción**

Antes de abordar e informar en profundidad a la Plenaria del Senado sobre los puntos en los que se centró la discusión de este proyecto de ley de iniciativa popular en la Comisión Primera, consideramos pertinente e importante recordar cómo la Constitución Política de Colombia, que fue también resultado de un proceso de participación popular, como el proyecto de ley del cual se ocupa esta

ponencia, ha sido modificada en varias oportunidades en los 20 años de su vigencia.

- En total se han realizado veintiocho modificaciones a la Constitución.

- Del total, veintisiete modificaciones se han adelantado mediante actos legislativos y una mediante un Referendo de iniciativa gubernamental.

- De estas modificaciones una ha sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

- En la actualidad cursan en el Congreso treinta y cinco proyectos de acto legislativo, de los cuales ocho son de iniciativa gubernamental y veintisiete de iniciativa del Congreso.

**Es decir, que revisadas las cifras, el proyecto de ley del que nos ocupamos en esta ponencia, de llegar a ser aprobado y apoyado por los ciudadanos a través de su voto en las urnas, sería la primera modificación que se le realice a un artículo de la Constitución, por la vía de Referendo de iniciativa popular, y no por la vía de acto legislativo de iniciativa gubernamental o del Congreso, que ha sido el mecanismo utilizado para modificar nuestra Constitución.**

Entrando en materia en cuanto a la discusión y aprobación de esta iniciativa en la Comisión Primera del Senado, además de la ratificación de los argumentos contenidos en la ponencia para primer debate de este proyecto de ley, publicada en la *Gaceta del Congreso*

número 1099 del 14 de diciembre de 2010, que entre otros argumentos legales, pone en evidencia el estado de indefensión en el que se encuentran los niños en Colombia y la dramática vulneración de sus derechos, los señadores ponentes creemos relevante desarrollar dentro de este segundo informe de ponencia tres elementos esenciales que contribuyan a la discusión y aprobación en la Plenaria de esta iniciativa de origen popular:

1. El respeto y la importancia de la utilización de los mecanismos de participación ciudadana creados por la Constitución Nacional de 1991.

2. La facultad del Congreso en la discusión y aprobación de proyectos de ley de Referendo.

3. Y la insustancialidad en el cambio del texto que se realizó dentro del primer debate.

#### **1. El respeto y la importancia de los mecanismos de participación ciudadana**

Sobre la conveniencia de la utilización e importancia de la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, la honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en repetidas veces sobre la oportunidad que debe dársele a los ciudadanos para que utilicen los mecanismos de participación ciudadana, en buena hora creados mediante la Constitución de 1991.

Al respecto la Corte ha señalado en la Sentencia C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara, que examinó la constitucionalidad de la ley estatutaria sobre los mecanismos de participación ciudadana y precisó lo siguiente:

*“El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.*

*“El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional”.*

*“No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revocuen el manda-*

*to de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisivos no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizados y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual”.*

*“La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos: contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo Personal al cual aspira y tiene derecho”.* (Subrayado fuera de texto)

*“En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido”.*

*“En síntesis: la participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social”.*

En el mismo sentido, en la Sentencia C-522 de 2002, M. P. Jaime Córdoba Triviño, la Corte destacó la proyección del principio democrático y de la participación ciudadana en otros escenarios en virtud de su carácter universal y expansivo. Dijo entonces:

*“[D]e otra parte, es necesario puntualizar que la Constitución Política de 1991 no restringe el principio democrático al ámbito político sino que lo extiende a múltiples esferas sociales. (Subrayado fuera de texto). El proceso de ampliación de la democracia supera la reflexión sobre los mecanismos de participación directa y especialmente hace énfasis en la extensión de la participación de las personas interesadas en las deliberaciones de los*

*cuerpos colectivos diferentes a los políticos. El desarrollo de la democracia se extiende de la esfera de lo político en la que el individuo es considerado como ciudadano, a la esfera social donde la persona es tomada en cuenta en su multiplicidad de roles, por ejemplo, como trabajador, estudiante, miembro de una familia, afiliado a una empresa prestadora de salud, consumidor etc. Ante la extensión de la democracia la Corte Constitucional ha señalado que el principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Universal porque compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que válidamente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por lo tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder. Es expansivo pues porque ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción”.*

*“La participación ciudadana se proyecta no sólo como un estandarte del principio democrático, sino que constituye a la vez un verdadero derecho de naturaleza fundamental, según lo ha explicado de manera insistente la jurisprudencia constitucional. En este sentido la Corte ha precisado que “uno de los fines del Estado Social de Derecho, es el derecho fundamental que tienen los ciudadanos a la participación no solamente política, sino en todas las decisiones que los afecten, como se desprende de la preceptiva de los artículos 2°, 40-2, 79, 103 y 270 de la Constitución, entre otros:”*

## **2. La facultad del Congreso en la discusión y aprobación de proyectos de ley de Referendo**

Durante el debate en la Comisión Primera los congresistas coincidieron en reafirmar las facultades constitucionales y legales que tiene el Congreso para realizar cambios, que no sean sustanciales, a la pregunta que será sometida al pueblo. A continuación transcribimos algunos artículos en donde está contenida esta facultad, tanto de la Constitución Política, como en la Ley 134 de 1994 y en sentencias sobre esta materia de la Corte Constitucional.

## **2.1 Constitución Política**

### **Título IV. De la participación democrática y de los partidos políticos**

#### **Capítulo 1. De las formas de participación democrática**

**Artículo 104.** *El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección.*

**Artículo 114.** *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.*

**Artículo 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes.*

**Artículo 154.** *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. (...)*

**Artículo 155.** *Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.*

*Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite.*

#### **2.2 Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana**

Sobre esta ley se destaca lo siguiente, en cuanto a las facultades del Congreso sobre este particular:

**Artículo 2°.** *Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las le-*

yes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente. (Subrayado fuera de texto).

Artículo 30. *Presentación y publicación de las iniciativas populares legislativas y normativas ante las corporaciones públicas. Una vez certificado por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el cumplimiento de los requisitos de una iniciativa legislativa y normativa, exigidos por esta ley, su vocero, presentará dicho certificado con el proyecto de articulado y la exposición de motivos, así como la dirección de su domicilio y la de los promotores, ante la Secretaría de una de las Cámaras del Congreso de la República o de la Corporación pública respectiva, según el caso.*

*El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero, así como el texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos, deberán ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación.*

### 2.3 Sentencias de la Corte Constitucional

Sobre el papel del Congreso en el proceso de discusión y aprobación de la Ley de Referendo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-397 de 2010 se expresó en el siguiente sentido:

*Si bien el artículo 154 de la Carta, que regula lo relativo a la iniciativa legislativa, establece expresamente que en el caso de los proyectos de iniciativa gubernamental las cámaras pueden introducir modificaciones, no existe una autorización similar frente a los proyectos de iniciativa ciudadana. No obstante lo anterior, y dado que el diseño constitucional de la figura del referendo supone la participación de todas las ramas del poder público y de la ciudadanía, no resulta acorde con tal diseño que se restrinja la participación del Congreso a la de un convidado de piedra que se limite a votar el proyecto de ley de referendo. Y es que es natural que toda iniciativa de reforma constitucional o legislativa presentada ante el Congreso, incluso si proviene de una iniciativa ciudadana, tenga que ser sometida a discusión, a controversia o como lo expresan literalmente varias disposiciones constitucionales, a “debate” (C.P. artículos 157, 159 y 160). el cual supone la posibilidad de modificar lo planteado por los ciudadanos. (Subrayado fuera de texto) (Página 63).*

De otro lado, en la Sentencia C-141 de 2010, donde se revisó el referendo que buscaba una segunda reelección presidencial, la Corte sentenció sobre los límites de las funciones del Congreso, lo siguiente:

*iv. La manifestación práctica de dichos límites será la imposibilidad de sustituir, suplantarse o tergiversar la voluntad ciudadana manifestada en el proyecto presentado y, por consiguiente, la imposibilidad de presentar y aprobar enmiendas que cambien por completo el sentido de lo apoyado por los ciudadanos.”*

### 3. La insustancialidad en el cambio del texto

Además de los argumentos expuestos sobre las facultades que tiene el Congreso en el trámite de una Ley de Referendo, en este punto nos vamos a referir sobre la insustancialidad de la modificación que la Comisión Primera del Senado hizo en el texto aprobado el pasado 30 de marzo, donde se cambió la expresión “procederá”, por la de “podrá aplicar”, que no cambia la intención de los firmantes de esta iniciativa. Por el contrario, reafirma su interés y su intención de castigar en casos específicos, que serán determinados por la ley, hasta con prisión perpetua determinados delitos cometidos contra los niños@s.

Prueba de lo anterior es que el texto que se puso a consideración del pueblo, claramente consultaba su opinión sobre la posibilidad de imponer penas de hasta prisión perpetua como excepción a los delitos descritos en el texto reformativo. Si se revisa el formato firmado por más de dos millones de colombianos, documento oficial, avalado y autorizado por la autoridad electoral para la recolección de firmas, **tanto el espacio denominado, Resumen del Proyecto de Iniciativa Popular, que hace parte del encabezado del formulario, como en la Exposición de Motivos y resumen de la propuesta, se utiliza la expresión “hasta prisión perpetua”.**

Para reforzar el análisis hecho, otra evidencia de la intención de castigar hasta prisión perpetua, es que en el mismo texto del inciso que se pretende incorporar al artículo 34 de la Constitución, y que firmaron más de dos millones de colombianos, señala en la parte final: **“...procederá la pena de prisión perpetua, de acuerdo con la ley”**, en el entendido que es obvio que será una ley la que reglamentará y dosificará las penas, y establecerá los casos y agravantes para que el juez tome la decisión de aplicar la



prisión perpetua. La dosificación de la pena no es un asunto Constitucional es un asunto de la ley.

Es decir que será el Congreso, la autoridad que regule esta materia, mediante reformas al Código Penal y Código de Procedimiento Penal, en donde se determinen los agravantes y las condiciones en las que procederá la prisión perpetua para castigar los delitos que hacen parte de esta reforma. Es errático y equivocado afirmar que la intención de los colombianos fue la de castigar con prisión perpetua todos los delitos señalados en el texto que se propone, sin ningún tipo de consideración y agravación. La intención del pueblo es que se incorpore esa posibilidad dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

Revisado el formato que más de dos millones de colombianos firmaron, es claro que el deseo del pueblo era establecer una excepcionalidad al ordenamiento jurídico que facultara al juez para que en determinados casos pueda imponer una pena de hasta prisión perpetua. (Se anexa copia del formato de firmas).

Ese mismo texto, del que venimos haciendo referencia, es citado por la propia Registraduría Nacional en la Resolución número 4925 del 2 de septiembre de 2008, por medio de la cual se inscribe la solicitud de Referendo. Dentro de los considerandos está:

*“Que en la respectiva exposición de motivos se encuentra consignado el resumen de la propuesta de la siguiente manera: (...) los ciudadanos que promovemos y firmamos esta iniciativa de Referendo que busca reformar el artículo 34 de la Constitución Política, le proponemos a los colombianos incorporar a nuestro ordenamiento jurídico una excepción, que permita la pena de hasta prisión perpetua para castigar los delitos señalados, que son de lesa humanidad, porque son cometidos contra los ciudadanos más importantes de cualquier sociedad civilizada y para los cuales nuestra Constitución ordenó prevalencia en sus derechos...; (subrayado fuera de texto).*

La misma expresión “hasta” aparece referenciada en varias oportunidades dentro de la exposición de motivos del proyecto de ley, que hace parte integral de esta iniciativa. A lo largo del texto se puede leer en seis oportunidades la expresión “hasta prisión perpetua” cuando se hace referencia a la propuesta reformatoria, lo que evidencia con claridad que la intención de los firmantes, así como de su

Comité Promotor, y que se hace necesario reafirmar, es que la prisión perpetua sea aplicada en los casos que así lo ameriten por la evidente gravedad de los hechos, la identidad del agresor, la edad de la víctima y por supuesto el daño causado para la vida y/o la integridad moral y física de la víctima. Agravantes que serán especificados y reglamentados por una ley posterior que se encargará de la reglamentación de esta reforma.

La expresión de “hasta prisión perpetua” aparece referenciada en el texto de la exposición de motivos, explícita y puntualmente en:

a) Dos veces en el capítulo primero de la exposición de motivos, *La realidad: vidas y rostros de niñas y niños víctimas*.

b) Dos veces en el capítulo segundo, *Consideraciones y reflexiones generales*.

c) Y dos veces en el capítulo sexto, *Argumentos constitucionales, jurídicos y legales*.

Adicionalmente, es necesario recordar que la decisión tomada por la Corte Constitucional de la anterior Ley 1327 de 2009, sobre este mismo particular, en donde el Congreso incluyó la expresión “hasta prisión perpetua” y que la Corte votó como un error de procedimiento en la aprobación de la Ley, tuvo salvamentos de votos, como el de la magistrada María Victoria Calle Correa quien señaló:

*A su juicio, la alocución “procederá la pena de prisión perpetua, de acuerdo con la ley” reemplazada por la frase “se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua, de acuerdo con la ley” no constituye transformación sustancial de la propuesta inicial, por lo que se respetaron los límites constitucionales.*

El Magistrado Mauricio González Cuervo también hizo salvamento de voto, y en cuanto a lo relacionado al cambio del texto, señaló:

*Inexistencia de vicio de procedimiento por la modificación sustancial del texto original del proyecto de ley respaldado por la iniciativa ciudadana:*

*A juicio del magistrado, la expresión procederá pena de prisión perpetua de acuerdo con la ley -texto de la iniciativa- no tiene el sentido que la decisión mayoritaria le atribuye, como proposición imperativa. El establecimiento en la Constitución de la procedencia de prisión perpetua, de acuerdo con la ley, significa la admisibilidad constitucional de dicha pena y no la obligación al legislador ni al juez de imponerla en todo evento de homicidio doloso, violencia sexual, secuestro*

*o lesiones graves contra menores. De este modo, la expresión modificatoria se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua, de acuerdo con la ley texto aprobado por el Congreso, de indiscutible alcance facultativo, en modo alguno introdujo una modificación sustancial al texto de la iniciativa. No hubo tal alteración de un pretendido sentido imperativo del texto, sino una aclaración no sustancial del mismo. Además, el ejercicio de la potestad legislativa incluye la facultad de introducir modificaciones al texto de la iniciativa, tal como lo prescribe la Constitución y, específicamente, la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana.”* (Subrayado fuera de texto)

En conclusión, con los argumentos anteriormente citados, revisados los documentos aportados por el Comité Promotor del Referendo y con la salvedad que dentro de la misma Corte existen diferencias sobre el alcance de las modificaciones realizadas por el Congreso a los textos de Referendo presentados por el pueblo, creemos los ponentes que con el cambio de texto estamos en concordancia con lo ordenado por los más de dos millones de firmantes y en nada contradicen su intención de castigar hasta con prisión perpetua los delitos consagrados en la reforma. Con la inclusión de la expresión “podrá aplicar” no solamente estamos aclarando y precisando el texto reformativo, sino que además estamos acatando la orden de los firmantes, en el sentido de aplicar la pena en mención con unos determinantes específicos y para unas conductas concretas.

La instauración de penas de hasta prisión perpetua para castigar delitos atroces cometidos contra nuestros niños es un clamor nacional del cual el Congreso, como en la anterior oportunidad, debe escuchar y acatar. Después de ser aprobada esta iniciativa, hace apenas una semana en la Comisión Primera del Senado, diversos medios de comunicación consultaron a los ciudadanos, a través de encuestas por Internet su opinión sobre este tema. Algunos de los resultados que se pueden recoger son los siguientes:

MEDIO	RESULTADOS	
PERIÓDICO EL UNIVERSAL, CARTAGENA	Sí a la prisión perpetua	94%
	No a la prisión perpetua	6%

MEDIO	RESULTADOS	
PERIÓDICO EL PAÍS, CALI	Sí a la prisión perpetua	97%
	No a la prisión perpetua	3%

MEDIO	RESULTADOS	
PORTAL DEL SENADO, BOGOTÁ	Sí a la prisión perpetua	75%
	No a la prisión perpetua	24%
	No sabe/ No responde	1%

Teniendo la plena convicción de estar actuando de acuerdo con los mandatos legales en la materia y que justamente porque hemos demostrado con argumentos de fondo, que el cambio propuesto reafirma lo que está establecido en el texto original de las firmas que convocan el Referendo, debemos señalar que la Vocera del Comité Promotor del Referendo solicita a los Senadores que en plenaria se pueda votar el texto sin ningún cambio.

**Proposición**

Por los argumentos señalados en este informe de ponencia y adicionalmente las consideraciones expuestas en la ponencia para primer debate de esta iniciativa de origen popular, presentamos **Ponencia Positiva** y solicitamos a la Plenaria del Senado debatir y aprobar en segundo debate el **Proyecto de ley número 206 de 2010 Senado, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional**, en el texto aprobado en Comisión Primera del Senado.

De los honorables senadores,

  
**EDUARDO ENRIQUEZ MAYA**  
 Coordinador Ponente

  
**KARIME MOTTA Y MORAD**  
 Ponente

  
**JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA**  
 Ponente

**JUAN CARLOS RIZZETO LUCES**  
 Ponente

**JESUS IGNACIO GARCIA VALENCIA**  
 Ponente

**LUIS CARLOS AVELLANEDA TARAZONA**  
 Ponente



