

REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO XII - Nº 174

Bogotá, D. C., jueves 24 de abril de 2003

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:
EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

ACTA DE PRESENTACION

En la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, a los veinticuatro (24) días del mes de abril de dos mil tres (2003), se hizo presente la señora Ministra de Defensa y Seguridad Nacional, doctora Martha Lucía Ramírez de Rincón, con el fin de hacer entrega del siguiente proyecto de acto legislativo:

Proyecto de Acto legislativo número 223 de abril 24 de 2003 Cámara, *por medio del cual se modifican los artículos 15, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia, para enfrentar al terrorismo.*

La Ministra de Defensa y Seguridad Nacional,
Martha Lucía Ramírez de Rincón.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

Bogotá, D. C.,

Doctor

ANGELINO LIZCANO RIVERA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Apreciado doctor:

De la manera más atenta y cordial nos dirigimos a usted, con el propósito de radicar ante ese Despacho el Proyecto de Acto legislativo, *mediante el cual se reforman los artículos 15, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia, para enfrentar al terrorismo*, con el fin de iniciar su trámite legislativo ante esa honorable Corporación.

Sin otro en particular, nos suscribimos de usted.

Cordialmente,

El Presidente de la República,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ.

El Ministro del Interior y de Justicia,

Fernando Londoño Hoyos.

La Ministra de Defensa Nacional,

Martha Lucía Ramírez de Rincón.

Anexo: Original, dos copias y un disquete.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 223 DE 2003 CAMARA

por medio del cual se modifican los artículos 15, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia, para enfrentar el terrorismo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 15 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en los bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

En la recolección, tratamiento y circulación de los datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. Una Ley Estatutaria reglamentará la forma en que autoridades administrativas, sin previa orden judicial, puedan restringir este derecho, exclusivamente para casos de terrorismo.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado, podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

Artículo 2º. El artículo 28 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

Una Ley Estatutaria reglamentará la forma en que autoridades administrativas puedan realizar detenciones con fines de identificación y registros domiciliarios, con aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación y control judicial posterior, exclusivamente en casos de terrorismo.

La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que este adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley.

En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.

Artículo 3°. El artículo 250 de la Constitución Política tendrá un párrafo final del siguiente tenor:

Artículo 250. Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. Para tal efecto la Fiscalía General de la Nación deberá:

...

Parágrafo. Para combatir el terrorismo, la Fiscalía General de la Nación podrá conformar Unidades Especiales de policía judicial con miembros de las Fuerzas Militares, el DAS o la Policía Nacional, las cuales estarán bajo su dirección y coordinación. Para el desarrollo de las labores propias de esta función, los miembros de la Unidad Pertencientes a las Fuerzas Militares se regirán por los mismos principios de responsabilidad que los demás miembros de la Unidad Especial.

Artículo 4°. *Vigencia.* El presente acto legislativo empezará a regir a partir de su sanción y promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y ejecútese.

El Ministro del Interior y de Justicia,

Fernando Londoño Hoyos.

La Ministra de Defensa Nacional,

Martha Lucía Ramírez de Rincón.

EXPOSICION DE MOTIVOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Introducción

Necesidad del proyecto

Urgencia de disposiciones permanentes. La solución a una situación que persiste durante décadas no puede lograrse mediante normas transitorias. Es hora de reconocer al terrorismo como un crimen de manifestación permanente y no como un fenómeno coyuntural.

Como indica la Corte Constitucional en relación con la revisión de un decreto de conmoción interior, “Si se comparan los considerandos del Decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992, con los del Decreto 1370 del 16 de agosto de 1995, se encuentra que son sustancialmente, los mismos. ¿Por qué? Sencillamente porque las situaciones de desorden público que se pretendía conjurar en las dos épocas, eran, en esencia, las mismas, con la única diferencia de la agravación de ellas en 1995...”. (C-466/95).

Hoy nos encontramos ante la misma situación crítica de orden público, si no peor, y han pasado siete años desde este pronunciamiento. No puede señalarse nada distinto a que, si se han mantenido tales considerandos durante tantos años, es porque la situación no es transitoria y, por ende, los mecanismos adecuados para conjurarla no se pueden facilitar mediante decretos legislativos. Se requiere, por el contrario, normatividad permanente.

Dispersión de normas. En la medida en que los diferentes gobiernos han pretendido conjurar la crisis de orden público a través de mecanismos legales transitorios, ha sido enorme la dispersión de normas y críticos los efectos de la temporalidad de las mismas. Adelante se presentará un somero recuento de las iniciativas normativas sobre este tema de las que ha sido testigo el país desde hace varios años.

Jurisprudencia de la Corte ha impedido su organización. La Corte Constitucional, en especial durante los últimos cuatro años, ha sido bastante crítica y estricta en el entendimiento de las razones que han llevado al Gobierno a decretar el estado de conmoción interior y así, ha convertido a este en un mecanismo en parte inservible para el ejecutivo ante la crítica situación del país.

Carencias constitucionales para afrontar el fenómeno del terrorismo. La Constitución otorga al Presidente de la República la misión de velar por el orden público en todo el territorio nacional. Pero para ello no puede contar con el concurso de sus fuerzas armadas. Tampoco pueden estas colaborar en las funciones de policía judicial, ni siquiera en casos en que por su especialidad, complejidad o ubicación geográfica, presentan enormes dificultades para los fiscales.

Imposibilidad de la Fiscalía y, en general, de la justicia, para atender las necesidades de la investigación en múltiples regiones del país. Si se revisan los “considerandos” de los decretos de estado de sitio y de conmoción interior se podrá encontrar un factor común en la mayoría de ellos: la insistencia de las autoridades judiciales acerca de las dificultades con que se encuentran en determinados casos para cumplir con las funciones propias de policía judicial que les corresponden. Desde hace años diversas instancias del Gobierno Nacional también han sostenido que el nivel de la delincuencia terrorista y las circunstancias geográficas y de comunicaciones, entre otras razones, dificultan, e incluso llegan a imposibilitar, la adecuada acción de la justicia.

Tal es el caso, por ejemplo, presentado en 1992, en el marco del Decreto 1810 –dictado en ejercicio del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 1793 de 1992–, en el que, para efectos del análisis de constitucionalidad (Sentencia C-034/93) se pronunciaron diversas autoridades. En este sentido, el Secretario General de la Presidencia de la República afirmó que “la perturbación del orden público se ve agravada por la capacidad de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada para sustraerse a la acción de la justicia, debido a que la mayoría de los actos delincuenciales se desarrollan en sectores en donde no existe presencia física de las autoridades de policía judicial, o en lugares donde estos funcionarios fácilmente podrían exponer su vida e integridad física, todo lo cual repercute en la pérdida de valiosos elementos de prueba”. A continuación, el Señor Fiscal General de la Nación precisa que “no en todas las regiones del país funcionan unidades del Cuerpo Técnico de Policía Judicial de la Fiscalía. (...) lugares específicos en los que a la policía judicial se le dificulta su actividad investigativa...”.

Estos argumentos, aún hoy esgrimidos, se utilizaban ya hace más de nueve años, lo cual es sobremanera indicativo de que la situación que atraviesa el país en materia de terrorismo no es coyuntural, que su solución no puede buscarse mediante la utilización de instrumentos legales de emergencia y de aplicación limitada en el tiempo. Se necesitan herramientas permanentes que ayuden a las autoridades a conjurar una situación delincencial que en nuestro país, e incluso en el mundo entero, se ha convertido en mucho más que temporal. En desarrollo del mismo proceso de revisión de exequibilidad indicaba el entonces Jefe de Secretaría de la Fiscalía General, que “en los anteriormente llamados Territorios Nacionales, las acciones de la guerrilla y los grupos paramilitares los convierten en territorios vedados aun para los organismos que cumplen funciones judiciales”. No podemos menos que preguntarnos qué puede esperarse ahora, luego de nueve años de haberse afirmado tal situación, cuando actualmente los jueces, los fiscales, e incluso los alcaldes han sido expulsados de sus regiones. La constante, permanente y creciente situación del terrorismo en Colombia es un hecho notorio que no requiere ser demostrado.

Oportunidad de la reforma

Coyuntura política y social determinante para fortalecer los mecanismos y herramientas de lucha contra los actores violentos y para el control del orden público en todo el territorio nacional. Como

se analizó atrás, no estamos frente a un fenómeno transitorio y no podemos prever que los actores de este tipo de delincuencia dejen su actividad, con lo que hay que contar es, por el contrario, con que los avances tecnológicos y las ventajas de la internacionalización de la criminalidad, fortalezcan cada vez más su poder. Es este el momento de proporcionar al Presidente de la República y a las instituciones del Estado los mecanismos necesarios para ejercer una real labor preventiva, única opción clara de controlar este fenómeno. Cada día que pasa sin el ejercicio de eficaces labores preventivas se cobra nuevas víctimas en nuestro país.

Viabilidad de la reforma

La Corte Constitucional incluso ha señalado que “el hecho de que se le confiera un tratamiento excepcional al delito de terrorismo no implica el desconocimiento de principios consagrados en la Constitución y en los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos”. (Sentencia C-127/93). Admite el alto tribunal que se otorgue al terrorismo un tratamiento especial, siempre y cuando se respeten los umbrales de protección contenidos en los acuerdos internacionales de derechos humanos. Por eso el proyecto pretende crear esa posibilidad de tratamiento excepcional a un tipo de criminalidad también excepcional, pero ajustando los procedimientos para que el individuo no se vea afectado en sus derechos fundamentales.

Para una mejor comprensión de la situación que vivimos hoy en materia de control del orden público y de prevención del terrorismo, como elemento esencial de aquel, procederemos a presentar un recuento histórico y normativo de este conflicto en Colombia.

El terrorismo: Flagelo nacional e internacional. Recuento histórico de la violencia terrorista en Colombia

Es un hecho que el terrorismo es la gran manifestación delincriminal de nuestra época. Afianzado por el perfeccionamiento de la delincuencia organizada y por sus características propias, ha permitido a grupos minoritarios generar contundentes resultados ante enemigos teóricamente más poderosos. Los medios de gran impacto y repercusión colectiva propios de este crimen permiten que se amedrente, selectiva o masivamente, a la población y se ejerza así presión sobre los estamentos del Estado. Facilitan la producción de daños sobre la vida, la integridad física, la propiedad privada y estatal y la desestabilización de las instituciones democráticas, mediante el pánico y el terror que se genera en la sociedad. Este delito altera notablemente el orden público precisamente por la magnitud de los resultados que puede producir en los bienes y en el ánimo de la comunidad.

Los fines buscados por esta forma de guerra y ataques no convencionales pueden ser políticos, religiosos, culturales o directamente la toma del poder. En Colombia los objetivos para los cuales se ha utilizado este tipo de violencia de alto impacto han sido claramente políticos, de toma del poder, o de presión a las instituciones para la consecución de diversos objetivos.

La historia reciente de Colombia ha estado marcada por la presencia de diversas formas de violencia y constantes perturbaciones del orden público en todo el territorio nacional. Como ya se comentó, los diferentes gobiernos han enfrentado este tipo de situaciones mediante la adopción de estrategias y programas de seguridad y defensa, especialmente a través del mecanismo de la legislación extraordinaria o de excepción, dictada en el marco de situaciones de estado de sitio o conmoción interior.

Vale la pena hacer un recuento de esta normativa y de los momentos históricos que la generaron, para tomar conciencia de los diversos mecanismos a los que se ha.

La violencia partidista y el Frente Nacional

Durante la década del 50 predominó en Colombia la violencia política, producto del enfrentamiento de los dos partidos tradicionales mayoritarios: El liberal y el conservador. Este conflicto llega a su punto más álgido con la muerte del caudillo liberal Jorge Eliécer

Gaitán, el 9 de abril de 1948, episodio que da comienzo al período conocido como “La Violencia” (1948-1958).

Durante el enfrentamiento bipartidista el Gobierno del Presidente Mariano Ospina Pérez intentó conjurar la situación con la declaratoria de estado de sitio en los departamentos más conflictivos, en los cuales la justicia militar acudió a juicios sumarios para intentar reducir las cuadrillas de “bandoleros”. Sin embargo la confrontación se tornó aún más aguda, especialmente en las zonas rurales.

Entonces los partidos enfrentados acordaron la alternación del poder durante cuatro períodos presidenciales, con una participación paritaria en todo el Gobierno Nacional (1958-1974). El pacto político fue incorporado a la Constitución Política y el pueblo colombiano lo ratificó a través de plebiscito.

En el marco legal se destaca como un hito importante el **Decreto 942 del 27 de mayo de 1958**, que conformó una Comisión de Paz de amplias facultades de investigación y mediación—Comisión Nacional Investigadora de las Causas de la Violencia—. Parte de sus actividades y resultados quedó plasmada en la obra “Estudio sobre la Violencia en Colombia”.

Las Fuerzas Militares fortalecieron la planeación militar contra insurgente y ordenaron en 1960 a “Los Comandantes subalternos que hicieran una recopilación, valoración y clasificación de las experiencias militares obtenidas en la lucha por el establecimiento del orden público con el objeto de elaborar una guía para una mejor acción contra las guerrillas”. Gracias a esto, ya al comenzar los años setenta, las Fuerzas Armadas contaban con un adecuado cuerpo de normas que les facilitaban el mantenimiento del orden.

En 1965, bajo el mandato del Presidente Guillermo León Valencia, el Gobierno colombiano estableció el conjunto de preceptos constitucionales y legales que desde entonces conformó la llamada “Doctrina de Seguridad Nacional” y que luego se adicionó con normas sobre control interno de las Fuerzas Armadas y de Policía (**Decreto Legislativo número 3398 de 1965, “por el cual se organiza la defensa nacional”**, promulgado bajo el estado de sitio y posteriormente adoptado como **legislación permanente por la Ley 48 de 1968**). Representó este el primer esfuerzo de integración normativa para el manejo del orden público y durante cerca de dos décadas rigió la seguridad y la defensa en Colombia. Varios de los artículos de esta ley fueron derogados o declarados inexecutable, especialmente a la luz de la Constitución de 1991.

Mediante el **Decreto 1355 del 1° de enero de 1970** el Gobierno expidió el Código Nacional de Policía, con el cual se estableció una serie de medidas que buscaban hacer frente a las alteraciones del orden público. Posteriormente, por medio del **Decreto 1573 del 31 de julio de 1974, “se establecen los documentos inherentes a la planeación de la Seguridad Nacional”**, y se diseñó el organigrama de la seguridad nacional. En este mismo sentido, y para determinar la estructura y los funcionarios encargados de la toma de decisiones en asuntos de seguridad, se dicta el **Decreto 2064 de septiembre 30 de 1974**.

El Estatuto de Seguridad

El Frente Nacional culmina con el Gobierno del Presidente Misael Pastrana (1970-1974), al cual le siguen los denominados “Gobiernos de transición”. Hasta este momento, la principal amenaza contra el régimen había sido el enfrentamiento bipartidista, pero esta situación cambia al fortalecerse la presencia de los grupos guerrilleros.

En particular, el período del Presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982) se caracteriza por el fortalecimiento de la acción militar como criterio gubernamental frente a la subversión y demás fenómenos que pusieran en peligro la institucionalidad. La política de gobierno optó por la solución militar de los problemas de orden público, por la criminalización de la protesta y de las acciones contra el sistema, y por la gran autonomía otorgada al estamento militar en el manejo del orden público.

Durante este Gobierno se expidió el conocido “**Estatuto de Seguridad**” mediante el **Decreto 1923 de 1978**, para el mantenimiento del orden público. Fue expedido bajo situación de estado de sitio, la cual había sido decretada mediante el **Decreto 2131 de 1976**. Como justificación para su expedición se hace referencia a la reiteración y agudización de prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos y a la necesidad de adoptar medidas de seguridad para mantener el orden social y la paz en el territorio nacional.

Se incrementaron las penas por el delito de secuestro, delitos políticos y conductas relacionadas con el terrorismo. Llama la atención el artículo 3º, en el que se penaliza “la integración de bandas, cuadrillas o grupos armados de tres o más personas que invadan o asalten poblaciones, predios, causando muertes, incendios o daños en los bienes, o cometan otros delitos contra la seguridad e integridad colectivas..., o establezcan contribuciones con el pretexto de garantizar, respetar o defender la vida o los derechos de las personas”, conductas a las que se impusieron penas de presidio de 10 a 15 años.

También se concedieron amplias facultades a la Justicia Penal Militar para juzgar a civiles por delitos contra la seguridad del Estado y conexos y por delitos relacionados con el narcotráfico, así como por cualquier conducta que atentara contra la vida e integridad personal de los miembros de la Fuerza Pública, funcionarios civiles a su servicio, miembros del DAS en actos o no del servicio, y contra funcionarios públicos por razón de su investidura o por causa del ejercicio de sus funciones. Aumentó las penas por porte ilegal de armas, municiones y explosivos; limitó la información relacionada con la situación de orden público, cese de actividades, paros o huelgas ilegales, o noticias que “inciten al delito o hagan su apología” y facultó al Ministerio de Comunicaciones para recobrar transitoriamente, a favor del Estado, el dominio pleno de las frecuencias o canales de radiodifusión explotadas por particulares, cuando ello fuere necesario para conjurar la perturbación del orden público y restablecer la normalidad.

El Estatuto estuvo acompañado de medidas como las dictadas en el **Decreto 70, del 1º de enero de 1978**, por medio del cual se eximía de responsabilidad penal a miembros de la Fuerza Pública cuando intervinieran en operaciones para prevenir o reprimir casos de extorsión, secuestro o narcotráfico.

La década de los 80: Proceso de paz - Ley de Amnistía

Los gobiernos concentran su atención en la violencia política y el narcotráfico, expidiendo normas en la medida en que se van creando formas de criminalidad organizada como el “sicariato”, auspiciado por el narcotráfico, que se constituye en una de las mayores amenazas al orden público a finales de la década.

El Gobierno del Presidente Belisario Betancur se identificó más con una política de paz que intentó dar predominio a la solución política sobre la militar, tal como quedó manifestado en la Cumbre Política de 1982, donde se elige la Comisión de Paz encargada del desarrollo de esta iniciativa de Gobierno. Se retomó la amnistía a las guerrillas, mediante la **Ley 35 del 20 de noviembre de 1982**, por medio de la cual se permitía la liberación de guerrilleros presos, particularmente de la dirigencia del M-19, omitiendo la condición de entrega de las armas.

Durante el proceso de negociación, al suscribirse los Acuerdos de La Uribe con las FARC, se hace una de las primeras declaraciones públicas contra los actos de terrorismo producidos por los grupos insurgentes, en la que se condena explícitamente: “El secuestro, la extorsión y el terrorismo en todas sus formas, como atentados que son contra la libertad y la dignidad humanas”.

Entre 1981 y 1982 el Gobierno responde con un cambio en los modelos de represión y en los mecanismos de control social, utilizando las facultades otorgadas por el estado de sitio, como forma alterna a la legalidad ordinaria.

El Presidente Betancur creó la Comisión de Paz Asesora del Gobierno Nacional e inició conversaciones con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, que representaba a los grupos guerrilleros más numerosos en ese momento. Este proceso logró la firma de un cese al fuego con las FARC, del cual surge el movimiento político de la Unión Patriótica.

Durante este período el narcotráfico es uno de los actores con mayor incidencia y repercusión en el incremento de la violencia, a pesar del inicio de su vida política en 1981. El momento más álgido se da con el asesinato del entonces Ministro de Justicia, el doctor Rodrigo Lara Bonilla, en 1984. La reacción del Gobierno fue implantar la extradición.

La **Ley 2ª del 1º de enero de 1983** crea la jurisdicción especial de orden público y adopta el procedimiento sumario, otorgando facultades a inspectores de Policía y rebajando penas a los delatores; los **Decretos Legislativos 666 a 670 de 1983** extienden la Justicia Penal Militar al juzgamiento de civiles por delitos de narcotráfico; el **Decreto 747 de 1984** crea un Consejo de Guerra por delitos de narcotráfico y el **Decreto 670 de 1983** entrega a los jueces militares la competencia sobre casos de delitos políticos.

En su origen obraban amparados por una interpretación bastante amplia de la **Ley 48 de 1968**, que permitía “la utilización de personal civil en actividades y trabajos para el restablecimiento de la normalidad” y que fue asumida como una autorización legal para organizar grupos civiles armados, los cuales resultaron actuando al margen de la ley y la Constitución. Por esta razón el Gobierno, años más tarde y nuevamente bajo la situación de alteración del orden público, se vio obligado a suspender esta disposición mediante el **Decreto 815 de 1989**, durante la Presidencia de Virgilio Barco.

En noviembre de 1985, cuando aún estaba vigente la situación de estado de sitio establecida mediante el **Decreto 1038 de 1984**, se produjo la toma por parte del M-19 del Palacio de Justicia. Este acontecimiento marcó sin duda un hito dentro de la historia de la violencia reciente. Ante la agudización del conflicto, las Fuerzas Militares recuperaron la autonomía perdida, aunque ya no en las mismas condiciones que existían antes de 1982.

Estatuto para la Defensa de la Democracia

El Gobierno del Presidente Virgilio Barco Vargas (1986-1990) estableció una instancia con rango de Consejero Presidencial, para coordinar los temas relacionados con la paz. También creó la Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación Nacional y estableció una Comisión de Estudios sobre la Violencia. El Congreso expidió la **Ley 77 de 1989** que autorizó al Presidente para conceder indultos y expedir autos inhibitorios, en desarrollo de la política de reconciliación, con la cual se pretendía reactivar las negociaciones con las FARC y adelantar un acercamiento con el M-19, el EPL, y otros grupos insurgentes como el Movimiento Quintín Lame y el MRT.

El Presidente Virgilio Barco tuvo en sus primeros años de gobierno que afrontar varios hechos de notable impacto: En octubre de 1988 del dirigente Jaime Pardo Leal, el magnicidio del Procurador General, Carlos Mauro Hoyos y el secuestro del entonces candidato a la Alcaldía Mayor de Bogotá, Andrés Pastrana Arango.

En respuesta a esta situación el gobierno declara el estado de sitio y promulga el llamado “Estatuto en Defensa de la Democracia” mediante el **Decreto 180 de enero 27 de 1988**, que definió como delito la conformación de grupos de sicarios o de organizaciones terroristas, tipificó varias conductas relacionadas con el terrorismo y agravó las penas de otros delitos.

Bajo un escenario de notorio incremento de actos de matanzas se expidieron varios decretos legislativos en materia penal y de procedimiento penal y se creó una Comisión Asesora y Coordinadora de las acciones contra los escuadrones de la muerte, bandas de sicarios,

grupos de autodefensa o de justicia privada, mal denominados paramilitares, por medio del **Decreto 813 de 1989**. De otra parte, el **Decreto 814 de 1989** creó un Cuerpo Especial Armado de la Policía contra los mismos grupos, y el **Decreto 815 de 1989** suspendió la vigencia del artículo 25 del **Decreto 3398 de 1965** que autorizaba la utilización de personal civil en actividades y trabajos para el restablecimiento de la normalidad y que había sido interpretado como una autorización legal para organizar grupos civiles armados.

De igual forma, se tipificó como conducta penal la “promoción, financiación, organización, dirección, fomento o ejecución de actos tendientes a obtener la formación o ingreso de personas a grupos armados de los denominados comúnmente escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o de justicia privada”, así como el “ingreso, entrenamiento o vinculación” a los mismos bajo cualquier modalidad, y se estableció un agravante de la pena cuando el sujeto activo fuera miembro activo o retirado de las Fuerzas Militares, de la Policía, o de los organismos de seguridad del Estado.

Estas nuevas conductas, así como todas las relacionadas con los delitos políticos y con el narcotráfico, pasaron al conocimiento de la Jurisdicción de Orden Público y de los Jueces Especializados, creados mediante la **Ley 2ª de 1984**, cuya vigencia fue prorrogada por el **Decreto Legislativo 2026 de 1989**.

Durante el segundo semestre de ese año se produjeron numerosos acontecimientos violentos que conmocionaron al país, tales como la bomba que causó la destrucción del edificio del DAS, la explosión de un avión de Avianca en pleno vuelo, el asesinato del Gobernador de Antioquia y del Comandante de la Policía del mismo departamento y el magnicidio del líder liberal Luis Carlos Galán Sarmiento, el 19 de agosto de 1989.

A raíz justamente del asesinato del candidato liberal a la Presidencia, Luis Carlos Galán, el Gobierno emprendió una ofensiva de grandes proporciones contra el narcotráfico. El Presidente Barco revivió el tratado de extradición con Estados Unidos que se encontraba suspendido legalmente y muchos miembros de los carteles de la droga fueron encarcelados y sus propiedades confiscadas, ofensiva que condujo a la muerte del reconocido narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha, el 15 de diciembre de 1989.

En marzo fue asesinado el candidato a la Presidencia por la Unión Patriótica, Bernardo Jaramillo Ossa y en abril el candidato por el M-19, Carlos Pizarro.

La Asamblea Nacional Constituyente y la estrategia nacional contra la violencia

El Presidente Gaviria expidió varios **decretos legislativos**, entre ellos el **2790 de 1990**, conocido como **Estatuto de la Justicia**, orientado a fortalecer los mecanismos para combatir la violencia y la impunidad. Se destaca también el establecimiento del mecanismo de rebaja de penas por confesión de delitos de competencia de los Jueces de Orden Público y Especializados; la reserva respecto de la identidad del testigo que aporte informaciones para el esclarecimiento de los delitos de competencia de estos mismos jueces, así como para la identificación o individualización de sus autores o partícipes; y la autorización de elecciones para convocar una Asamblea Nacional Constituyente que debía dotar a la Rama Jurisdiccional y al Ministerio Público de los instrumentos jurídicos necesarios para hacer frente al terrorismo y a la criminalidad organizada.

La expedición del Estatuto para la Defensa de la Justicia integró en una sola jurisdicción los jueces de Orden Público y los Especializados, creando mecanismos para su protección y la de los demás intervinientes en los procesos de su competencia. También organizó la Subdirección Nacional y las Direcciones Seccionales de Orden Público, dando lugar a la conocida “justicia sin rostro”. Promovió la rebaja de penas para delitos contenidos en la **Ley 30 de 1986** (Estupefacientes) en caso de confesión y denuncia y la incautación de bienes que hubieran servido

para la realización del ilícito o provinieran de su ejecución. Varios de estos Decretos fueron **después adoptados como legislación permanente a través del Decreto 2265 de 1991**.

Como otro mecanismo de control, el Congreso, a través de la **Ley 4ª de 1991**, dictó precisas instrucciones a Alcaldes, Gobernadores, Comisarios e Intendentes para el manejo del orden público y estableció drásticas sanciones a los funcionarios que no dieran cumplimiento a sus disposiciones. Esta ley también creó el servicio militar obligatorio para bachilleres en la Policía Nacional, como un mecanismo para fortalecer la acción policial de las administraciones municipales.

En 1993 es abatido Pablo Escobar, quien se encontraba prófugo de la justicia desde junio de 1992, cuando escapó de la cárcel de máxima seguridad de Itagüí.

Los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente fueron elegidos en diciembre de 1990 y entraron a sesionar en febrero de 1991. Respecto al tema que nos atañe, la nueva Constitución llevó a cabo una importante modificación en la estructura de la rama judicial. Sobresalen la creación de la Fiscalía General de la Nación y la implementación de un sistema penal de tendencia acusatoria, e impuso limitaciones a la figura de los estados de excepción.

El Gobierno creó, a través del **Decreto 416 de 1991**, un impuesto conocido por los medios de comunicación como “impuesto de Guerra”, para financiar a las Fuerzas Armadas, suspendió la extradición de nacionales colombianos, asignó a la Superintendencia de Control de Cambios la función de ejercer el control sobre la tenencia, negociación, ingreso y egreso de divisas provenientes de actividades ilícitas, y se adoptaron como legislación permanente las disposiciones del **Decreto 180 de 1988** relativas al terrorismo y conductas conexas.

Después de promulgada la Constitución Política de 1991, el Gobierno, motivado en las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y la delincuencia organizada, puso en vigor el estado de conmoción interior mediante los Decretos 1155 y 1793 de 1992, cuya vigencia fue prorrogada por los **Decretos 261 y 829 de 1993**.

Se expidió el **Decreto 1810 de 1992**, que otorgó facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares. No obstante, al realizar su revisión, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada a que “se entienda que las unidades de policía judicial se integran con personal no militar”.

Mediante otros decretos legislativos, derivados del **Decreto 1793 de 1992** y por consiguiente de vigencia transitoria, durante el año de 1992 se tomaron varias medidas tendientes a contrarrestar las acciones terroristas. Entre otras, se restringió la difusión de comunicados que se atribuían o provenían de grupos guerrilleros y demás organizaciones vinculadas al narcotráfico o al terrorismo; se concedieron beneficios por colaboración con la justicia al disponer que el testigo no sería sometido a investigación ni acusación cuando su declaración pudiera contribuir eficazmente a determinar la responsabilidad penal de los autores o partícipes de los hechos respecto de los cuales declara, siempre que fueran de competencia de los jueces regionales; se creó el Programa de Protección a testigos, víctimas e intervinientes en los procesos penales por delitos de competencia de los jueces regionales, así como el Sistema de Seguridad, Protección y Asistencia de los funcionarios y ex funcionarios de la Rama Judicial y del Ministerio Público; y se dispuso el embargo preventivo y extinción del derecho de dominio de los bienes, fondos, derechos u otros activos, respecto de los cuales existiera indicio de que provenían o tenían relación con la comisión de delitos de competencia de los jueces regionales.

También se previó la caducidad de los contratos celebrados con las entidades estatales cuando el contratista hiciera, tolerara u omitiera algo invocando injustificadamente amenazas de la delincuencia organizada o grupos guerrilleros, o les prestara ayuda bajo cualquier modalidad. Se autorizó a los jueces penales o promiscuos municipales para avocar las investigaciones en sitios donde no existiera fiscal. Se

dispuso la asunción, con cargo al presupuesto general, de los pagos que debieran hacerse para cubrir los riesgos provenientes de ataques terroristas contra vehículos de carga o pasajeros; se suspendieron algunos requisitos para ingresar o permanecer en la Policía Nacional. Se facultó, así mismo, al Comandante General de las Fuerzas Militares y Comandantes de Brigada o sus equivalentes en la Armada y la Fuerza Aérea para suspender la vigencia de los salvoconductos para porte de armas a personas naturales o jurídicas y al Comandante General de las Fuerzas Militares para autorizar la utilización de vehículos blindados, y se dictaron medidas en materia del uso de sistemas de radiocomunicaciones.

Ante el aumento excesivo de los casos de secuestro, no solamente de parte de los grupos guerrilleros, sino también de la delincuencia común, el Congreso de la República expidió el Estatuto Nacional contra el Secuestro que aumentó la pena por este delito y ajustó sus modalidades y circunstancias de agravación, prohibió a empresas nacionales y extranjeras la entrega de dinero a los extorsionistas, creó los grupos UNASE para recolectar, analizar, evaluar y difundir la información requerida por la Fiscalía para investigar y reprimir los delitos de extorsión y secuestro, aumentó las penas para el delito de extorsión, ordenó la creación de Programas de Asistencia Integral al Secuestrado y sus Familiares y una Comisión de Seguimiento a las políticas gubernamentales y judiciales contra el secuestro, y previó beneficios penales y tributarios para quienes presten eficaz colaboración que permita la captura de los secuestradores.

La legislación transitoria se complementó con otros decretos legislativos que aumentaron los beneficios por colaboración con la justicia en casos de delitos de la justicia regional, que incluía los actos de terrorismo y conductas relacionadas con el narcotráfico, y se suspendió por un mes la utilización y el uso del servicio de radiocomunicaciones a través de buscapersonas en el área metropolitana de Medellín y Envigado, como herramienta para detener en esta ciudad la ola de asesinatos que contra miembros de la Fuerza Pública se había venido presentando y que llegó a registrar varias muertes por día. Se dictaron también normas que concedían beneficios a quienes abandonaran voluntariamente las organizaciones subversivas.

En materia de paz se expidieron disposiciones para facilitar el diálogo con los grupos guerrilleros, su desmovilización y reinserción a la vida civil. En materia penal se aumentaron las penas por actos terroristas y se previó que estas conductas no podían considerarse conexas con delitos políticos y por lo tanto sus autores o partícipes no podrían beneficiarse de amnistía o indulto; también se limitó el derecho a la libertad provisional del sindicado en el caso de delitos de competencia de los jueces regionales.

A finales del Gobierno del Presidente Gaviria se expide, con vigencia de dos años, la **Ley 104 de 1993**, por la cual se consagran unos instrumentos para la "búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia" y donde se retoman muchas de las medidas transitorias que habían sido dictadas en estado de conmoción interior. Esta ley pretendió dotar al Estado de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho, para lo cual ordenó a las autoridades garantizar el libre desarrollo y expresión de los movimientos sociales y de las protestas que se realizaran conforme a la Constitución y a la ley; extendió beneficios en materia penal a los miembros de grupos subversivos o de justicia privada que abandonaran voluntariamente la organización y se entregaran a las autoridades; dictó disposiciones para facilitar el diálogo con los grupos guerrilleros, su desmovilización y reinserción; previó beneficios para las víctimas de atentados terroristas; autorizó al Gobierno para conceder indultos por delitos políticos y conexos, siempre que no se tratara de delitos atroces; creó unidades ambulantes para ejercer funciones de policía judicial; creó el Programa de Protección a testigos, víctimas e intervinientes en el proceso y funcionarios de la Fiscalía; autorizó al Gobierno para ordenar auditorías de los presupuestos de las entidades

territoriales y descentralizadas para evitar que con recursos públicos se financien actividades subversivas o terroristas; estableció sanciones para los contratistas que en cualquier forma colaboraran con las organizaciones terroristas; ordenó el embargo preventivo y extinción del derecho de dominio de bienes vinculados a la comisión de delitos de competencia de los jueces regionales; contempló restricciones a la información sobre comunicados provenientes de organizaciones vinculadas al narcotráfico y al terrorismo y sobre el uso de sistemas de radiocomunicaciones; previó sanciones para los funcionarios que incumplan las órdenes del Presidente relacionadas con orden público y autorizó la creación de fondos de seguridad en los departamentos y municipios donde no existían.

Con la **Ley 241 de 1995** la vigencia de esta ley se extendió por otros dos años a la vez que se fortalecieron algunas de sus medidas.

En 1993 también se promulga el **Decreto 2535** que regula la tenencia, porte, comercio, producción y uso de armas, municiones y explosivos en el territorio nacional. Este decreto deroga el parágrafo 3° del artículo 33 del **Decreto 3398 de 1965**, que disponía que "el Ministerio de Defensa Nacional, por conducto de los comandos autorizados podrá amparar, cuando lo estime conveniente, como de propiedad particular, armas que estén consideradas como de uso privativo de las fuerzas armadas".

Crisis política y fortalecimiento de la ofensiva guerrillera. Legislación contra el terrorismo

Al año siguiente de empezar su mandato el Presidente Samper recurrió al estado de conmoción interior para fortalecer los mecanismos de investigación y juzgamiento y el sistema carcelario, así como dictar otras medidas para detener la ola de terror. Inicialmente, el estado de sitio fue decretado mediante el **Decreto 1370 de 1995**, pero fue declarado **inexequible por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-466 de 1995**. Nuevamente, y como una reacción del Estado ante el asesinato del dirigente político, ex constituyente y ex candidato presidencial Alvaro Gómez Hurtado, se declara el estado de conmoción interior que mediante dos prórrogas se mantuvo hasta el 29 de julio de 1996. Varias de las disposiciones dictadas bajo su vigencia fueron prorrogadas hasta 90 días después de su levantamiento.

Los decretos legislativos expedidos en esta oportunidad contemplaron disposiciones en materia de orden público, restricción de información, medidas tendientes a proteger a la población civil en los operativos militares y normas relativas al sistema carcelario y penitenciario nacional. También se regularon aspectos tales como la reserva de identidad del denunciante, interceptación o registro de comunicaciones, inspecciones o registros domiciliarios, aprehensión de personas respecto de las cuales se tuviera indicio sobre su participación en los hechos que motivaron la declaración de estado de conmoción interior; recompensas para quienes sin haber participado en la comisión de hechos punibles, suministrarán información eficaz en casos de delitos de competencia de los jueces regionales; también se dispuso que los sindicados o condenados por homicidio con fines terroristas no podían recibir rebaja de penas ni cualquier otro beneficio de los establecidos en las normas penales y administrativas vigentes.

En el mismo contexto se crearon "zonas especiales de orden público", autorizando al respectivo Gobernador para su delimitación y contemplando medidas restrictivas que se aplicarían en las mismas, tales como la limitación del derecho de circulación y residencia; suspensión de los permisos para porte de armas; recolección, verificación, conservación y clasificación de información sobre lugar de residencia y ocupación habitual de los habitantes o personas que transitaran la zona, así como de las armas, equipos de comunicaciones y vehículos de transporte que circularan o prestaran sus servicios en las zonas; revisión de toda carga que en el área fronteriza de la zona especial fuera a ser transportada y competencia en materia de detención preventiva a todos los miembros de la Fuerza Pública respecto de

quienes existieran motivos fundados y objetivos que permitieran deducir que una persona estaba vinculada a actividades criminales, o fuera a transportar carga para auxiliar a miembros de cualquier organización al margen de la ley, o tuviera, portara o utilizara armas no denunciadas antes las autoridades competentes.

La ausencia de normas ordinarias en la legislación colombiana para combatir el terrorismo, siendo éste un fenómeno casi permanente en la realidad del país, explica la proliferación de disposiciones transitorias a las que acude el Gobierno bajo estado de conmoción interior para conjurar situaciones de grave alteración del orden público. El Gobierno del Presidente Samper fracasó en varios de sus intentos de recurrir al estado de conmoción interior para adoptar medidas transitorias por causa de la naciente jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de legislación extraordinaria. Por ello optó por expedir el **Decreto Ejecutivo 2271 de 1995**, mediante el cual integró una Comisión Redactora del "Proyecto de Ley por la cual se adopta un Régimen Integral contra el Terrorismo". No obstante, esta comisión legislativa transformó en legislación ordinaria los **Decretos Legislativos 180, 181 y 182 de 1988, 1857 de 1989 y 2790, 099, 390 y 1676 de 1990**, convirtiendo nuevamente en legislación ordinaria medidas que se habían tomado en estado de conmoción interior; así, dejó de aprovecharse una oportunidad para expedir un estatuto antiterrorista con propuestas integrales, serias y coherentes, que dotaran a las instituciones de las herramientas necesarias para enfrentar las diferentes manifestaciones terroristas que pueden darse en un país que como Colombia, quizá nunca ha conocido los beneficios de convivir en paz.

Sin embargo, el Congreso ha expedido en los últimos años algunas normas que pueden ser tenidas como punto de referencia en materia de control de algunos de los factores que desencadenan acciones terroristas: se dispuso la extinción de dominio, a favor del Estado, de los bienes adquiridos directa o indirectamente en ejercicio de actividades ilícitas y se establecieron normas tendientes a combatir la delincuencia organizada aumentando las penas para delitos relacionados con la misma, agravando las penas por el punible de concierto para delinquir cuando éste sea para cometer terrorismo, narcotráfico, secuestro, extorsión o para conformar escuadrones de la muerte, grupos de justicia privada o bandas de sicarios.

De igual forma, merece destacarse la expedición de la **Ley 418 de 1997** que consagró instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia. En ella se fundamenta jurídicamente el proceso de paz que adelantó el Gobierno del Presidente Pastrana.

El Gobierno del Presidente Andrés Pastrana: Negociar en medio de la guerra. El proceso de paz y la ley de seguridad y defensa nacional

El Gobierno de Andrés Pastrana adelantó un proceso de negociación con el principal grupo insurgente del país, las FARC-EP, que dio por terminado en forma unilateral el 20 de febrero de este año como reacción a numerosos ataques de este grupo guerrillero contra la población civil y a su negativa ante la propuesta del cese de hostilidades.

Entre otros mecanismos, se estableció la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que contó con recursos para la reconstrucción de bienes públicos afectados por actos terroristas. El legislativo amplió la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados para conocer de diversas conductas relacionadas con el terrorismo; expidió el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002 previendo que dinero de la subcuenta ECAT sean utilizados en la atención de víctimas de accidentes terroristas

Se ordenó la priorización de los programas y soluciones de vivienda de las zonas afectadas por actos terroristas; se prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997; se expidió un nuevo Código Penal Militar siguiendo los planteamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional en materia de fuero militar; se expidió un nuevo Código

Penal, que entró en vigencia en julio de 2001 y recogió las disposiciones penales dictadas durante los últimos años en relación con las conductas relacionadas con terrorismo y tipificó conductas internacionalmente sancionadas como el genocidio y la desaparición forzada; y se expidió un nuevo Código de Procedimiento Penal asignando a los jueces penales de circuito especializado el conocimiento de los delitos de terrorismo y conexos.

La reforma del Código Penal Militar estuvo orientada a evitar y castigar los eventuales abusos que miembros de las Fuerzas Militares pudieran cometer en el ejercicio de sus funciones.

En un esfuerzo de recopilación de la dispersa legislación en materia de control del orden público se expide la **Ley 684 de 2001**, por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y en la cual se autorizó la expedición de un Estatuto Antiterrorista. Esta ley fue, sin embargo, declarada **inconstitucional en su integridad por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-251 de 2002 del 11 de abril del año en curso.**

La Comunidad Internacional ha sido explícita y reiterativa en la recriminación del terrorismo. Las legislaciones internas de otros países prevén mecanismos especiales para el control de este crimen

Breve mención histórica del terrorismo internacional

Aunque manifestaciones de violencia que encuadrarían en la noción actual y generalmente aceptada del terrorismo se han presentado desde hace varios siglos, es innegable que han tenido un vertiginoso desarrollo entre los siglos XVIII y XIX y que el siglo XX, con avances tecnológicos de diversa índole, ha sido testigo del perfeccionamiento de sus medios y, así, del incremento en sus repercusiones.

Todos los continentes han sido víctimas y testigos de actos terroristas cometidos por grupos regionales e internacionales. Los sistemas de cooperación entre las organizaciones de unas y otras regiones han magnificado sus efectos e internacionalizado sus crímenes.

El Ku Klux Klan, surgido en Estados Unidos luego de la Guerra Civil (1861-1865) para intimidar a los defensores de la reconstrucción; el IRA (Irish Revolutionary Army) constituido en Irlanda en 1919 con el objetivo inicial de luchar contra el dominio Británico en la Isla; la OLP (Organización para la liberación de Palestina), organización política fundada en 1964 para liderar las reivindicaciones del pueblo palestino, y ETA (Euskadi Ta Askatasuna), promotora de la independencia del País Vasco y nacida en 1959 al fusionarse el grupo universitario nacionalista Ekin con ciertos sectores de nacionalismo vasco, son algunos de los grupos que encabezan las listas de la historia del terrorismo mundial contemporáneo. En América Latina Sendero Luminoso, en Perú y el MIR (Movimiento Izquierdista Revolucionario) en Chile acompañan a las FARC y al ELN en este recuento.

Para recordar algunos de los actos terroristas de mayor repercusión mundial pueden mencionarse el secuestro y asesinato múltiple de varios atletas participantes en las Olimpiadas de Munich, en 1972 realizado por el grupo extremista Septiembre Negro; el secuestro de 11 Ministros de la OPEP en Viena en 1975; o la destrucción en pleno vuelo del avión de Pan Am que cubría la ruta Londres-Nueva York y que dejó un saldo de más de 270 muertos; somero listado que no puede menos que concluirse con el atentado realizado el pasado 11 de septiembre contra el World Financial Center de Nueva York.

Disposiciones internacionales

Las Naciones Unidas han estado especialmente atentas frente a este fenómeno delincencial y han redactado diversos mecanismos normativos para manifestar su rechazo y fomentar su control y prevención, tanto en la comunidad internacional, como en los regímenes internos de los países. Tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad, especialmente encargado del tema de la paz, así como otras instancias de las Naciones Unidas, han preparado resoluciones y

acuerdos para la firma de los Estados. Estos convenios y normativas proporcionan herramientas legales fundamentales para combatir el terrorismo internacional.

Vale la pena mencionar, como marco de acción en este ámbito, los siguientes instrumentos jurídicos internacionales: El Convenio sobre infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de aeronaves (Tokio, 14 de septiembre de 1963), el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (La Haya, 16 de diciembre de 1970), el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Montreal, 23 de septiembre de 1971), la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (Nueva York, 14 de diciembre de 1973), la Convención Internacional contra la toma de rehenes (Nueva York, 19 de diciembre de 1979), Convenio sobre la protección física de los materiales nucleares (Nueva York, 1980), el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (Roma, marzo de 1988), el Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (Montreal, marzo de 1991), el Convenio internacional para la represión de atentados terroristas cometidos con bombas (Nueva York, diciembre de 1997), y el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (Nueva York, diciembre de 1999).

En el marco de la Unión Europea también se encuentran numerosos actos y disposiciones tendientes a condenar estas manifestaciones de violencia y propender por su control y prevención. En tal sentido, el Convenio Europeo para la Prevención del Terrorismo del mes de enero de 1977.

En el ámbito americano, la OEA ha expedido también convenciones y recomendaciones. Es el caso de la Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando estos tengan trascendencia internacional (Washington, febrero de 1971), y de la Convención interamericana contra el terrorismo (Bridgetown, junio de 2002). El Comité Interamericano contra el terrorismo CICTE es el órgano especial encargado de este tema en el ámbito de la Organización de Estados Americanos.

Legislación comparada

Siendo el terrorismo un flagelo de connotación mundial, por supuesto no exclusivo de nuestro ámbito nacional, encontramos diversos mecanismos de lucha contra este tipo de criminalidad en la legislación extranjera, especialmente en países que, como España, Irlanda Gran Bretaña, Francia e Italia, han sido víctimas de complejas organizaciones terroristas durante décadas. Estados Unidos, especialmente luego de los hechos acaecidos el 11 de septiembre de 2001, presenta también importantes manifestaciones normativas para la preservación del orden público y la prevención de sucesos que puedan alterarlo.

Sobra decir que, además, estos estados son parte de las mismas organizaciones internacionales que velan por el respeto a los derechos humanos y a todos los derechos fundamentales de la persona, y a las cuales debe atender Colombia en el momento de diseñar una estrategia legislativa de lucha contra la delincuencia.

La Unión Europea

El Parlamento Europeo expide una lista de organizaciones y personas que son consideradas terroristas para los efectos legales y administrativos que proceden en todos los Estados de la Unión. Esta norma del Parlamento es asumida por todos los Estados en forma automática, debido a la cláusula que incorpora a la legislación interna toda norma expedida por el Parlamento sin necesidad de ninguna formalidad adicional.

El 18 de junio de 2002 expidió el listado más reciente:

Personas:

- Itziar Alberdi Uranga, activista de ETA.
- Miguel Albisu Iriarte, activista de ETA, miembro de Gestoras Proamnistía.

- Ahmad Ibrahim Al-Mughassil, alias Abu Omran, ciudadano saudí.
 - Abdelkarim Hussein Mohamed Al-Nasser, saudí.
 - Ibrahim Salih Mohamed Al Yacoub, saudí.
 - Iván Apaolaza Sancho, activista de ETA, miembro del comando Madrid.
 - Eusebio Arzalluz Tapia, activista de ETA.
 - Ali Atwa, alias Bouslim, libanés.
 - Leire Echeberria Simarro, activista de ETA.
 - Alfonso Echegaray Achirica, activista de ETA.
 - Paulo Elcoro Ayastuy, activista de ETA, miembro de Jarrai/Haika/Segi.
 - Ali Saed Bin Ali El-Hoorie, alias Al-Houri, saudí.
 - Antonio Agustín Figal Arranz, activista de ETA, miembro de Kas/Ekin.
 - Eneko Gogeochea Arronategui, activista de ETA, miembro de Herri Batasuna/EH/ Batasuna.
 - Cristina Goiricelaya González, activista de ETA, miembro de Herri Batasuna/EH/ Batasuna.
 - María Soledad Iparraguirre Guenechea, activista de ETA.
 - Enrique Iztueta Barandica, activista de ETA.
 - Hasan Izz-Al-Din, alias Garbaya, libanés.
 - Khalid Shaikh Mohammed, alias Ali, kuwaití.
 - Gracia Morcillo Torres, activista de ETA, miembro de Kas/Ekin.
 - Ainhoa Múgica Goñi, activista de ETA.
 - Imad Fa'iz Mughniyah, alias Mughniyah, alto responsable de información de Hizbulah (Partido de Dios), libanés.
 - Aloña Muñoa Ordozgoiti, activista de ETA, miembro de Kas/Ekin.
 - Juan Jesús Narváez Goñi, activista de ETA.
 - Juan Antonio Olarra Guridi, activista de ETA.
 - Zigor Orbe Sevillano, activista de ETA, miembro de Jarrai/Haika/Segi.
 - Mikel Otegui Unanue, activista de ETA, miembro de Jarrai/Haika/Segi.
 - Gorka Palacios Alday, activista de ETA, miembro del comando Madrid.
 - Jon Iñaki Pérez Aramburu, activista de ETA, miembro de Jarrai/Haika/Segi.
 - Asier Quintana Zorrozuza, activista de ETA, miembro del comando Madrid.
 - Juan Luis Rubenach Roig, activista de ETA, miembro del comando Madrid.
 - Carlos Sáez de Eguilaz Murguiondo, activista de ETA, miembro de Kas/Ekin.
 - Kemen Uranga Artola, activista de ETA, miembro de Herri Batasuna EH/Batasuna.
 - Iñigo Vallejo Franco, activista de ETA.
 - Fermín Vila Michelena, activista de ETA, miembro de Kas/Ekin
- Grupos y entidades:**
- Organización Abu Nidal, ANO, también denominada.
 - Consejo Revolucionario de Al Fatah, Brigadas.
 - Revolucionarias Arabes, Septiembre Negro y
 - Organización Revolucionaria de los Musulmanes Socialistas.
 - Brigadas de los Mártires de Al-Aqsa.
 - Aum Shinrikyo, también denominada Verdad Suprema Aum o Alef.

- Babbar Khalsa.
- IRA de Continuidad.
- Euskadi Ta Askatasuna/Tierra Vasca y Libertad. Las siguientes organizaciones forman parte del grupo terrorista ETA: KAS, Xaki, Ekin, Jarrai-Haika-Segi, Gestoras Pro-Amnistía, Askatasuna.
- Gama'a al Islamiyya, Grupo Islámico.
- Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre, GRAPO.
- Hamas-Izz al-Din al Qassem, ala terrorista de Hamás.
- Holy Land Foundation for Relief and Development
- Federación Internacional de la Juventud Sikh (ISYF).
- Kahane Chai (Kaeh)
- Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK).
- Lashkar e Tayyaba (LET)/Pashan-e-Ahle-Hadis.
- Fuerza de Voluntarios Lealistas (LVF).
- Organización de Muyahidines Jalk (MKO).
- Voluntarios de Orange.
- Frente de Liberación de Palestina (PLF).
- Yihad Islámica Palestina.
- Frente Popular de Liberación de Palestina (FPLP).
- Frente Popular de Liberación de Palestina-Comando General.
- IRA Auténtico.
- Red Hand Defenders (RHD).
- Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).
- Núcleos Revolucionarios/Epanastati Pirines.
- Organización Revolucionaria 17 de noviembre/Dekati Evdomi Noemvri.
- Ejército Revolucionario de Liberación Popular/Frente/Partido (DHKP/C).
- Lucha Popular Revolucionaria/Epanastatikos Laikos Agonas (ELA).
- Sendero Luminoso (SL).
- Ulster Defence Association/Ulster Freedom Fighters (UDA/UFF).
- Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

España

La Constitución Española establece un trato diferenciado al tema de la criminalidad relacionada con el terrorismo. El artículo 55.2, correspondiente al Capítulo Quinto, “de la suspensión de los derechos y libertades” autoriza al legislador para, mediante ley orgánica, suspender determinados derechos fundamentales –libertad, domicilio, comunicaciones–, en aras de afrontar las investigaciones por delitos de tan compleja estructura como los propios de las organizaciones terroristas.

Artículo 55.2 CE: “Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17.2 y 18.2 y 3 pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas”.

Artículo 17.2 CE: “La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial”.

Artículo 18.2 CE: “El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito”.

Artículo 18.3 CE: “Se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial”.

La Ley Orgánica 8 del 26 de diciembre de 1894 fue expedida en desarrollo de tal mandato constitucional y prevé numerosas medidas sustantivas y procedimentales para la lucha contra el terrorismo.

Al respecto, vale la pena mencionar las siguientes:

“Artículo 1º. *Ambito de aplicación de la ley.* 1. La presente ley es de aplicación de las personas integradas en bandas armadas o relacionadas con actividades terroristas o rebeldes que proyecten, organicen o ejecuten los delitos que se especifican en el siguiente apartado, y las que cooperen en ellos o provoquen a la participación en los mismos, o encubran a los implicados. También es de aplicación a las que hicieran apología de tales delitos.

2. El ámbito de aplicación de esta ley comprenderá los supuestos siguientes: a) Delitos contra la vida y la integridad de las personas; b) Atentados contra la autoridad, sus agentes, los funcionarios públicos y sus familiares; c) Detenciones ilegales, secuestros bajo rescate o cualquier otra condición o con simulación de funciones públicas; d) Asalto a establecimientos militares de las Fuerzas Armadas de Seguridad del Estado, Policías de las Comunidades Autónomas y de los entes locales, instalaciones y centros de comunicación, trenes, buques, aeronaves, automóviles, edificios públicos, oficinas bancarias, recaudatorias, mercantiles y otras en las que se conservan caudales, así como polvorines, armerías y centros sanitarios; e) Coacciones, amenazas o extorsiones; f) Incendios u otros estragos; g) Delitos contra el Jefe del Estado o su sucesor, contra los altos organismos de la Nación, contra la forma de Gobierno y delitos contra la seguridad exterior del Estado; h) Rebelión; i) Tenencia o depósito de armas, municiones o explosivos, así como su adquisición, fabricación, manipulación, transporte o suministro; j) La constitución de entidades, organizaciones, bandas o grupos formados para la actividad terrorista o rebelde, la pertenencia a los mismos y los actos de cooperación o colaboración con sus actividades; k) Cualesquiera otros delitos realizados por las personas comprendidas en el número 1, cuando la comisión de los mismos contribuya a la actividad terrorista o rebelde, así como los delitos conexos y los cometidos en cooperación con dichas actividades o individuos”.

“Artículo 7º. *Integración en bandas terroristas o rebeldes.* 1. Los integrantes de una organización terrorista, rebelde o banda armada, así como quienes prestaren a éstas su cooperación, serán castigados con la pena de prisión mayor y multa de 150.000 a 750.000 pesetas. A los promotores y directivos de la organización terrorista, rebelde o banda armada y a quienes dirigieran cualquiera de sus grupos se les impondrán las penas del párrafo anterior en su grado máximo. 2. La conspiración, la proposición y la provocación para la constitución del grupo terrorista, rebelde o banda armada serán castigadas, respectivamente, con las penas inferiores en grado”.

“Artículo 8º. *Delitos de terrorismo.* 1. El que integrado en una organización terrorista, rebelde o banda armada realizare cualquiera de los hechos delictivos relacionados en los apartados a) al h) del artículo 1º, utilizando armas de fuego, bombas, sustancias o aparatos explosivos o medios incendiarios de cualquier clase, cualquiera que sea el resultado producido, será castigado con la pena de prisión mayor en su grado máximo. A los promotores y organizadores del hecho, así como a los que hubieran dirigido su ejecución, les será impuesta la pena de reclusión menor. 2. Cuando los hechos relacionados en el párrafo anterior sean susceptibles de incriminación con arreglo a otro o más preceptos, se aplicará la pena de mayor gravedad”.

“Artículo 9º. *Delitos de colaboración en actividades terroristas y rebeldes.* 1. Será castigado con penas de prisión mayor y multa de 150.000 a 750.000 pesetas el que obtenga, recabe o facilite cualquier acto de colaboración que favorezca la comisión de delitos comprendidos

en esta ley o la realización de los fines de un grupo terrorista o banda armada o rebelde. 2. En todo caso, son actos de colaboración los siguientes: a) Información sobre personas y patrimonios, instalaciones, edificios públicos y privados, centros urbanos y cualesquiera otras que sean significativas para las actividades del grupo o banda armada o rebelde; b) Construcción, cesión o utilización de cualquier tipo de alojamiento u otro elemento susceptible de ser destinado a ocultación de personas, depósito de armas o explosivos, víveres, dinero y otras pertenencias relacionadas con los grupos o bandas armadas, terroristas o rebeldes, o vinculadas con sus actividades delictivas y la prestación de cualquier tipo de ayudas que favorezcan la fuga de aquellas; c) Organización o asistencia a cursos o campos de entrenamiento de los grupos o bandas armadas, terroristas o rebeldes y el mantenimiento de relaciones de cooperación con organizaciones extranjeras del mismo carácter; e) Cualquier forma de cooperación económica o de ayuda o mediación hecha con la finalidad de financiar grupos o actividades terroristas, rebeldes y bandas armadas. 3. Cuando los hechos relacionados en los apartados anteriores sean susceptibles de incriminación con arreglo a otro u otros preceptos se aplicará el que señale pena de mayor gravedad”.

“*Artículo 10. Apología de los delitos previstos en esta ley.* 1. La apología de los delitos comprendidos en esta ley será castigada con las penas de prisión menor y multa de 150.000 a 750.000 pesetas. En el supuesto de que el delito tuviera señalada la pena de prisión menor o inferior la apología será castigada con la pena inferior en un grado. Los jueces y tribunales podrán acordar la clausura del medio en el que se hubiere realizado la publicación o difusión, con los efectos expresados en el artículo 21. 2. Se considera, en todo caso, apología: a) La alabanza o aprobación de hechos delictivos comprendidos en esta Ley, mediante la manifestación hecha en público; b) El apoyo o ensalzamiento de la rebelión o de las actividades propias de una organización terrorista o grupo armado o rebelde, o de los hechos y efemérides de sus miembros mediante la publicación y difusión en los medios de comunicación social de los artículos de opinión, reportajes informativos, composiciones gráficas, comunicados y, en general, cualquier otro modo en el que se materialice la difusión; c) El apoyo o adhesión a la rebelión o a las de sus miembros, mediante discursos, soflamas u ostentación de pancartas, que se produjeran durante la celebración de concertaciones en las vías urbanas y otros lugares abiertos al público. 3. No se aplicará este precepto cuando el hecho esté sancionado en otra o más normas que lo castiguen con pena de mayor gravedad”.

“*Artículo 13. Detención preventiva.* Los detenidos por hallarse comprendidos en esta ley, serán puestos a disposición del Juez competente dentro de las setenta y dos horas siguientes a la detención. *No obstante, la detención preventiva podrá prolongarse el tiempo necesario para los fines investigados hasta un plazo máximo de otros siete días, siempre que tal propuesta se ponga en conocimiento del Juez antes de que transcurran las setenta y dos horas de la detención. El juez, en el término de veinticuatro horas, denegará o autorizará la prolongación propuesta”.*

“*Artículo 14. Control judicial de la detención.* 1. Durante la detención, el Juez podrá en todo momento requerir información y conocer personalmente o mediante delegación en el Juez de Instrucción del partido o demarcación donde se encuentre el detenido, la situación de éste, pudiendo el primero en su caso, revocar la autorización de prolongación de la detención. 2. La previsión anterior se entiende sin perjuicio de las actuaciones judiciales pertinentes en caso de utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en esta ley y de las competencias que en defensa de la legalidad corresponden al Ministerio Fiscal”.

“*Artículo 15. Incomunicaciones.* 1. La autoridad que haya decretado la detención o prisión podrá ordenar la incomunicación por el tiempo que estime necesario mientras se completan las diligencias o la instrucción sumarial, sin perjuicio del derecho de defensa que afecte al detenido o preso...”.

“*Artículo 16. Detenciones y registros domiciliarios.* 1. Los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán proceder sin necesidad de previa autorización o mandato judicial a la inmediata detención de los presuntos responsables de las acciones a que se refiere el artículo 1º, cualquiera que fuese el lugar o domicilio donde se ocultasen o refugiasen, así como al registro de dichos lugares y a la ocupación de los efectos e instrumentos que en ellos se hallaren y que pudieren guardar relación con el delito. 2. El Ministro del Interior o, en su defecto, el Director de la Seguridad del Estado comunicarán inmediatamente al Juez competente el registro efectuado, las causas que lo motivaron y los resultados obtenidos del mismo, con especial referencia a las detenciones que, en su caso, se hubiesen practicado”.

“*Artículo 17. Observación postal, telegráfica y telefónica.* 1. El juez podrá acordar en resolución motivada la observación postal, telegráfica o telefónica, por un plazo de hasta tres meses, prorrogable por iguales períodos, respecto de aquellas personas en las que, de las investigaciones sobre la actuación de bandas armadas, rebeldes o elementos terroristas, a que se refiere esta ley, resulten indicios de responsabilidad criminal o de las que se sirvan para la realización de sus fines ilícitos. 2. En caso de urgencia esta medida podrá ordenarla el Ministro del Interior o, en su defecto, el Director de Seguridad del Estado, comunicándolo inmediatamente por escrito motivado al Juez competente...”.

El Código Penal Español, a su vez, dota a la rama judicial de claros tipos penales para afrontar la delincuencia de las organizaciones terroristas y presenta redacciones de vital importancia en esta lucha como es la figura de la “apología del terrorismo”. Sin embargo, el Tribunal Constitucional despojó de eficacia jurídica a este tipo al indicar que con esa conducta no se cumple el requisito de la antijuridicidad material.

Gran Bretaña e Irlanda

Diversas leyes, originadas en el marco de la legislación Irlandesa, dadas las características de la violencia de la que han sido víctimas, han implantado el uso de herramientas procedimentales de gran impacto, otorgando a las fuerzas del Estado facultades para atender dichos crímenes con mayor eficacia. Tal es el caso de la Ley de 1971, primera estrategia del modelo de guerra dictada para uso exclusivo de Irlanda del Norte, en la cual se disponen nuevas técnicas de interrogatorio y se da a la Policía la posibilidad de realizar arrestos hasta por 72 horas. También merece mención la ley “de medidas urgentes” del 25 de julio de 1973, fruto del informe de la Comisión “Diplock” y que establece el mecanismo de los juicios cortos y sin jurado, luego reformada en 1978.

La primera ley de prevención y control del terrorismo de aplicación en todo el territorio del Reino Unido fue la Ley de Prevención del Terrorismo de 1974. Esta normativa define el terrorismo como “Cualquier uso de violencia para fines políticos” y señala medidas y políticas de manejo de este fenómeno, tales como la inversión de la carga de la prueba respecto a la pertenencia al grupo terrorista por hechos anteriores a la vigencia de la ley; la facultad para oficiales de cuerpos de seguridad de detener por mera sospecha razonable de pertenecer o apoyar a una organización terrorista, sin mandamiento de orden judicial y sin tener que comunicarle las razones del arresto inmediatamente; el arresto con fines de investigación hasta por 48 horas prorrogables por 5 días; y la autorización para realizar registros y detenciones para comprobación de documentos sin mandamiento judicial.

Se realizan modificaciones a ese acto, mediante otros instrumentos de igual categoría, en 1976, 1984, 1986 y 1989. En ellos se especifica qué es una “organización proscrita”, se incluye el listado de organizaciones proscritas y se determina que el Secretario de Estado puede realizar modificaciones (añadir o retirar) a esa lista.

En el año 2000 es expedido un nuevo "Terrorism Act":

Parte II: Organizaciones proscritas

Procedimiento

Proscripción 3.

(1) Para los propósitos de este acto una organización es proscrita si:

(a) Está listada en el anexo 2;

(b) Opera bajo el mismo nombre de una organización listada en el anexo 2.

(2) La Subsección (1) (b) no se debe aplicar en relación con la organización listada en el anexo 2 si su entrada está sujeta a anotación en tal anexo.

(3) El Secretario de Estado puede ordenar:

(a) Adicionar una organización al anexo 2;

(b) Remover una organización del anexo 2;

(c) Modificar ese anexo en alguna otra forma.

(4) El Secretario de Estado puede ejercer su poder bajo la sección (3)(a) respecto a una organización sólo si cree que está relacionada (le concierne) con el terrorismo.

(5) Para los propósitos de la subsección (4) una organización está relacionada (le concierne) con el terrorismo si:

(a) Comete o participa en actos de terrorismo;

(b) Prepara terrorismo;

(c) Promueve o incita al terrorismo, o

(d) En otra forma le concierne el terrorismo.

(...)

Ofensas

Miembros (membership) 11.

(1) Una persona comete una ofensa si pertenece o profesa pertenecer a una organización proscrita.

(...)

Anexo 2. Organizaciones proscritas

- The Irish Republican Army
- Cumann na mBan
- Fianna na hEireann
- The Red Hand Commando
- Saor Eire
- The Ulster Freedom Fighters
- The Ulster Volunteer Force
- The Irish National Liberation Army
- The Irish People's Liberation Organisation
- The Ulster Defence Association
- The Loyalist Volunteer Force
- The Continuity Army Council
- The Oranges Volunteers
- The Red Hand Defenders

Italia

Esta es otra nación de importante referencia en la lucha contra las organizaciones terroristas. Su Constitución, de 1947, faculta a las autoridades para adoptar medidas para el control del orden público aún siendo éstas violatorias del derecho a la libertad. Las posibles restricciones al derecho de inviolabilidad del domicilio y de libertad de comunicaciones y secreto de correspondencia lo defiere a la ley.

"Artículo 13. La libertad personal es inviolable. No procederá ninguna forma de detención, inspección o registro personal ni otra restricción cualquiera de la libertad personal salvo por auto razonado

de la autoridad judicial y únicamente en los casos y del modo previstos por la ley. En casos excepcionales de necesidad y de urgencia, especificados taxativamente en la ley, la autoridad de orden público podrá adoptar medidas provisionales que deberán ser comunicadas dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la autoridad judicial y que, de no ser confirmadas por ésta en las cuarenta y ocho horas subsiguientes, se considerarán revocadas y no surtirán efecto alguno...".

"Artículo 14. El domicilio es inviolable. No se podrán efectuar inspecciones o registros ni embargos salvo en los casos y con las modalidades establecidas por la ley, y conforme a las garantías prescritas para la salvaguarda de la libertad personal".

"Artículo 15. Son inviolables la libertad y el secreto de la correspondencia y de cualquier forma de comunicación. La limitación de los mismos sólo podrá producirse por auto motivado de la autoridad judicial con las garantías establecidas en la ley".

La legislación permanente cumple un papel determinante en el manejo del orden público en el territorio italiano, al diseñar los mecanismos que utilizará la política de lucha contra el terrorismo. Es el caso de la Ley del 22 de mayo de 1975, la cual establece disposiciones para la tutela del orden público.

"Artículo 3°. El artículo 283 del Código de Procedimiento Penal quedará redactado así: "Incluso fuera de los casos de flagrante delito, cuando haya la fundada sospecha de fuga los oficiales y agentes de la policía judicial o de la fuerza pública podrán detener a las personas en las que concurren suficientes indicios de delito en su grado máximo a seis años de reclusión o de delitos que impliquen el uso de armas de guerra o de tipo bélico, escopetas de cañón recortado, municiones destinadas a dichas armas o materias explosivas. Los oficiales podrán encerrar a los detenidos inmediatamente en las cárceles judiciales o en las de distrito... El oficial de policía judicial que haya practicado la detención o ante quien se haya presentado el detenido deberá dar noticia inmediata del hecho, indicando el día y hora en que ha tenido lugar, al Procurador de la República... El mismo oficial de policía judicial, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la detención, debe comunicar a la citada autoridad judicial los motivos por los que se ordenó la detención, junto son los resultados de las investigaciones sumarias practicadas. El procurador de la República o el juez de Primera Instancia procederá inmediatamente al interrogatorio del detenido y, si reconoce fundada la detención, la convalidará mediante resolución motivada dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la recepción de la comunicación...".

"Artículo 4°. En casos excepcionales de necesidad y de urgencia que no permitan la oportuna adopción de medidas por la autoridad judicial, los oficiales y agentes de la policía judicial y de la fuerza pública podrán proceder, en el curso de operaciones de policía, aparte de la identificación, al inmediato registro en el lugar, al único objeto de comprobar la eventual posesión de armas, explosivos o instrumentos de forzamiento, de las personas cuya actitud o presencia, en relación con circunstancias específicas y concretas de lugar y tiempo, no parezcan justificables. De los registros previstos en los apartados precedentes se levantará un acta, según modelo adecuado, que se transmitirá dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al procurador de la República...".

Las denominadas leyes contra el terrorismo de 1977 y 1978 facultan a la policía para realizar investigaciones sumarias, interrogar al sospechoso incluso sin la presencia de abogado, realizar registros sin orden judicial, realizar intervención de comunicaciones telefónicas incluso con fines meramente preventivos, y configuran un "subsistema judicial" en cabeza de la Policía, de carácter retributivo, para el manejo de casos de terrorismo.

La Ley del 6 de febrero de 1980 posibilita la captura y detención por el hipotético delito, aumenta las penas para los delitos asociativos y especialmente el terrorismo, permite la realización de interrogatorios sin abogado, y aumenta los de plazos de prisión preventiva, entre otras

medidas. Fue revisada su constitucionalidad y declarada exequible por el Tribunal, apelando a “la peculiaridad y gravedad del fenómeno que se intenta combatir” (Sentencia número 15 de 1982 del Tribunal Constitucional).

La Ley 304 del 29 de mayo de 1982 “para los terroristas arrepentidos” establece reducción de penas y beneficios por colaboración con la justicia.

Alemania

Vale la pena mencionar la Ley de interrupción de contactos del 30 de septiembre de 1977 y su posterior reforma en 1978. Esta normativa establece herramientas de lucha contra la criminalidad terrorista. Faculta a la autoridad administrativa y al Ministro Federal de la Justicia para prohibir cualquier tipo de comunicación del detenido presunto miembro de grupo terrorista con el mundo exterior y, especialmente, con su abogado, siempre que pudiera sospecharse que de esa comunicación pudiera derivarse peligro para la vida o libertad de las personas.

El Tribunal Supremo realizó su revisión de constitucionalidad y consideró admisible esta “medida de emergencia” tomada por el Gobierno. La reforma realizada mediante la ley del 14 de abril de 1978 de interrupción de contactos. Esta ley amplía las facultades de la policía, permitiéndoles efectuar registros cuando estén en curso investigaciones sobre actos terroristas o sospechen que quien los ha cometido se encuentra allí. Todas estas normas recibieron el visto bueno del Tribunal Constitucional.

Francia

La Ley de “seguridad y libertad” del 2 de febrero de 1981 y sus posteriores reformas (especialmente la de 1983) toman medidas como la función de ejemplaridad de la pena, la supresión del Juez de Instrucción para ciertos casos y los controles de identidad con mera sospecha. Posteriormente, la Ley 1020 de 1986 sobre terrorismo incrementa penas y establece un régimen más severo para conductas que estén “en relación con un plan individual o colectivo que tenga por fin turbar realmente el orden público por la intimidación o el terror”. Señala que la conducción de la investigación corresponde a la Policía pero bajo la dirección del Fiscal, autoriza la realización de detención preventiva policial durante 4 días para casos de terrorismo y estructura la figura de los juicios sin jurado para estos tipos.

Estados Unidos de Norteamérica

Terrorismo es el uso ilegal de la fuerza o la violencia contra las personas o la propiedad para intimidar o coaccionar al gobierno, a la población civil o a cualquier segmento de aquellos, dirigida hacia objetivos sociales o políticos: Definición del FBI.

La Ley Patriótica, proferida en reacción a los hechos del 11 de septiembre, toma ciertas medidas especialmente procedimentales para la prevención y el control del terrorismo. Amplía considerablemente los poderes del FBI, la policía y las fuerzas de seguridad federales en las investigaciones. Para la realización de todas las interceptaciones de comunicaciones de una sola persona se necesitará solamente una orden, emitida por el Tribunal Especial de Inteligencia. Agentes federales podrán obtener órdenes de allanamiento a nivel nacional. Las fuerzas de seguridad tienen autoridad para vigilar el uso de Internet y correo electrónico y usar lo hallado ante un jurado. Oficiales de inteligencia y justicia penal podrán compartir material de investigación. Penas más severas para actos de terrorismo. Autorización al Departamento del Tesoro a imponer sanciones sobre las naciones que rehúsen a cooperar con investigaciones y nieguen datos sobre cuentas bancarias sospechosas.

Título V - Removiendo obstáculos para investigar el terrorismo

Sección 501. Autoridad del Fiscal General para pagar recompensas para combatir el terrorismo.

Sección 502. Autoridad del Secretario de Estado para pagar recompensas.

Sección 503. Identificación de terroristas y otros delincuentes violentos a través de DNA.

Sección 504. Coordinación de las fuerzas de la ley.

Sección 505. Miscelánea de autoridades nacionales de seguridad.

Sección 506. Extensión de la jurisdicción del Servicio Secreto.

Sección 507. Disposición de los archivos de educación.

Sección 508. Disposición de la información del NCES.

Título VIII - Fortalecimiento de la ley criminal contra el terrorismo

Sección 801. Ataques terroristas y otros actos de violencia contra sistemas de transporte masivo.

Sección 802. Definición de terrorismo doméstico.

(5) El término “terrorismo doméstico” o “terrorismo local” significa la realización de actividades que —(A) Involucren actos peligrosos para la vida humana que son violación de las leyes criminales de los Estados Unidos o de cualquier Estado; (B) Parezcan pretender—(i) Intimidar o coaccionar a la población civil; (ii) influenciar la política o al gobierno con intimidación o coacción; o (iii) afectar la conducta del Gobierno mediante actos de destrucción masiva, asesinato o secuestro; y (C) ocurra principalmente dentro del territorio de jurisdicción de los Estados Unidos.

Sección 803. Prohibición contra terroristas ocultos.

Sección 804. Jurisdicción sobre crímenes cometidos en establecimientos norteamericanos.

Sección 805. Material para terrorismo.

Sección 806. Bienes de organizaciones terroristas.

Sección 807. Clarificación técnica relacionada con la provisión de material de soporte para el terrorismo.

Sección 808. Definición de crimen federal de terrorismo.

Sección 809. No leyes que establezcan límites para ciertos delitos de terrorismo.

Sección 810. Máximas penas para delitos de terrorismo.

Sección 811. Penas para conspiración de terrorismo.

Sección 812. Supervisión luego del otorgamiento de libertad a terroristas.

Sección 813. Inclusión de actos de terrorismo como actividad de crimen organizado.

Sección 814. Represión y prevención del ciberterrorismo.

Sección 815. Defensa adicional a acciones civiles relacionadas con preservación de archivos en respuesta a requerimientos del Gobierno.

Sección 816. Desarrollo y soporte a habilidades cibernéticas.

Sección 817. Expansión del estatuto de armas biológicas.

Sección 201. Autoridad para interceptar comunicaciones telefónicas, orales o electrónicas, relacionadas con terrorismo.

Sección 219. Jurisdicción especial para expedir órdenes de captura para terrorismo

(iv) Definición de compromiso en actividad terrorista. Como se usa en este capítulo, el término compromiso en actividad terrorista significa, en una capacidad individual o como miembro de una organización —

(I) Cometer o incitar a cometer, bajo circunstancias que indiquen la intención de causar la muerte o serios daños físicos, una actividad terrorista;

(II) Preparar o planear una actividad terrorista;

(III) Recolectar información de objetivos potenciales para actividades terroristas;

(IV) Solicitar fondos y otras cosas de valor para (aa) una actividad terrorista; (bb) una organización terrorista descrita en la cláusula (vi)(I) o (vi)(II); ó (cc) una organización terrorista descrita en la cláusula (vi)(III), salvo que el abogado pueda demostrar que la persona

no sabía o que razonablemente no debía saber que la proposición ayudaría a la actividad de la organización terrorista;

(V) Solicitar a cualquier persona—(aa) comprometerse en conductas descritas en esta cláusula; (bb) ser miembro de una organización terrorista descrita en la cláusula (vi)(I) o (vi)(II); o (cc) ser miembro de una organización terrorista descrita en la cláusula (vi)(III), salvo que el abogado pueda demostrar que la persona no sabía o que razonablemente no debía saber que la proposición ayudaría a la actividad de la organización terrorista; o

(VI) Cometer un acto que el actor conoce, o razonablemente debía conocer, que proporciona soporte material, incluyendo un lugar seguro, transporte, comunicaciones, fondos, transferencia de fondos u otro material de beneficio financiero, documentación o identificación falsa o armas (incluyendo químicas, biológicas o radiológicas), explosivos, o entrenamiento—(aa) para la comisión de actividad terrorista; (bb) a cualquier individuo que el actor conoce o razonablemente debe conocer que ha cometido actos terroristas; (cc) a una organización terrorista descrita en la cláusula (vi)(I) o (vi)(II); o (dd) a una organización terrorista descrita en la cláusula (vi)(III), salvo que el actor pueda demostrar que no sabía o que razonablemente no debía saber que la actividad ayudaría a la actividad de la organización terrorista. Esta cláusula no se aplicará a cualquier soporte material que un extranjero proporcionó a una organización o a un sujeto que realizó actividad terrorista, si el Secretario de Estado, después de consultar con el Fiscal General, o si el Fiscal General, después de consultar con el Secretario de Estado, concluye en su sola e incuestionable discreción, que esta cláusula no debe ser aplicada.”; y (G) añadiendo al final la siguiente nueva cláusula:

(vi) Definición de organización terrorista. —Como se usa en la cláusula (i)(VI) y en la cláusula (iv), el término “organización terrorista” significa una organización—

(I) Designada bajo la sección 219;

(II) Otras designadas, bajo publicación en el Registro Federal, por el Secretario de Estado en consulta con o bajo el requerimiento del Fiscal General, como organización terrorista, luego de encontrar que la organización se involucra en actividades descritas en las subcláusulas (I), (II), o (III) de la cláusula (iv), o que la organización proporciona material para apoyar futura actividad terrorista; o

(III) Grupo de dos o más individuos, organizados o no, que se involucren en actividades descritas en la subcláusula (I), (II), o (III) de la cláusula (iv); y (2) “adicionando al final el siguiente nuevo subpárrafo: (F) Asociados con organizaciones terroristas. —Cualquier extranjero que el Secretario de Estado, luego de consulta con el Fiscal General, o que el Fiscal General, luego de consulta con el Secretario de Estado, determine que ha estado asociado con una organización terrorista y que intente, mientras esté en Estados Unidos, involucrarse, solo, principal o incidentalmente, en actividades que puedan poner en peligro el bienestar, o la seguridad de Estados Unidos, es inadmisibles”.

Contenido del acto legislativo

Respecto a ciertos derechos

• Inviolabilidad de la correspondencia.

El proyecto introduce un aparte al artículo 15 constitucional, que consagra la inviolabilidad de la correspondencia, con el cual permite la restricción de este derecho exclusivamente en casos de terrorismo. Será una Ley Estatutaria la que reglamente la forma en que tal restricción deba operar.

• Respecto a la detención con fines de identificación y los allanamientos con control posterior.

En el artículo 28 de la Constitución Política se adiciona un inciso mediante el cual se dispone que autoridades administrativas podrán realizar detenciones con fines de identificación y registros domiciliarios,

con aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación y control judicial posterior, exclusivamente en casos de terrorismo. Esta facultad será también regulada mediante Ley Estatutaria.

Situación actual de la detención y el allanamiento

Análisis a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Indica la Corte Constitucional en Sentencia C-024/94 que “la detención preventiva consagrada en el artículo 28 superior no puede confundirse con la detención preventiva o prisión provisional decretada por el funcionario judicial, una vez que el detenido pasa a su disposición. En efecto, mientras que la segunda se efectúa por un funcionario judicial, como medida de aseguramiento, dentro de un proceso judicial, contra una persona contra quien obran indicios de su responsabilidad por la comisión de un hecho punible, la otra es una medida administrativa con estrictas limitaciones temporales que se autoriza a tomar debido a la urgencia de los hechos y por fuera del proceso penal en sentido estricto. Y tampoco debe confundirse esta detención preventiva derivada de la aprehensión material y con el fin de verificar ciertos hechos con la retención administrativa existente en el artículo 28 de la Constitución de 1886 y que, con justa razón, fue severamente criticada por la Asamblea Constituyente a punto de establecerse su supresión en el derecho constitucional colombiano. Mientras que la segunda permitía al Gobierno retener hasta por diez días por una orden administrativa a aquellas personas contra quienes hubiere indicios de que atentaban contra la paz pública, la primera es una medida de policía estrictamente limitada a la verificación de ciertos hechos. (...) la detención preventiva permite aprehender por un tiempo máximo estrictamente determinado a un ciudadano con el fin de verificar ciertos hechos. Esta facultad existe en la mayoría de las constituciones democráticas de la postguerra puesto que se considera que es un instrumento necesario para que las autoridades policiales cumplan con su papel precautelativo y su deber constitucional de mantener el orden público, condición necesaria para el libre ejercicio de las libertades democráticas...”.

Procede entonces la Corte a analizar las “características constitucionales de la detención preventiva regulada por el inciso segundo del artículo 28, las cuales derivan de la naturaleza excepcional de este tipo de aprehensiones y del régimen constitucional de la policía en un Estado social de derecho.

En primer término, la detención preventiva gubernativa tiene que basarse en razones objetivas, en motivos fundados. Esta exigencia busca tanto proteger los derechos ciudadanos contra injerencias policiales arbitrarias como permitir que la legitimidad de la aprehensión pueda ser controlada tanto por los superiores del funcionario que la practicó como por las autoridades judiciales y los organismos de vigilancia y control del Estado (...)

En segundo término, la detención preventiva debe ser necesaria, esto es, debe operar en situaciones de apremio en las cuales no pueda exigirse la orden judicial, porque si la autoridad policial tuviera que esperar a ella para actuar, ya probablemente la orden resultaría ineficaz. Por eso, sólo en aquellos casos en los cuales se deba proceder con urgencia para no perjudicar la investigación judicial o cuando la demora implique un peligro inminente, podrá la autoridad policial proceder a una detención preventiva sin orden judicial. Estaríamos frente a una detención arbitraria si no se dan estas situaciones de urgencia o de evidente peligro, y las autoridades policiales deciden detener preventivamente, incluso con motivo fundado, simplemente por eludir el control judicial previo o ahorrar tiempo o trabajo. Esto significa que la retención sólo es constitucionalmente legítima si es la única alternativa para que la Policía pueda cumplir de manera adecuada sus deberes constitucionales. Admitir otra interpretación sería convertir la excepción —detención sin orden judicial— en la regla.

En tercer término, esta detención preventiva tiene como único objeto verificar de manera breve los hechos relacionados con los motivos fundados de la aprehensión o la identidad de la persona y, si es el caso, poner a disposición de las autoridades judiciales competentes

a la persona aprehendida para que se investigue su conducta. Es pues una aprehensión material con estrictos fines de verificación a fin de constatar si hay motivos para que las autoridades judiciales adelanten la correspondiente investigación.

En cuarto término, esta facultad tiene estrictas limitaciones temporales. La detención preventiva tiene un límite máximo que no puede en ningún caso ser sobrepasado: antes de 36 horas la persona debe ser liberada o puesta a disposición de la autoridad judicial competente. (...).

... en quinto término... Debe tener en cuenta la gravedad del hecho y no se puede traducir en una limitación desproporcionada de la libertad de la persona (...).

En sexto término, como es obvio, para estos casos se aplica plenamente el derecho de *Habeas Habeas* (...).

En séptimo término, esas aprehensiones no pueden traducirse en la práctica en una violación del principio de igualdad de los ciudadanos (...).

En octavo término, reitera la Corte, que la inviolabilidad de domicilio tiene estricta reserva judicial (...).

En noveno término, la persona objeto de una detención preventiva no sólo debe ser “tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano” (artículo 10-1 Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, CP artículo 5°) sino que además se le deberá informar de las razones de la detención y de sus derechos constitucionales y legales (...).

Finalmente, y como es obvio en un Estado social de derecho en donde la administración está sometida al principio de legalidad, la regulación de las detenciones preventivas es materia legal, a fin de que se establezcan las formalidades que debe reunir toda detención preventiva y se delimiten los eventos y motivos en los que ella puede operar”.

Concluye la Corte el análisis señalando que “por todo lo anterior, corresponde a la Procuraduría General de la Nación, al Defensor del Pueblo y Personeros Municipales, a las autoridades judiciales y a los órganos de control interno de la propia Policía vigilar de manera permanente que las detenciones preventivas o los allanamientos sin orden judicial se efectúen dentro de los marcos anteriormente establecidos”.

Viabilidad de la medida en el marco de la normativa internacional e interna

La redacción de la norma propuesta pretende solucionar el problema de las actuaciones que, aunque fundadas en motivos razonables, presentan una urgencia tal que hace indispensable la inmediata actuación de los funcionarios de policía judicial, pero siempre con respeto a las normas nacionales e internacionales. Para encontrar la adecuación a ellas vale la pena recordar la jurisprudencia de la Corte citada arriba, en la cual reconoce la existencia de una detención preventiva que puede efectuarse sin orden judicial, bajo ciertas circunstancias y con el respeto a determinados principios allí enumerados. Así mismo, afirma el alto tribunal, legislación extranjera de Estados democráticos admite este tipo de actuaciones, lo cual es acorde con la normativa internacional.

“... estas retenciones administrativas están autorizadas por los instrumentos internacionales de derechos humanos, siempre y cuando exista un control judicial de la legitimidad de la misma, el cual puede ser posterior a la aprehensión material de la persona...”. (Corte Constitucional, Sentencia C-024/94).

• **Respecto a la creación de Unidades Especiales de policía judicial para investigación de terrorismo con participación de las fuerzas militares.**

Finalmente, se crean unas Unidades Especiales de Policía judicial que operarán, igual que las existentes actualmente, bajo la dirección y

coordinación del fiscal, pero que podrán ser integradas, además, por miembros de las Fuerzas Militares. Esta medida será igualmente reglada mediante ley estatutaria.

Para el adecuado funcionamiento de la Unidad, se establece que los integrantes de las fuerzas militares serán regidos por los mismos principios de responsabilidad que los demás. Ello para evitar que por el principio de obediencia debida, su responsabilidad sea diversa a la de los demás miembros de la Unidad, lo cual no tendría lógica alguna, en la medida en que todos estarían autorizados para realizar las mismas funciones y regidos por la misma coordinación y control en cabeza del fiscal.

En este sentido, ha reiterado la Corte que “no se entendería cómo se exima de responsabilidad al militar en servicio que ejecuta en detrimento de alguna persona una instrucción inconstitucional impartida por su superior” (Sentencia C-034/93).

Necesidad de la medida

Necesidad del país de contar con el concurso de las Fuerzas Militares en el mantenimiento del orden público y en la lucha contra el terrorismo, uno de los principales frentes actuales del manejo del mismo. A pesar de no tratarse el orden interno de una de las típicas funciones de las fuerzas militares en su origen, las circunstancias del país han llevado a que éstas colaboren en el restablecimiento del mismo desde hace décadas y deben seguir haciéndolo. Para ello debe otorgarse al Presidente la facultad de apoyarse en sus oficios. Si bien es cierto que el artículo 217 de la Constitución Política menciona como sus funciones la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional, lo es también que las menciona como funciones “primordiales” y no como las únicas. Y si bien es función del Presidente de la República el mantenimiento del orden público y siendo además el Supremo Comandante de las Fuerzas Militares, debe por ende admitirse que las requiere para el cumplimiento de tan alta exigencia constitucional.

Análisis a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Los argumentos de la Corte Constitucional sobre el tema de las facultades de policía judicial en las Fuerzas Militares han sido reiterativos, especialmente en los puntos que se indican a continuación.

– Objetivos constitucionales de las Fuerzas Militares (artículo 217 CP). Como se comentó antes, no es el control del orden público una de las funciones constitucionales “primordiales” de las fuerzas militares. El proyecto, por esto, dispone la modificación del numeral 4° del artículo 189 de la Carta Política.

– Prohibición de investigación o juicio de civiles por parte de la Justicia Penal Militar (artículo 213 CP). La Corte ha señalado que “De conformidad con el artículo 213 de la Constitución Política ‘En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la Justicia Penal Militar’. Asignar a los miembros de las fuerzas militares competencias en materia de policía judicial, cuya naturaleza investigativa se ha puesto de relieve en esta sentencia, conduce a configurar una hipótesis que la Constitución proscribe: que los civiles sean investigados por los militares”. (Sentencia C-034/93).

Que miembros de las Fuerzas Militares integren Unidades de Policía Judicial para el control del delito de terrorismo no implica en ningún momento que los civiles investigados y juzgados por tales hechos sean o vayan a ser investigados o juzgados por la Justicia Penal Militar. Tales labores corresponderán, como siempre, a la justicia ordinaria. Asunto distinto es que el Estado colombiano requiera del apoyo de personal militar para adelantar ciertas funciones en el transcurso de la investigación, y siempre bajo la coordinación del Fiscal. No hay labor de investigación ni de juzgamiento de la justicia penal militar a civiles en las actuaciones que los miembros de las fuerzas militares realicen dentro de la facultad de policía judicial que se les otorga. Se trata de una colaboración concreta con la justicia ordinaria, dada su especial situación frente al conflicto y no de la aplicación de la justicia penal militar a particulares.

Parece ser este, entonces, un tema motivo de confusión. Una cosa es que un civil sea investigado o juzgado por la justicia penal militar, sus tribunales y sus normas especiales, y otra muy distinta que ciertos miembros de las fuerzas militares colaboren con la justicia penal ordinaria para el recaudo de cierta información, en desarrollo de funciones concretas de policía judicial. En este caso, sobra decir, los tribunales, funcionarios, códigos y disposiciones, son los propios de la justicia ordinaria, no otros.

– Intromisión en la función jurisdiccional. La Corte ha reiterado que “la integración de las unidades de policía judicial con militares equivale a una intromisión de la administración en la función jurisdiccional”. Esto se ha afirmado en la medida en que se considera que la realización de detenciones administrativas, allanamientos, interceptaciones y recolección de pruebas en general son funciones jurisdiccionales. Sin embargo, la policía forma parte de estas unidades a pesar de no ser un órgano de la rama judicial. Estos funcionarios integrantes de las unidades de policía judicial cumplen las instrucciones del fiscal (él sí integrante de la rama judicial) y bajo su coordinación *colaboran* en la labor de recolección de información y datos que puedan luego constituirse como prueba dentro de un proceso. No les corresponde valorar tales medios, ni constituir las pruebas, su función es, por así decirlo, material.

– Violación del principio de igualdad. Delitos complejos como el terrorismo y organizaciones delincuenciales de tal índole requieren una especial respuesta del Estado. No se puede proteger a la sociedad colombiana de los ataques propios de este tipo de violencia, no se puede mantener el orden público en el territorio nacional con las mismas herramientas y acudiendo a los mismos métodos con los cuales se enfrenta a la delincuencia común. No hay violación del principio de igualdad en la medida en que a todo el que cometa el mismo tipo de delitos se le proporcionará el mismo tratamiento, y en la medida en que el Estado tendrá determinadas herramientas para controlar determinado tipo de delincuencia: La terrorista.

– Afectación del esquema de tendencia acusatoria del Proceso Penal. Las Unidades de Policía Judicial cumplen una labor específica en cierto estadio del proceso penal, en la investigación previa. Ejercen en ella sus funciones y de esta forma colaboran con el desarrollo del proceso. No altera ello el esquema de tendencia acusatoria que dispone nuestra legislación, sino que al contrario, atiende al mismo, para recabar información que será de utilidad en el transcurso de la investigación. Es partidaria de esta posición la Procuraduría General de la Nación cuando en defensa de la constitucionalidad del Decreto 1810 de 1992 afirma que “el artículo 251-4, dentro de las funciones específicas que corresponden al Fiscal General, lo autoriza para delegar transitoriamente las funciones de policía judicial a otros entes públicos, bajo su responsabilidad y dependencia funcional (...) el sistema acusatorio no se ve desvertebrado por atribuir a las Fuerzas Militares funciones de policía judicial, como quiera que la dirección y coordinación corresponde a la Fiscalía”.

– Se desvertebra la estructura de las Fuerzas Militares al ser el fiscal quien ejerce la coordinación de esta función. Responsabilidad bajo el principio de obediencia debida. Los miembros de las Fuerzas Militares que participen en las Unidades de Policía Judicial no estarán sujetos al principio de obediencia debida propio de sus labores como cuerpo militar del Estado, ya que para esta función específica el control y dirección estará en manos del Fiscal y por ende la estructura de la toma de decisiones varía y debe así variar el principio de responsabilidad. Se reitera, solamente para las funciones concretas ejercidas en el marco de estas Unidades de Policía Judicial para la lucha contra el terrorismo.

– Funcionarios de policía judicial pertenecientes a la Rama Ejecutiva por necesidades de imparcialidad e independencia. Es el Fiscal quien ejercerá la coordinación y el control de las labores de las Unidades de Policía Judicial; de esta forma se garantiza la imparcialidad y la independencia. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría

del Pueblo serán también entes garantes de las labores desempeñadas por estas Unidades. Para ello precisamente recibirán informes sobre las actuaciones que sus miembros realicen. Además, es el Presidente de la República el Supremo Comandante de las Fuerzas Militares y, en virtud de tal, acude a su ayuda para cumplir con el deber mayor de velar por el orden público en todo el territorio nacional.

Análisis de la responsabilidad por las acciones ejecutadas en el marco de estas facultades.

Análisis de la figura de la policía judicial, funciones y organización.

Son labores que cumplen los miembros de las Unidades de Policía Judicial las siguientes:

– Práctica de pruebas (artículo 84).

– Medidas de aseguramiento de pruebas (artículo 243).

– “Allegar documentación, realizar análisis de información, escuchar en exposición o entrevista a quienes considere pueden tener conocimiento de la posible comisión de una conducta punible” (artículo 314).

– “En los casos de flagrancia y en el lugar de su ocurrencia o cuando por motivos de fuerza mayor acreditada no pueda el Fiscal General de la Nación o sus delegados iniciar la investigación previa, los servidores públicos que ejerzan funciones de policía judicial podrán ordenar y practicar pruebas” (artículo 315).

– Practicar “pruebas técnicas o diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos...”, y “extender su actuación a la práctica de otras pruebas técnicas o diligencias que surjan del cumplimiento de la comisión” (artículo 316).

– Conocer a prevención de la investigación previa (...) aislar y proteger el sitio y a los testigos, así como para las demás medidas que sean conducentes” (artículo 317).

– “Cuando exista mérito para vincular a una persona o antes si lo requiere el funcionario judicial, quien cumpla la función de policía judicial hará entrega de las diligencias” (artículo 320).

Desarrollo de las medidas

El contenido de este acto legislativo requiere un serio y minucioso desarrollo legal, que permita poner en práctica las medidas que adopta. Para ello se presentarán diversas iniciativas, a través de las cuales se establecerán las herramientas que darán eficacia a esta iniciativa de lucha contra las organizaciones terroristas y de fortalecimiento de las instituciones del Estado.

Conclusiones

“Una de las finalidades básicas de las autoridades colombianas es la defensa de la integridad nacional y la preservación del orden público y de la convivencia pacífica, no sólo porque así lo establece expresamente el artículo 2° de la Carta, sino además porque esos elementos son condiciones materiales para que las personas puedan gozar de sus derechos y libertades. La Constitución busca entonces el fortalecimiento de las instituciones, para que éstas puedan cumplir efectivamente su misión constitucional de asegurar la convivencia pacífica perturbada por grupos armados que actúan al margen de la ley y atentan contra la vida, la libertad y los demás derechos y libertades de las personas residentes en Colombia (C.P. artículo 2°). Por ello esta Corte señaló que el Estado tiene el deber de “mantener la convivencia pacífica e instaurar un sistema jurídico-político estable, para constituir la protección a la vida como una de las obligaciones del gobernante sin las cuales no es posible la continuidad de la comunidad”, puesto que el derecho “sólo puede asegurar al individuo una esfera de libertad y protección contra la violencia a condición de reprimir, incluso con la fuerza, aquellas actividades violentas de los demás individuos que vulneran esa órbita de libertad”. En tales condiciones, es claro que en cumplimiento de su función primigenia de proteger a la población (C.P. artículo 2°), la Fuerza Pública debe desplegar sus actividades con la firmeza y la contundencia adecuadas para someter

a quienes subvierten el orden constitucional y desafían el principio democrático, según el cual se confía al Estado el monopolio del uso legítimo de las armas. Y en este campo, el Presidente tiene una responsabilidad esencial, pues no sólo le corresponde conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, sino que además, como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas que es, dirige la fuerza pública y conduce las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente (C.P. artículo 189 ordinales 3°, 4°, 5° y 6°)". (Sentencia C-251/02).

Este pronunciamiento de la Corte Constitucional, en el marco de la revisión de exequibilidad de la Ley 684 de 2001 resulta sobremanera oportuna para concluir la exposición que nos ocupa. Es directa la responsabilidad del Presidente de la República en el manejo del orden público. Para ello debe poder contar con las fuerzas del Estado que pueden colaborar en el cumplimiento de esta misión de forma eficaz. El derecho a la vida es el pilar fundante de un Estado Social y Democrático de Derecho. La dignidad humana ha sido consagrada como valor esencial de nuestro Estado en la Carta Política. Sin estos núcleos esenciales los que resultan inicial y directamente atacados por las acciones terroristas y son estos los que se quieren salvaguardar. Para ello, el Estado colombiano requiere unas instituciones fuertes, que rodeen al Presidente de la República en el cumplimiento de tan alta

misión con la nación y que le presten su apoyo, su concurso, para que la prevención y el control permitan que actuaciones de esta delincuencia de gran impacto dejen de ser constante ataque contra la paz y el orden en nuestra sociedad.

Cordialmente,

El Ministro del Interior y de Justicia,

Fernando Londoño Hoyos.

La Ministra de Defensa y Seguridad Nacional,

Marta Lucía Ramírez de Rincón.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 24 de abril del año 2003 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de Acto legislativo número 223 con su correspondiente exposición de motivos, por los doctores Fernando Londoño Hoyos y Martha Lucía Ramírez de Rincón.

• El Secretario,

Angelino Lizcano Rivera.