



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XII - Nº 186

Bogotá, D. C., martes 6 de mayo de 2003

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL 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.

Bogotá, D. C., 6 de mayo de 2003

Doctor

JAVIER RAMIRO DEVIA ARIAS

Presidente Comisión Primera

CAMARA DE REPRESENTANTES

Bogotá.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Presidencia de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes nos permitimos rendir ponencia favorable para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 223 de 2003 Cámara, *por medio del cual se modifican los artículos 15, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia, para enfrentar el terrorismo.*

Antecedentes

Al revisar decretos expedidos bajo estados de excepción la Corte Constitucional en uno de sus fallos definió el terrorismo como: *“un delito dinámico y se diferencia por tanto de los demás tipos. Como conducta responde a unas características diferentes de cualquier tipo penal, por lo siguiente: Primero, es pluriofensivo pues afecta o puede llegar a afectar varios bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento penal. Segundo, obedece a organizaciones delincuenciales sofisticadas. Tercero, el terrorista demuestra con su actitud una insensibilidad frente a los valores superiores de la Constitución Política, que son un mínimo ético,*

al atentar indiscriminadamente contra la vida y dignidad de las personas.” (Corte Constitucional, Sent. mar. 30/93 C-127, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Más adelante, en junio de 1996, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia conceptuó que *“el interés jurídico que se pretende proteger con el tipo penal de terrorismo y los demás relacionados con él, es la seguridad pública, de modo que no se trata de un delito político, o que deba perseguir fines de esa clase, pues bien puede darse por razones religiosas o raciales, o como enfrentamiento entre la delincuencia común, o simplemente por crear anarquía o desorden. Así las cosas, es posible que con un acto terrorista se persiga atacar a una determinada persona, familia o entidad, sin que por eso el hecho pierda esa especial connotación; o dicho de otra manera, una acción realizada con un fin particular, puede llevar implícito el carácter terrorista.”*

En España, la ley señala como finalidad de las organizaciones terroristas *“subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública”*. (Artículo 571 Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, Sección Segunda “De los Delitos de Terrorismo”.) Esta ley, agrava las penas de delitos, cometidos por dichos grupos.

Colombia ha sido, de acuerdo con las definiciones y los propósitos de las organizaciones terroristas descritos anteriormente, víctima de los fenómenos de perturbación del orden público que se han agravado considerablemente en los últimos tiempos, por los actos delictivos de esos grupos que atentan contra la vida e integridad de niños, civiles, funcionarios del Estado, dirigentes políticos y sindicales, intelectuales, entre otras personas; atentan contra la libertad de los ciudadanos, con el secuestro de candidatos a Alcaldías y Corporaciones Públicas de elección popular, con fines desestabilizadores de las instituciones democráticas.

El Gobierno ha puesto a consideración del Congreso de la República un proyecto de acto legislativo mediante el cual se pretende dotar al Estado de instrumentos permanentes que permitan

luchar eficazmente contra el flagelo del terrorismo. Lo anterior supone una limitación o modulación de algunos derechos fundamentales con miras a garantizar el bien supremo de la seguridad nacional.

Los ponentes nos apartamos del articulado porque la propuesta tal como fue hecha por el Gobierno implicaría restricciones permanentes a los derechos fundamentales, los cuales por ser Colombia un Estado Social de Derecho, consagra y protege de manera directa. Además, dentro del bloque de constitucionalidad el Estado colombiano está obligado a respetar los tratados internacionales que ha suscrito y ratificado.

Parte de estos controles consisten en la temporalidad de la vigencia de tales mecanismos por el término de tres años, contados a partir de la fecha en que entre en vigencia la ley estatutaria que los desarrolle, prorrogable con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Congreso. Consideramos que ese tiempo es razonable para superar la situación crítica de terrorismo que nos viene afectando.

Otra de las garantías que ofrece este acto legislativo es que todos los instrumentos que se otorgan para combatir el terrorismo deben ser regulados posteriormente por una ley estatutaria la que, de acuerdo con el artículo 153 de la Constitución, requiere para su aprobación lo siguiente: *“mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.”* Adicionalmente, el artículo precitado establece una revisión previa por parte de la Corte Constitucional de la exequibilidad del proyecto. Además, cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Igualmente, y a manera de control, la ley estatutaria deberá definir cuáles son las autoridades administrativas que podrán adoptar estas medidas, con qué requisitos y en qué condiciones se ejercerán esas facultades. Significa lo anterior que una decisión adoptada en contravía a lo dispuesto por la ley estatutaria y por el acto legislativo, no podrá tener efectos jurídicos y el responsable estará sujeto a las sanciones que la ley establezca, en el ámbito disciplinario y penal.

Adicionalmente, hemos previsto en el articulado propuesto por los ponentes un papel preponderante de la Procuraduría General de la Nación, en su calidad de garante de los derechos de las personas, y como representante de la sociedad. A más de lo anterior, se ha establecido un severo régimen de responsabilidad para los funcionarios del Ministerio Público y del poder judicial que incumplan con el deber de control que el acto legislativo les impone.

Medidas para enfrentar el terrorismo internacional

Se han sugerido numerosas medidas para enfrentar el fenómeno terrorista. El grueso de las mismas se basan en la disposición, por parte del Estado, de la efectiva voluntad de enfrentar el terrorismo.

El incremento de la efectividad de las acciones antiterroristas estatales no debe implicar, en ningún caso, el recorte a las libertades individuales, ni mucho menos el recurso del Estado al terror, aun cuando esté en disponibilidad para emplearlo; esta limitación, llamada por algunos “autorrestricción ilustrada”, va más allá de cuestiones morales para alcanzar otras de índole estratégica: el aumento de la espiral de violencia y la conformación de un círculo vicioso de terror y contraterror. El aumento de la efectividad de las acciones antiterroristas del Estado sería obtenible

no a costa de esas libertades, sino generando recursos humanos más eficientes; una adecuada disponibilidad de recursos técnicos; finalmente, un Poder Judicial eficaz e independiente.

Luego de la matanza de los deportistas israelíes en las olimpiadas de Munich en 1972, la Asamblea General de la ONU también intentó abordar la cuestión terrorista, incluyéndola en su orden del día con la siguiente fórmula: “Medidas para la prevención del terrorismo internacional que pone en peligro o destruye vidas humanas inocentes y compromete la libertad fundamental, y estudio de las causas que están en las bases de la forma del terrorismo y de los actos de violencia que tienen su origen en la miseria, la frustración, la injusticia y la desesperación, y que pueden llevar a alguna persona al sacrificio de la vida humana, incluso la propia, para intentar un cambio radical”.

El extenso texto de la citada orden del día reflejó las dificultades del tratamiento del fenómeno terrorista en el marco de la ONU, dado que mientras algunos Estados enfatizaban en la necesidad de contar con medidas preventivas y represivas, otros focalizaban en el análisis de sus causas, politizando el análisis al transformarlo en un debate económico y social internacional. Con este antecedente no debe sorprender que la resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1983 por pedido del Gobierno colombiano, condenando al terrorismo en todas sus expresiones, tampoco haya redundado en avances concretos. A partir de esta realidad y con la escasez de instrumentos efectivos disponibles se han sugerido, entre otros, la Convención sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de lesa humanidad, aprobada por la Asamblea de la ONU el 26 de noviembre de 1968; o la Convención sobre la detención y juzgamiento de los crímenes de guerra y de lesa humanidad, aprobada por la Asamblea de la ONU el 3 de diciembre de 1973.

Luego de la ola de atentados terroristas de mediados de 1994, acontecidos en Buenos Aires (sede de la AMIA) y Londres, el Gobierno argentino impulsó en ese organismo una serie de propuestas que incluían la revisión de la Convención de Viena en lo referente a la inmunidad de los diplomáticos; la constitución de una unidad antiterrorista multilateral que facilite la cooperación de todas las partes interesadas y, concretamente ante el Consejo de Seguridad, el encuadre del terrorismo dentro del capítulo VII de la Carta del organismo, como una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Tampoco en esa ocasión los resultados obtenidos fueron satisfactorios. El 29 de julio de 1994 el Consejo de Seguridad elaboró una declaración en la cual se limitaba a expresar su condolencia y simpatía con las víctimas del accionar terrorista, instando a “fortalecer la cooperación internacional para adoptar medidas completas y efectivas que prevengan, combatan y eliminen todas las formas de terrorismo que afectan a la comunidad internacional en su totalidad”.

Sin embargo, el 23 de noviembre de ese mismo año la Sexta Comisión de la Asamblea General de la ONU adoptó, bajo presidencia Argentina de los grupos de trabajo, una declaración más específica, relacionada a medidas para eliminar esta amenaza transnacional; los Estados firmantes repudiaron sin condicionamientos todos los actos, métodos y prácticas terroristas, calificándolas de criminales e injustificables, donde sea y por quien sea. Para evitar que las disposiciones de esa declaración sean sólo enunciativas, el documento recuerda a los Estados no

participar, organizar, instigar o alentar cualquier forma de terrorismo más allá de sus fronteras; colaborar entre sí mediante intercambios informativos; aprehender, enjuiciar o extraditar a los responsables de la ejecución de actos terroristas en terceros Estados, y armonizar sus respectivas legislaciones en estos temas.

La concientización acerca de la peligrosidad de los actos terroristas desde los hechos ocurridos el 11 de septiembre del pasado año, produjeron muchos efectos, entre ellos los legales, ya que los Estados Unidos reformaron su sistema, lo endurecieron para evitar un mal mayor o similar en el futuro, y la división entre los países que amparan o no al terrorismo.

La Acción de la Comunidad Internacional contra el terrorismo, conforme a su misión en las Naciones Unidas

La Organización de las Naciones Unidas ha tomado un rol activo en la lucha y prevención del terrorismo. En el ámbito de Naciones Unidas el tópico en cuestión ha sido abordado por sus tres órganos principales (Asamblea General, Consejo de Seguridad, Consejo Económico y Social).

Con este fin, se han puesto en marcha diferentes proyectos, convenciones y comités, y se han aprobado también varias resoluciones.

“La comunidad internacional ha intentado resolver la cuestión del terrorismo internacional”. Las Naciones Unidas ha tomado un rol activo en la lucha y prevención del terrorismo. En varias de sus resoluciones ha plasmado su posición contra el terrorismo, especialmente el terrorismo internacional.

“La Asamblea General, en su vigésimo quinto período de sesiones, celebrado en 1970, aprobó el principio de que todo Estado tenía el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la realización de dichos actos”.

Posteriormente, la Asamblea General estableció un Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional, que presentó un informe a la Asamblea en 1979. Además, se han concertado acuerdos sobre algunos delitos concretos que los terroristas cometen con frecuencia, a menudo con el objeto de llamar la atención de la comunidad internacional.”

“El Consejo de Seguridad hizo referencia a los tratados internacionales pertinentes al condenar inequívocamente todos los actos de secuestro y de toma de rehenes e instó a que se desarrolle aún más la cooperación internacional entre los Estados para la formulación y adopción de medidas eficaces que se ajusten a las normas del derecho internacional, a fin de facilitar la prevención, el enjuiciamiento y el castigo de todos los actos de secuestro y toma de rehenes como manifestaciones de terrorismo internacional.”

Así mismo, insta a los estados a desarrollar métodos de detección de explosivos y otras sustancias nocivas que puedan provocar muertes y lesiones, contrarrestar la financiación de terroristas y de organizaciones terroristas, aumentar la capacidad de los gobiernos para prevenir e investigar los ataques terroristas y finalmente crear un Comité Especial con el objeto de que elabore un Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas, todo esto a fin de combatir y poner coto al terrorismo.

En 1996 la Asamblea General, en su Resolución 51/210 del 17 de diciembre, decidió establecer un Comité *ad hoc* con el propósito de elaborar una convención internacional para la supresión de los actos terroristas realizados con bombas y, subsecuentemente, una convención internacional para la supresión de los actos de terrorismo nuclear, para complementar dichas herramientas internacionales existentes, y luego abordar medios para desarrollar un marco legal de mayor alcance. Este mandato continuó siendo renovado y revisado anualmente por la Asamblea General en sus resoluciones acerca del Tópico “Medidas para eliminar el Terrorismo Internacional”. El mandato del Comité *ad hoc* es posteriormente encuadrado dentro de las siguientes declaraciones adoptadas por la Asamblea General:

– Declaración acerca de las medidas para eliminar el terrorismo internacional. Res. 49/60 del 9 de diciembre de 1994; y

– Declaración complementaria de la Declaración de 1994 acerca de las medidas para eliminar el terrorismo internacional. Res. 51/210 del 17 de diciembre de 1996.

Bajo los términos establecidos por la Resolución 55/158 adoptada el 12 de diciembre del 2000 (párrafo operativo número 13 de la Asamblea General, el Comité *ad hoc* debe continuar trabajando para la elaboración de una convención de mayor alcance acerca del terrorismo internacional y debe mantener sus esfuerzos para resolver las cuestiones principales relacionadas a la elaboración de un proyecto de resolución sobre la reunión de una Convención Internacional para la Supresión de los Actos de Terrorismo Nuclear. Y debe continuar en su agenda el desafío de conseguir la realización de una conferencia de alto nivel bajo los auspicios de las Naciones Unidas para formular una respuesta conjunta organizada de la comunidad internacional al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones. Desde su creación, el Comité *ad hoc* ha negociado numerosos textos. Como resultado se han adoptado dos tratados:

- Convención Internacional para la Supresión de Actos Terroristas, realizados con Bombas, adoptada por la Asamblea General en su Res. 52/164 del 15 de diciembre de 1997; y

- Convención Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 54/109 del 9 de diciembre de 1999.

Después de los acontecimientos del 11 de septiembre antes nombrados, el Consejo de Seguridad redactó las Resoluciones 1373 y 1368.

Para finalizar, destacamos que día a día, los acontecimientos nos llevan mucho más allá del terrorismo que nos es conocido. Es imperioso que la comunidad internacional acuerde el significado del terrorismo, su definición política, a pesar de las diferentes culturas, para así teniendo una misma concepción mundial del terrorismo se lo pueda desechar de la faz de la Tierra.

El terrorismo en los pactos internacionales sobre derechos humanos

El derecho internacional público está integrado por preceptos y principios materiales aceptados por la comunidad internacional, denominados *ius cogens*.

El profesor Eduardo Suárez, define el *ius cogens* como:

“Aquellos principios que la conciencia jurídica de la humanidad, revelada por sus manifestaciones objetivas, considera como absolutamente indispensable para la coexistencia y la solidaridad de la comunidad internacional en un momento determinado de su desarrollo orgánico.”

La Corte Constitucional en sentencia sobre la exequibilidad del Protocolo I adicional de los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, estableció que los Protocolos hacen parte del *Ius Cogens* y que en ellos están consagradas las garantías fundamentales para la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales. Estas garantías se encuentran definidas en el artículo 4° del Protocolo II, así:

Artículo 4 (Garantías fundamentales)

1. Todos aquellos que no tomen parte directa o que hayan dejado de tomar parte en las hostilidades, tanto si su libertad ha sido restringida como si no, tienen derecho al respeto a su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas. En todas circunstancias recibirán un trato humano, sin ninguna distinción que les perjudique...

2. Sin perjuicio para las líneas generales de lo que antecede, quedan prohibidos en el presente y en el futuro, en todo lugar y ocasión, los siguientes actos contra aquellos a quienes se refiere el párrafo 1°:

a) La violencia contra la vida, la salud y el bienestar físico o mental de las personas, especialmente el asesinato, así como los tratos crueles, como las torturas, mutilaciones o cualesquiera formas de castigo corporal;

...

d) Los actos de terrorismo;

...

h) Las amenazas de llevar a cabo cualquiera de los actos anteriores.

En respuesta, la comunidad internacional reconoció que determinadas conductas merecen un tratamiento especial por atentar contra la dignidad inherente a la persona, pues todos los derechos se derivan de su respeto, como se desprende del segundo considerando del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En este sentido, el artículo II de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su Resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948, que entró en vigor el 12 de enero de 1951, de conformidad con el Artículo XIII, se establece:

En la presente convención, se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrado con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal:

a) Matanza de miembros del grupo;

b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;

c) Sometimiento internacional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;

d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;

e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

Y el Artículo IV, como complemento del anterior, consagra:

Las personas que hayan cometido genocidio o cualquiera de los otros actos enumerados en el Artículo III, serán castigadas, ya se trate de gobernantes, funcionarios o particulares.

También el Convenio de Ginebra IV del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, adoptado mediante la Ley 5ª de 1960, dice:

“A este respecto se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

a) Los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios”.

Es igualmente pertinente citar al respecto la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad de noviembre de 1968, la Convención sobre Prevención y Represión del Terrorismo que tuvo lugar en Washington en febrero de 1971, la resolución adoptada al respecto por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 18 de diciembre de 1972, la Resolución 3074 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de diciembre de 1973, sobre los Principios de Cooperación Internacional de la Identificación, Detención, Extradición y Castigo de los culpables de Crímenes de Guerra o de Crímenes de Lesa Humanidad, la Convención Europea para la represión del terrorismo celebrada en Estrasburgo en mayo de 1976 y la resolución contra el terrorismo, adoptada el 12 de abril de 1978 en Luxemburgo, entre otros.

En conclusión, la comunidad internacional ha reconocido en forma unánime y reiterada que el terrorismo es un delito que por ser atroz tiene un trato distinto.

Tratamiento del terrorismo en el derecho comparado

La Constitución española, en el artículo 13.3 dispone que quedan excluidos de la extradición los delitos políticos y al mismo tiempo distingue el delito político de los actos de terrorismo, de la siguiente forma:

13.3 La extradición sólo se concederá en cumplimiento de un tratado o de la ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, **no considerándose como tales los actos de terrorismo.** (Negrillas no originales).

El derecho comparado recogió el trato especial que al delito de terrorismo le ha dado la comunidad internacional, y es así como en el artículo 55.2 de la Constitución española relativo a la suspensión de los derechos y libertades, se establece una excepción aplicable en forma exclusiva a la actuación de “bandas armadas o elementos terroristas”, independientemente de las restricciones consagradas para los estados de excepción, de la siguiente forma:

55.2 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.

El tratamiento constitucional del delito de terrorismo en España se centra en la Ley Orgánica 9ª de 26 de diciembre de 1984, que en su artículo 1º hace referencia a los delitos cometidos por “bandas armadas o elementos terroristas”.

Sobre la interpretación de la disposición constitucional ya transcrita –artículo 55.2 de la Constitución española–, el Tribunal Constitucional, expresó al respecto:

El propio constituyente ha sido consciente de la existencia, como problema actual, del terrorismo y del propio peligro que el mismo implica para la vida y la integridad de las personas y para el propio orden democrático. Por ello ha introducido en el artículo 55.2 una habilitación al legislador, para establecer un régimen específico de suspensión de determinados derechos fundamentales con la finalidad de facilitar las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas, posibilidad de suspensión de derechos que la Constitución ha estimado como necesaria para el propio sostenimiento del Estado Democrático de Derecho, y que refleja, además, experiencias realizadas en los países europeos afectados también por fenómenos terroristas. Esta prevención constitucional demuestra, sin necesidad de mayor argumentación adicional, el reconocimiento *ex Constitutione* de la razonabilidad y no arbitrariedad de la existencia de esa diferenciación de trato respecto al goce de determinados derechos constitucionales en ciertas situaciones cuando se trata de facilitar la investigación de unos delitos de especial gravedad en relación con la vida e integridad física de las personas y de especial trascendencia para la subsistencia del orden democrático constitucional. En consecuencia la existencia de esta normativa legal no supone violación alguna del derecho a la igualdad.

Este principio había sido consagrado ya por la ley irlandesa contra el terrorismo de 1973, la ley provisional británica sobre prevención del terrorismo de 1974, las diversas leyes alemanas para reformar el Código Penal y la legislación procedimental en materia de terrorismo y las leyes italianas contra el terrorismo de 5 y 28 de abril de 1978, entre otras, lo que prueba la intención estatal de recoger los principios internacionales.

Inexistencia de normas constitucionales para superar el terrorismo

Por la naturaleza del conflicto armado, muchas de nuestras regiones no cuentan con la presencia de la Fiscalía y de la justicia en general, que posibiliten el inicio de una investigación, el desarrollo de un proceso penal y mucho menos su culminación. Ahora bien, cuando esa presencia es posible, sobre todo en casos en que por su complejidad o ubicación geográfica presentan enormes dificultades, las autoridades judiciales no pueden colaborar en las funciones de policía judicial. Nos encontramos entonces en una sinsalida que amerita otorgarles dichas funciones a las Unidades Especiales de policía judicial adscritas a la Fiscalía

que, reiteramos, son quienes pueden acceder a las zonas que presentan los más graves problemas de orden público, que de esta forma serán solucionados jurídicamente.

En un Estado Social de Derecho como el colombiano, la solución al conflicto armado no puede fundamentarse exclusivamente en el uso de la fuerza. Por tanto, para que encontremos caminos adecuados, de naturaleza jurídica, para la superación de la alteración del orden público es necesario dotar a esas Unidades Especiales con funciones de policía judicial. De lo contrario la función asignada al Presidente de la República, relativa al manejo del orden público, es letra muerta.

Interceptación de comunicaciones, registro de domicilio y detención de personas

El tema de las comunicaciones constituye elemento vital en el accionar de los grupos terroristas. La organización de atentados, secuestros, conformación de células terroristas, entre otras formas delincuenciales perpetradas por estos grupos, dependen, sobre todo en su planificación, de redes comunicativas entre sus integrantes.

Los ponentes somos conscientes del gran avance que ha significado de nivel doctrinario la implantación de ciertas garantías ciudadanas que creemos deben conservarse y además reforzarse tal como lo proponemos en esta ponencia. Sin embargo, justo es reconocer que en situaciones absolutamente excepcionales debidamente reguladas por la Ley Estatutaria a la que hemos venido haciendo referencia y con la participación del Ministerio Público y del poder judicial como mecanismo de control, es posible limitar esas garantías. Por ello, en el texto propuesto adoptamos la posibilidad de interceptar las comunicaciones, registro de domicilios y detención de personas, sin previa orden judicial, pero, insistimos, bajo estrictos controles como los anteriormente mencionados.

Ahora bien: Tratándose de la detención de personas, es necesario precisar que la Ley Estatutaria debe señalar, como lo hará con las demás medidas, las circunstancias en que procede; frente a quienes opera; quiénes son las autoridades encargadas de efectuarla, entre otros condicionamientos. Los convenios internacionales prevén los parámetros aludidos para que la detención proceda con la garantía de los derechos fundamentales, muchos de los cuales, no sobra manifestarlo, están en nuestro ordenamiento superior. Bástenos citar el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, adoptado por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988, y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 9º y 10).

Además, el aprehendido puede hacer uso del derecho fundamental al *habeas corpus*, cuando considere que ha sido privado de su libertad ilegalmente o que esta se haya prolongado violando el término de las 36 horas establecidas en el artículo 28 superior.

Así, corresponderá al Congreso de la República, mediante Ley Estatutaria sujeta a control previo por la Corte Constitucional, determinar las circunstancias, los motivos, la manera de llevar a cabo las medidas propuestas; lo mismo que señalar los controles judiciales posteriores, para que no quede al arbitrio de la autoridad

administrativa ejecutar las medidas aludidas. Si estas autoridades llegaren a incurrir en abuso serán sancionadas de acuerdo con las disposiciones que para el efecto se expidan.

Además, la Constitución establece que *“las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, ...”* lo que claramente significa, reiteramos, que al momento de formular y aplicar unas medidas se deben garantizar esos bienes jurídicamente tutelados predicables no solamente de quienes son objeto de las mismas, sino de las personas que se pretenden proteger.

Funciones de Policía Judicial a Unidades Especiales Adscritas a la Fiscalía General de la Nación

Los ponentes circunscribimos el otorgamiento de funciones de Policía Judicial a Unidades Especiales creadas por la Fiscalía General de la Nación, y con el objeto de combatir el terrorismo, cuando ocurra una de estas circunstancias:

1. Que en el lugar no exista una autoridad judicial a la que se pueda acudir inmediatamente, o
2. Donde el acceso de los funcionarios ordinarios de Policía Judicial no sea posible por excepcionales circunstancias de orden público.

Los grupos armados al margen de la ley han logrado, no solamente obstaculizar la acción de la justicia, sino abstraerse de la misma por su accionar violento y la imposibilidad de los órganos judiciales de acceder a muchas de nuestras regiones por la falta de medidas de seguridad. Los miembros de las Fuerzas Militares que integren Unidades Especiales de policía judicial, única presencia del Estado en esos lugares, tienen que ser revestidos de funciones de policía judicial para colaborar con la justicia y hacerla eficaz.

Todos los integrantes de estos cuerpos conformados por la Fiscalía General de la Nación con funciones de policía judicial estarán sujetos al régimen ordinario. Con esto los ponentes queremos hacer énfasis en que, **sin excepción**, los miembros de las fuerzas militares estarán sujetos al mismo régimen de responsabilidad que los demás funcionarios.

Vigencia de las medidas propuestas

Como lo expusimos anteriormente, se adiciona un artículo nuevo que busca restringir la vigencia de estas facultades a tres años, prorrogables por un término igual con el voto favorable de dos tercios de los miembros del Congreso de la República. Como se anotó en la parte inicial de esta ponencia, los ponentes consideramos de vital trascendencia esta norma con el fin de respetar los derechos fundamentales de los individuos y garantizar su libre ejercicio en todo el territorio nacional.

El Ministerio de Defensa Nacional, según oficio del 30 de abril del año en curso, solicita a la comisión de ponentes la inclusión de un nuevo artículo mediante el cual se introduce una modificación al artículo 24 de la Constitución Política. Consideramos que se trata de un mecanismo excepcional de control que limita algunos derechos fundamentales y por esta razón preferimos que el Gobierno presente y sustente tal propuesta en el marco del debate que debe darse en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes.

Por último, y en consideración a que los ponentes introducimos un nuevo artículo, el título del Proyecto de Acto Legislativo será el siguiente:

Proyecto de Acto Legislativo número 223 de 2003 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 15, 28, 250 y se adiciona un artículo nuevo a la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo.

AUDIENCIA PUBLICA

Una vez abierta formalmente la audiencia pública el día 5 de mayo de 2003 a las 3:40 de la tarde, y después de la verificación del quórum deliberatorio, intervinieron los honorables Representantes Germán Varón, Telésforo Pedraza, Javier Ramiro Devia. Posteriormente se le concedió el uso de la palabra al Viceministro de Asuntos Políticos y Temática Internacional del Ministerio de Defensa Nacional, Andrés Mauricio Peñate Giraldo, quien expuso el contenido del proyecto y su filosofía. El Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes informó que se habían cursado invitaciones al señor Procurador General de la Nación, al señor Fiscal General de la Nación, al señor Defensor del Pueblo, quienes se excusaron en razón de los sucesos acaecidos en ese día en el departamento de Antioquia. Igualmente, fueron invitadas las ONG Minga, Corporación Arco Iris, Codhes, la Red de Iniciativas por la Paz, entre otras.

A continuación se concedió el uso de la palabra a los ciudadanos inscritos, los cuales intervinieron en el siguiente orden:

Ausberto Andrade Torres, quien renunció al uso de la palabra; Juan Carlos Truque, quien manifestó ser contador desempleado y está de acuerdo con la iniciativa siempre y cuando se le haga un seguimiento cercano y continuo a las facultades que se otorguen y además solicita que se haga una mayor difusión del proyecto porque los ciudadanos no lo conocen; José Antonio Paez, quien manifestó ser estudiante y desempleado y expresó que cree que las funciones de las autoridades no deben ampliarse y que la Procuraduría General de la Nación debería vigilar a las autoridades administrativas para garantizar que no se violen los derechos y finalmente expresó que deberíamos actuar como una unidad de fraternidad nacional; William Marmolejo Ramírez se presentó como presidente de la Junta de Acción Comunal de un barrio de la localidad de Usaquén, dijo no tener ninguna vinculación política e invitó a los congresistas a cerrar filas en torno al Gobierno, al proyecto que se está presentando, efectuando un seguimiento a las medidas que se adopten, y finalmente Gustavo Gallón Giraldo, quien manifestó pertenecer a una organización no gubernamental de derechos humanos e hizo saber que lamentaba profundamente la muerte del gobernador de Antioquia y su asesor de paz, al igual que la muerte de un promedio de 20 personas diarias que fallecían por razones políticas, 15 de ellas fuera de combate. Manifestó que no compartía las medidas propuestas porque el proyecto reduce las garantías de la población y adujo para ello esquemáticamente tres razones: considera que el proyecto es contrario a compromisos internacionales contraídos por el Gobierno de Colombia y su aprobación daría lugar a demandas ante tribunales internacionales especialmente porque en decisión adoptada el 25 de abril del presente año por la Organización de las Naciones Unidas, se recomendó al Gobierno colombiano no otorgar funciones de policía judicial a las fuerzas militares por cuanto estas facultades podrían conducir a violación de los

derechos humanos. Así mismo, hizo saber que recomendaciones en el mismo sentido han sido expuestas por diversos relatores de las Naciones Unidas contra la tortura, la ejecución sumaria y la independencia de jueces y abogados en diversas épocas. En igual sentido se ha pronunciado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su tercer informe sobre Colombia.

El segundo punto es que encuentra en la exposición de motivos del proyecto las dos razones siguientes: es contradictorio en la medida en que dicha exposición reconoce que la legislación excepcional que ha adoptado Colombia, no ha rendido ningún fruto y se ha agravado la situación de derechos humanos en el país, y que el Gobierno contra toda lógica pretende ahora volver esa legislación permanente.

Y el tercer punto: Cuando se revisa la legislación internacional invocada en la exposición de motivos, no se encuentran las medidas que prohija el proyecto y se echan de menos los pronunciamientos de las entidades de derechos humanos de Europa respecto de ese tipo de legislación.

En este estado el Presidente de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dio por terminada la audiencia, dejando constancia de las múltiples invitaciones que se cursaron para la participación en la misma.

Dejamos constancia en esta ponencia de los argumentos expuestos en la audiencia pública, como mecanismo de participación ciudadana en la actividad legislativa.

De los honorables Representantes:

Javier Ramiro Devia Arias, Telésforo Pedraza Ortega, Gina María Parody D'Echeona, Jesús Ignacio García Valencia, no firmó; *Zamir Silva Amín, Armando A. Benedetti V.*, honorables Representantes a la Cámara.

Con base en lo anterior, el texto definitivo que ponemos a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes es el siguiente:

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO
DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 223
DE 2003 CAMARA**

*por medio del cual se modifican los artículos 15, 28, 250
y se adiciona un artículo nuevo a la Constitución Política
de Colombia, para enfrentar el terrorismo.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTICULO 1°. 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 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 y condiciones en que autoridades administrativas que ella señale, sin previa orden judicial, puedan restringir este derecho, con aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación y control judicial posterior dentro de las 36 horas siguientes, exclusivamente para casos de terrorismo. Al iniciar cada período de sesiones el Gobierno rendirá informe al Congreso sobre el uso que se haya hecho de estas funciones y este podrá promover moción de censura contra el ministro o ministros que sean responsables políticamente del mal uso que se haya hecho de las mismas. Los funcionarios de la Procuraduría o del poder judicial que no ejerzan debidamente los controles a que se refiere este artículo incurrirán en pérdida del empleo, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.**

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.

ARTICULO 2°. 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 dentro de las 36 horas siguientes, exclusivamente en casos de terrorismo. Al iniciar cada período de sesiones el Gobierno rendirá informe al Congreso sobre el uso que se haya hecho de estas funciones y este podrá promover moción de censura contra el ministro o ministros que sean responsables políticamente del mal uso que se haya hecho de las mismas. Los funcionarios de la Procuraduría o del Poder Judicial que no ejerzan debidamente los controles a que se refiere este artículo incurrirán en pérdida del empleo, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

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.

ARTICULO 3°. El artículo 250 de la Constitución Política tendrá un párrafo 2° del siguiente tenor:

...

Parágrafo 2°. Para combatir el terrorismo y en aquellos sitios del territorio nacional donde no exista una autoridad judicial a la que se pueda acudir en forma inmediata o donde el acceso de los funcionarios ordinarios de policía judicial no sea posible por excepcionales circunstancias de orden público, 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 pertenecientes a las Fuerzas Militares se registrarán, sin excepción, por los mismos principios de responsabilidad que los demás miembros de la Unidad Especial.

ARTICULO 4°. La Constitución Política tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo nuevo. Las funciones a que se refieren los artículos 15 inciso tercero, 28 inciso segundo y el parágrafo segundo del artículo 250 que se introducen por el presente acto legislativo

se conferirán por el término de 3 años contados a partir de la fecha en que entre en vigencia la ley estatutaria que los desarrolle. Sin embargo, el Congreso en pleno podrá prorrogar su vigencia por una sola vez y por el mismo término con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

ARTICULO 5°. *Vigencia.* El presente acto legislativo empezará a regir a partir de su sanción y promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Proponemos se le dé primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 223 de 2003 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 15, 28, 250 y se adiciona un artículo nuevo a la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo.

De los honorables Representantes:

Javier Ramiro Devia Arias, Telésforo Pedraza Ortega, Gina María Parody D'Echeona, Jesús Ignacio García Valencia, no firmó; Zamir Silva Amín, Armando A. Benedetti V., honorables Representantes a la Cámara.