



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO XII - Nº 205

Bogotá, D. C., jueves 15 de mayo de 2003

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 223 DE 2003 CAMARA

*por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28, 250 y se adiciona un artículo nuevo a la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo.*

Bogotá, D. C., 15 de mayo de 2003

Doctor

JAVIER RAMIRO DEVIA ARIAS

Presidente Comisión Primera

CAMARA DE REPRESENTANTES

Bogotá.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que nos hiciera la Presidencia de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes nos permitimos rendir ponencia favorable para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo número 223 de 2003 Cámara *por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28, 250 y se adiciona un artículo nuevo a la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo.*

#### Antecedentes

El proyecto de acto legislativo fue puesto a consideración de la honorable Cámara de Representantes por la Ministra de la Defensa Nacional Martha Lucía Ramírez de Rincón y el Ministro del Interior y de Justicia Fernando Londoño Hoyos quienes en la exposición de motivos manifestaron:

“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”.

Agregan que: “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 éstas 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.”

#### 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, aún 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 EEUU 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 ACCION DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL CONTRA EL TERRORISMO, CONFORME A SU MISION 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 Resolución 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 Resolución 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 Nro. 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 Resolución 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 4º 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 1.948, que entró en vigor el 12 de enero de 1.951, 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 1.949 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 1.968, la Convención sobre Prevención y Represión del Terrorismo que tuvo lugar en Washington en febrero de 1.971, 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 9 de 26 de diciembre de 1.984, 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 1.974, 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 1.978, entre otras, lo que prueba la intención estatal de recoger los principios internacionales.

#### **INEXISTENCIA DE NORMAS CONSTITUCIONALES EN COLOMBIA 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 imposible, 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.

Lo anterior es corroborado en la Sentencia C-034/93, en pronunciamiento que en aquella oportunidad realizó la Corte Constitucional, en la cual señaló que las atribuciones de policía judicial no eran de rango constitucional y por ello, chocaban con preceptos superiores.

#### **CONTROLES ESTABLECIDOS EN EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

Los ponentes reiteramos que nos apartamos de la propuesta inicialmente presentada por el Gobierno porque tal como lo manifestamos en la ponencia para primer debate, ello implicaría restricciones permanentes a los derechos fundamentales que nuestra Constitución ha sido enfática en proteger de manera directa para su cabal ejercicio. Con base en dicha consideración en el primer debate surtido en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se introdujeron las siguientes salvaguardias para brindar garantías y controles con el objeto de que las medidas establecidas para combatir el terrorismo se cumplan con el respeto absoluto de esos derechos, las cuales nos permitimos explicar:

**Control por el Ministerio Público.** Se estableció, para el cumplimiento de medidas como la interceptación de comunicaciones y la detención con fines de identificación y registros domiciliarios, el aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación, garante de los derechos fundamentales de las personas, exclusivamente en casos de terrorismo.

**Control por el Congreso de la República.** El Gobierno por intermedio del funcionario designado en la ley estatutaria que desarrolle el presente acto legislativo, deberá rendir un minucioso informe al Congreso sobre las actuaciones desarrolladas dentro de las facultades de policía judicial que dicha ley entrega a las Unidades Especiales conformadas por la Fiscalía General de la Nación.

Con base en lo anterior, el Congreso de la República ejercerá el control político a través de la figura de la moción de censura contra el Ministro o Ministros que sean responsables del mal uso que se haga de estas facultades. Este control es otra de las garantías consagradas dentro del Estado Social de Derecho, que se fundamenta, entre otros principios, en la separación de ramas del poder público, sin desvirtuar la colaboración que entre ellas debe existir para su ideal funcionamiento. A propósito la Corte Constitucional señaló en Sentencia C-251/2002 lo siguiente: “*Requiere una clara conciencia la importancia de la separación real de los poderes, para que los controles y equilibrios puedan funcionar. Un aparato policial dedicado a las labores de seguridad que no esté sujeto a la rendición de cuentas de organismos supervisores independientes, con certeza derivará en un poder incontrolable que socavará las bases de la convivencia.*”

**Control Judicial.** El Pliego de Modificaciones presentado por los ponentes para el debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se apartó del texto presentado por el gobierno nacional al incluir como requisito indispensable para ejercer las funciones consagradas en los artículos 15 y 28 de la Constitución Política, la necesidad del control judicial posterior dentro de las 36 horas siguientes al cumplimiento de las funciones especiales de policía judicial.

### TEMPORALIDAD DE LAS MEDIDAS PARA ENFRENTAR EL TERRORISMO

Igualmente, otra garantía que se consagra en el proyecto de acto legislativo, consiste en que las funciones que se confieren en los Artículos 15 inciso 3°, 28 inciso segundo y en el parágrafo segundo del artículo 250, se conferirán por el término de 3 años contados a partir de la entrada en vigencia de la ley estatutaria que los desarrolle, y, eventualmente, si el Congreso en Pleno lo aprueba con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, estas medidas serán prorrogables por una sola vez y por el mismo término establecido en el presente Proyecto de Acto Legislativo.

La temporalidad de esa vigencia, es suficiente, según consideración de la Comisión de Ponentes, avalada por los miembros de la Comisión Primera, para combatir el terrorismo que nos viene afectando, toda vez que como se demuestra en los informes del Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República en desarrollo de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional dentro del marco de su política de Seguridad Democrática, los hechos violentos como homicidios, masacres, secuestros, ataques a poblaciones, desapariciones forzadas, ataques a bienes civiles y del Estado han disminuido en los primeros meses de su puesta en ejecución.

En consideración con estos datos estadísticos, las herramientas consagradas en el Proyecto de Acto Legislativo serán, sin duda, el complemento para restablecer el orden público.

### INTERCEPTACION 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 a 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.

Es necesario precisar que la Ley Estatutaria debe señalar las circunstancias en las cuales pueden ser ejercidas las funciones especiales de policía judicial, para que no quede al arbitrio de la autoridad ejecutar las medidas aludidas. 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 9 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 ésta se haya prolongado violando el término de las 36 horas establecidas en el artículo 28 Superior.

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.

### FACULTADES AL FISCAL GENERAL DE LA NACION PARA CONFORMAR UNIDADES ESPECIALES EN CASOS DE TERRORISMO

El proyecto de Acto Legislativo prevé la creación de unidades especiales de policía judicial para combatir el terrorismo. Esta es una facultad del Fiscal General de la Nación para conformar unidades especiales de policía judicial, bajo su coordinación y mando en las cuales pueden participar miembros de las Fuerzas Militares. Es importante anotar que no se trata de dar facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares, de lo que se trata es de facultar al Fiscal General de la Nación para que conforme Unidades Especiales para casos de terrorismo en las cuales puedan participar miembros de las Fuerzas Militares. Los miembros de estas unidades tendrán el régimen disciplinario y de responsabilidad propio de las autoridades de policía judicial, además de que están bajo la coordinación del Fiscal General de la Nación.

Con esto los ponentes queremos hacer énfasis en que, **sin excepción**, los miembros de las fuerzas militares que integren estas unidades especiales de policía judicial, estarán sujetos al mismo régimen de responsabilidad que los demás funcionarios.

El Fiscal General podrá integrar las unidades especiales de policía judicial para atender la investigación y práctica de pruebas en regiones del territorio nacional en las cuales la situación de orden público o las circunstancias propias de la geografía nacional hacen muy difícil el acceso de las autoridades ordinarias de policía judicial. En estas unidades especiales podrán participar miembros de las Fuerzas Militares bajo la coordinación y supervisión del Fiscal General de la Nación.

Es importante resaltar que la participación de miembros de las Fuerzas Militares en las Unidades Especiales de policía judicial está circunscrita a dos requisitos: (a) que en el lugar no exista una autoridad judicial a la que se pueda acudir inmediatamente y (b) que el acceso de los funcionarios ordinarios de policía judicial no sea posible por excepcionales circunstancias de orden público.

Las funciones que tienen las unidades de policía judicial establecidas en el Código de Procedimiento Penal vigente son las siguientes:

- I. Práctica de pruebas artículo 84.
- II. Medidas de aseguramiento de pruebas artículo 243.
- III. Allegar documentación, realizar análisis de información, escuchar en exposición o entrevista a quienes consideren pueden tener conocimiento de la posible comisión de una conducta punible artículo 314.
- IV. En los casos de flagrancia y en el lugar de su ocurrencia o cuando por motivos de fuerza mayor acreditada no puede 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.
- V. 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.
- VI. 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.

De acuerdo con estas funciones, no es posible afirmar que los miembros de las Unidades Especiales de policía judiciales puedan investigar y juzgar, pues éstas constitucionalmente están atribuidas a la Fiscalía General de la Nación y a los jueces.

Las atribuciones que se conceden a las unidades especiales, vía reforma constitucional, no podrían ser objetadas por la Corte Constitucional, en tanto no se incurra en vicios de trámite o de procedimiento en su formación.

### INFORMES DE RESIDENCIA

El General Jorge Enrique Mora Rangel, Comandante General de las Fuerza Militares y Encargado de las Funciones del Despacho de la Ministra de Defensa Nacional, el día 30 de abril de 2003, presentó a consideración de los ponentes una proposición al proyecto de Acto Legislativo para incluir una adición al artículo 24 de la Constitución Política. Esta proposición establecía lo siguiente:

*“Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.”*

**Una Ley Estatutaria podrá establecer la obligación de empadronamiento de los habitantes.”**

Teniendo en cuenta que esta proposición fue presentada tardíamente por parte del Ejecutivo, los Ponentes consideramos conveniente que ésta fuera presentada por la Ministra de Defensa el 7 de mayo de 2003 en el debate del proyecto de Acto Legislativo en el seno de la Comisión Primera Constitucional, la cual, modificando lo originalmente presentado por el General Jorge Enrique Mora presentó una nueva proposición que a la letra dice:

*“Artículo 5°. El Artículo 24 de la Constitución Política quedará así:*

*Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.”*

**El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional.”**

Esta propuesta fue aprobada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, teniendo en cuenta que es más limitada toda vez que no incluye el patrimonio que poseen los habitantes del territorio nacional, lo que podría traer una consecuencia contraria a lo que se quiere con la inclusión de este artículo en la Constitución Nacional.

El proyecto de modificación del artículo 24 consagra un mecanismo para identificar y registrar a los habitantes de un determinado territorio, con el propósito de salvaguardar su seguridad y su tranquilidad frente al accionar de quienes están al margen de la ley.

Esta es una medida que requiere regulación por parte de una Ley Estatutaria en la cual estén fijados los requisitos y condiciones para su aplicación. Esta ley estatutaria será objeto de amplio debate en el Congreso de la República y, de acuerdo con la Constitución Política, será objeto de revisión automática por parte de la Corte Constitucional.

Lo anterior, teniendo en cuenta la importancia que tiene para los ponentes el que estas normas sean desarrolladas a través de leyes estatutarias, por la limitación que conlleva a los derechos fundamentales y con el objeto de salvaguardar, a través de controles, los derechos de los ciudadanos y el cumplimiento de la Constitución Nacional y la ley.

Los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por Colombia contemplan situaciones excepcionales en las cuales se puede hacer uso de esta medida, por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 12, numeral 3 que establece lo siguiente:

*“Artículo 12. Observación general sobre su aplicación*

*1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.*

*2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.*

*3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.”* (Subraya fuera del texto).

En España por ejemplo la figura del informe de residencia está regulada por varias normas que se

El artículo 152 de la Constitución Política colombiana establece la necesidad de tener leyes estatutarias para regular los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección. En consecuencia, el informe de residencia requerirá una regulación vía ley estatutaria. Es indispensable mencionar que en consideración de los ponentes lo que busca la norma es un registro de domicilio que permita adelantar campañas de prevención y de conocimiento de los vecinos. En consecuencia, no se trata de solicitar información sobre el patrimonio de quienes viven en una zona determinada, como originalmente estaba planteado en la propuesta original, sino que quienes son los residentes en un lugar determinado, quienes viven en un lugar de habitación, y quien es el responsable. El registro debe incluir la identificación de los residentes y el vínculo que los une, además de quien es el responsable por los gastos del lugar de habitación correspondiente.

Por lo anterior, los ponentes presentamos al artículo 5° del Proyecto de Acto Legislativo, una adición en el sentido de que la obligación de llevar el informe de residencia, se ajuste a los parámetros de la Ley Estatutaria que se expida para el efecto.

Además de lo anterior, el artículo 5° (Informe de Residencia), ha pasado a ser el artículo 2°, por técnica legislativa, teniendo en cuenta que corresponde a la modificación del artículo 28 de la Constitución Política, por lo cual, la numeración final del Proyecto de Acto Legislativo, ha sido modificada en su totalidad.

Igualmente, el doctor Telésforo Pedraza Ortega, Representante a la Cámara y ponente del presente proyecto de acto legislativo, deja expresa constancia de no estar de acuerdo con la proposición que adiciona un inciso al artículo 24 de la Constitución Política.

### VIGENCIA DEL ACTO LEGISLATIVO

Igualmente en lo relativo al artículo 5° sobre vigencia del acto legislativo el honorable Representante Reginaldo Montes Alvarez presentó la siguiente proposición:

*Artículo 6°. Vigencia.* Las adiciones a la Constitución Política efectuadas mediante el presente Acto Legislativo empezarán a regir a partir de su promulgación.

La cual fue aprobada por la Comisión.

### Proposición

Con fundamento en lo expuesto anteriormente presentamos ponencia favorable y solicitamos a los miembros de la honorable Cámara de Representantes dar segundo debate al 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.*

De los honorables Representantes,

*Javier Ramiro Devia Arias, Telésforo Pedraza Ortega, Gina María Parody D'echéona, Zamir Silva Amín, Armando A. Benedetti V., Jesús Ignacio García,* honorables Representantes a la Cámara.

*Jesús Ignacio García* (Salvo voto. Dejo expresa constancia de mi desacuerdo con el proyecto por las razones que expresé en la Comisión Primera y que reiteraré en la plenaria de la Cámara y que hice conocer en la Comisión de Ponentes).

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

*por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28, 250  
y se adiciona un artículo nuevo a la Constitución Política  
de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 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 treinta y seis (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 éste 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.

**Artículo 2°.** El artículo 24 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, **de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto.**

**Artículo 3°.** 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 éste 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 éste 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 4°. 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 regirán, sin excepción, por los mismos principios de responsabilidad que los demás miembros de la unidad especial.

**Artículo 5°.** 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 párrafo 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.

Artículo 6°. *Vigencia.* Las adiciones a la Constitución Política efectuadas mediante el presente Acto Legislativo empezarán a regir a partir de su promulgación.

*Javier Ramiro Devia Arias, Telésforo Pedraza Ortega, Gina María Parody D'echéona, Zamir Silva Amín, Armando A. Benedetti V., Jesús Ignacio García,* honorables Representantes a la Cámara.

*Jesús Ignacio García* (Salvo voto. Dejo expresa constancia de mi desacuerdo con el proyecto por las razones que expresé en la Comisión Primera y que reiteraré en la plenaria de la Cámara y que hice conocer en la Comisión de Ponentes).

**TEXTO APROBADO EN COMISION DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 223 DE 2003 CAMARA por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28, 250 y se adiciona un artículo nuevo a 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 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 éste 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.

**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 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 éste 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 (36) horas siguientes, para que éste 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 3º.** El artículo 250 de la Constitución Política tendrá un párrafo 2º del siguiente tenor:

...

Parágrafo 2º. 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 regirán, sin excepción, por los mismos principios de responsabilidad que los demás miembros de la unidad especial.

**Artículo 4º.** 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 párrafo 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.

**Artículo 5º.** El artículo 24 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional.

**Artículo 6º. Vigencia.** Las adiciones a la Constitución Política efectuadas mediante el presente Acto Legislativo empezarán a regir a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el presente Proyecto de Acto legislativo, según consta en el Acta número 21 del 7 de mayo de 2003.

El Secretario Comisión Primera Constitucional,

*Emiliano Rivera Bravo.*