



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XII - Nº 240

Bogotá, D. C., miércoles 4 de junio 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

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 223 DE 2003 CAMARA, 015 DE 2003 SENADO

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.

Honorable Senador

GERMAN VARGAS LLERAS

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Honorable Senador:

En cumplimiento del honroso encargo que nos fue encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto de acto legislativo referido, en los siguientes términos:

I. Contenido del proyecto

Este proyecto de acto legislativo busca otorgar a las autoridades del Estado medidas útiles y eficaces para la prevención y el control del terrorismo.

- El terrorismo es un marco de restricción para aplicar las medidas propuestas

El objetivo de las modificaciones que se plantean a la Carta Política con la presente propuesta de acto legislativo tienen un objetivo concreto, único y específico: el control del terrorismo. Para ningún otro asunto podrán ser utilizadas las medidas planteadas, precisamente porque ningún otro flagelo produce los efectos devastadores e incontrolables que causa este en las estructuras mismas de la sociedad.

El Estado responde así, ajustando su legislación, a las acciones de los terroristas, y proporciona elementos a las autoridades encargadas de investigar sus crímenes, para que puedan entregar a la ciudadanía resultados positivos en el procesamiento de sus casos.

El concepto de terrorismo vigente actualmente en la legislación colombiana es el del Código Penal, en cuyo artículo 343 describe la conducta en los siguientes términos:

“El que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones

o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos, incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años y multa de mil (1.000) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta.

Si el estado de zozobra o terror es provocado mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, casete o escrito anónimo, la pena será de dos (2) a cinco (5) años y la multa de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Y en el artículo 144 define los actos de terrorismo en el marco del conflicto armado como un tipo especial, así:

“El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, realice u ordene llevar a cabo ataques indiscriminados o excesivos o haga objeto a la población civil de ataques, represalias, actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizarla, incurrirá por esa sola conducta en prisión de quince (15) a veinticinco (25) años, multa de dos mil (2.000) a cuarenta mil (40.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de quince (15) a veinte (20) años”.

Las actuaciones que correspondan a estas descripciones serán el marco que limitará la utilización de las modificaciones planteadas a las normas constitucionales en el presente acto legislativo.

Vale la pena señalar, además, que a nivel internacional también se cuenta con una definición de este delito, contenida en el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, suscrito en el marco de las Naciones Unidas en el año de 1999, que fue suscrito por Colombia y se encuentra actualmente en los trámites previos a la ratificación, y en el cual se concibe este comportamiento como:

“Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo” (artículo 2, 1, b).

No nos encontramos entonces ante una conducta indefinida, ni ante un comportamiento ajeno a nuestra legislación, de manera que la utilización de las medidas que se proponen para su control será así mismo precisa.

• Necesidad de una ley estatutaria que regule y defina cada uno de los puntos

Como está señalado en cada una de las disposiciones planteadas, una ley estatutaria que se tramitará ante el Congreso de la República precisará su aplicación.

En primer lugar, deberán señalarse las autoridades administrativas que podrán cumplir con estas específicas funciones. Por ejemplo, en el caso de los miembros de las Fuerzas Militares, se deberá especificar que sólo ciertos cargos, como sería el caso de los comandantes de brigada, tendrán la atribución de autorizar la ejecución de la medida. El objetivo, en todo caso, será el de establecer un marco que aclare y concrete la forma en que se desarrollarán estas funciones.

El procedimiento que enmarcará su ejecución también deberá ser objeto de esta ley.

Deberá quedar establecido que se llevará un registro preciso de todas las actuaciones adelantadas en el marco del artículo 15 sobre intervención de comunicaciones, y del artículo 28, sobre registros domiciliarios, en el que se anoten las fechas, autoridad que la ejecutó, información que la fundamentó, datos o bienes encontrados a partir de la misma y demás puntos pertinentes. A este registro deberán tener acceso la Procuraduría y la Fiscalía y servirá de base a la autoridad judicial que deba dictar la orden posterior (juez que ejerza el control de garantías).

La Ley Estatutaria deberá así mismo especificar las acciones que puedan adelantarse durante los registros y las detenciones, limitándose a la función de identificación que tiene esta última y respetando en todo caso los derechos fundamentales del detenido, como son ser informado de las razones de la detención, la posibilidad de contactar un abogado, etc.

• Las medidas

Los ponentes consideramos oportuno precisar algunos puntos que no han sido del todo explicados en los informes de ponencia anteriores, ni en la exposición de motivos, sobre algunas de las medidas adoptadas por este proyecto de acto legislativo.

• Sobre las detenciones

Debe precisarse que la detención se podrá adelantar exclusivamente para efectos de identificar a la persona, no para realizar interrogatorios, no para extraer prueba alguna a partir de esa medida. Solamente para conocer su identidad. Que se formalice la detención, por orden debida de autoridad judicial competente, será otro asunto.

Esta medida debe interpretarse en todo caso a la luz de la garantía constitucional del *habeas corpus*, de acuerdo con la cual no puede, en ningún caso, tardar más de 36 horas la remisión del asunto a la autoridad competente para que confirme la medida o se proceda a la libertad. La redacción propuesta señala ese mismo término, lo cual es sin embargo reiterativo ante la normativa constitucional, por cuanto el *habeas corpus* se aplica sin discusión alguna.

Por último, vale la pena resaltar que no se trata de una medida aplicable en casos de flagrancia, por cuanto en tal situación puede proceder cualquier autoridad, o cualquier ciudadano, a realizar la detención sin más consideración que la circunstancia misma de la flagrancia. Esta es una medida distinta, que permitirá evitar que una persona que puede tener en su contra una orden de captura escape de la aplicación de la ley.

• Sobre las Unidades Especiales de Policía Judicial

Respecto a este punto, ya ampliamente analizado en la exposición de motivos y en las ponencias para primer y segundo debates en la Cámara de Representantes, vale la pena precisar un aspecto concreto. Se trata de la precisión de que las unidades especiales de policía judicial para la lucha contra el terrorismo que aquí se plantean estarán integradas por los miembros ordinarios de policía judicial señalados en la ley penal, y además, en casos rodeados de especiales circunstancias de necesidad, por miembros de las fuerzas militares. No se trata, pues de que las fuerzas militares tengan de por sí facultades de policía judicial, sino de que la fiscalía pueda integrar unidades especiales con algunos de sus miembros, que puedan apoyar las labores de estos grupos en actuaciones contra el terrorismo, dadas las especiales características de este ilícito.

Sobre este punto, que se integra al artículo 251 de la Constitución, como lo plantean los Senadores Héctor Helí Rojas y Jesús Piñacué en su ponencia sobre este mismo Acto Legislativo, se recoge en gran parte sus planteamientos y su redacción.

• Sobre el registro de residencia

Sobre el tema del registro de la residencia vale la pena mencionar dos intentos fallidos de nuestra legislación por implementar la figura.

Uno es el caso de la medida adoptada por el Decreto 717 de 1996, *por el cual se dictan medidas unas tendientes a la preservación del orden público*, en cuyo artículo 3° señaló:

“Artículo 3°. Restringese el derecho de circulación y residencia en las zonas especiales de orden público al que se refiere el presente decreto. La restricción consiste en la limitación o prohibición del ejercicio de tal derecho mediante medidas como toque de queda, retenes militares, indicativos especiales para la movilización, salvoconductos, inscripción en la Alcaldía, comunicación anticipada a esta de desplazamiento fuera de la cabecera municipal. En tal virtud, el Gobernador o los Gobernadores correspondientes podrán dentro del territorio de su jurisdicción adoptar directamente o a solicitud del Comandante Militar que ejerza el control operacional en la zona, la medida adecuada a las condiciones especiales de su territorio, señalando las áreas geográficas, lugares, períodos de duración y vías de comunicación en que se aplicarán tales medidas”.

Esta disposición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-295 de 1996, señalando que:

“... En desarrollo de lo anterior y en cumplimiento a lo decidido por esta Corporación respecto a la limitación de los derechos de circulación y residencia durante la conmoción interior, estima la Sala Plena de la Corte que el precepto *sub examine* no quebranta el ordenamiento superior, y por consiguiente, debe acatarse dicho pronunciamiento que tiene la eficacia de la cosa juzgada constitucional, salvo en lo concerniente a la restricción referente a la medida de “inscripción en la Alcaldía”, la cual resulta contraria a la Constitución, pues dicha limitación implica el desarraigo del lugar que hace nugatorio el derecho que tiene todo colombiano, con las limitaciones legales, de circular libremente por el territorio nacional y de permanecer y residenciarse en Colombia (artículo 24 de la C. P.). Cabe agregar, que si bien es cierto que en los estados de excepción pueden restringirse o limitarse algunos derechos en aras de hacer efectiva la prevalencia del interés general (artículo 1° de la C. P.), tal como se encuentra consignado en el artículo 38 de la Ley 137 del 2 de junio de 1994 sobre estados de excepción en Colombia, debe tenerse en cuenta lo previsto en el parágrafo segundo del mismo precepto, ya declarado executable por esta Corporación en la Sentencia C-179 de 1994, según el cual: “No podrá en ningún caso ordenarse el desarraigo ni el exilio interno”...”.

El segundo caso es el de la Ley 684 de 2001, en el cual se indicaba que los ciudadanos residentes de las zonas especiales creadas por la misma ley debían registrar su domicilio:

Artículo 54. “(...) Todo ciudadano que cambie de domicilio dentro de este Teatro Operacional o arribe a este, deberá presentarse ante la autoridad civil respectiva en el sitio que para tal efecto se determine...”.

Respecto a este punto en concreto, además de reseñar las consideraciones de las intervenciones ciudadanas y del Procurador General, no analiza la Corte el fondo del asunto. Declara, sin embargo, la inconstitucionalidad de este artículo y de los demás del título, con el siguiente argumento:

“...Fuera de lo anterior, la Corte constata que el título IV sobre procedimientos operacionales (artículos 53 a 61), si bien no menciona directamente el poder nacional, por lo cual podría pensarse que no tiene que correr la suerte de esa figura, en realidad, tal y como está establecido por la ley acusada, establece instrumentos para el ejercicio del poder nacional, dentro del marco del sistema de seguridad y defensa previsto por la ley. Es cierto que esos mecanismos operacionales hubieran eventualmente podido ser desarrollados individualmente, pero la ley los vincula directamente al sistema de seguridad y defensa y al poder nacional, como procedimientos de operación de los mismos, por lo cual también deben ser retirados del ordenamiento...”.

Lo que debe concluirse luego del estudio de las consideraciones de la Corte en estos dos casos es que se está, en esta oportunidad, ante una medida de distintas implicaciones. De lo que en este texto se trata es de dar al Gobierno la posibilidad de crear un registro de residencia de los ciudadanos colombianos, mediante el cual las autoridades puedan tener conocimiento del lugar donde habitan. No se trata, en forma alguna, de restringir el derecho a la libre movilización ni a la posibilidad de fijar la residencia, por cuanto el acto del registro no impide la movilización ni impide, en forma alguna, la libre y autónoma decisión de fijar la residencia en uno u otro lugar.

Es una medida administrativa que antes que ir en perjuicio de los colombianos, tiende a su beneficio. En el ámbito internacional hay numerosos ejemplos de aplicación de esta medida, como es el caso del padrón municipal en España o el registro de residencia en Francia, a través de la cual se otorgan numerosos beneficios a los ciudadanos, como son el acceso a las bibliotecas del barrio, y a los centros de salud y deportivos. Esta información, que no es secreta desde que existe una publicación en cada ciudad y municipio del país en la que voluntariamente se informa la dirección y el teléfono para conocimiento público, sí es fundamental para la organización administrativa del municipio y de gran utilidad para el control y la prevención del delito.

La gran facilidad con la que los delincuentes se entremezclan con la gente de bien, residen en una ciudad o en otra, en un barrio o en otro, de acuerdo con sus intenciones y planes criminales, debe ser contrarrestada para la protección de todos los miembros de la sociedad. Esta herramienta proporciona información valiosa para esta lucha.

Sobre este punto los ponentes precisamos que acogemos la norma contenida en el pliego de modificaciones adjunto al informe de ponencia presentado por los Senadores Héctor Helí Rojas y Jesús Piñacué.

II. Marco internacional

En relación con las disposiciones internacionales aplicables consideramos los ponentes que deben plantearse ciertas precisiones, especialmente en atención a comunicaciones recibidas del Defensor del Pueblo y de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en las que manifiestan su preocupación por el respeto a los instrumentos internacionales ratificados por Colombia.

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículos 9°, 12, 14, 17), como la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969 (artículos 7°, 8°, 13, 22, 25), la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículos 11, 12, 13) y el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión de 1988 (principios 1, 2, 3, 4, 9, 11, 13), convenios citados en las mencionadas comunicaciones, resultan compatibles con las medidas propuestas en el presente proyecto de acto legislativo.

En efecto, sobre el aspecto de la correspondencia sería aplicable la prohibición de realizar injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada de las personas, en su domicilio o en su correspondencia.

Respecto a la detención, las exigencias que se reiteran en los mencionados instrumentos internacionales se refieren a los siguientes puntos:

- Que las causas estén fijadas por la ley.
- Que el procedimiento y las condiciones sea el establecido en la Constitución y en la ley.
- Que sea adelantado por funcionarios competentes o personas autorizadas para ese fin.
- Que la persona sea informada de las razones de la detención.
- Que sea llevada sin demora ante juez u otro funcionario autorizado por la ley para adelantar funciones judiciales.
- Que sea juzgada dentro de un plazo razonable o sea puesta en libertad.
- Que pueda recurrir ante un tribunal la legalidad de su detención.

En relación con el registro de la residencia puede mencionarse el derecho a circular libremente y escoger con libertad su residencia,

derecho que debe ejercerse con sujeción a las disposiciones legales aplicables.

Visto lo anterior, se precisa que estas medidas que se proponen no corresponden a la transgresión alguna de la normativa internacional, sino que, por el contrario, se circunscriben con lo previsto en ella.

III. Antecedentes legislativos del proyecto

El Gobierno Nacional, a través de la Ministra de Defensa Nacional, presenta ante la Cámara de Representantes el acto legislativo de reforma a los artículos 15, 28 y 250 de la Constitución Política, para la lucha contra el terrorismo y la exposición de motivos adjunta. El Acto prevé la posibilidad de restringir del derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones (artículo 15) y de realizar detenciones con fines de identificación y registros domiciliarios (artículo 28) con aviso inmediato a la Procuraduría y control judicial posterior, así como de que la Fiscalía General conforme unidades especiales de policía judicial con integrantes de las Fuerzas Militares, exclusivamente para combatir el terrorismo.

Los ponentes presentan un pliego de modificaciones para el primer debate, en el cual introducen las siguientes modificaciones al proyecto original:

- En el primer artículo (artículo 15 C. P.) precisan que las autoridades administrativas competentes para adelantar esta medida serán la señaladas por la ley estatutaria que desarrolle la materia, la cual además deberá indicar las condiciones mediante las cuales deba cumplirse, añaden un término de 36 para que se surta el control judicial, e introducen la figura de la moción de censura para el Ministro que resulte responsable del mal uso de esta medida de interceptación de comunicaciones con control judicial posterior y la pérdida del empleo para el funcionario judicial o de la Procuraduría que no hubiera ejercido debidamente el control de la misma: *"... 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"*.

- En el artículo 2° (artículo 28 C. P.) añaden que el control judicial posterior a la detención con fines de identificación o al registro domiciliario debe surtir dentro de las 36 horas siguientes y, además, nuevamente la posibilidad de promover moción de censura contra el Ministro que corresponda, además de la sanción de pérdida del empleo para los funcionarios judiciales o de la Procuraduría que no cumplan con las medidas de control: *"... 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"*.

- En el artículo 3° (artículo 250 C. P.) introducen los ponentes un requisito a la posibilidad que se otorga a la Fiscalía General de la Nación de conformar estas unidades especiales de policía judicial con miembros de las Fuerzas Armadas: *"... 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..."*.

- Adicionan además un nuevo artículo, en el cual establecen un plazo de tres años de vigencia a las anteriores medidas, el cual podría ser renovado por el Congreso una sola vez con el voto afirmativo de las dos terceras partes de cada Cámara.

La Comisión Primera de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto, adicionando un nuevo artículo al proyecto, mediante el cual se crea un inciso segundo al artículo 24 de la Constitución Política, que

prevé la posibilidad de llevar un informe sobre la residencia de los habitantes del territorio nacional, 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”.

En la ponencia para segundo debate, los ponentes de Cámara, en el pliego de modificaciones adjunto, plantean a la plenaria solamente la siguiente modificación:

- Al artículo 24 constitucional, en el que fue incluida la posibilidad de llevar registros de residencia, los ponentes introducen la frase “... de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto”.

IV. Audiencia pública

El 4 de junio se realizó, en la Comisión Primera del Senado de la República, audiencia pública sobre el acto legislativo en análisis. Para intervenir se inscribieron siete personas, en calidad de ciudadanos o de representantes de entidades, para presentar sus comentarios sobre el proyecto.

El primero en intervenir fue el doctor Pedro Pablo Camargo, de la “Asociación Internacional de Derecho Penal”, quien planteó cuestionamientos frente al posible irrespeto a los convenios internacionales sobre derechos humanos aprobados por Colombia. El segundo fue el doctor Pedro Santana, en representación de la Corporación “Viva la ciudadanía”, quien, entre otras consideraciones, planteó que la Corte Constitucional ya previó la posibilidad de adelantar capturas administrativas, al amparo del artículo 28 constitucional. En tercer lugar intervino el doctor Hernán Gonzalo Jiménez, Asesor del Fiscal General de la Nación, quien no cuestionó el fondo de las medidas, pero sí insistió en que todas ellas podían cumplirse actualmente, sin necesidad de la reforma constitucional planteada por este acto legislativo. Por último, el doctor Gallón, quien habló sobre la posible violación a convenciones internacionales.

V. Contenido del pliego de modificaciones

- Se establece un plazo para que el Gobierno rinda el informe sobre el uso de estas atribuciones ante el Congreso de la República.

Se reemplaza la referencia a la Procuraduría General de la Nación por el juez de control de garantías, autoridad que será la encargada de expedir las órdenes de interceptación de comunicaciones, de acuerdo con el Acto Legislativo número 03 de 2002.

Se elimina la referencia a la moción de censura, por cuanto resulta impropio que la Carta Política plantee la posibilidad de usar un mecanismo que ella misma establece, bajo las mismas condiciones y parámetros. En efecto, el artículo 135, relativo a las facultades de cada Cámara, señala en su numeral 9: “Proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercer y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en el Congreso pleno, con audiencia de los ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada Cámara. Una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos”. Según ello, la expresión “... podrá promover moción de censura contra el ministro o ministros que sean responsables políticamente del mal uso que se haya hecho de las mismas.”, introducida por los ponentes de Cámara, resulta innecesaria, toda vez que los congresistas siempre pueden promover la moción de censura contra un ministro “por asuntos relacionados con funciones propias del cargo”, dentro de lo cual cabe perfectamente que la razón corresponda a que sea “responsable políticamente del mal uso que haya hecho” de la medida.

A la norma se le adiciona, también en la Cámara de Representantes, la última frase del tercer inciso, que se refiere a la pérdida del empleo de los funcionarios de la Procuraduría o del poder judicial que no ejerzan

debidamente los controles de que trata la reforma. Esta modificación entra en el campo del Código Disciplinario Unico, Ley 734 de 2002, al señalar una sanción al incumplimiento de un deber propio del cargo. En efecto, de acuerdo con el artículo 48, constituye falta gravísima “2. Obstaculizar en forma grave la o las investigaciones que realicen las autoridades administrativas, jurisdiccionales o de control...”, y de acuerdo con el artículo 50 constituye falta grave o leve –según los criterios señalados por el mismo código, dentro de los cuales se encuentran el grado de culpabilidad, la naturaleza esencial del servicio, el grado de perturbación del servicio, y otros–, “el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley”.

Considerando entonces que el legislador realizó un importante esfuerzo de precisión y comprensión integral en la expedición del reciente Código Disciplinario Unico, planteamos los ponentes que no debe esta reforma precisar, ni modificar, y menos aún confundir los temas, y dejar el asunto del incumplimiento a los deberes y obligaciones propias del cargo de los funcionarios públicos pertenecientes a la Procuraduría o a la Fiscalía, a la normativa disciplinaria que debe aplicarse. Por esta razón se retira del articulado la referencia a adición señalada.

- En el segundo artículo, sobre el registro de residencia, se acoge la redacción presentada en el pliego de modificaciones adjunto a la ponencia para primer debate, presentada por los Senadores Héctor Helí Rojas y Jesús Piñacué.

- En el tercer artículo, que modifica el artículo 28 de la Constitución Política, se sustituye también a la Procuraduría por el juez de control de garantías.

Se modifica la redacción en el aparte correspondiente al informe que debe presentar anualmente el Gobierno ante el Congreso, se elimina la referencia a la moción de censura, y también a la pérdida del empleo como sanción disciplinaria. Todo ello por las mismas razones expuestas en relación con el artículo primero.

- En el artículo 4º, modificadorio del artículo 250 de la Constitución Política, se traslada la medida al artículo 251 de la Constitución, acogiendo también el texto propuesto por los Senadores Héctor Helí Rojas y Jesús Piñacué en su pliego de modificaciones.

- El artículo 5º introducido por la Cámara de Representantes, estableciendo temporalidad a las medidas planteadas en el proyecto original como permanentes, se elimina, a fin de mantener la intención del autor, de proporcionar a las autoridades del Estado herramientas que puedan utilizar, en forma no temporal ni transitoria, para la lucha contra el terrorismo.

Proposición

Dése primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 223 de 2003 Cámara, 015 de 2003 Senado, 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, con el pliego de modificaciones adjunto.

Rafael Pardo Rueda, Carlos Holguín Sardi, Senadores de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

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 al **juez que ejerza las funciones de control de garantías** y control judicial posterior dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, exclusivamente para casos de terrorismo. **Dentro del primer mes siguiente al inicio de cada legislatura del Congreso de la República, el Gobierno Nacional rendirá informe** sobre el uso que se haya hecho de estas funciones.

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.

Por medio de ley estatutaria se establecerá la regulación para llevar un informe de residencia de los habitantes en el territorio nacional, en la misma se incluirán las obligaciones de los ciudadanos, los límites de las actuaciones de las autoridades en dicha materia, las condiciones y la forma en que esas actuaciones se autorizarán así como los controles y recursos previstos para el examen de la legalidad y la no arbitrariedad de la actuación. Esta información será recolectada, conservada y administrada por los alcaldes municipales en aquellos sitios donde el Gobierno Nacional por razones de orden público lo solicite y podrá ser consultada para desarrollar funciones de policía judicial bajo la vigencia de quien haga las veces de Ministerio Público en la respectiva entidad territorial.

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 **al juez que ejerza las funciones de control de garantías** y control judicial posterior dentro de las 36 horas siguientes, exclusivamente en casos de terrorismo. **Dentro del primer mes siguiente al inicio de cada legislatura del Congreso de la República, el Gobierno Nacional rendirá informe** sobre el uso que se haya hecho de estas funciones.

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

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

Artículo 4°. El artículo 251 de la Constitución Política tendrá un parágrafo del siguiente tenor:

...

Parágrafo. Para combatir la delincuencia y en aquellos sitios del territorio nacional donde no exista una autoridad judicial a la que se pueda recurrir en forma inmediata, o donde el acceso de los funcionarios de policía judicial no sea posible, por excepcionales circunstancias de orden público, la Fiscalía General de la Nación podrá conformar unidades especiales con miembros de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional que bajo su dirección y coordinación cumplirán funciones operativas de apoyo, protección y auxiliares a las mismas.

Artículo 5°. *Vigencia.* Las adiciones a la Constitución Política efectuadas mediante el presente acto legislativo empezarán a regir a partir de su promulgación.

Rafael Pardo Rueda, Carlos Holguín Sardi, Senadores de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 223 DE 2003 CAMARA, 015 DE 2003 SENADO

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.

Doctor

GERMAN VARGAS LLERAS

Presidente

Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

En los siguientes términos rendimos ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 223 de 2003 Cámara, 015 de 2003 Senado, *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.*

I. Principios y derechos

El manejo del orden público en el derecho colombiano está vinculado a las caracterizaciones y atribuciones del régimen presidencial. En efecto, la Constitución centraliza en el Presidente de la República el mantenimiento y restablecimiento del orden público (artículo 189.4, C. P.). No fueron pocas las potestades que la Carta Política atribuyó al presidente de la República para facilitarle cumplir tal cometido: Lo instituyó como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República con facultades para dirigir y disponer de la fuerza pública, (artículo 189.3, C. P.) y otorgó a sus órdenes y actos, en la materia, aplicación inmediata y preferencia frente a los de los gobernadores. También ha señalado que en casos de crisis internas o externas que alteren gravemente el orden público pueda tener atribuciones excepcionales, (por tanto temporales) distintas de las ordinarias, para conjurar la crisis (artículo 212 a 215, C. P.).

Todo lo anterior enmarcado en los principios, valores y normas de la parte dogmática del cuerpo de la Constitución, es decir, vinculado al respeto de las competencias y garantías que afirman nuestra institucionalidad como democrática.

No solo el derecho interno sino el Derecho Internacional de los Derechos Humanos fue puesto por el Constituyente en la cúspide de esta construcción filosófica y política, y es a la luz de tales postulados que debemos analizar las propuestas del proyecto de Acto Legislativo en referencia.

a) El derecho interno

Nuestra Constitución no es tan valiosa por los derechos que consagra como por los mecanismos (entre ellos el Derecho Internacional de los derechos humanos) que establece para su protección y en particular para controlar las limitaciones a su ejercicio.

Dentro de todas esas protecciones ninguna tan entrañable a las democracias liberales como el “debido proceso”, consagrado en el artículo 29 de la Carta, pero difundido a través de toda la Constitución como un amplio espectro de procedimientos y garantías para de manera “debida”, porque desde luego hay maneras “indebidas”, ejercer la actividad Legislativa, Administrativa y Jurisdiccional, en todos los ámbitos en que el Estado se ocupe del comportamiento del individuo.

La presunción de inocencia y el derecho al Juez natural son postulados sin los cuales toda afectación de derechos resulta autoritaria, esto es, indebida.

Tal presunción implica una legalidad que haya establecido el delito, (o la falta), la pena (o la sanción) y las formas propias del juicio (o proceso), y ante todo, el Juez o Tribunal competente para investigar y juzgar al individuo.

De manera que en tratándose de persecución del delito, la afectación de los derechos es posible pero por y ante las autoridades de la Rama

Judicial (Jueces y Fiscales) y atendiendo la preexistencia de la ley material (tipicidad) y del procedimiento (imparcial, público, sin dilaciones injustificadas con integración plena del contradictorio probatorio y con generosa y técnica manifestación de la Defensa).

Eso es lo que dispone nuestro derecho interno: no a las detenciones administrativas, cualquiera que sea el nombre que tenga quien las practica (aun si se las llama de policía judicial); no a las detenciones por sospechas de atentar contra bienes jurídicos, porpreciados que ellos sean, no al manejo de la libertad y la intimidad (correspondencia y domicilio personal y familiar) sin orden del juez competente; no al interrogatorio sin abogado y sin juez; no a la investigación por el enemigo o por el combatiente que lo enfrenta.

Bien vale citar aquí a Carlos Santiago Nino quien en su obra "Fundamentos de derecho Constitucional" afirma: "El ideal de una democracia liberal es que *entre el individuo y la coacción estatal se interponga siempre un juez*. Pero para ejercer este papel no basta que haya funcionarios que se denominan "jueces", sino que ellos satisfagan las condiciones de independencia respecto de los demás poderes del Estado".

b) El Derecho Internacional de los Derechos Humanos

La anterior concepción, recogida en el derecho interno, es producto de un largo proceso histórico de construcción de la Democracia, que el Constituyente de 1991 "amarró" fuertemente en los artículos 93 y 94 del texto constitucional: Ese derecho internacional está a nivel de las normas constitucionales, junto con el derecho de gentes, como fuente material y como criterio de interpretación de los derechos y de su protección.

Colombia tiene con la comunidad internacional el compromiso de mantener en el orden interno contenidos normativos acordes con los tratados y convenios que contienen ese derecho del mundo civilizado; la Convención de Viena y el apotegma *pacta sunt servanda*, en particular, nos obligan a cumplir de buena fe el compromiso de no retroceder desconociéndolo.

Las voces de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, y las argumentaciones de nuestra Defensoría del Pueblo no pueden soslayarse por la tremenda dimensión del conflicto interno ni por la necesidad de combatir el terrorismo, cuando advierten que el proyecto en estudio puede significar desconocimiento de los pactos y tratados sobre derechos humanos que vinculan al Estado colombiano con la Comunidad Internacional de las Naciones, el cual, desconocimiento, se sanciona con el aislamiento, el señalamiento y la repulsión ética para el régimen que lo promueva.

II. Análisis de las propuestas

No sobra señalar que somos militantes de la lucha contra el terrorismo, en todas sus formas, sin importar de dónde provenga y que hemos patrocinado su tipificación y su penalidad excepcionalmente grave en el Código Penal.

Sin embargo en relación con la propuesta de reforma constitucional en estudio observamos algunas imprecisiones que nos permitimos señalar a continuación:

a) Terrorismo: Tipicidad

Es indudable que como lo anota la Defensoría del Pueblo la definición de este comportamiento no está perfeccionada en la doctrina jurídica internacional.

Nuestro Código Penal dentro del Título II Capítulo Unico (Delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario) artículo 144 tipifica los "actos de terrorismo".

No es pues uno solo el acto que puede tipificar el delito, sino una variedad de actos o amenazas que se realizan para "aterrorizar" a la población civil.

También en el artículo 343 del mismo estatuto se tipifica la conducta de terrorismo como Delito contra la Seguridad Pública:

"Artículo 343. Terrorismo. El que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento

o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos, incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años y multa de mil (1.000) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta.

Si el estado de zozobra o terror es provocado mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, casete o escrito anónimo, la pena será de dos (2) a cinco (5) años y la multa de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes".

El estado de zozobra o terror como propósito de la acción y la multiplicidad de actos y de bienes jurídicos que pueden ser afectados, no superan la dificultad de entender cuál sería el ámbito de aplicación de la reforma propuesta por el gobierno. Como bien dice la Defensoría del Pueblo:

"Las conductas constitutivas de terrorismo no son siempre evidentes por sí mismas. En este tipo penal, quizá más que en ningún otro, el elemento subjetivo del tipo, cual es la finalidad que se persigue con la conducta, sólo es posible de determinarse al evaluar exhaustivamente, a través del recaudo probatorio, el ánimo presente en la conciencia del autor. En efecto, sólo será acto terrorista la conducta que tenga el propósito de atentar contra la seguridad pública —que es el bien jurídico protegido en el Código Penal—. En este sentido, un homicidio sólo podrá ser entendido como cometido con fines terroristas, si en la intención de su autor, ese homicidio se encaminaba a subvertir la seguridad pública, tal como lo señala la doctrina: "*El delito de terrorismo se construye a través de una clara dirección finalista: la amenaza de la seguridad general...*".

Nótese que el tipo penal se refiere a actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas, las edificaciones, los medios de comunicación o de transporte, etc. Son todos actos que encajan en los diversos tipos penales previstos en el Código, y que sólo adquieren la connotación terrorista cuando se encaminen a atentar contra la seguridad pública. Pero igualmente existen actos legítimos que pueden enmarcarse dentro del concepto vago de terrorismo, toda vez que queda en cabeza de las autoridades administrativas la definición de qué es y qué no es terrorismo, o qué es un acto que pueda convertirse en una conducta con pretensión de subvertir la seguridad pública.

Surge entonces la inquietud respecto de la garantía de los derechos y libertades fundamentales que se pretenden restringir:

¿A partir de qué momento será válido admitir la interceptación de comunicaciones y correspondencia?

¿Cuáles serán las conductas que den lugar a dicha intromisión?

¿Quién valorará respecto de qué conductas y de qué personas habrá de hacerse la interceptación?

¿Respecto de cuáles conductas y personas podrá admitirse el registro domiciliario y la detención administrativa con fines de identificación?

¿Cómo puede establecerse un control si no hay parámetros para concretar la intromisión?"

Nos parece que llevar al texto constitucional la expresión "...exclusivamente para casos de terrorismo...", antes que una limitación constituye una ambigüedad que desconoce el principio de "estricta legalidad", columna vertebral del debido proceso.

b) Controles propuestos por la honorable Cámara

Las medidas propuestas aparecen arrojadas en un manto de preocupación que insiste en aparentar respeto por el Derecho Internacional y el orden jurídico interno, pero es evidente que por muchos aspectos los desconocen:

El Derecho Internacional permite a los Estados dar tratamiento excepcional a ciertos delitos —para nuestro caso, terrorismo— que en momentos de alteración extraordinaria del orden público pongan en peligro la paz, la convivencia o la seguridad del Estado. Pero esa excepcionalidad supone límites temporales que rechazan, *per se*, la idea de permanencia. No se puede hablar de excepcionalidad cuando se llevan a la Constitución medidas de larga duración que por el solo hecho de estar en la norma fundamental, adquieren jerarquía y determinación de contenidos del resto del ordenamiento jurídico.

Por más arandelas que se les pongan a las propuestas y en particular a las que se refieren a los artículos 15 y 28 de la Carta, hay que creerle al gobierno cuando en la exposición de motivos dice que no quiere medidas transitorias porque no han servido, cuando otros gobiernos las han usado, que lo que requiere son normas de carácter permanentes.

No en vano dicha exposición empieza con un subtítulo: “URGENCIA DE MEDIDAS PERMANENTES” y agrega: “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 fenómeno coyuntural. ... En la medida en que los diferentes gobiernos han pretendido conjurar la crisis de orden público a través de mecanismos legales transitorios, ha sido enorme la dispersión de normas y críticos los efectos de la temporalidad de las mismas”.

La honorable Cámara de Representantes ha dicho que las medidas solo se otorguen por tres años, prorrogables por otro tanto. Así ocurrió con el Estado de Sitio en la Constitución de 1886, que a pesar de tener temporalidad rigió durante cuarenta años ininterrumpidos.

Tal previsión resulta insuficiente, y es contraria a la *exposición de motivos* que presentó el Gobierno, que por ahora la aceptará estratégicamente, pero que pronto vendrá a proponer la derogatoria del párrafo que la contiene. Si no le sirven temporales ¿para qué se las patrocinamos, precisamente, con ese carácter?

Mayor preocupación debiera generar en el Congreso el hecho de que la *exposición de motivos* afirme: “La Corte Constitucional, en especial durante los últimos cuatro años, ha sido bastante crítica y estricta en el entendimiento de las razones que han llevado al Gobierno a decretar el estado de conmoción interior y así, ha convertido a este en un mecanismo en parte inservible para el ejecutivo ante la crítica situación del país”.

Queda claro que se quieren medidas permanentes y sin los incómodos controles jurídicos existentes para los estados de excepción.

Por eso al Gobierno le parece mejor constitucionalizar un Estado policiaco que afecte la libertad y la intimidad de las personas a través de capturas, registros, interceptaciones y allanamientos sin orden judicial y que permita saltarse la limitación a los Decretos Legislativos establecida en el artículo 214.2 de la Carta: “No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del Derecho Internacional Humanitario”.

De aprobarse la reforma, por tratarse de normas de igual rango –Constitución y tratados– sin jerarquía alguna, tales responsabilidades que nos vinculan a la civilización y al mundo jurídico internacional podrán soslayarse para cambiar dramáticamente la faz misma de la Nación en el concierto internacional, que no la volverá a ver democrática, participativa y de derecho como se pretende y quiere.

También la Cámara de Representantes señala dos posibles límites a las modificaciones de los artículos 15 y 28 constitucionales:

Primero, la moción de censura que no ha funcionado y no puede funcionar en un régimen presidencial y en consecuencia resulta inocua; por lo demás las medidas estarían en la Constitución y no en la ley y no las aplicarían los ministros sino autoridades de menor rango resulta imposible aplicar esta sanción a tales funcionarios.

Lo mismo ocurre con la sanción para los funcionarios de la Procuraduría y el poder Judicial, que perderían sus empleos mientras los violadores de los derechos en las 36 horas previas quedan en la impunidad.

c) Las medidas son innecesarias

Es preciso recordar que actualmente en Colombia hay capturas, registros, interceptaciones y allanamientos sin orden judicial previa, cuando las autoridades administrativas y de policía judicial realizan labores de inteligencia o de lucha preventiva contra la criminalidad en general y no solo contra el terrorismo. El mismo artículo 28 constitucional habla de “detención preventiva” que es un fenómeno distinto de la detención para fines del proceso ordenada por los jueces.

Queremos recoger los comentarios del doctor Hernán Gonzalo Jiménez, Asesor externo de la Fiscalía General de la Nación, expuestos en la audiencia de este trámite legislativo en la Comisión Primera

Constitucional: Respecto de la detención con fines de identificación y los registros domiciliarios dijo: “La captura con fines de identificación existe para las autoridades administrativas y se ha denominado por la doctrina como captura administrativa, o detención administrativa; es de interpretación constitucional, aplica para todos los casos, y la restricción que en este artículo se pretende, implicaría que únicamente se podrá utilizar en el caso de terrorismo. Esta figura tampoco corresponde a una función de policía judicial, pues se trata de un desarrollo de este mismo artículo.

La Corte Constitucional en la sentencia C-024 de 1994, fijó los requisitos para la detención administrativa, los cuales son: Tiene que basarse en motivos fundados que permitan inferir de manera objetiva que la persona que va a ser aprehendida es probablemente autora de una infracción o partícipe de ella; debe ser necesaria, lo que significa que no se puede esperar una orden judicial, ya que para evitar la inminencia de un peligro se debe cumplir; se debe poner al aprehendido a disposición de los funcionarios judiciales competentes dentro de las treinta y seis horas siguientes para que estos procedan a la verificación de los fundamentos de la detención; debe ser proporcional con la gravedad del hecho y se deben cumplir con los procedimientos exigidos para la captura, esto es, la lectura de los derechos y el respeto de los derechos humanos.

Lo anterior significa que ya existe esta figura y que para los casos de terrorismo se puede utilizar sin apelar a otro tipo de normas y que en estas condiciones, parecería un absurdo que, so pretexto de entregar herramientas para la lucha contra el terrorismo, por vía constitucional se esté restringiendo la norma y ordenando su inclusión en una ley estatutaria que implicaría todo un proceso de desgaste para algo que ya existe”.

Y respecto de la interceptación de comunicaciones y el registro de la correspondencia anotó: “De otra parte, debe tenerse en cuenta que cuando se trata de labores de prevención de cualquier hecho punible, no se están ejerciendo funciones de policía judicial sino de labores de inteligencia, que corresponde adelantar a la policía administrativa, a las fuerzas militares y al DAS, sin necesidad de acudir a la función propia de policía judicial. En el caso de que alguna autoridad conozca o tenga indicios de la posible existencia de un acto terrorista, es ya competencia de la policía judicial, quien debe y puede actuar, aun sin orden judicial, por tratarse de casos de flagrancia, en los cuales también es posible que actúe la fuerza pública”.

La anterior argumentación sirve de soporte para pedir a la honorable Comisión Primera del Senado de la República que se nieguen los artículos 1º, 3º y 5º del proyecto.

d) Empadronamiento

La modificación del artículo 24 de la Constitución Nacional, relacionado con el derecho que tenemos todos los colombianos a circular libremente por el territorio nacional, propone:

“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”.

El derecho a la libertad de residencia se halla reconocido y enunciado por el artículo 12.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por el artículo 22.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Dichos instrumentos internacionales establecen con respecto al derecho a la libertad de residencia que toda limitación a su ejercicio debe ser dispuesta a través de un acto emanado de la autoridad constitucionalmente facultada para hacer la ley.

Así, pues, de conformidad con los ya mencionados pactos, corresponde de modo exclusivo al legislador colombiano señalar los casos en que la autoridad estatal podrá interferir en el ámbito de la libertad garantizada por el artículo 24 de la Constitución. Si ello es así, resulta incompatible con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos cualquier norma del derecho interno que faculte al Gobierno para imponer directamente, sin intermediación legislativa, restricciones a dicha libertad.

Por otra parte, una de las características básicas del Estado de derecho, es la de la aplicación del principio de reserva de ley o reserva legal, en cuya virtud las disposiciones constitucionales exigen que determinadas materias sean reguladas por el legislador, quedando así sustraídas –por imperativo de la propia “norma de normas”– a toda regulación de índole infralegal.

De esta manera, la Ley Fundamental impide que las restricciones de esos derechos sean fijadas por órganos estatales cuyas actuaciones no están sujetas a la discusión pública propia de las cámaras legislativas.

En conclusión, para ajustarse a los tratados internacionales deben tener fuerza de ley todas las disposiciones del derecho interno que impongan a las personas la obligación de empadronarse o de registrar ciertos datos (vr. gr. el nombre, el domicilio, la profesión, etc.) ante las autoridades del Estado. Adicionalmente, la ley debe determinar claramente las obligaciones de los ciudadanos, los límites de las actuaciones de las autoridades, las condiciones y la forma en la que esas actuaciones se autorizan, así como los controles y recursos previstos para el examen de la legitimidad y la no arbitrariedad de la actuación.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones proponemos que el artículo en mención se modifique:

El inciso quedará así:

Por medio de una ley estatutaria se establecerá la regulación para llevar un informe de residencia de los habitantes en el territorio nacional, en la misma se incluirán las obligaciones de los ciudadanos, los límites de las actuaciones de las autoridades en dicha materia, las condiciones y la forma en que esas actuaciones se autorizarán así como los controles y recursos previstos para el examen de la legalidad y la no arbitrariedad de la actuación. Esta información será recolectada, conservada y administrada por los alcaldes municipales en aquellos sitios donde el Gobierno Nacional por razones de orden público lo solicite y podrá ser consultada para desarrollar funciones de policía judicial bajo la vigilancia de quien haga las veces de Ministerio Público en la respectiva entidad territorial.

Con esta nueva redacción, estamos a tónica con las legislaciones europeas, que el gobierno trajo a colación, ya que en estos países es clara la finalidad de los empadronamientos.

Por otro lado y con el fin de respetar los convenios internacionales firmados y ratificados por Colombia, establecemos la obligación del legislador colombiano de expedir una ley estatutaria sobre la materia que contenga principios mínimos establecidos en el ordenamiento internacional.

e) Unidades de Policía Judicial Mixtas

El artículo 4º del proyecto propone modificar el artículo 250 de la Constitución Política que trata de las funciones de la Fiscalía General de la Nación.

En el último informe sobre Colombia (2002), presentado ante la Comisión de Derechos Humanos en abril del presente año, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha instado al Gobierno y al Congreso de la República “a no introducir en el ordenamiento jurídico colombiano normas que faculten a los miembros de las fuerzas militares para ejercer funciones de policía judicial, ni otras que sean incompatibles con la independencia de la justicia” .

Para los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, el ejercicio de funciones de policía judicial por parte de personas de carácter militar se opone a los principios de independencia e imparcialidad de la administración de justicia, enunciados en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A esto debe añadirse que los militares actúan en defensa del Estado dentro del conflicto armado sin carácter internacional librado en el país. Esta situación podría dificultar en muchos casos a los miembros de los cuerpos castrenses un ejercicio sereno e imparcial de competencias relacionadas con el análisis de información, la celebración de entrevistas, la práctica de pruebas y la realización de diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos.

La función de policía judicial para los efectos de combatir la criminalidad debe estar dirigida y coordinada por la Fiscalía General de

la Nación como lo dispuso la reciente reforma Constitucional (A. L. número 3 de 2002), pero no puede la Fiscalía sin sustituir al legislador asignar función alguna de investigación o práctica de pruebas a autoridades (civiles o militares) distintas de las que hoy tienen funciones de policía judicial establecidas por la ley (ejemplo DAS, Policía Nacional, Superintendencias, etc.).

Lo que sí puede es conformar unidades en las que haya funcionarios judiciales de la Fiscalía que investigan y levantan pruebas y miembros de las Fuerzas Armadas, especializados, que acompañan, apoyan y protegen a los primeros; así lo proponemos en el pliego de modificaciones adjunto.

No olvidemos que el proceso de investigación y juzgamiento de los delitos ha cambiado en Colombia por virtud del Acto legislativo número 3 de 2002 y que en una etapa de la investigación no hay presencia procesal de la Procuraduría General de la Nación ni de la defensa, solo la Fiscalía actúa para después llevar al juez el acervo probatorio y la petición de abrir el juicio.

Proposición

Los anteriores argumentos nos permiten proponer:

Dese primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 223 de 2003 Cámara de acuerdo con el pliego de modificaciones adjunto.

Carlos Holguín Sardi (sin firma), *Rafael Pardo Rueda* (sin firma); *Jesús Enrique Piñacué Achicué*, *Héctor Helí Rojas Jiménez*, Senadores de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo 1º. El artículo 24 de la Constitución Política quedará así:

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.

Por medio de una ley estatutaria se establecerá la regulación para llevar un informe de residencia de los habitantes en el territorio nacional, en la misma se incluirán las obligaciones de los ciudadanos, los límites de las actuaciones de las autoridades en dicha materia, las condiciones y la forma en que esas actuaciones se autorizarán así como los controles y recursos previstos para el examen de la legalidad y la no arbitrariedad de la actuación. Esta información será recolectada, conservada y administrada por los alcaldes municipales en aquellos sitios donde el Gobierno Nacional por razones de orden público lo solicite y podrá ser consultada para desarrollar funciones de policía judicial bajo la vigilancia de quien haga las veces de Ministerio Público en la respectiva entidad territorial.

Artículo 2º. El artículo 251 de la Constitución Política tendrá un párrafo del siguiente tenor:

Parágrafo 2º. Para combatir la delincuencia y en aquellos sitios del territorio nacional donde no exista una autoridad judicial a la que se pueda recurrir en forma inmediata, o donde el acceso de los funcionarios de policía judicial no sea posible, por excepcionales circunstancias de orden público, la Fiscalía General de la Nación podrá conformar unidades especiales con miembros de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional que bajo su dirección y coordinación cumplirán funciones operativas de apoyo y protección a las mismas.

Carlos Holguín Sardi (sin firma), *Rafael Pardo Rueda* (sin firma); *Jesús Enrique Piñacué Achicué*, *Héctor Helí Rojas Jiménez*, Senadores de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 240 - Miércoles 4 de junio de 2003	
SENADO DE LA REPUBLICA	
PONENCIAS	
	Págs.
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 223 de 2003 Cámara, 015 de 2003 Senado, 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	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 223 de 2003 Cámara, 015 de 2003 Senado, 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	5