



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XII - Nº 337

Bogotá, D. C., jueves 17 de julio de 2003

EDICION DE 40 PAGINAS

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

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camararep.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

ACTAS DE COMISION

COMISION PRIMERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
ACTA NUMERO 35 DE 2003

(junio 5)

Cuatrenio 2002-2006

Sesiones Ordinarias – Segundo Período
Legislatura 2002 – 2003

En la ciudad de Bogotá, D. C., el día cinco (5) de junio de dos mil tres (2003), se reunieron en el Salón Guillermo León Valencia del Capitolio Nacional, Previa Citación, los miembros de la Comisión Primera del Senado, con el fin de sesionar.

I

**Llamado a lista
y verificación del quórum**

La Presidencia indica a la Secretaría llamar a lista y contestaron los honorables Senadores Andrade Serrano Hernán, Blum De Barberi Claudia, Pardo Rueda Rafael, Piñacué Achicué Jesús Enrique, Rivera Salazar Rodrigo, Rojas Jiménez Héctor Helí, Trujillo García José Renán, Vargas Lleras Germán.

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores: Cristo Bustos Juan Fernando, Gaviria Díaz Carlos, Gómez Gallo Luis Humberto, González Díaz Andrés, Holguín Sardi Carlos, Pimiento Barrera Mauricio, Ramírez Pinzón Ciro.

Previa excusa escrita no asistieron los honorables Senadores Roberto Gerlein Echeverría, Martínez Betancourt Oswaldo Darío, Navarro Wolff Antonio, Uribe Escobar Mario.

El texto de la excusa del Senador Roberto Gerlein Echeverría se transcribió en el Acta número 34.

Los textos de las excusas son:

Bogotá, D. C., junio 5 de 2003

Señor

Secretario Comisión Primera Senado

E. S. D.

Presento excusa por mi ausencia en la sesión del día de hoy 5 de junio de 2003 por fuerza mayor.

Atentamente,

Firmado: *Darío Martínez Betancourt*

Senador de la República

Bogotá, D. C., 5 de junio de 2003

Doctor

GERMAN VARGAS LLERAS

Presidente

Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

Por instrucciones del doctor Antonio Navarro Wolff, solicito a Usted lo excuse por su inasistencia a la sesión programada para el día de hoy por encontrarse autorizado por la Corporación, para asistir en comisión oficial al Seminario Internacional sobre los Procesos Post Comisión de la Verdad en el Mundo en la ciudad de Lima, Perú.

Agradeciendo su atención a la presente,

Paola de los Ríos Gutiérrez

Asistente Antonio Navarro Wolff

Senador

Medellín 5 de Junio de 2003

Doctor

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

Secretario General

Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Apreciado doctor:

Se recibió en mi despacho citación para la reunión en la Comisión hoy a las 9:30 a.m., No se había citado.

Por hallarme fuera de la ciudad me es imposible asistir.

Agradezco su gentil atención.

Cordialmente,

Mario Uribe Escobar

Senador

La secretaría informa que se ha registrado quórum deliberatorio.

Siendo las 11:25 a.m., la Presidencia declara abierta la sesión e indica a la secretaría dar lectura al Orden del Día para la presente reunión.

II

Consideración y votación del Orden del día

Por Secretaría se da lectura al orden del día.

ORDEN DEL DIA

Día: jueves 5 de junio de 2003

HORA: 11:00 a.m.

I

Llamado a lista y verificación del quórum

II

Consideración y votación del Orden del Día

III

Consideración y votación del acta de la sesión anterior

IV

Lectura de ponencias y consideración de proyectos para primer debate

1. Proyecto de Acto Legislativo número 15 de 2003 Senado 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".

Autores: Ministro del Interior, doctor *Fernando Londoño Hoyos* y Ministra de Defensa Nacional *Martha Lucía Ramírez de Rincón*.

Ponente: honorables *Senadores Rafael Pardo Rueda, Héctor Helí Rojas Jiménez, Carlos Holguín Sardi y Jesús Enrique Piñacué Achicué*.

Publicación texto aprobado en plenaria Cámara: *Gaceta del Congreso* número 213 de 2003.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso* número 240 de 2003.

V

Negocios sustanciados por la Presidencia

VI

Lo que propongan los honorables Senadores

El Presidente,

Germán Vargas Lleras.

El Vicepresidente,

Andrés González Díaz.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

La Presidencia abre la discusión del Orden del Día y manifiesta que la Comisión se pronunciará cuando se registre el quórum decisorio.

III

Consideración y Votación del Acta de la Sesión Anterior

La Presidencia somete a consideración de la Comisión el Acta número 34, correspondiente a la sesión del día 3 de junio de 2003, y cerrada su discusión, aplaza su aprobación hasta que se registre el quórum reglamentario.

IV

Lectura de ponencias y consideración de proyectos para primer debate

Proyecto de acto legislativo número 15 de 2003 Senado, 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.

En relación con esta iniciativa la Secretaría informa que se han radicado dos ponencias, la

primera suscrita por los honorables *Senadores Rafael Pardo Rueda y Carlos Holguín Sardi* y la segunda suscrita por los honorables *Senadores Héctor Helí Rojas y Jesús Enrique Piñacué*, además informa que la primera fue radicada a las 6:15 p.m., y la segunda a las 6:25 p.m.

La Presidencia informa que se tomará como principal la suscrita por los honorables *Senadores Pardo y Holguín* ya que el Reglamento dispone que la que fuese radicada primero se tomará como principal conforme el artículo 171 de la Ley 5ª de 1992.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Rafael Pardo Rueda:

La Comisión de Ponentes que usted designó Presidente, con el doctor *Carlos Holguín* y los *Senadores Héctor Helí Rojas y Jesús Enrique Piñacué*, trabajamos en el proyecto que vino de la Cámara, tuvimos un intercambio sobre posibilidades de presentar una Ponencia conjunta, sin embargo coincidimos pues, aunque coincidimos en dos de los cuatro artículos propuestos, no coincidimos en dos de ellos.

Por eso, por efectos de facilidad de trámite y de discusión, resolvimos presentar Ponencias separadas, pero quiero señalar que hay una coincidencia en dos de los cuatro artículos presentados y esa es la razón por la cual presentamos dos Ponencias por la diferencia en que la Ponencia del doctor *Holguín* y mía, plantea la presentación de cuatro Artículos y la Ponencia del doctor *Héctor Helí* y del *Senador Piñacué*, plantea la presentación de dos de ellos.

Yo quisiera empezar Presidente, haciendo una recopilación de lo que ha sido la génesis de este proyecto. Tendría que empezar diciendo que esto no es un Estatuto Antiterrorista. Este no es una recopilación de carácter legal que este enfocada a la investigación sobre el Terrorismo y al procesamiento sobre el Terrorismo.

Este es un Acto Legislativo que busca promover la mayor eficiencia de investigación frente a casos terroristas y busca promover también una mayor eficiencia en la fuerza pública en la colaboración con las autoridades judiciales.

De acuerdo a lo que el Ministerio de Defensa nos ha informado, el Estatuto Antiterrorista es un Estatuto de carácter legal que tiene que ver básicamente con un ordenamiento penal, con un procedimiento penal específico y no ha sido presentado al Congreso, por lo tanto hay que empezar por distinguir que este no es el Estatuto Antiterrorista.

Gracias Presidente. El Acto Legislativo que se propone tiene como antecedentes un estudio minucioso que se hizo sobre legislación internacional antiterrorista, en el cual pues se llega a algunas conclusiones, particularmente observando el tratamiento legal y Consti-

tucional que se da al Terrorismo en democracias Europeas, particularmente.

Fundamentalmente los países que han afrontado la amenaza terrorista, en su territorio, han adoptado legislaciones que les han permitido fundamentalmente ser más eficientes en la investigación y en la prevención de actos terroristas.

Eso digamos se inicio en Europa con el acta provisional para combatir el Terrorismo de Gran Bretaña que se expidió en el año 73. Hace parte de la legislación Británica desde esa época, se llama acta provisional, sin embargo lleva, va a cumplir 30 años de vigencia continua.

Esta acta provisional lo que hace es fundamentalmente tres cosas, la primera permite una detención de personas por un tiempo prolongado, inicialmente era siete días, después se ha reducido a cuatro días, para efectos de poderlos interrogar bajo el criterio de que sean sospechosos de pertenecer o de preparar o de haber cometido actos terroristas.

Otro elemento que tiene la legislación Británica, es bastante interesante, no está planteado en esta formulación, no creemos que deba ser de carácter Constitucional sino legal, es la definición de que son grupos terroristas. Y de la definición de que es Terrorismo y que es un grupo terrorista, se parte a la penalización de la pertenencia a grupo terrorista, como una infracción penal.

De esto se deriva la necesidad de que el legislador Británico, establezca periódicamente las listas de cuáles son los grupos terroristas. Si es una infracción penal pertenecer a un grupo terrorista, pues obviamente tiene que decirse cuáles son los grupos que están proscritos, así se llama en la legislación inglesa, los grupos proscritos.

Desde el año 73 se viene estableciendo esa lista de grupos terroristas, inicialmente la formaban el Ira y un grupo paramilitar protestante de Irlanda del Norte, se ha venido ampliando con motivo de los acuerdos de paz del viernes Santo. Posteriormente a estos acuerdos, se extrajo o se excluyó de la lista de grupos terroristas a los grupos que hicieron parte derivada de los acuerdos del viernes santo, particularmente al Ira y a dos grupos paramilitares y se incluyó a una escisión del Ira que se llama el Ira auténtico como grupo terrorista.

Esta legislación Británica ha sido mantenida en Gran Bretaña por 30 años repito, Alemania sufrió también una amenaza terrorista muy fuerte desde los años 70. amenaza que ha partido pues básicamente de unos grupos terroristas que han buscado con métodos y actos terroristas desestabilizar o atacar o afectar al Estado Alemán, a la República Federal Alemana y en Alemania se ha establecido también desde esa época, desde los años 70, una legislación que le dan facultades a las autoridades de policía para detener personas por sospechas.

También en la Alemania se estableció la detención de personas para fines de identificación. Y se estableció en Alemania a partir de finales de los 70, una severa legislación que restringe el debido proceso que consiste en incomunicar a los detenidos y en suspenderles la comunicación con sus abogados y con sus familias cuando estén presos.

Estas son legislaciones tremendamente duras que han adoptado países democráticos a través de sus congresos, la amenaza terrorista ha cubierto otros países Europeos, Francia en particular. España, Italia, y en todos los países la coincidencia es fortalecer en la legislación la capacidad de investigar y de prevenir el Terrorismo. Eso tiene en esos países tres elementos.

El primero es la posibilidad de que las autoridades en particular la policía puedan detener personas por sospechas o para fines de identificación. La segunda es afectar de alguna manera el debido proceso en particular, incomunicar a los detenidos o establecer medidas de prevención sobre los procesos judiciales.

En tercer lugar. En particular en la legislación Británica y en la Española se establece a nivel legal, no Constitucional, la penalización de la pertenencia a grupo terrorista como delito autónomo. Y eso se deriva en la necesidad de expedir periódicamente listados de cuáles son los grupos terroristas, esa concepción la adoptó la convención Europea contra el Terrorismo y es la razón estimados Senadores, la razón por la cual los periódicamente, el parlamento Europeo expide una lista de cuáles son los grupos terroristas.

Aquí tenemos la idea de que eso es una condena simbólica, de que las FARC o el ELN o las Autodefensas fueron incluidas en la lista Europea, resulta que eso no es una condena simbólica, sino es una medida derivada de que está penalizada la pertenencia a estos grupos.

Estas medidas han sido digamos, lo que se ha utilizado usualmente en los países que han tenido amenazas terroristas. En Colombia la situación es bien diferente, no estamos proponiendo, ni propuso el Gobierno copiar ni adaptar las normas que se utilizan particularmente en Europa para combatir el Terrorismo, en toda su amplitud y en toda su dimensión, sino fundamentalmente lo que se plantea, es medidas que permitan autoridades administrativas o autoridades no judiciales a establecer detenciones y allanamientos sin previa orden judicial para casos de Terrorismo y interceptación de comunicaciones sin previa orden judicial también para casos de Terrorismo.

En estos dos temas nos separamos de los Senadores Héctor Helí Rojas y Jesús Enrique Piñacué, ellos expondrán su posición señor Presidente, con el Senador Carlos Holguín proponemos que se reformen los Artículos 15 de la Constitución y 24 de la Constitución. ¿En qué sentido se propone la reforma? Se propone

en el sentido de que el artículo 15 tenga una adición, lo voy a leer todo para mayor claridad, dice: 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 sean recogidas sobre ellas en los bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

En la recolección y 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 y solo 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 36 horas siguientes, exclusivamente para casos de Terrorismo.

Esta última línea es lo que estamos proponiendo añadir al artículo. La que dice: 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 36 horas siguientes, exclusivamente para casos de Terrorismo.

También se propone plantear que dentro del primer mes siguiente al inicio de cada legislatura del Congreso de la República, el Gobierno Nacional rendirá informes sobre el uso que se haya hecho de estas funciones.

Sigue el artículo, esto viene ya en el artículo de la Constitución, no tiene cambios dice para efectos tributarios o judiciales y para 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.

La propuesta entonces es que se pueda a través de una ley estatutaria establecer las condiciones en las cuales una autoridad administrativa sin orden judicial pueda interceptar y registrar comunicaciones privadas.

Esa es la propuesta sobre el artículo 15. eso fue aprobado por la Cámara en términos parecidos, aquí se hizo una simplificación sobre básicamente el informe que se debe rendir al Congreso anualmente. Pero esa es la propuesta sobre el artículo 15.

El artículo 24 voy a leerlo y voy a señalar qué es lo que se propone el artículo 24 de la Constitución dice: 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.

Se propone añadir 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 autorizaran así como los controles y recursos previstos para el examen de 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 quienes hagan las veces de Ministerio Público en la respectiva entidad territorial.

Esto se refiere a lo que se ha llamado el empadronamiento. Que es la posibilidad de que el Gobierno pueda establecer la obligación de registro de residencia de los ciudadanos residentes en Colombia.

No es una limitación, ni mucho menos una suspensión al derecho de circulación, o al derecho de permanecer o de residenciarse en cualquier sitio del territorio nacional, es la posibilidad de que el Gobierno establezca la obligación de registrar ante una autoridad que tendría que determinarse mediante ley estatutaria, de registrar su sitio de residencia.

Esta medida ha sido solicitada muchas veces por la fuerza pública y es una medida digamos usual en la mayoría de las democracias del mundo.

En Europa en por lo menos en algunos países en que yo he estado, la obligación de todo ciudadano es registrarse ante la policía en los primeros ocho días en que haya cambiado su residencia. Tiene la persona que ir ante la policía y decir en donde está viviendo. Esta obligación fundamentalmente permite no solamente ser más eficiente en las tareas relacionadas con orden público, sino también en las tareas relacionadas con los procedimientos judiciales. Las citaciones y notificaciones se basan en los registros de residencia. En el empadronamiento de las personas.

En muchos países y en Colombia sería un gran aporte también que los mecanismos de identificación de beneficiarios del sistema subsidiado, pudieran basarse en un registro universal de residencia de los ciudadanos.

Ustedes saben que el Sisbén tiene un procedimiento que es una encuesta periódica que lo hacen las municipalidades para establecer quiénes son los beneficiarios. Este procedimiento de registro de residencia contribuiría digamos mucho a poder hacer una identificación mucho más eficiente de los beneficiarios de los mecanismos de subsidio que otorga el Estado.

Es la segunda proposición. Fundamentalmente darle al Gobierno la posibilidad de que mediante ley estatutaria establezca la obligación de registro de residencia a los ciudadanos colombianos.

El artículo 28, es la tercera propuesta. Perdón, en el artículo anterior que estoy leyendo el artículo 24, tenemos una coincidencia con la Ponencia presentada por los Senadores Héctor Helí Rojas y Piñacué.

En el artículo 28, es la tercera propuesta, voy a leer el artículo y señalar cuáles son los cambios, dice: 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, esto es lo que se propone añadir. La forma en que autoridades administrativas pueden 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 un informe sobre el uso que se haya hecho de estas funciones. Esta parte que voy a leer está en la Constitución, no se propone cambiarla, dice: La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las 36 horas siguientes, para que este adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley.

En ningún caso podrá haber detención, prisión o arresto por deudas ni penas y medidas de seguridad imprescriptible. Fundamentalmente lo que se propone es que una ley estatutaria reglamente que autoridades administrativas, ¿cuáles son las autoridades administrativas y a qué nivel y con qué formalidades que podrían ordenar la captura de personas exclusivamente en casos de Terrorismo?

También se autoriza o se autoriza que la ley estatutaria determine registros domiciliarios también con aviso inmediato al juez que ejerza el control de garantías de acuerdo a la nueva normatividad del sistema penal que se aprobó el año pasado en el Acto Legislativo que reforma la Fiscalía y la detención es con fines de identificación.

Este punto es bien importante señalarlo. No se trata de adoptar como existe en varios países Europeos, la detención por sospechas. Si no es la detención para fines de identificación.

Este ha sido digamos un mecanismo reclamado por las autoridades y por la fuerza pública desde hace bastante tiempo, básicamente para poder ser más eficiente en el

despliegue de fuerzas que tiene la fuerza pública y se trata de poder realizar detenciones con fines de identificación.

La propuesta lo mismo que en el artículo 15, es que una ley estatutaria reglamente la forma en qué autoridades administrativas, ¿o sea qué autoridades, a qué nivel, con qué formalidades, con qué requisitos puedan realizar estas capturas con fines de identificación y puedan ordenar registros domiciliarios?

Se propone también una cuarta proposición en la reforma al artículo 251 que es sobre las funciones de la Fiscalía, un párrafo que dice lo siguiente: Para combatir la delincuencia en aquellos sitios del territorio nacional en donde no exista una autoridad judicial, en las 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 la de la Fiscalía y coordinación, cumplirán funciones operativas de apoyo, protección y auxiliares de las mismas. Esto lo que trata fundamentalmente es una autorización al Fiscal General, para que en circunstancias excepcionales por razones de orden público y para combatir y prevenir la delincuencia, pueda conformar unidades de policía judicial y pueda eventualmente integrar estas unidades de policía judicial con miembros de las Fuerzas Militares.

Tenemos una coincidencia en casi todo el artículo con el Senador *Héctor Helí Rojas* y con el Senador *Piñacué*, en este artículo y lo que se proponen fundamentalmente es que la Fiscalía pueda ordenar la creación de unidades de policía judicial en lugares remotos y pueda conformarlas con miembros de las Fuerzas Militares.

Conformarlas con miembros de la Policía Nacional no tendría digamos ninguna novedad, yo incluso voy hacer una proposición ahora suprimiendo esta parte, porque la Policía Nacional de acuerdo a la Constitución tiene funciones permanentes de policía judicial. Lo que sería una novedad es que la pueda adelantar la Fiscalía, crear estas unidades digamos en coordinación con unidades militares y que esas unidades bajo dirección y coordinación de la Fiscalía, puedan estar eventualmente integradas por miembros de las Fuerzas Militares.

Ese es un punto en el cual también voy hacer una proposición aditiva, porque es uno de los puntos más discutidos sobre las unidades de policía judicial en Fuerzas Militares. Básicamente en sentencias de la Corte cuando se ha establecido esta medida por la vía legal, se señala que la Constitución no permite la creación de unidades de policía judicial compuestas por miembros de las Fuerzas Militares.

La razón es sencilla, el artículo 213 de la Constitución establece que los civiles en ningún

caso podrán ser juzgados ni investigados por la justicia penal militar.

Aquí no se trata de la justicia penal militar, no se trata de tribunales militares, ni se trata de juzgar civiles, la función de policía judicial es una función auxiliar de investigación, que esta bajo la dirección de la Fiscalía, sin embargo el hecho de que haya militares que puedan pertenecer a las unidades de policía judicial, pues tiene el inconveniente que hay que resolver mediante una proposición aditiva que voy hacer, en el sentido de que el principio de responsabilidad Constitucional para los militares es distinto al principio de responsabilidad para el resto de los funcionarios.

Existe el principio que se llama obediencia debida y es que los militares están sometidos a una jerarquía inherente a su pertenencia a esa jerarquía y por lo tanto al pertenecer a una...

...

Auxiliar de la justicia, no tendrían la independencia para ejercer las funciones judiciales como se establece en la independencia de la función judicial en la Constitución.

Por eso la propuesta aditiva que voy hacer es que el principio de responsabilidad que rige a los miembros de las unidades de policía judicial que pertenezcan a las Fuerzas Militares, será el mismo que el que tienen los funcionarios judiciales.

Esto elimina digamos el principio de obediencia debida para los militares que hagan parte de las unidades de policía judicial. Esto digamos tiene sentido esa proposición en cuanto que tiene sentido la crítica de que una persona que pertenece a las Fuerzas Militares, que hace parte de una unidad de policía judicial, tendría que admitir órdenes derivadas de su jerarquía militar.

Y no tendría digamos la independencia para no admitirlas dado que es parte de la organización militar. Por eso la proposición aditiva que voy hacer, busca romper este principio de responsabilidad y de obediencia para los militares que hagan parte de las unidades de policía judicial.

Eso no aplica para la policía, aunque tengan uniforme, se ha jerarquizado, sean parte de la fuerza pública, la policía es distinta de las Fuerzas Militares, porque la policía es civil por definición Constitucional. Y tiene un principio de obediencia la policía, distinto al de las Fuerzas Militares, tiene el principio de obediencia reflexiva que es propio de los funcionarios que están dentro de una jerarquía de carácter civil.

La policía de hecho viene funcionando desde la Constitución del 91 y desde antes, pero digo desde el ordenamiento Constitucional del 91, como policía judicial. Viene funcionando como policía judicial en un mecanismo que se llama doble dependencia.

Los miembros de la Policía Nacional que hacen parte de la policía judicial, están

funcionalmente a órdenes del Fiscal General de la Nación y sus delegados.

Aunque orgánicamente estén enmarcados dentro de la jerarquía y de la organización y de la estructura de la Policía Nacional.

Este principio de doble dependencia es lo que se utiliza en básicamente los países de Europa que tienen Fuerzas Militares vinculadas a temas de policía de orden público interno y es el principio de doble dependencia.

La Guardia Civil Española, Senador José Renán Trujillo, aunque se llame civil, es una organización militar que depende orgánicamente del ejército de tierra de España.

Pero depende funcionalmente del Ministerio del Interior de España, funcionalmente. Quien define las misiones, las tareas y las órdenes digamos de operaciones de la guardia civil Española, es el Ministerio del Interior. Aunque orgánicamente sea una estructura dependiente del ejército de tierra, lo mismo ocurre con la gendarmería Francesa, es una organización de carácter militar, es en términos históricos es la primera en antigüedad, organización militar de Francia, pero en lo que se refiere a las funciones de policía y a las funciones auxiliares de la justicia, la gendarmería Francesa tiene una dependencia o de la justicia Francesa o de los alcaldes o gobernadores o de las autoridades del Ministerio del Interior. Esto ha tenido un desarrollo adecuado en Colombia con la policía, con la doble dependencia. En el caso de la policía judicial.

Llevamos 13 años desde la expedición de la Constitución y yo no conozco de la parte de la Fiscalía, ni de parte de la policía que haya comentarios o críticas sobre la doble dependencia orgánica de la policía, digamos de la jerarquía de la policía y del Ministerio de Defensa, pero funcional de la Fiscalía General en cuanto las funciones auxiliares de policía judicial.

Eso es lo que se propone para las Fuerzas Militares. No se está proponiendo como equivocadamente señalaba ayer alguno de los intervinientes en la Audiencia, no se está proponiendo darle funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares, eso no se está proponiendo, ni el proyecto original, ni en este proyecto. Los que se está proponiendo es autorizar a la Fiscalía para que conforme unidades de policía judicial bajo su dirección y coordinación en las zonas en que considere que requiere la participación de miembros de las Fuerzas Militares en estas unidades, puede hacerlo la Fiscalía bajo los criterios de coordinación y dirección de la policía judicial que tiene la Fiscalía en términos generales.

Esas son las propuestas que tenemos Presidente. Tenemos también la propuesta en la Cámara, se había aplicado que estas medidas tuvieran una temporalidad de tres años y después una aprobación por parte del Congreso, nosotros proponemos que no tengan tempo-

ralidad, sino que sean medidas de carácter permanente.

El Terrorismo es una circunstancia excepcional en una democracia, pero es una circunstancia que dura mucho tiempo. En Gran Bretaña el acta para combatir el Terrorismo se llama acta provisional para combatir el Terrorismo y la provisionalidad lleva 30 años desde 1973. Se reconoce que el Terrorismo es excepcional, que no es una circunstancia permanente en una democracia, pero que no es una situación que se pueda resolver en un término de meses como lo prevé la conmovición interior, ni que se pueda resolver en un término breve.

Sí se considera excepcional, pero no temporal. Y eso es lo que proponemos en eso coincidimos también con el Senador Héctor Helí en eliminar la temporalidad de las medidas propuestas.

Esas son las Proposiciones señor Presidente, son cuatro, modificar cuatro artículos de la Constitución, hago la recopilación, dos que son el 15 y el 28 que permitirían que una ley estatutaria determinara qué autoridades administrativas y en qué condiciones podrían efectuar o intercepción de comunicaciones o allanamientos o lo que se llama registro de residencias o detención con fines de identificación.

Y se propone modificar también ya en términos generales, no restringido al asunto de Terrorismo, el artículo 24 para permitir el establecimiento de un registro de residencia o empadronamiento, no limitar la libertad de residencia, sino establecer la obligación de registro y del artículo 251 que es una autorización a la Fiscalía General de la Nación para conformar unidades especiales de policía judicial en la cual puedan participar miembros de las Fuerzas Militares. Esas son las propuestas Presidente.

Yo estaría atento pues a intervenir en el debate y muchas gracias.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Con relación a la segunda Ponencia, le pregunto Senador *Piñacué*, ¿desea hacer usted la presentación?

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jesús Enrique Piñacué Achicué:

Como aquí ha sido informado. Con el Senador *Héctor Helí Rojas* hemos hecho un esfuerzo por tratar de sacar adelante esta iniciativa. Les confieso que en principio no tengo la menor identidad con las categorías que en la iniciativa se están recogiendo para poder sacar adelante la preocupación que el Gobierno tiene por estos días.

La materia jurídica en especialidad, pues desde luego el Senador Héctor Helí Rojas la presentará en su momento. Quiero adelantarme en algunos comentarios rápidos. En primer

lugar nadie puede negar que nuestra comunidad nacional está pasando por momentos tremendamente difíciles, tampoco hay colombiano alguno que pueda negar que la crisis en tal dimensión está poniendo en riesgo la estabilidad de la Nación.

Tampoco podemos negar que el derecho a la libertad y el derecho a la vida de los colombianos no este en riesgo, por supuesto que es el de los elementos de mayor riesgo en esta oportunidad.

En ese ambiente la Procuraduría General de la Nación, ha hecho evaluaciones respectivas en el curso del comentario podré abundar, amnistía internacional que es un organismo que se ha ocupado al dedillo sobre todo en el caso colombiano, ha hecho esfuerzos importantes por pronunciarse respecto a los problemas que estamos viviendo fundamentalmente en lo tocante con la violación de los Derechos Humanos.

Ayer la Comisión Andina de Juristas entregó un documento que revisamos con sumo cuidado y encontramos también como a parte de otros documentos este que ha sido radicado hace énfasis principal en los temores y las preocupaciones que a todos nos asiste. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Colombia, también ha hecho un esfuerzo supremamente importante por avanzar en la tarea de evaluar las medidas en este país, en el marco de las pretensiones de excepción el Estado ha tomado, la Defensoría del Pueblo no es un organismo que se haya quedado al margen, ha actuado con criterio en nuestro juicio supremamente sensato correspondiente con la realidad y son materias que hemos analizado con sumo cuidado en cada uno de los aspectos que aquí se ha señalado.

En segundo lugar debo hacer también un comentario rápido en el sentido en que nos han pedido que rindamos Ponencia por un Proyecto, el 223 Cámara de 2003. Y el 015 Senado que el Gobierno con su iniciativa ha puesto para nuestro conocimiento.

El proyecto desde luego como aquí se ha señalado, modifica disposiciones muy importantes en el ámbito Constitucional y en el escenario de confianza de los ciudadanos que por naturaleza para poder desarrollar nuestra vida tranquila en esa dirección debemos cuidar.

Se propone entonces modificar aspectos tocantes con el derecho a la vida privada, el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia. Se tocan y se proponen modificaciones sustanciales en los aspectos referidos al derecho de la libertad de residencia, el derecho a la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la libertad individual y al tiempo se le confiere una posibilidad importante a la Fiscalía General de la Nación. Siempre que se ha entendido que la función de policía judicial se la intenta conferir a las Fuerzas Militares del Estado, es mas, el propio proyecto que el Gobierno ha radicado en sus exposiciones de motivos, advierten esa pretensión y pues no podemos

ser tampoco tan distantes de la realidad que inicialmente en términos objetivos los asistía.

Por esta razón estamos ante una iniciativa que nos exige a nosotros toma de posición política, estamos tocando aspectos muy fundamentales, estamos tocando modificando diríamos, acuerdos sustancialmente importantes que por fortuna en la Constitución del 91 se recogieron.

De manera que estando en ese ámbito desde luego tenemos que tomar una decisión política frente a esa circunstancia. Pero no podemos negarnos a la realidad esta en que todos los colombianos tenemos una finalidad última en nuestros esfuerzos, en nuestros sacrificios, en nuestros tiempos de compromiso, en nuestra vida pública y en nuestra vida privada.

Y esta es conseguir que algún día sea posible vivir en paz en este país. Creo que ni siquiera el criminal más empedernido en su tarea condenable, no abrigue en su fondo la esperanza de poder vivir con tranquilidad. Y en condiciones de paz.

En esto estamos absolutamente todos de acuerdo, es la finalidad que perseguimos, pero para alcanzarla nos hemos encontrado los colombianos en dos ámbitos absolutamente diferentes. Unos que pretenden alcanzar esta finalidad confiando en la conveniencia de rescatar la autoridad y el orden, siempre que esta será posible de una vez por todas si la fuerza pública interviene y nos devuelve a los colombianos esa oportunidad. Creo que este Gobierno especialmente en este tiempo tiene una definición indiscutible en este enfoque, pero hay otros colombianos como nosotros que consideramos y consideran que es perfectamente posible alcanzar esas posibilidades de bienestar nacional y de convivencia, rescatando las posibilidades de autoridad, de convivencia y de orden, justamente utilizando el recurso del debate de la discusión, del análisis, de la evaluación sensata de nuestra historia.

Es por esta razón que hemos decidido tomar una distancia importante de la iniciativa que el Gobierno ha presentado. El proyecto en su exposición de motivos, subraya dos categorías que deseo rescatar para efectos del análisis en esta mañana.

La primera es que en todo caso la Ministra de Defensa con su iniciativa gubernamental, pretende darle urgencia y además permanencia a la modificación que aquí se está proponiendo. Normas de excepción para poder avanzar en la dirección sublime que nos proponemos, pero en todo caso consiguiendo que estas normas ya no sean transitorias, sino permanentes.

Sobre este punto yo creo más adelante, podremos hacer un desarrollo muy importante desde luego insisto, en esta Ponencia somos dos Senadores claramente comprometidos.

Pero hay otro aspecto que quiero rescatar y es el que trae el proyecto en su exposición de motivos, hacen un repaso histórico de cada uno de los momentos por los que Colombia ha

pasado, al punto que hoy estemos en este cuello de botella.

La exposición de motivos en su espíritu rescata el fenómeno problemático de los años cincuenta toda vez que la violencia política imponía tales circunstancias y el Presidente Mariano Ospina Pérez, declara para poder superar ese momento de desazón y de intranquilidad, la declaratoria del Estado de sitio.

Bien vale decir que desde ese entonces este interés que hoy pretende llamarse en cierta manera en algunas categorías como principios de carácter permanente, desde entonces son materia de estudio, de análisis, de discusión, con seguridad de gente muy ilustrada y comprometida con la historia y con el propósito de bienestar de nuestra comunidad nacional. No hubo poder humano para resolver este problema y nos llevan en la misma exposición de motivos a encontrar la razón en como es conveniente recurrir a la pausa y a la generosidad política y al compromiso sensato para con la realidad de todos los colombianos.

Y señalan en la exposición de motivos el gran acuerdo político para la distribución de las posibilidades de poder entre los dos grandes partidos. No podemos cerrar los ojos ante la realidad de aquellos momentos en la que era conveniente que mayorías comprometidas en la finalidad de ofrecerle a los colombianos una posibilidad de convivencia, firmaran ese acuerdo y lo implementaran pero tampoco podemos cerrar los ojos ante la presencia de sectores políticos que con seguridad desde entonces se quedaron alentando expectativas, se quedaron alentando preocupaciones, odios, rencores que infortunadamente ni el más brillante político jurista o militar haya podido palear al punto que la suerte que hoy tenemos es francamente grave.

Yo no creo que sea conveniente convenir o señalar que los jefes políticos de entonces al dejar estos márgenes de sujetos por fuera de esta posibilidad de consenso, hayan decidido condenarlos a la marginalidad de manera sempiterna.

Creo que consideraban la posibilidad en alguna circunstancia de poder resolver este fenómeno problemático que alentaba descontentos y que había que aplacar, infortunadamente no se concretaron, pero quiero advertir que aquí hay un acto de compromiso político, de sensatez y de entendimiento entre los colombianos para proponernos una posibilidad de convivencia que yo creo finalmente en sus metas, sino siendo todas las que aspiraban, se han posibilitado algunas en su desarrollo.

En 1965 dice la exposición de motivos Guillermo León Valencia, angustiado por ese fenómeno de violencia, decide introducir el concepto de la doctrina de seguridad nacional que por supuesto le daba a la fuerza pública y a todos los organismos legítimos del Estado las

posibilidades de intervenir para que pudiésemos superar tal momento de desastre.

Y no creo que cualquiera que haya sido el general de esos tiempos, se haya reservado energías para poder someter a los violentos, a la estatura democrática por los tiempos tan exigentes y aun todavía vigentes en la exigencia.

Claro que fue con toda la energía, con todo el poder y la verdad es que desde ese entonces la circunstancia sigue advirtiéndonos la conveniencia de no recurrir a los medios forzados y a los medios por más legítimos que sean los de fuerza para tratar de someter a estos sujetos que están al margen de la legalidad.

No pudiendo este período superar esa etapa, *Julio César Turbay Ayala* dice la exposición de motivos, instrumento a la institucionalidad democrática con un elemento que denominó por su tiempo el estatuto de seguridad que yo alcanzo a recordar, como difícil fue para los colombianos de bien la presencia de una acción de fuerza por parte del Estado determinada sin restricción para someter aquellos sujetos que estaban en contra del orden y de la legitimidad.

Muchos colombianos que hasta hoy seguimos siendo amenazados, ya porque la fuerza pública persiguiendo delincuentes, insurgentes o terroristas, terminan por sospechas, ya que el ejercicio de la inteligencia militar frágil, está en estos momentos como nunca, hace que nosotros padezcamos el temor, la desconfianza, somos firmante de un acuerdo, eso sí, un acuerdo político, pero nos asiste el temor y la desconfianza.

1971, los tiempos más difíciles para mi pueblo, lo denuncié hoy en esta oportunidad, mujeres golpeadas y abortadas por efecto de la presión y de la persecución y de la violencia, de ambos lados.

Un líder muy importante que recuerdo por los momentos en que estoy estudiando este proyecto, *Marcos Avirama*, capturado por sospecha por la fuerza pública, torturado y hundido en la cárcel, un sujeto que por entonces no era autoridad tradicional de nuestros pueblos, porque no existía la Constitución que hoy todos aplaudimos y que quisiéramos siga permaneciendo porque su fragilidad no está en la letra sino en la voluntad política de quienes dicen tener el poder.

Belisario Betancourt hace un esfuerzo importante y desde entonces creo pasando por la Presidencia del propio **Virgilio Barco Vargas**, han permitido que haya posibilidades de desmovilización de actores muy importantes y de un respiro para aquellos que en el ejercicio legítimo de la organización de nuestros pueblos, de nuestras comunidades, podamos agenciar esas dinámicas.

Todo este recorrido lo sustraigo de la exposición de motivos para advertir cómo de nuevo hoy el Gobierno pretende volver a los estados de excepción en algunos aspectos, limitando derechos tan fundamentales, tan

preciosos con la pretensión de superar el ambiente de violencia y de malestar en el que estamos.

Yo creo que ha faltado de lado y lado un compromiso real por lo que deben sentarse en la mesa de negociación. Las negociaciones aquí han estado politizadas, y el Senador Pardo no me deja olvidar cuanto luchamos porque cuando el movimiento del Kin Tin Lame se fuera a desmovilizar justamente no negociara con los insurgentes, sino que hablara con quienes son los actores de base que sostenían esa acción armada por entonces.

Hoy estos desmovilizados del Kin Tin Lame en buena parte sospecho están engrosando las filas de las guerrillas y solo algunos asesores no indígenas, cabalgan predicando la posibilidad de paz.

El problema entonces no está en la disposición de un enfrentamiento en armas o en diálogo entre los actores en armas, sino en quienes tenemos la responsabilidad civil y política de ofrecerle a la comunidad nacional del futuro un país distinto del que estamos padeciendo.

Por esta razón, ya entregándole la palabra al Senador *Héctor Helí Rojas*, que en los aspectos más determinantes en derecho, tienen el juicio suficiente para poder defender la posición que tenemos de no tramitar algunos artículos que nos parece inconvenientes en todo sentido y darle trámite a algunas preocupaciones que en el proyecto son sensatos en la medida termino diciendo, por adelantarme un poco, en que el artículo 251 que es sobre el punto más polémico no estando de acuerdo, porque considero la bancada de los independientes no podría estar de acuerdo con la pretensión de darle una función de policía judicial en la fuerza pública que entre otras cosas es el único actor armado que no la tiene. Y que hoy la persigue.

Confusión aún hay sobre este punto porque algunas dicen que no se pretende conseguir posibilidades de policía judicial para la fuerza pública, sino que la va a tener la Fiscalía General de la Nación. Por esta razón hemos accedido y en acuerdo hemos firmado la Ponencia con el Senador Rojas, siempre y únicamente la fuerza pública cumpla funciones operativas de apoyo y de protección para aquellos funcionarios que en legítima orden cumplen la tarea de policía judicial.

Tengo mis preocupaciones aun respecto a los términos, funciones operativas de apoyo, porque preferiría quedarme con la función exclusiva de protección a quienes cumplen la función de policía judicial. Sin embargo aquí hemos hecho un esfuerzo importante por el consenso y creo que estamos avanzando de una manera importante en todo caso, contraponiéndonos a la posición que el proyecto originalmente trae.

Voy a leer para evitar una confusión mayor. La Fiscalía General de la Nación podrá conformar unidades especiales de policía

judicial con miembros de las Fuerzas Militares, el DAS, la Policía Nacional, los cuales estarán bajo su dirección y coordinación.

Para el desarrollo de labores propias de esta función, ¿Cuál función? La de Policía Judicial, luego entonces sí es clara la pretensión de entregarle funciones de policía judicial a la fuerza pública y por esto esta aproximación consideramos nosotros, podría ser un punto de encuentro para darle trámite a esta iniciativa y que no quede un mensaje desagradable en la opinión nacional como que si estuviésemos tolerando el Terrorismo que es el calificativo que hoy le han dado a los fenómenos de violencia grave que se han presentado y que en el pasado tenían otros nombres. Muchas gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Señor Presidente de la comisión, señora Ministra de la Defensa y señor Ministro del Interior. Lo nombro de segundo por respeto a la dama. No por su jerarquía.

Señores Senadores, señor General Mora, Comandante de las Fuerzas Armadas. Señor General Ospina, señor Almirante Soto, señor General Velasco, señores Generales, señores Coroneles. Señores Oficiales en general, señores Suboficiales.

Sea lo primero decir que estamos de acuerdo los cuatro ponentes en dar primer debate a este proyecto de acto legislativo...

Tanto la proposición del Senador *Pardo* y el Senador *Holguín* como la del Senador *Piñacué* y la mía, proponen patrocinar la reforma Constitucional que ha presentado el proyecto.

Obviamente tenemos muchas discrepancias sobre dos temas y tenemos acuerdos sobre los otros dos. Las discrepancias como es obvio, están en permitir capturas, allanamientos, registros e interceptaciones sin orden judicial previa.

Y los acuerdos están en patrocinar una forma de empadronamiento y una forma de actuación de la policía judicial que ha sido redactada por el Senador *Piñacué* y el suscrito, las dos y que han sido acogidas por los otros dos ponentes y hasta donde no la traicione en lo que nos dirá posteriormente, son del agrado de la señora Ministra de Defensa. Porque con ella la conversamos en el día de ayer.

Para mí es muy grato ser ponente, Senador Germán Vargas de este proyecto, porque indudablemente es el proyecto más importante que se discutirá en muchos años en el Congreso de Colombia.

De este proyecto va a depender de que la cara de la constitución sea la cara garantista y democrática que tiene hasta hoy o de que hacia el futuro tengamos una constitución ya no tan garantista, ya no tan democrática, ya no tan imbricada en el orden internacional de los Derechos Humanos.

Por eso esperaré uno que este sea como el más grande debate que durante esta legislatura y durante este período se dé al interior del Congreso de la República. A mí me fascina la presencia del Alto Mando Militar en esta Audiencia. En esta sesión. Les debo a ellos un inmenso respeto porque a diferencia del Senador Pardo, no fui su Ministro, pero fui su soldado y todavía me quedan dos años como fusilero del batallón de infantería número 1 Bolívar de Tunja. En la reserva, ya en la tercera línea, pero yo hice orden cerrado, se camuflaje y aprendí a desarmar un punto R. Famage. De manera que no quepan dudas en el inmenso aprecio que siento por las Fuerzas Armadas y en la permanente condena que en este Congreso he hecho siempre del Terrorismo y de la delincuencia.

Sin embargo uno tiene que decir señor General Mora, que este no es un tema de los militares, que este no es un tema de las Fuerzas Armadas, que este no es un tema del alto mando y ni siquiera sería un tema del Ministerio de Defensa.

Este es un tema del Ministerio del Interior, este es un tema de los civiles. Este es un tema del Estado de Derecho, este es un tema de la Constitución Política que ustedes apoyan y respaldan en unas vayas muy hermosas que vemos a unos hombres curtidos por el sol de la batalla donde dicen hacemos lo que la Constitución nos manda.

Creo que está frente al Cantón Norte y esa es una hermosa expresión de la civilidad colombiana. ¿Por qué digo esto señores Generales y señores Senadores y señores Ministros? Por que este debate lo que no puede soslayar es lo que ya manifestaba el Senador *Piñacué*.

Aquí está insito el tema de la paz. Y el tema del orden público. Lástima que en este debate no este ni el Defensor del Pueblo, ni el Alto Comisionado para la Paz, porque este proyecto sí que permitiría señor Ministro del Interior, hacer el gran debate que no ha hecho este Congreso durante mucho tiempo sobre la paz de Colombia. Sobre el manejo del conflicto y sobre las soluciones jurídicas que aporten a la superación del mismo.

Yo voy a dejar una premisa en el entendido de que en este debate lo que uno no puede pasar de agache, aquí no puede uno tratar de convencer a nadie, porque cada quien tiene ya sus posiciones respecto de temas trascendentales del Estado de Derecho. Pero sí hay que hablar y hay que dejar constancia de lo que decimos.

Yo quiero dejar una primera premisa, y es que este proyecto no se puede discutir sin mirar el derecho internacional de los derechos humanos, los compromisos internacionales de Colombia y el momento de la paz mundial y del orden político mundial.

Y eso no es porque no lo diga el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, para

Colombia. Y eso no es porque lo diga el Defensor del Pueblo, eso es porque lo hemos estudiado y porque ahí en la Constitución Política existen unas normas como el artículo 9°. Que no han sido derogadas y que son principios fundamentales de la organización política del Estado que debemos respetar y que debemos acoger el artículo 9° que me permite leer con respeto por quienes ya lo conocen, dice que las relaciones exteriores del Estado se fundan en la soberanía nacional en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del Derecho Internacional aceptados por Colombia.

Esta no es una nación de salvajes aislada, sino esta es una nación democrática, miembro de la comunidad democrática, miembro de la comunidad internacional, amiga del derecho internacional y en muchos momentos angustiosos y desgarradoramente pidiéndole a esa comunidad internacional que nos ayude a utilizar instrumentos posibles como la mediación, como la investigación, como la buena composición para tratar de superar el conflicto que vivimos.

Los que son juristas, me perdonan también por leer el artículo 93 de la Constitución, que claramente y un contenido verdaderamente moderno del Constitucionalismo colombiano dice; Que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los Estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Para efectos de la Ponencia con el Senador Piñacué, debemos dejar claro que el derecho internacional de los derechos humanos hace parte del ordenamiento jurídico interno de Colombia.

Y hace parte no de cualquier manera, sino con primacía sobre la ley, a nivel de la Constitución integrando junto con el derecho de gentes el artículo 94, ese bloque de Constitucionalidad que es el que dirige todo el Estado de Derecho en Colombia.

De manera que cuando en la Ponencia hablamos de que debe haber una relación entre el derecho interno y el derecho internacional, no estamos sino reclamando que seamos coherentes como decía alguien ayer en la Audiencia que precedió a este debate, que seamos coherentes en lo que decimos en Washington y en New York y en los foros de las Naciones Unidas y en todas las convenciones que hemos firmado y ratificado y lo que hacemos cuando reformamos la Constitución o cuando elaboramos la ley o los decretos que se ocupan del tema del orden público que en el fondo no es otro que el tema de la paz y la convivencia.

Nos parece señores Senadores y señores asistentes, que ese derecho internacional de los derechos humanos ha hecho una conquista monumental sin la cual el Estado demoliberal no tendría identidad ni presencia, ni imagen, ni

modernidad, ni importancia, es la idea de la orden judicial previa para afectar la libertad, la intimidad, el domicilio, la correspondencia, las comunicaciones de las personas.

Muchos años, muchos siglos, muchas guerras y muchas sangres, costo la construcción de un elemental principio del Estado democrático cual es el de que a los individuos solo lo detengan los jueces, solo su correspondencia y la intimidad personal y familiar las puedan afectar los jueces.

Todo ese hermoso tema de la separación de los poderes y sobre todo del control del ejecutivo, desaparecería si se retrocede en la idea de que solo los jueces afecten la libertad y la intimidad.

Por eso con el Senador Piñacué nuestra Ponencia, hemos citado una sola cita bibliográfica hicimos para no hacer ningún alarde de un tratadista de derecho Constitucional que se llama Carlos Santiago Niño y que dice lo siguiente: En su libro de derecho Constitucional, 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 entre comillas, sino que ellos satisfagan las condiciones de independencia respecto de los demás poderes del Estado.

Nuestra Ponencia está en concordancia con ese pensamiento de Niño que citamos aquí, pero que encontraría uno claramente en toda la teoría política de la construcción del Estado demoliberal, no es posible que entre la afectación de la libertad y la intimidad, haya funcionario distinto a un juez, si pretendemos ser demócratas, si pretendemos que haya control de la fuerza monopólica que ejerce la administración o el ejecutivo.

Obviamente lo podemos modificar, pero con el Senador Piñacué simplemente queremos advertir de que eso enfrenta definitivamente sin necesidad de leer aquí, ni los textos históricos de la sociedad de las naciones, ni la convención de San Francisco, ni la convención del 48, ni la convención de New York del 74, ni toda la teoría de los derechos humanos en el derecho internacional, todo esto afecta la imagen democrática del Estado colombiano. Insisto, aquí no se dice que se dará a los militares la orden o la posibilidad de detener, capturar o allanar, aquí se está hablando de autoridades administrativas que señalará una ley estatutaria.

No nos importa cuáles sean esas autoridades administrativas, no nos importa si fueran las Fuerzas Militares, no nos importa si fueran los Ministros del Interior que pudiesen detener y ser investidos de la facultad de detener, registrar y allanar preventivamente. No nos importa quien sea, lo que nos importa es si eso se modifica, Colombia queda muy mal ante la faz del mundo por incumplir la convención de Viena que le señala en el apotema de *sun ser vanda*, la obligación de respetar de buena fe los

pactos y tratados que ha firmado y ratificado con la comunidad internacional.

Yo termino este punto, diciendo simplemente que advertimos para el tema de la paz, la gravedad de una Nación que reclama la intervención de la comunidad internacional, que le reclama a la ONU, una presencia, aquí estuvo el comisionado de paz un día y nos dijo, el intercambio humanitario, el canje, todo eso puede funcionar si hay mediación de las Naciones Unidas, y aquí todos los días vemos que el Gobierno y las Fuerzas Militares piden apoyo y piden ayuda a la comunidad internacional, no sería bueno seguir pidiendo esa ayuda, seguir pidiendo ese respaldo que en mi concepto es la herida más grande que se le ha causado a la subversión. Su desprestigio internacional, su calificativo de terroristas, su bloqueo de las cuentas internacionales, la retirada de las visas y de los pasaportes que les permitían pasearse por los foros de Europa y del Mundo, ese ha sido un triunfo de la institucionalidad colombiana por respetar el derecho internacional, por respetar los tratados, por respetar los convenios, por tratar de mantener esta herida y lánguida, pero preciosa democracia.

Podemos cambiar todo eso si los congresistas lo quieren, pero hagámoslo a sabiendas de que esa comunidad internacional nos va a reprochar y nos está reprochando o mejor advirtiéndolo en documentos que nos han llegado a los ponentes, de que estas medidas podrían afectar el compromiso de Colombia de cumplir los pactos y los tratados internacionales.

Yo paso a un segundo punto de nuestra Ponencia que tiene que ver con el tema del Terrorismo, y que obviamente no vamos a plantear con el Senador Piñacué, desde el punto de vista estrictamente jurídico, sino desde el punto de vista de la paz y de la democracia. Estas fuerzas armadas de Colombia, no están para la guerra, están para la paz. Este Congreso no está para la guerra, está para la paz, este pueblo no está para la guerra, está para la paz, la providencia nos ayude a alcanzarla pronto después de ver la degradación de este conflicto, la barbarie, el retroceso más desgarrador en la historia de la humanidad, que a diario presencian los colombianos que soportan el Terrorismo, los asaltos, las masacres, el genocidio, la tortura. Porque el proyecto tiene una connotación política internacional de una trascendencia insospechada.

Se propone modificar los compromisos internacionales del Estado, se propone modificar la orden judicial previa para los casos de Terrorismo, y en la exposición de motivos sin ningún problema, se identifica Terrorismo con conflicto.

Estamos en un inmenso conflicto, queremos superar el conflicto, luego eso hay que tratarlo como Terrorismo. Yo no sé señor Ministro del Interior y señora Ministra de Defensa, hasta dónde llevará a ese ensangrentado país esa

equivocada percepción de que el Conflicto interno es simplemente Terrorismo.

Yo entiendo que en el conflicto interno se den actos de Terrorismo y de barbarie y de atrocidad, no entiendo obviamente el discurso del Gobierno, de que de pronto muchos de esos actos de barbarie y Terrorismo, van hacer excarcelados, van ha quedar sin pena, mientras los ladrones de la décima tienen que pagar sus cinco años sin posibilidad de excarcelación, ni detención domiciliaria, ni ningún privilegio, se está proponiendo que los autores de crímenes atroces, queden en libertad y que se continúen unos procesos de papel para imponer unas penas simbólicas que no se compadecen con el daño que ha sufrido la población civil colombiana.

Pero allá el Gobierno en sus responsabilidades y nosotros en el deber de advertir, que puede ser un error, coger el Terrorismo como premisa central para tratar de afrontar el conflicto interno de Colombia.

Actuamos en una consonancia con los Estados Unidos y tenemos como una proclividad a que como los gringos manejan en el mundo el Terrorismo a la manera que lo acaban de manejar en Irak, en Colombia manejemos el conflicto con una noción de Terrorismo como la manejan los Estados Unidos.

Lo de Irak fue un desarraigo y una masacre sin orden previa de autoridad judicial. El brinco al consejo de seguridad y a la comunidad de las Naciones Unidas, es apenas comparable a la idea de que se capture, se registre, se allane y se intercepte sin orden judicial, es mi opinión respetuosa señor Ministro, de pronto equivocada, de pronto desenfocada, de pronto sin la autoridad que requiriera decir esto, pero tenemos que decirlo, entre otras cosas, porque pocas oportunidades le ha dado el Gobierno de Colombia al Congreso de Colombia de debatir el tema de la paz y el tema del conflicto. Pero uno comienza diciendo que esto es puro Terrorismo, y que este conflicto se soluciona cambiando la Constitución y pidiendo ayuda internacional o de asesores o directamente militar. Pero lo que uno no sabe es cuándo termina. Porque claro, porta aviones y bases militares se mandan a todo el mundo. Con una rapidez apenas concordante con el interés de quien los manda. Pero ahí duran mucho tiempo y después quien lo retira.

Yo considero que abordar la reforma Constitucional diciendo que el conflicto interno tiene esta dimensión del proyecto en el tema del Terrorismo, puede cerrar las puertas a decir que en el conflicto interno hay unos terroristas que merecen el mayor de los castigos, pero que ese conflicto tiene otras aristas y en consecuencia otras posibilidades de solución con autoridad o con diálogo, pero sin cerrarnos exclusivamente a que aquí puede haber una especie de Estado policíaco donde los jueces llegan después de que se ha afectado la intimidad y los derechos fundamentales de las personas.

Por eso en la Ponencia con el Senador *Piñacué*, pasando de ese plano internacional al plano interno, queremos decirle a la Comisión y a los asistentes, algo que comparte el Defensor del Pueblo en las notas que nos envió para hacer esta Ponencia, nada señores Generales y señores Senadores, nada tan indefinido como el tipo penal del Terrorismo. En la Ponencia del doctor *Piñacué* y mía, damos una muestra elemental de eso, en el Código Penal Colombiano hay dos tipos de Terrorismo, el artículo 144 que señala los actos de Terrorismo y el artículo 343 que define el Terrorismo como la conducta de quien 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, ta ta ta.

Por eso partimos de la base de que el Terrorismo no es un acto único, unívoco, individual, individual si perdón, pero el Terrorismo pueden ser muchos actos, no hay un tipo penal como el del homicidio, el que matare a otro, aquí es el que amenazare o pusiese en estado de zozobra a una comunidad mediante múltiples actos que pueden ser desde el hurto hasta el homicidio, hasta la masacre lo que ustedes quieran, aterrorizar a la población, no es solamente cometiendo la barbaridad del Club del Nogal, a la población se la puede amenazar hurtándose un poco de anfor o unos gramos de uranio o un cuchillo bárbaro para llegar a un colegio y amenazar a los niños, un incendio, volando un puente, son muchos los actos, muchas las conductas que pueden encajar en el tema de Terrorismo, esa es una primera dificultad jurídica, de terribles consecuencias, porque sino hay orden previa de autoridad judicial, la autoridad administrativa que haga la captura, el registro o el allanamiento, podrá calificar motu proprio, sin prueba alguna, de buena fe y con su convencimiento racional, de que la finalidad de ese delito, no es distinta de la de aterrorizar a la población y calificar como Terrorismo muchas conductas, muchos comportamientos. Hay otro problema que nosotros quisiéramos resaltar. Y es el siguiente: se dice que en casos de Terrorismo podemos capturar interceptar, etc., sin orden judicial previa, en qué momento la autoridad administrativa que sea investida de tal facultad tomaría la decisión, eso no es al final de un proceso. Eso no es después de oír al procesado. Eso es en el mismo instante en que se produce el hecho. Y conque elementos probatorios esa autoridad administrativa que tiene que actuar, porque yo no digo que no actué, define que eso es Terrorismo y no que se trata de un delito distinto sin conexidad con el Terrorismo.

Conque elementos de prueba, aquí tienen razón quienes dicen que por esta vía podemos poner bajo una visión panóptica de la sociedad civil a todo mundo en entredicho a todo mundo bajo sospecha, a todo mundo en la posibilidad de ser detenido y afectado en sus bienes como terrorista sin que en ese momento haya elementos materiales para decir si eso es Terrorismo o no lo es.

Son cuestiones de derecho que debemos plantear con toda sinceridad. Nos parece muy peligroso manejar el tema del Terrorismo con esta vaguedad, con esta ambigüedad que se presenta en el proyecto.

Pero señor Presidente, habría una tercera situación que mencionamos en la Ponencia, y es la pregunta elemental que se va hacer la gente. Bueno y sino es Terrorismo, sino secuestro, por ejemplo, entonces en el caso de secuestro ya no se podrá actuar sin orden previa de autoridad judicial.

Y así en otras clases de delitos supremamente graves, posiblemente tan graves como el Terrorismo, que de hecho quedarían excluidos de la posibilidad que se le asigna al Terrorismo.

Esta crítica es menos consistente que las dos anteriores que he señalado, pero me parece que es válida y que debiera ser analizada. La honorable Cámara de Representantes respecto de estas medidas de interceptación, allanamiento, captura etc., etc. Ha previsto unos controles, que al Senador *Piñacué* y al suscrito no nos parecen suficientes y por el contrario nos parecen contradictorios.

El tema de la temporalidad por ejemplo, que se apruebe esto por tres años ...

...
Se pueda prorrogar por otros tres, eso no constituye ningún control para la esencia misma de las medidas que se tratan de aprobar. A nosotros nos parece que una vez aprobadas las medidas, no importa si por un día o por diez años, se habrán roto los principios fundamentales de la Constitución que es lo que nos motiva a presentar esta Ponencia.

Yo voy a abreviar señor Presidente, aunque si usted lo quisiera, y tuviese a bien podríamos hacer un receso de diez minutos para la noble labor de almorzar y después yo continúo y les prometo una sobremesa bien breve de diez, quince minutos para terminar, ¿Le parece señor Presidente?

Siendo la 1:00 p.m. y a solicitud del honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez la Presidencia declara un receso de 20 minutos.

Siendo la 1:20 p.m., la Presidencia reanuda la sesión y concede el uso de la palabra al honorable Senador:

Héctor Helí Rojas Jiménez:

Señor Presidente. Muchas gracias. Me parece que con lo dicho hasta ahora señor Presidente, señores Ministros, señores Senadores, con lo dicho hasta ahora, dejamos la presentación teórica de la proposición que tenemos con el Senador *Piñacué*, de negar, pedirle a la comisión que se nieguen las modificaciones propuestas a los artículos 15 y 28 de la Constitución, en el sentido de que no se autorice detenciones, interceptaciones, registros ni allanamientos sin orden de autoridad judicial.

Yo quisiera en una segunda parte de nuestra presentación, decir qué ocurre hoy día con las

capturas, con las detenciones, los registros y los allanamientos. Lo primero y lástima que en estos debates no este el señor Fiscal, el Director del DAS y otras autoridades de policía judicial, lo primero sea decir que actualmente procede la captura administrativa, en el día de ayer un despistado sociólogo en la Corte Constitucional, lavo al señor Ministro del Interior, vaciándole un vaso de agua que tenía en la mano, ese individuo no sé si ya salió, pero fue conducido a una inspección de policía, fue puesto en situación de privación de su libertad, y lo hicieron las autoridades administrativas de policía que estaban en la Corte Constitucional.

El artículo 28 de la Constitución Política autoriza la captura preventiva, y la Corte Constitucional ha dicho que esa captura procede solo que tiene algunos límites en la Sentencia 024 del 94 que citamos en la Ponencia, la Corte dijo que esa captura administrativa, esa detención administrativa, tiene que basarse en motivos fundados, que permitan inferir de manera objetiva que la persona que va hacer aprendida, es probablemente autora de una infracción o partícipe de ella.

Que la captura 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. De debe poner al aprendido a disposición de los funcionarios judiciales competentes dentro de las 36 horas siguientes para que estos procedan a la verificación de los fundamentos de la detención. Hoy día existe la captura administrativa con fines de prevención, pero por otro lado señores Senadores, las autoridades de policía judicial y las autoridades administrativas hoy día tienen facultades para realizar labores de inteligencia, hoy tienen funciones dentro del poder de policía del Estado, de prevenir la criminalidad y es evidente que no solo en los casos de flagrancia en los que cualquier persona puede detener a quien está cometiendo el delito.

Sino que en cualquier acto que amenace la tranquilidad o la seguridad pública, la inteligencia militar administrativa del DAS, de la Policía Nacional etc. etc. Proceden es decir; No es que no haya instrumentos hoy día para prevenir la criminalidad. Y en este caso el Terrorismo. Yo sé que este tema podría parecer justificante de la detención preventiva, pero justificable desde el punto de vista del poder de policía del Estado, del poder de prevención del Estado.

En segundo lugar señores Senadores y señores Ministros, el año pasado aprobamos el Acto Legislativo número 3 del año 2002, variamos totalmente el sistema de investigación y juzgamiento de los delitos y ahí con esas incursiones jurídicas del Senador Pardo, especialmente, dotamos a la Fiscalía de la facultad de detener, allanar, registrar e interceptar comunicaciones sin orden previa de autoridad judicial.

Ya lo hicimos, obviamente se dijo en ese entonces es que el Fiscal aun cuando no tiene

funciones judiciales, sigue siendo autoridad judicial. En una contradicción manifiesta, pero que está ahí en el Acto Legislativo.

Es decir; que hoy la Fiscalía en su inmensa función de investigar y de perseguir los delitos, puede hacer lo que se propone en este Acto Legislativo, claro, después manda eso al juez de control de garantías, pero hoy día lo puede hacer.

Uno lo que se pregunta es si ya existe esa etapa previa de inteligencia, de prevención, de flagrancias y esta etapa investigativa donde se puede detener, allanar y capturar y registrar sin orden previa, ¿Por qué vamos a ampliar la situación a otras autoridades administrativas distintas de la Fiscalía General de la Nación? ¿Cuáles?, La que diga allá la ley estatutaria, pero no será suficiente ya con haberle dado esa función a la policía, esa función a la Fiscalía General de la Nación. Es tan necesaria la reforma señora Ministra, como para romper esos pactos, esos tratados, esos compromisos internacionales, si ya las tenemos ahí en manos de la Fiscalía.

Ahora señores Senadores, en la Ponencia con el Senador Piñacué les planteamos otra cosa que debe ser valorada, cambió el procedimiento penal, los Fiscales ya no investigan lo favorable y lo desfavorable al procesado. La etapa de investigación ya no tiene presencia del Ministerio Público y oigan bien señores y señoritas. No hay defensa en la etapa de investigación en Colombia. Ni defensa, ni Ministerio Público pero sí unas amplias facultades a la Fiscalía para que capture, allane, registre e intercepte sin orden judicial previa con control posterior de los jueces. En qué situación están quedando los ciudadanos colombianos hoy día en materia de investigación y juzgamiento.

En que la policía judicial que está toda ya al servicio bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía, adelanta esas investigaciones y llega a los jueces ya con la prueba practicada. Solo cuando llegue eso al juez, habrá defensa y habrá procuraduría y habrá otras cosas, pero la investigación la hemos dejado por fuera, y para algunos las odiosas interferencias del Ministerio Público y de la Defensa, esto hay que analizarlo porque si a más de que la Fiscalía puede hacer todo eso, otras autoridades administrativas también pueden allanar, capturar, registrar e interceptar, me parece que se habrá acabado ahí las garantías de defensa, contradicción, publicidad, el juicio y todos esos derechos que involucra la noción del debido proceso.

Ya es como suficiente lo que tenemos, veintidós mil funcionarios de la Fiscalía, ¿cuántos billones de pesos nos vale la Fiscalía? ¿Cuántas atribuciones le dimos?, Poder de jerarquía, principio de oportunidad, a donde está llegando el régimen de investigación y juzgamiento en Colombia con todas estas atribuciones, con todas estas facultades que se han dado a la Fiscalía y que se quiere dar al

ejecutivo. Nosotros consideramos con el Senador Piñacué, que no es necesario modificar el artículo 15, ni el artículo 28, que puede ser muy inconveniente por lo demás. Por lo que ya hemos dicho en el tema de la paz y del conflicto interno de Colombia.

No los voy a fatigar, ahí está la Ponencia, quienes nos hagan el honor de revisarla más cuidadosamente, encontrarán que tenemos argumentos racionales o racionales para pedirles que no modifiquemos esos dos artículos.

En la segunda parte de nuestra Ponencia, señor Presidente y señores Senadores, nosotros estamos de acuerdo con el Senador Pardo y el Senador Holguín, en implementar dos fórmulas que pueden servir para lo que nosotros también patrocinamos que es el combate a la delincuencia y no solo al Terrorismo, sino a cualquier forma de delincuencia.

En el tema del empadronamiento, es decir; la modificación al artículo 24 de la Constitución, con el Senador Piñacué hemos redactado esta fórmula que sometemos a consideración de la comisión, y concretamente dice: Por medio de una ley estatutaria se establecerá la regulación para llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional.

En la misma ley estatutaria se incluirán las obligaciones de los ciudadanos, los límites de las actuaciones de las autoridades, 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.

Y hemos propuesto una fórmula señores Generales, que nos parece bien importante. Decimos, esta información será recolectada conservada y administrada por los alcaldes municipales, nosotros tenemos que rescatar la idea señora Ministra de Defensa, de que el primer policía de la nación es el Presidente de la República, de que el primer policía del departamento es el Gobernador y de que el primer policía del municipio es el alcalde, el poder de policía, el poder de prevención del Estado no está en manos de las Fuerzas Armadas, sino en manos de los civiles que elige el pueblo en una muestra democrática muy grande de que los ciudadanos consienten que sean esas autoridades de elección popular las que puedan ocuparse de la limitación del ejercicio de estos derechos.

Lo decimos con toda tranquilidad General Mora, pensamos que los ciudadanos se matriculan más fácilmente, se registran más fácilmente ante el alcalde, que ante el oficial o suboficial de policía, o de las fuerzas armadas que este en el municipio.

Ahora. Debe haber una coordinación obviamente entre la Policía o las Fuerzas Militares y el Alcalde. Eso me parece que le cambia totalmente la cara a la propuesta y le da un tinte muy democrático y muy popular para que esos registros los lleven los alcaldes.

Nosotros decíamos señores Senadores, que el problema no es registrarse, el problema es quién puede usar esa información. En Colombia no hemos penalizado debidamente el almacenamiento, el manejo, la preservación de la información, ahí acaban de ver un escándalo que todos estos que recogen datos de las personas en Colombia, terminaron vendiéndolos a unas trasnacionales de la información y por haya andan todos nuestros datos, de los que alguna vez hemos hecho un crédito, pues aquí no tienen necesidad de recurrir a esa cosa, pero por allá anda nuestra información.

Es muy delicado que no se le ponga la obligación a una autoridad como el alcalde, de recolectar, manejar y preservar esa información, para que no se utilice de pronto como listados que permitan extorsionar o perseguir ciudadanos por parte de delincuentes comunes, que accedan a esa información. Nosotros creemos igualmente que esa información para los efectos del proyecto óigase bien, puede ser consultada para desarrollar funciones de policía judicial, bajo la vigilancia de quien haga las veces del Ministerio Público en ese municipio.

Si hay personero, si hay delegado, el Procurador, hay que ponerle un control al manejo de esa información.

Y por último consideramos que esto no puede ser para todos los habitantes del territorio nacional, sino para aquellos sitios donde el Gobierno Nacional considere que es necesario hacer ese empadronamiento, y ¿por qué el Gobierno Nacional?, Porque él es el responsable del orden público. Y lo decimos señor Ministro el Interior, porque nos imaginamos la dificultad de hacer un empadronamiento en todo Bogotá. Como sería ese empadronamiento de todos los bogotanos. O de los mil setenta municipios del país.

Pues dejemos una salida para que el Gobierno diga lo necesito en Tunja, pero no en Riohacha y sí en Leticia, pero no en Pereira, etc., etc.

Nos parece que esta fórmula señora Ministra, copa las aspiraciones de la propuesta, la mejora con modestia lo decimos, en el sentido de ponerle unos controles y unas previsiones bien importantes.

Por último. En el artículo 4º del proyecto, coincidimos con el Senador Carlos Holguín y el Senador Pardo, en el tema de las funciones de policía judicial. Como decía el Senador Pardo, equivocadamente algunos de los intervinientes en la audiencia y algunos de los que nos han hecho llegar documentos en nuestra calidad de ponentes.

Han criticado el proyecto diciendo que aquí le damos funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares.

Hay que decir que eso no es cierto, que esa no es la propuesta, que la propuesta apunta a una ley estatutaria y a unas autoridades administrativas que señalará esa ley estatutaria.

Pero al respecto con el Senador Piñacué, estudiamos mucho el punto y dijimos lo siguiente: Nos imaginamos la dificultad que corre hoy la fuerza pública y digo nos imaginamos porque eso no lo saben sino ustedes y sus hombres que están allá poniendo el pecho a diario, jugándose la vida a diario por sostener esta institucionalidad.

Nos imaginamos que en esos combates, que en esa guerra diaria que vivimos, que en esa actividad militar que en Bogotá y desde este escritorio uno no puede comprender, esos hombres agobiados por el hambre, por el sueño, y por otras cosas mi General, las que sufren los soldados cuando se acuerdan de la novia, en el desespero de esos combates en la angustia de esa guerra, indudablemente no puede tener uno el teléfono para llamar al Fiscal o al juez para que vayan a practicar la prueba.

Y eso lo entendemos a cabalidad, el drama desgarrador de saber que en Colombia en muchos casos no se pueden recoger los cadáveres, no puede soslayarse en este proyecto. Pero nosotros proponemos una solución distinta de la que promueven otras personas en el sentido de que los mismos militares todavía sudorosos, cuando no mal heridos en el combate, practiquen la prueba, levanten los cadáveres, recojan los elementos, lo que se llama en el derecho penal, se ocupen de todo el cuerpo del delito o la parte objetiva del delito.

Nos parece que ahí por lo menos el tema de la imparcialidad, sería motivo de mucha discusión en el juicio que posteriormente se haga ante los jueces, nos parece señor General Mora y señores altos oficiales, que las mismas fuerzas armadas se pueden ver envueltas en gravísimos problemas de responsabilidad penal, de responsabilidad disciplinaria, de responsabilidad civil, cuando practiquen mal una prueba de estas, cuando esa prueba se discuta en el juicio señor General Ospina, allá no valdrá decir que la practicó mi Teniente o mi distinguido o mi Brigadier, allá los civiles dirán que esa prueba la practicó uno de los que intervinieron en el combate, el que intervino en defensa del Estado y eso puede ser muy problemático para el juicio, mucho criminal podrá salir sin castigo porque serán muchas las críticas que se hagan a la prueba practicada de esa manera.

Yo no sé para que unas Fuerzas Militares tan prestigiosas que han sudado tanta sangre, y que han hecho tanto para que hoy día internacionalmente se la reconozca como defensoras de los derechos humanos, como protectoras de los derechos humanos, porque en eso nuestro ejército y nuestra policía han avanzado mucho y han trabajado mucho internamente para cambiar una cara que en unos años lejanos no era la misma que tenemos hoy en el concierto internacional, no sé que beneficio vean ustedes en ponerse hacer con todo respeto lo que menos saben que es practicar pruebas judiciales.

Por eso nosotros nos imaginamos que para esos casos señora Ministra, lo que debe haber

es un acompañamiento, un apoyo, un auxilio de la fuerza militar a las unidades civiles de la Fiscalía que deben andar por allá claro, al lado de los militares dispuestos a practicar esas pruebas de manera inmediata, de manera técnica y con una virtud muy grande señor Ministro del Interior y es que cuando esa prueba llegue al juicio, no podrá decir el defensor o quien la critique que fue practicada por un suboficial o por un oficial, sino que fue practicada por un Fiscal, por un miembro de la rama judicial y eso le dará prestigio y peso a esa prueba, señores militares, yo durante muchos años ejercí el derecho penal y en muchos consejos verbales actué a veces para defender altos oficiales, a veces fui parte civil, cuando la aceptaban porque había a veces que no la aceptaban, la prueba es todo en el proceso señores Generales, lo demás son discursos y argumentaciones sobre la prueba, la prueba bien practicada debe conducir a una decisión justa, la prueba mal practicada conducirá a una injusticia. Nosotros creemos que ya sería un gran aporte que se acogiera la propuesta del Senador Piñacué y mía, en el sentido de que no se atribuya directamente funciones de policía judicial, autoridades administrativas, sino que haya unidades mixtas y no para combatir solo el Terrorismo, sino para combatir cualquier clase de criminalidad.

Por eso el artículo que proponemos dice: para combatir la delincuencia, no como la propuesta que decía, para combatir el Terrorismo. Me parece que hacemos una cosa democrática, una cosa correcta, respetuosa de las funciones de policía judicial que por lo demás yo veo aquí a mi General Castro preocupado por el proyecto y lo saludo y lo respeto y lo conozco y sé de sus altísimas calidades.

Pero sabe usted que hoy la Policía Nacional tiene sus funciones de policía judicial y las cumple de una manera extraordinaria mi General, yo estudie criminalística en los laboratorios de la Escuela General Santander y mi profesor fue el General Víctor Delgado Mallarino. Yo conozco el inmenso trabajo que ustedes hacen levantando la única revista de criminalidad que hay en Colombia que sirve para hacer todos los estudios criminológicos, penitenciarios y de política criminal que hay en el país, yo conozco la altísima técnica que en materia de identificación, de fotografía, de dactiloscopia, de estudios de documentos tienen esos laboratorios, este no es problema para quitarle funciones a la Policía Nacional, que ya las tiene, como las tiene el DAS, como la tienen los Superintendentes, como las tiene la DIAN, hay unas funciones asignadas a muchas autoridades administrativas, en materia de policía judicial o es que a los ciudadanos les va muy bien con la DIAN. Que puede llegar con unos civiles investigadores y revolver allá en la oficina todo lo que necesitan saber y más de lo que necesitan saber.

Porque tienen funciones de policía judicial y la Policía Nacional las tiene y el DAS; Claro que últimamente señor Ministro, no se sabe qué hace el DAS, el DAS era la policía política, la policía de la prevención del Estado, últimamente yo no sé que hace el DAS, como dirían por ahí, ni suena, ni truena.

Pero ahí está el DAS con funciones de policía judicial y la Sijín y la Dijín y los Gaula en sus componentes de policía y de ejército, me parece que no se avanza mucho en decir que unidades de las Fuerzas Armadas debieran tener esas funciones de policía judicial.

Que se crea una ambigüedad muy grande al decir que sean autoridades administrativas...

Ministro del Interior. Yo no le temería porque lo conozco a usted, claro, pero es posible que esa Ley Estatutaria dijera, el Ministerio del Interior organizará una policía interior, remember sick y como es por sospecha y todos podemos ser terroristas, eso hay que mirarlo señor doctor Londoño, usted que todavía tiene posibilidades de ser candidato Presidencial, cuando uno crea tanta controversia es porque va para algo, el hombre no hace las cosas sin una finalidad, no se preocupe por la moción de censura, usted sabe que el principio de legalidad lo ampara, ese que se trata de afectar en este proyecto lo ampara a usted, porque usted solo puede ser censurado por incumplir sus funciones, o por no venir a las citaciones que le haga el Congreso de la República para efectos de control político.

Eso no es porque el adjetivo sea desproporcionado y las disculpas sean aceptadas o no, ahí también hay un principio de estricta legalidad señor Ministro que lo ampara a usted y a todos los colombianos para que obviamente seamos castigados cuando corresponda, pero conforme a un procedimiento ante los jueces y con el respeto a esta pobre legalidad interna que tenemos, hoy afortunadamente vinculada con el derecho internacional.

Yo considero para terminar, y agradezco al doctor Germán Vargas que me haya concedido más tiempo del que ordinariamente permita el reglamento, termino solicitándoles escuchar los argumentos que hemos dado, y si a bien lo tienen que alguno de ustedes participen de la idea, de no modificar el artículo 15, de no modificar el artículo 28, pero sí de adicionar un Inciso al artículo 24 en el tema del empadronamiento y otro, un párrafo al artículo 251 sobre funciones de la Fiscalía para que pueda integrar unidades mixtas con unidades de las Fuerzas Militares que los apoyen, los acompañen, los auxilien, los protejan en ese tema que insisto uno apenas puede imaginarse porque nosotros no sabemos como es la guerra, ni cuál es la devastadora dimensión de su praxis diaria.

Ha sido un inmenso honor compartir esta Ponencia con el Senador Piñacué, quien además aquí ha aportado la experiencia de sus resguardos indígenas, de sus territorios

indígenas, donde el además es máxima autoridad y nos ha ilustrado acerca de cómo funcionan allí los registros del domicilio que en últimas nos ayudo a redactar esta fórmula.

Al doctor Pardo y al doctor Holguín decirles que lo que hablamos ayer se ha cumplido, hemos propuesto dar primer debate al proyecto, hemos dejado constancia clara y amplia de nuestra discrepancia sobre los dos primeros puntos y pues a la Comisión Primera que Dios la ilumine en este que insisto puede ser el debate más grande que haga en mucho tiempo, porque está tocando el corazón mismo de la Constitución Política y del derecho internacional de los derechos Humanos. Muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Rodrigo Rivera Salazar:

Gracias Presidente. Señores Ministros, honorables Senadores. Hace algunos meses se adoptó en España una decisión trascendental. En la lucha Española contra el Terrorismo de ETA.

El parlamento Español tomó la determinación de declarar la ilegalidad de Jarry Batasuna, el partido político vinculado con ETA, en medio de circunstancias de una gran controversia y de una gran polarización política, estamos hablando de una nación que tiene un esquema claro de Gobierno y oposición, que tiene un esquema claro de Gobierno y oposición, una nación gobernada por el partido popular, en cabeza de José María Aznar.

Y en la cual la oposición la ejerce el partido socialista obrero Español, en cabeza hoy de José Luis Rodríguez Zapatero.

Sin embargo lo que uno pudiera pensar en circunstancias normales que iba hacer objeto de una tremenda controversia política y pública, ni más ni menos que la propuesta de declarar la ilegalidad de un partido político, de un partido político que estaba actuando en la democracia, por el hecho de que ese partido no estaba condenando la conducta terrorista de ETA, a pesar de la tendencia natural hacia la controversia que eso despertaría, lo que vió el pueblo Español fue el espectáculo de un parlamento unido en torno al repudio contra el Terrorismo.

Partido popular por supuesto, partido de Gobierno, naturalmente inclinado apoyar cualquier política que tuviera si quiera el viso de presentarse como eficaz contra el Terrorismo, eso no es gracia, que el partido popular lo hiciera, no es gracia que los partidos de Gobierno se conduzcan como partido de Gobierno, lo que es gracia Senador Dussán, es que los partidos de oposición tengan la capacidad de obrar con sentido de responsabilidad patriótica y ponerse por encima de la tendencia natural de oponerse a todo lo que proponga el Gobierno.

En España fue posible declarar la ilegalidad de Jarry Batasuna, gracias a que ambos partidos

se pusieron de acuerdo en sacar adelante esa acción del Estado.

Yo no me quiero imaginar como habría sido la controversia entre el partido popular y el partido socialista obrero Español que en muchas otras circunstancias es absolutamente radical, lo acabamos de ver en el tema de la guerra contra Irak, lo vimos en materia de contaminación ambiental, la política económica, no me imaginaria cómo habría sido ese debate sino hubieran tenido ambos partidos la actitud de considerar el Terrorismo y la política del Estado contra el Terrorismo como un nicho sagrado de la agenda pública, frente al cual resulta casi pecaminoso, resulta casi antipatriótico desatar las turbulencias de la controversia partidista como se puede hacer en cualquiera otro de los aspectos de la agenda pública de un país, yo no me quiero imaginar la controversia en los medios de comunicación y en el parlamento Español de los amigos del Partido popular sindicando a los socialistas de aliados del Terrorismo, de idiotas útiles del Terrorismo por oponerse a la ilegalidad de Jarry Batasuna, y no me quiero imaginar a los parlamentarios socialistas y a los medios de comunicación socialistas atacando al Gobierno de José María Aznar y el partido popular como fachista por estar pretendiendo declarar en la ilegalidad de Jarry Batasuna.

Lo traigo a colación porque yo creo que aquí este es otro de los casos en los que como nos recordaba el filósofo Español José Ortega y Gase, los árboles no nos dejan ver el bosque, aquí ya nos metimos en el debate sobre los Artículos, sobre los incisos, sobre lo que pasó en la Cámara, sobre las propuestas, sobre las enmiendas, y resulta que los árboles de los incisos y de los artículos nos impiden ver el bosque de lo que hay de por medio en esta discusión, en este debate, ya este proyecto de acto legislativo a cursado en dos debates en la Cámara de Representantes.

En medio de controversia política, todavía no hay una gran controversia de opinión, eso suele reservarse para la segunda vuelta en la tramitación de estos actos de reforma Constitucional. Pero ha habido una controversia política importante, el polo democrático se alinea en contra de este proyecto, por lo menos en su versión preliminar en la Cámara de Representantes.

El partido conservador y el liberalismo Uribista a favor, el liberalismo oficialista voto unos a favor, otros en contra. Pero evidentemente hay tal suerte de desamarre político en materia tan delicada, como el que estamos viendo aquí en este debate en cabeza de ponentes de un proyecto fundamental para la agenda pública, no del Gobierno, sino del país, y que pertenecen a la coalición de Gobierno que respalda el Presidente Álvaro Uribe.

Yo francamente quiero en tono menor llamar la atención sobre los riesgos que implica esa especie de torre de Babel sobre un tema sagrado, como el tema de la lucha contra el Terrorismo.

Yo creo que este país, y la necesidad de encontrar fórmulas adecuadas y eficaces contra el Terrorismo, no aguantan una controversia pública y partidista en la cual unos actores puedan sindicarse a quienes tienen inquietudes válidas sobre esta clase de propuestas, de ser idiotas útiles al servicio del Terrorismo, o de los actores del conflicto o de ser protagonistas de lo que llama el Presidente o llamó el Presidente en su campaña electoral la extrema flojera. Ni creo que tampoco la necesidad que tiene el país de sacar adelante medidas eficaces contra el Terrorismo, aguante la sindicación de quienes tienen reservas frente a estas propuestas de que quienes están impulsando esta clase de alternativas para enfrentar el Terrorismo, son personajes en el Gobierno o en el Congreso, que no tienen devoción por los tratados públicos, ni por los derechos humanos, que no tienen respeto por los elementos de la civilización contemporánea como los del debido proceso, o a quienes se podrían llamar fachistas y de extrema derecha y autoritarios, no creo que el país aguante esa controversia, creo que el Congreso puede incluso aprobar este proyecto, como lo aprobó la Cámara de Representantes en medio de esa controversia partidista. Pero si dejamos prosperar el clima de polarización que esta clase de propuestas mal manejadas desde el punto de vista político y procedimental, pueden crear en el país a unas buenas ideas, a unas más afortunadas contenidas en el Pliego presentado por el Gobierno y mejorado por los ponentes, están condenadas a fracasar sino logramos una unidad política de todos quienes estamos de este lado de la democracia para enfrentar el Terrorismo.

Por el contrario pienso que aun ideas controversiales, discutibles, aun ideas equivocadas, en un comienzo, si logran someterse al tamiz del diálogo entre los partidos que estamos de este lado de la democracia, dentro de un ambiente de unidad nacional contra el Terrorismo, están condenadas a ser mejoradas dentro de la controversia, dentro del debate, dentro de la discusión, en la que todos nos pongamos del mismo lado.

Por eso señor Presidente, hace algunos meses tal vez un par de meses, tal vez en el mes de marzo, suscribimos después del atentado ocurrido en el Club el Nogal, un acuerdo de unidad nacional contra el Terrorismo. Lo firmamos los directivos de las principales fuerzas políticas del país, lo firmo el partido conservador con el Senador Holguín a la cabeza, lo firmamos nosotros a nombre del partido liberal, lo firmó el Polo Democrático, con Luis Eduardo Garzón y el Vicepresidente del Senado y el Senador Antonio Navarro, lo firmaron voceros del liberalismo Uribista.

El Senador Vargas Lleras Presidente de esta comisión suscribió ese acuerdo, con varias premisas básicas, que en el curso de estas deliberaciones se han olvidado, la primera que la política contra el Terrorismo tiene que ser una política de Estado, ni siquiera de un

Gobierno, ni de un partido, debe ser una política de Estado, la segunda que nos comprometíamos a sustraer del debate partidista y especialmente del debate electoral, el tema sagrado de la obligación del Estado para enfrentar el Terrorismo, para vencerlo, eso significa un acto de renunciación, que renunciemos hacer política electoral, que renunciemos a la pretensión de obtener dividendos electorales de la lucha antiterrorista, que renunciemos a participar en la subasta pública de 1998, en la que la Presidencia de la República como botín de la controversia electoral estaba reservada a aquel que luciera más dadivoso, más generoso, más intrépido, más audaz. En la subasta de concesiones para ver quién le entregaba más a las Farc, para obtener la foto que le garantizará el triunfo en una estrecha contienda Presidencial.

Pero que renunciáramos también dentro de esa esquizofrenia de sentimientos, de estados de ánimo que suele caracterizar a la pendular opinión pública nacional, a participar en el torneo de rambos en el cual en ciertas ocasiones anímicas del país, termina reducida la controversia presidencial, y en el cual el gran botín de la batalla por la Presidencia de la República está reservado a aquel que luzca más duro, que luzca más fuerte, que luzca más autoritario en la lucha contra los violentos.

El acuerdo de unidad nacional contra el Terrorismo no lo inventamos en Colombia, en España lo suscribieron en el año 2000, el partido popular y el partido socialista obrero Español y sin ese acuerdo habría sido impensable y digo más, imposible garantizar la aprobación en las Cortes Españolas, en el parlamento Español, de una medida tan controversial como la declaratoria de ilegalidad de un partido político que estaba actuando en la democracia por el simple hecho de no condenar la conducta terrorista de ETA.

Copiamos el buen ejemplo Español, el buen ejemplo inglés, el buen ejemplo Alemán, de naciones que han enfrentado el Terrorismo y que han llegado a la conclusión de que en la lucha de la democracia contra el Terrorismo resulta una ventaja estratégica inadmisiblemente que quienes estamos del mismo lado de la democracia convirtamos en trofeo, en escenario de la controversia partidista o electoral, la disputa o la elucubración o el pensamiento o la reflexión para hallar mejores fórmulas para enfrentar el Terrorismo.

Esas naciones nos dieron el ejemplo, sus partidos han sustraído de la controversia partidista el tema de la lucha contra el Terrorismo, eso por supuesto exige un ejercicio de focalización que aquí reclama el Senador Héctor Helí Rojas. Es posible que tengamos controversia partidista en torno a la lucha contra el delito, incluso en torno a la concesión del conflicto armado, a la forma de enfrentar a la subversión y a su reacción, es decir, al paramilitarismo. Pero no es admisible, no es lógico, no es sensato, no es patriótico que

frente a un desafío de la magnitud que representa el Terrorismo, nos demos patente de corzo para discrepar y para hacerlo públicamente y para verificar mayorías o de Gobierno o de oposición en las Cámaras y para en medio de la controversia del fragor de la controversia descalificarnos mutuamente a unos por terroristas o aliados del Terrorismo y a otros por fachistas o aliados del autoritarismo.

Yo creo que es un grave error señores Ministros, en el que Colombia se embarcó después de la polarización que se suscitó en el país, entre 1994 y 1998. Colombia tenía consensos básicos en temas sagrados en el manejo de la macroeconomía, en las relaciones internacionales, y en la lucha contra los violentos.

Consensos básicos, implícitos, no acordados, pero que permitían que cada que existía un desafío de una magnitud semejante al que estamos sorteando ahora, los partidos nos pusieramos a discreción del Presidente de la República independientemente de su condición partidista, y nos aplicáramos a la tarea de enfrentar a los violentos y a los terroristas.

Fue esa la forma y no otra como los colombianos vencimos el desafío narco-terrorista de Pablo Escobar, no otra, con el Presidente Barco, fue esa la manera y no otra, como los colombianos enfrentamos el desafío terrorista del M-19 después de la toma del Palacio de Justicia, fue esa la manera como durante el Gobierno del Presidente Gaviria enfrentamos con instrumentos en los cuales a pesar de que hubo controversia los partidos cerramos filas alrededor del Gobierno Nacional, logramos doblegar el reto que significaba Pablo Escobar poniendo bombas, tumbando aviones, asesinando candidatos Presidenciales. Asesinando cientos de policías en la ciudad de Medellín, desgraciadamente la polarización política que se suscitó entre 1994 y 1998 estalló los puentes del entendimiento civilizado entre los partidos en temas básicos que en cualquier democracia contemporánea, se consideran sagrados, y se consideran de unidad nacional.

Y entonces asistimos a la primera controversia electoral por la Presidencia de 1998, y ganó la Presidencia quien le ofreció más a la guerrilla y asistimos a la segunda en el año 2002. Y gana la Presidencia quien lucía más fuerte en el torneo de rambos en el que se convirtió esa campaña electoral.

Es decir, la división de los colombianos en torno al tema de orden público, al tema del conflicto y peor aún en torno al tema del Terrorismo, produce dividendos políticos, produce dividendos electorales.

Quién sabe en qué estará el péndulo de la historia colombiana en el año 2006 y habrá algunos apostando a que el péndulo ante la tozudez de los hechos que generan el conflicto, se devuelva hacia la salida política y negociada del conflicto y entonces puedan cosechar de su lado las objeciones frente a la política de

autoridad del Presidente Uribe y habrá otros que tienen la secreta esperanza, la recóndita esperanza de que el péndulo no haya llegado hasta allá y que con una propuesta de mano dura logren otra vez reunir el respaldo de los colombianos. Yo creo que los actores políticos de este país debemos públicamente renunciar a esa pretensión, a la pretensión de cobrar dividendos electorales en pellejo propio, sobre el drama nacional que significa la violencia, el conflicto y especialmente el Terrorismo, especialmente el desafío del Terrorismo, y sé que eso significa un desafío, un desafío a la condición natural del ser humano y de los líderes políticos, pues claro, quienes ganaron con la política de autoridad, ganaron un gran mandato político y siguen ganando popularidad desde el Gobierno.

No quieren compartir con nadie la responsabilidad de conducir al país hacia unas buenas fórmulas y menos con la oposición, menos con quienes no están participando en el Gobierno, menos quienes en el tema de la política económica han tenido licencia y claridad para plantear observaciones frente a la orientación del Gobierno, menos quienes frente al tema de la lucha contra la corrupción y la Reforma Política han tenido la independencia de no acatar las órdenes de hundimiento de proyectos como el de la Reforma Política provenientes de lo alto del Gobierno.

Aquí se requiere un ejercicio de gran generosidad, de gran desprendimiento y de gran patriotismo, por supuesto del Gobierno y de sus amigos que tienen mayorías en el Congreso para aprobar esta propuesta y también de quienes no estamos en el Gobierno.

Frente al drama del desafío del terror, estamos obligados a buscar coincidencias, a buscar aproximaciones, a buscar fórmulas eficaces con el Gobierno, así el Gobierno no quiera, así el Gobierno haya respondido con frialdad, frente al esfuerzo que adelantamos los partidos, conservatismo, Polo Democrático, el Liberalismo, los Liberales Uribistas para acordar durante casi cinco semanas los términos de una concertación de unidad nacional contra el Terrorismo que ha sido ignorada por el Gobierno Nacional y que podría convertirse en el más formidable tanque de oxígeno político, para que los colombianos le opongamos al delirio del terror la sensatez de la concertación de todos los partidos, incluso los que están en el Gobierno y los que están en la oposición contra los terroristas de Colombia.

Yo tengo que dar testimonio de la disposición de las líneas más radicales de mi partido, líneas que han estado en la oposición beligerante y militante, la disposición de esas líneas de coadyuvar dentro del espíritu del acuerdo antiterrorista en el hallazgo de fórmulas que nos permitan respuestas excepcionales para un desafío de naturaleza excepcional como el del Terrorismo que estamos viviendo.

Yo tengo que atestiguar también la forma como quienes suscribieron ese acuerdo a

nombre del Polo Democrático, se aproximaron con esa misma orientación y espíritu a las conversaciones y a firmar el documento.

Tengo que expresar que los amigos del Gobierno en esa mesa de concertación fueron encargados por todos los otros de buscar alguna reunión con el Presidente de la República y que fue infructuoso ese esfuerzo, tengo también que expresar que una reunión de ponentes de la Reforma Política, el Senador Holguín y yo le pedimos al Presidente de la República, Presidente, ya se firmó el acuerdo antiterrorista, se anuncia que se presentara un proyecto de reforma Constitucional contra el Terrorismo, le pedimos que antes de que se presente se reúna con los suscritores del acuerdo para que tratemos de que ese proyecto antes de ser presentado, tenga el respaldo de todas las fuerzas políticas.

Y no solamente el respaldo del Gobierno, y el Presidente le ordenó a Camilo Ospina que antes de que el proyecto fuera radicado en el Congreso, lo pusiera en conocimiento nuestro y hiciera esa reunión.

Lamentablemente no ocurrió así. Y entonces hemos empezado a cosechar las consecuencias de la controversia en la Cámara y también aquí ya se piensa advertir en ese lado.

Yo creo que es una gran equivocación. Me parece que las peores ideas y fruto de la desesperación en materia de lucha contra el Terrorismo, se pueden enderezar, se puede mejorar si todos nos ponemos del mismo lado y en una actitud adecuada para lograr que se enmiende, que se modifiquen, que se perfeccionen y que se conviertan en instrumentos que este país necesita para enfrentar el Terrorismo.

Y también creo que las mejores ideas, las más afortunadas, por ejemplo en España, esa de la declaratoria de ilegalidad de Jarry Batasuna, están condenadas a fracasar sino hubieran tenido el presupuesto formal de la unidad nacional de los partidos de oposición, especialmente de oposición para respaldar esas ideas.

No busquen señores Ministros victorias parlamentarias que pueden tener en las manos, y que se convierten en victorias pírricas en materia tan delicada y sagrada como esta.

En medio de una gran controversia política, que terminan con la legitimidad formal, porque el Congreso las aprueba, pero carecerían de legitimidad material porque su alumbramiento, su gestación se produce en medio de una gran controversia que polariza este país.

Por eso yo quiero hacer un llamado sin meterme aun en lo sustancial, en los contenidos del proyecto, en donde creo que se ha hecho un esfuerzo importante, creo que los ponentes lo han mejorado, quiero hacer un llamado para que hagamos un alto en el camino. Yo creo que aún estamos a tiempo para que el señor Presidente de la República no siga despreciando como lo ha hecho hasta ahora, el poderoso

instrumento del acuerdo de unidad nacional contra el Terrorismo y convoque al Presidente a las directivas políticas suscritores del acuerdo y convoque en su compañía los miembros de la Comisión Primera del Senado, y busquemos que sobre este tema nos pongamos de acuerdo, que renunciemos al lucimiento personal, que renunciemos aparecer unos más duros y otros más demócratas.

Que renunciemos aparecer unos más irreverentes frente a los derechos humanos y otros más irreverentes frente a los anhelos de seguridad que tienen nuestros compatriotas, que logremos un acuerdo discreto, que logremos un acuerdo apropiado en torno a los términos en los cuales podríamos aprobar este proyecto acá.

Yo manifiesto mi voluntad personal y creo que es la voluntad de muchos de mis compañeros de bregas políticas para contribuir en esta materia, para ayudarle en esta materia al Gobierno Nacional.

Y mis palabras son un llamado de atención muy cordial, pero muy franco, para que aprovechemos este drama, este terrible drama del Terrorismo, para que no se nos olvide tan pronto lo que ocurrió en el Nogal o lo que ocurrió en Neiva, y aprovechemos este terrible drama, pero también esta tremenda oportunidad para rectificar los errores políticos que hemos cometido durante los últimos ocho años, que hicieron que el tema sagrado de la lucha contra el Terrorismo se convirtiera en un tema embelecido por la controversia electoral. Por la controversia partidista.

Por eso señor Presidente, yo sí le pediría a mis colegas de esta comisión que nos diéramos un tiempo hasta mañana, hasta el sábado, creo que hasta el lunes podríamos aguantar por trámite la consideración de este proyecto. Para efectos de que el Presidente de la República pueda convocar a esa reunión.

Yo sé que a esa reunión irían no solamente los amigos de la coalición de Gobierno, conservatismo y liberalismo Uribista encabezándola, sino que también asistiría el partido liberal y tengo la certeza por el patriotismo, por la apertura que le di a los amigos del Polo Democrático, que a esa reunión también asistirían los voceros, los líderes del Polo Democrático.

Señor Presidente, aquí hay temas de una gran sensibilidad, Colombia se va a convertir en un país parió a nivel internacional, se va a alejar de los compromisos que asumimos en materia de tratados públicos, en materia de derechos humanos, como se insinúan algunos discursos en algunas intervenciones o las naciones de hoy en el mundo aun dentro del respeto por el derecho internacional, cuentan con instrumentos eficaces, para afrontar desafíos excepcionales como el desafío del terror.

Señor Presidente, vamos amparar tras la mampara de una estrategia contra el Terrorismo,

estrategias que también van a enfrentar a la delincuencia común. O que van a enfrentar el conflicto que no se traduce en actos terroristas, señor Presidente, vamos a dar un mensaje aquí en la aprobación del Acto Legislativo para enfrentar el Terrorismo y daremos otro mensaje en el mes de julio cuando se radique a consideración de las Cámaras el proyecto que premiará con la libertad condicional aun a los autores de delitos atroces y del delito de secuestro como lo ha venido planteando el Presidente de la República, ¿vamos a dejar que esos temas sean temas objeto de la controversia pública y partidista? O el gran liderazgo que tiene hoy el Presidente y que no vacilamos en reconocer.

La gran aplicación que tiene al servicio de su sagrado magisterio y el drama que estamos sufriendo los colombianos frente al cual ninguno de los partidos es insensible, aquí en Colombia no existe ningún Jarry Batasuna. Ni lo es el partido liberal que no participa del Gobierno, ni tampoco lo es el Polo Democrático, los partidos políticos que tenemos representación en este Congreso, todos hemos hecho...

Repudio frente a toda forma de violencia, yo tengo incluso que decir, que atestiguar, que los debates internos para producir el documento del acuerdo nacional contra el Terrorismo, nuestra pretensión inicial, nuestra expectativa inicial, nuestra pretensión inicial, era que con el Polo Democrático solamente alcanzaríamos a tener un documento contra el Terrorismo y cual sería nuestra grata sorpresa, cuando el Polo Democrático nos propuso que el acuerdo lo extendiéramos no solamente al Terrorismo, sino a toda forma de violencia.

Aquí hay muchas prevenciones de lado y lado, que nos impiden a todos sentarnos en la misma mesa.

Para ponernos de acuerdo y sacar adelante este país. Pues discrepamos Ministro, discrepamos en la orientación de la política económica, en la orientación de la política social, de la política internacional, discrepamos en la lucha contra la criminalidad, discrepamos en la concesión que tenemos del conflicto, pero no tenemos derecho a discrepar en torno al Terrorismo y a la manera de enfrentarlo.

Tenemos la obligación de no precipitar votaciones en el Congreso, tenemos la obligación de no tratar de obtener victorias prusianas, victorias pírricas a través de mayorías que son leales al Gobierno en el Congreso, máxime cuando los partidos que no estamos en el Gobierno, hemos expresado nuestra voluntad de ayudarlo clara, inequívocamente al Gobierno Nacional por lo menos en esta materia del drama que estamos sufriendo contra el Terrorismo y máxime cuando sabemos cuál es el enemigo, el enemigo es el terror, el enemigo son los terroristas y los terroristas actúan con bombas, los terroristas actúan con cilindros, los terroristas actúan también con comunicados,

también por Internet, también con desinformación.

Y nosotros debemos tener la cabeza fría y la serenidad, pero también el espíritu generoso y patriótico para ponernos del mismo lado, reunirnos, encontrarnos y acordar con discreción, pero con responsabilidad ¿Cuál va hacer la fórmula de unidad nacional?, Y no de un Gobierno con la cual todos los Congresistas y todos los partidos de este país vamos a enfrentar el desafío del Terrorismo.

Entonces yo sí quiero pedirle Presidente, formalmente que nos demos unas horas, una hora de interregno para que el Presidente pueda considerar esta petición. Yo creo que el país la necesita, me parece que si bien tenemos tiempo de aquí a la segunda vuelta, creo que es importante que antes de avanzar en esta Comisión Primera de Senado, que ha sido la comisión en donde estos proyectos se hundieron, que ha sido la comisión donde se consiguen acuerdos para viabilizarlos, o también la comisión donde se estropea las posibilidades de sacarlos adelante. Podamos obtener una forma de aproximarnos y de identificarnos en los términos en los cuales podría ser aprobado este proyecto de acto legislativo incluyendo a todas las fuerzas políticas que aquí estamos representadas.

Yo no creo que frente a las características absolutamente excepcionales de desafíos delirantes como el atentado al Nogal, a pesar de la entre comillas, rectificación o retractación que supone el comunicado de las Farc, desmintieron su autoría en ese atentado, cosa que esta por verse, porque la primera víctima cuando hay una guerra y cuando hay Terrorismo es la verdad.

Yo no creo que frente a ese desafío delirante y excepcional ningún demócrata de Colombia, por progresista que sea su ubicación dentro del espectro político del país, se niegue a brindarle al Estado instrumentos verdaderamente eficaces, necesarios y focalizados en la respuesta contra el Terrorismo como los que aquí están pidiendo el Gobierno Nacional.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Andrés González Díaz:

Gracias señor Presidente, señores Ministros, señores Generales, señora Ministra. Sin duda alguna este proyecto suscita la mayor reflexión y el mayor sentido de país en cuanto lo que queremos que sea la organización de nuestro Estado y el futuro de nuestra sociedad.

Yo siempre he participado de la ilusión de una solución política del conflicto armado y he tratado de acompañar en distintas circunstancias de mi vida esa esperanza, no la pierdo, no la voy a perder. Pero al mismo tiempo he creído que no hay Estado débil que sea suficiente o capaz ni para la paz, ni para la guerra.

Y creo que la fortificación, el fortalecimiento de nuestras instituciones es el primer principio

para poder encontrar una salida civilizada a nuestra gran contradicción.

Entiendo que solo si nosotros logramos fortalecer al ejército, a las Fuerzas Militares, a los policías, a los jueces, a la Procuraduría, a la Fiscalía, a las instituciones democráticas, podremos tener un Estado suficiente y capaz para conducir este proceso.

Y si al mismo tiempo que si no tenemos la capacidad de fortalecer esas instituciones, ese vacío va hacer llenado o por la insurgencia armada o por el narcotráfico, por la delincuencia organizada o por los denominados paramilitares.

Por eso creo que todos los pasos que demos en el sentido de fortalecer nuestras instituciones y el uso de la fuerza legítima, va en un buen sentido, yo he tratado igualmente de resolver personalmente mi actitud frente al uso de esa fuerza legítima, no una actitud sometida a partidos políticos, ya a las alturas de mi evolución personal no tengo esas ataduras ni de partido, ni ideológicas, aunque si tengo una fe bastante clara en cuanto a mi concesión liberal del Estado.

Pero creo que el uso de esa fuerza legítima, esa fuerza que hemos entregado a los soldados de nuestra república, única fuerza legítima y únicas manos legítimas para detentarla, logrará conservar toda su legitimidad, toda su capacidad, sino perdemos un rumbo básico y es que ese fin de esa fuerza legítima es para preservar unos derechos fundamentales. Cosa que no hacen los que están del otro lado, cuando reiteran su actitud en los más atroces delitos como el secuestro, con las bombas de una y otra índole, con las bombas quiebra patas, con los asesinatos que no tienen frontera, tratándose de niños, de gente indefensa, pues allí pierden toda legitimidad aun con el uso extremo de sus ideologías, por eso lo que nos da la fuerza, lo que nos da una gran legitimidad en el uso de esa fuerza legítima es el fin, el propósito, los valores que estamos defendiendo, por eso es muy importante conservar la legitimidad tanto nacional como internacional, cosa que han hecho los últimos Gobiernos, en una u en otra estrategia.

Pero tenemos que fortalecer mucho ese monopolio de la fuerza legítima y ser muy cuidadosos en la legitimidad que nos deben reconocer, porque en esta materia como en otras también no solo hay que serlo, sino parecerlo., Y esa percepción que tengan de la manera como obremos nosotros en Colombia y en el mundo, va a depender mucho de la fuerza que estamos tratando de regular.

Y cuando yo decía que tenemos que fortalecer mucho nuestro Estado, también creo que esa fuerza que tenemos que fortificar no siempre es para destruir al otro, yo creo en la concepción de Closevis, claramente en el sentido del uso de la fuerza para persuadir, para convencer, para meter a quienes no están en el régimen institucional al servicio de la ley y de

la democracia, por eso teniendo clara esta concesión del Estado y de la sociedad Presidente, yo estimo que desde luego no podemos permanecer con los brazos cruzados frente a los desafíos que puedan plantear las fuerzas terroristas.

Deben entender claramente las organizaciones al margen de la ley, que el terror que la barbarie, que ese uso ilegítimo de fuerza tiene fronteras, tiene unos límites y tiene unas consecuencias si perseveran en ello.

De manera que yo acompañare estas iniciativas de manera general, como una disposición del Estado democrático para hacerle frene común al Terrorismo, para notificar claramente a las organizaciones al margen de la ley, que hay fronteras a la barbarie.

Pero desde luego creo que ese esfuerzo que debemos hacer, debe ser sumamente cuidadoso, para no restarle legitimidad a estas iniciativas. Para que conservemos un equilibrio democrático y para que no perdamos el fin fundamental de todos estos esfuerzos, cual es el de la protección de los derechos y libertades de las personas, yo he revisado en un primer ensayo, en una primera aproximación las propuestas, algunas de ellas creo que han mejorado sustancialmente y veo la seriedad y el esfuerzo que han dedicado a los ponentes en esta materia.

Referiría al tema del empadronamiento, ayer escuchaba algunos sectores que decían, pero entonces esto en manos de quién va a quedar, cómo se va a controlar, cómo se va a manejar. Y la Ministra señalaba claramente que la disposición del Estado es hacer un uso razonable, apropiado dentro del margen de la ley para adelantar esta tarea, tarea que por lo demás se hace en la mayoría de los países democráticos del mundo, pero hay que saberla hacer, por eso la propuesta que aquí se ha anunciado en el sentido de que la manejen las autoridades civiles, los alcaldes, nosotros en Francia la prefectura de policía adelanta estas tareas, y no hay lugar del mundo donde no se sepa junto a quién se vive, entonces recordarán la organización democrática Griega cuando muchas de las peleas se perdían de las guerras, se perdían porque simplemente los ciudadanos no sabían quién era nacional y quien era extraño y cuando llegaban los extranjeros, derrotaban a la tropa nacional porque no se distinguía entre unos y otros, de manera que esa claridad sobre quiénes son los ciudadanos, es apenas elemental, pero mejora sustancialmente la propuesta si esta en manos de autoridades civiles como aquí se ha mencionado y con los controles del caso, de manera que yo creo que allí hay un avance fundamental.

Pero sí creo que se requiere una reflexión detenida en el caso del famoso artículo 28. Yo recuerdo señor Presidente hace ya muchos años, cuando se empezaba acariciar la posibilidad de una solución política al conflicto armado, como en una reunión entre los Ex Presidentes Carlos Lleras y el Presidente

Turbay, las primeras comisiones de paz que se hicieran en este país, desde luego, luego de los esfuerzos muy importantes que se hicieran bajo el Gobierno de Alberto Lleras Camargo, pero el Presidente Lleras al final de su ciclo brillantísimo de vida pública, comenzó a plantear las ideas de la paz precisamente sobre la manera cómo debería percibirse ese fatido artículo 28 de la Constitución del 86 que sirvió para detenciones preventivas por razones políticas. Y uno de los primeros aportes que ya al final de su enorme vida al Presidente Lleras planteaba era precisamente el cambio de manejo en el uso y en las percepciones de ese artículo 28, creyendo con la ingenuidad que quizás muchos de nosotros tenemos en estos temas, que ese era un punto fundamental de partida en el proceso de paz.

entre los ex Presidentes Carlos Lleras y el Presidente Turbay, las primeras comisiones de paz que se hicieran en este país, desde luego, luego de los esfuerzos muy importantes que se hicieran bajo el Gobierno de Alberto Lleras Camargo, pero el Presidente Lleras al final de su ciclo brillantísimo de vida pública, comenzó a plantear las ideas de la paz precisamente sobre la manera como debería percibirse ese fatido artículo 28 de la Constitución del 86 que sirvió para detenciones preventivas por razones políticas. Y uno de los primeros aportes que ya al final de su enorme vida al Presidente Lleras planteaba era precisamente el cambio de manejo en el uso y en las percepciones de ese artículo 28, creyendo con la ingenuidad que quizás muchos de nosotros tenemos en estos temas, que ese era un punto fundamental de partida en el proceso de paz.

Y se inicio una reglamentación de ese artículo, incluso se expidió una de las primeras leyes de amnistía también en ese momento para tratar de desmovilizar buenos sectores de la insurgencia armada.

Luego en la Constituyente se recordaba igualmente como una de las vértebras fatídicas de la Constitución del 86 que había que romper era ese artículo 28 que establecía detenciones administrativas por diez días, mientras se buscaba si una persona era posiblemente sospechosa de la comisión de un ilícito.

Yo creo que sobre este tema de la regulación del artículo 28, mucho se ha pensado reflexionado, sentido, y el Constituyente del 91 en uno de los temas que yo creo fue bastante afortunado, fue el de revisar esos artículos 28 y otros, la famosa traída de los ocho de la Constitución del 86, y del 121 desde luego, pero en esta materia algo que poco sirvió en la lucha contra la insurgencia armada y si desgasto muchísimo la legitimidad de un Estado que estaba ejerciendo con toda contundencia la pelea contra las organizaciones al margen de la ley, incluido también el narcotráfico.

De manera que yo simplemente suscitaría la reflexión para que miremos con todo detenimiento esa regulación del artículo 28. Entre otras cosas claro, tiene que existir

detenciones preventivas para evitar la comisión de actos terroristas, cuando se tiene un informe de inteligencia en el sentido de que un terrorista llega a una ciudad en determinada hora y porta cierta vestimenta, y seguramente va a colocar una bomba en ciertos lugares públicos, pues no se puede esperar todo un formalismo ante los jueces para ver si se detiene preventivamente a esa persona.

Otro tanto si se tienen informaciones de inteligencia contra quien va a cometer un homicidio, un atentado, claro que la autoridad tiene que proceder a detener preventivamente esas personas, pero y yo lo sé, no es el propósito del Gobierno, menos aun el propósito de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional, el que normas de estas queden con una percepción totalmente amplia que le va a restar legitimidad al ejercicio de su función.

Esa responsabilidad además la debemos asumir los civiles y los políticos, y no achacarla a quienes tienen la tarea absolutamente noble y dura de proteger esos derechos que hemos mencionado.

Pero yo llamaría la atención sobre temas elementales, razonables, aquí se han mencionado, la Corte Constitucional cuando habla de las detenciones preventivas, a fijado tres o cuatro líneas básicas, que yo creo que además están claramente en la mente y en los valores de los señores ponentes. Simplemente creo que vale la pena la reflexión y la discusión de este tema para que la letra se ajuste lo más cerca posible al espíritu, pero cuando la Corte Constitucional en la Sentencia -24 del 94, aquí ya por algunos citados, habla de la detención preventiva, señala claramente que la propia Constitución establece dos excepciones al régimen Constitucional de estricta reserva judicial de la libertad personal y la inviolabilidad del domicilio. Dice la Corte: " De un lado el inciso segundo del artículo 28 transcrito, establece una excepción al principio de estricta reserva judicial, puesto que consagra la atribución Constitucional administrativa para detener preventivamente una persona hasta por 36 horas", este inciso establece que la persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez, esta norma consagra entonces una facultad para que en determinadas circunstancias y con ciertas formalidades autoridades no judiciales, aprendan materialmente a una persona sin contar con previa orden judicial.

No de otra manera se entiende la obligación Constitucional, de que la persona detenida preventivamente sea puesta a disposición judicial. Bien.

La Corte agrega unos principios que son elementales, que yo creo que deberían ser elementales, que yo creo que deberían tenerse en cuenta en la letra de todo lo que sé esta diciendo, porque si esos principios quedan muy claros, sería inexpugnable la medida ante la opinión nacional o la opinión internacional, la Corte establece el principio de la necesi-

riedad, es decir; la detención preventiva debe ser necesaria, debe operar en situaciones de apremio en las cuales no pueda exigirse la orden judicial. Porque si la autoridad policial tuviere que esperar a ello para actuar ya probablemente la orden resultaría ineficaz, por eso solo en aquellos casos en los cuales se deba proceder con urgencia. Para no perjudicar la investigación judicial o cuando la demora implique un peligro inminente, podrá la autoridad policial, proceder a una detención preventiva sin orden judicial.

La finalidad, la detención preventiva tiene como único objeto verificar de manera breve los hechos relacionados con los motivos, fundados, de la aprehensión o la identidad de la persona. El límite temporal que ya se ha señalado aquí en las horas señaladas, el principio de la proporcionalidad, la aprehensión no solo se debe dirigir a cumplir un fin preciso, verificar ciertos hechos o identidades adecuadamente comprendido dentro de la órbita de las autoridades de policía, sino que además debe ser proporcionada.

Perdemos a veces señores Senadores, la costumbre de dejar a un lado las ideologías y las ideas que son tan importantes, para preguntarnos para qué se necesitan estas facultades, y por eso yo he acudido a algún documento que distribuyo también la señora Ministra, para ver exactamente qué es lo que se quiere, porque yo no creería que pueda hacerse una detención generalizada, sin ningún motivo por parte de autoridad ninguna y menos por las Fuerzas Militares, sino siempre es por motivos muy concretos y muy precisos, entonces ajustemos lo que se quiere a estos requerimientos, aquí en uno de los documentos que nos hicieron circular, por ejemplo se dice: ¿Para qué se necesitan las facultades?, Y hay varios casos, me parecen muy bien traídos para saber cómo debemos legislar sobre los hechos, se nos dice por ejemplo que el 2 de mayo se ubicaron 3 laboratorios para el procesamiento de droga, fueron capturados dos delincuentes, las pruebas tomadas y presentadas por la tropa de la autoridad competente fueron declaradas no válidas, pues la tropa no tenía funciones de policía judicial.

Y aquí me remito obviamente al segundo tema que al cual aludiera el Senador *Héctor Helí Rojas*, uno de los principales problemas nuestros es que no se puede judicializar apropiadamente la comisión de delitos, no es que el ejército no actué como debe hacerlo. O la policía, es que no tenemos la destreza suficiente para judicializar apropiadamente muchos de los elementos que resultan indispensables.

Por eso creo que la propuesta que aquí se ha señalado, que haya unas comisiones mixtas, no sé, nos dirá el Senador Pardo y Germán Vargas si eso se aproxima mucho, si puede haber un acuerdo entre los ponentes en cuanto a este tema, pero creo que ahí se avanza si lo existe como lo anota el Senador Pardo, se avanza

sustancialmente, porque es que si existe una comisión mixta con dirección del Fiscal, coordinación de la Fiscalía, obviamente apoyo y participación de autoridades militares y otras que aquí se han señalado, pues va a quedar muy sólida esa prueba que se requiere para perseguir la delincuencia y yo quiero recordar aquí, seguramente el señor Ministro tiene estadísticas muy claras sobre todos estos temas, ¿Cuántas de las detenciones preventivas terminan realmente fundadas?, ¿Al cabo del balance de los tiempos, cuántas de las pruebas de los procesos terminan realmente con sentencias apropiadas para condenar o absolver por la debilidad en la capacidad de acopiar las pruebas suficientes?

De manera que esta otra medida la cual aquí se ha hecho referencia de unas unidades mixtas, bajo la dirección de la Fiscalía, me parece que resolverían afortunadamente el tema y significarían un avance importante. Entre otras cosas porque no le podemos achacar una responsabilidad adicional a las Fuerzas Militares en esta materia, como se practicó la prueba o el alcance del testimonio etc.

Y agregaría yo otro tema que me parece muy importante el tratarlo y hay algunos hechos de los cuales puede estar marginalmente involucrado una autoridad del Estado, ¿cuántas veces hemos observado el que se coloque un revolver en la mano de una persona o se cambie un uniforme y allí en esos casos?, Pues lo que da garantía a la acción de la justicia, sería precisamente el que se utilice este mecanismo.

De manera señor Presidente, que diría que además de esas dos reflexiones, yo pediría adicionalmente a los señores ponentes y a esta comisión que revisáramos con mucho cuidado, creo que estamos cerca, con mucho cuidado el tema del artículo 28, muchos de los hechos que se pretende regular yo creo que tienen medidas apropiadas para hacerlo, estos casos que nos envían aquí que son muy ilustrativos de la manera como debemos legislar para resolver estos temas, nos pueden permitir hacerlo, conservando al mismo tiempo la legitimidad, revisar hasta qué punto ese inciso que los ponentes lo recogen en segundo del 28 de la actual Constitución es suficiente para muchos temas, pero si lo limitamos simplemente a una referencia que a mi juicio y a mi gusto jurídico e ideológico es muy general como detención para establecer Identidad, puede dar lugar a interpretaciones extremas en esta materia.

De manera señor Presidente que yo acompañaré de manera general la iniciativa, esto es un proyecto que requiere afortunadamente muchos debates más, que seguramente avanzaremos hoy perfeccionando una parte de ellos, pero obviamente cada uno de nosotros nos reservamos para pulirlo, mejorarlo, y conservar repito lo que me parece más importante, el uso contundente de una fuerza, pero de una fuerza legítima, tanto a los ojos de la Nación, como a los ojos del concierto internacional. Gracias Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Claudia Blum de Barberi:

Señor Presidente. Muy buenas tardes a todos, aunque ya llevamos varias horas de sesión, yo creo señores congresistas que el Acto Legislativo que nos ocupa en el día de hoy, es de muchísima importancia para el país, el problema del Terrorismo se ha convertido en una amenaza muy grande que afronta la sociedad civil en la guerra irregular que todos estamos viviendo.

Yo creo que es clarísimo para todos los congresistas como lo han expresado en el día de hoy, que el Estado requiere de instrumentos para hacer mucho más eficaz la investigación judicial, la investigación en inteligencia y también para reducir la impunidad que nos agobia.

El Acto Legislativo como el Senador Pardo y todos los ponentes lo comentaron, mantiene esa unidad de la función de policía judicial bajo la dirección de la Fiscalía. Y no asigna tal facultad a la fuerza pública como antes se creía, sino que establece su participación en grupos especiales bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía en lugares que requieren razones excepcionales.

O sea por razones excepcionales, eso es importante y yo creo que ese es un cambio y una aclaración que se ha hecho y que nos deja a muchos tranquilos.

En relación con las interceptaciones de comunicaciones de detenciones con fines de identificación y de registros domiciliarios ordenados por autoridades administrativas, obliga a que exista un aviso inmediato a un juez y un control judicial dentro de las siguientes 36 horas. Eso también tranquiliza mucho porque se ve en la Ponencia que sí existen esos controles.

Al revisar también la Ponencia de los doctores y Senadores Pardo y Holguín sobre los requisitos que establecen los instrumentos internacionales al respecto, podemos encontrar claramente que esta propuesta se enmarca en esas exigencias. Frente al registro de residencia, yo creo que es una medida que existe en otros países como se ha visto aquí y además de mejorar la prevención del delito que es clarísimo, también va a mejorar la organización administrativa de diversas actividades del Estado, lo cual es muy importante, muchos países que enfrentan el Terrorismo, tienen medidas que limitan algunas libertades, se ha hablado de Francia, Italia, España, Alemania y Gran Bretaña y Estados Unidos.

Señores Senadores, yo me voy a permitir leerles cuáles son esas medidas extraordinarias para combatir el Terrorismo que han adoptado en España por ejemplo.

Dice: La Constitución Española autoriza al legislador para que mediante ley orgánica pueda suspender determinados derechos fundamentales, libertad, domicilio, comunicaciones

con el propósito de adelantar investigaciones por delitos ocasionados por los grupos terroristas, detención para interrogar en 72 horas deberá ser puesto en libertad o ante la autoridad judicial, no obstante la detención preventiva podrá prolongarse el tiempo necesario para los fines investigados hasta un plazo máximo de otros siete días, siempre que tal propuesta se ponga en conocimiento del juez, antes de que transcurran las 72 horas de la detención.

También en España hay incomunicación por el tiempo que la autoridad estime necesario para el detenido. Analicemos el caso de Irlanda, se invierte la carga de la prueba, es al detenido a quien le corresponde demostrar que no es terrorista y no al Estado, los cuerpos de seguridad pueden detener por sospecha de pertenecer o apoyar una organización terrorista sin mandamiento de orden judicial hasta por cuarenta y ocho horas prorrogables por cinco días.

También tienen autorización para realizar registros y detenciones para comprobación de documentos sin mandamiento judicial.

En Italia por ejemplo, la Constitución de 1947 faculta a las autoridades para adoptar medidas para el control del orden público a un siendo estas violatorias del derecho a la libertad. Las denominadas leyes contra el Terrorismo de 1977 y 78, facultan a la policía para realizar investigaciones...

Interrogar al sospechoso, incluso sin la presencia de abogado, realizar registros sin incluso de la presencia de abogado, realizar registros sin orden judicial, realizar intervención de comunicaciones telefónicas incluso con fines meramente preventivos y configuran un subsistema judicial en cabeza de la policía, de carácter retributivo para el manejo de casos de Terrorismo.

Les voy a leer también lo de Francia, porque pues es la cuna de la democracia y la libertad, Senador Gaviria, dice en Francia: La ley de seguridad y libertad del 2 de febrero de 1981, señala que la conducción de la investigación corresponde a la policía pero bajo la dirección del Fiscal, autoriza la realización de detención preventiva policial durante cuatro días para casos de Terrorismo. Como ustedes pueden ver señores Senadores, todas estas naciones son democráticas y que por contar con estos instrumentos y estas medidas no han desvirtuado ni su naturaleza democrática, ni tampoco han dejado de respetar los derechos de la colectividad en general.

Señores Senadores, sí existe temor acerca de la idoneidad de la autoridad colombiana de aplicar estas medidas, eso yo creo que lo tendríamos que evaluar a la luz de la historia reciente, por ejemplo la fuerza pública, los distintos Gobiernos colombianos, han avanzado notoriamente en los últimos tiempos en el respeto y en materia de derechos humanos.

Aunque las medidas que aquí vamos aprobar y que están propuestas, pueden significar algunas limitaciones a ciertas libertades, yo creo que su justificación primordial está en la necesidad de enfrentar precisamente el Terrorismo. Porque el Terrorismo si pone en riesgo todas esas garantías y todas esas libertades para toda la comunidad. El Terrorismo sí niega todas esas libertades, por ejemplo la intimidación que tenemos todos en la vida diaria, la muerte, el terror de vivir que nos ocasiona el Terrorismo.

Entonces señores Senadores, yo anuncio mi voto positivo a la Ponencia de los Senadores Pardo y Holguín, yo creo que esta reforma busca dotar al Estado de esos instrumentos para combatir al Terrorismo, creo que se justifica, precisamente para garantizar todos esos derechos fundamentales, más significativos de la comunidad colombiana. Gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Mauricio Pimiento Barrera:

Gracias señor Presidente. Debo comenzar por recordar que este debate en los diez meses que llevo de ser Senador de la República, es la tercera vez que se libra en esta comisión y en la propia plenaria del Senado de la República.

Cuando se discutió el Acto Legislativo que reformó la Fiscalía General de la Nación. Todos estos temas fueron abordados a Bastansa, cuando aquí en la comisión se aprobó una proposición que le entregaba al Fiscal General de la Nación, unas facultades muy similares a las que hoy se consagra en el artículo 4º del proyecto que estamos discutiendo, luego yo creo que este tema adicionado a lo del empadronamiento que discutimos de la misma manera cuando se entregó el informe sobre los decretos de Estado de excepción en la Plenaria y lo que tiene que ver con las funciones para autoridades administrativas de detenciones por determinados lapsos, creo que lo hemos evacuado suficientemente y todos aquí en esta comisión conocemos cuál es hoy nuestra posición salvo la del doctor Rivera que en esa materia nos dejó en suspenso.

Es un debate que además como lo ha dicho alguien que me antecedió en el uso de la palabra no tiene color político o ideológico, yo creo que es difícil encontrar hoy en día un colombiano cualquiera que sea su aproximación frente al problema que no este en contra del Terrorismo.

Quienes hemos en algún momento de nuestra carrera ejercido autoridad, por momentos nos sentimos obviamente con la estigmatización que se nos arroja desde algunos sectores, que no solamente no tenemos una posición política o ideológica definida o distinta de la mayoría de los colombianos sino que por momentos estamos desideologizados frente al tema, yo recuerdo que cuando salí elegido a la gobernación del Cesar, se me reputaba que era

cercano a la guerrilla porque en ese momento eran quienes tenían el control mayoritario de la geografía de ese departamento y en las primeras de cambio cuando empezamos a ejercer con fortaleza la autoridad para recuperar el control de la geografía de ese departamento nos encontramos que estábamos siendo sindicados de promover proyectos de autodefensa o paramilitares. Por el hecho de que abrazamos con compromiso la causa de recuperar el imperio de la ley y buscar que fuera nuestras fuerzas armadas quienes ejercieran el control de ese territorio y el monopolio del uso de las armas. Por tanto yo creo que ya a estas alturas no aporta nada al debate que se diga que estar en contra o a favor de un proyecto de esta naturaleza, nos ubica en determinada corriente ideológica, aquí lo único claro es que se está a favor o en contra del Terrorismo cualquiera que sea la ideología que se profese.

Por ello tengo que decir que comparto íntegramente los términos en que ha sido redactada la Ponencia de los Senadores *Holguín y Pardo* y por supuesto con el aporte en los dos artículos pertinentes de los Senadores *Rojas y Piñacué*. No sin antes aportar algunos elementos de juicio para soportar esta posición y que tienen que ver fundamentalmente con dos temas que son los más polémicos, el primero de ellos el que apunta a otorgar algunas facultades, autoridades administrativas determinadas en una ley estatutaria para detener individuos con fines de identificación cuando exista alguna presunción de estar directamente relacionados con actos de Terrorismo y sobre ello tengo que decir que no es cierto como se ha dicho en el día de hoy aquí, que no hay necesidad de incluir unas facultades de esta índole porque ya existen en nuestro ordenamiento jurídico, no es cierto.

Las facultades que hoy existen se les atribuye exclusivamente a algunas autoridades por supuesto investidas de funciones de policía judicial, pero ninguna de las que tiene que ver con rangos administrativos incluso dentro de la fuerza pública en Colombia. Y mucho menos con el alcance que se le pretende dar señor Presidente en este proyecto, cuando se trata exclusivamente de actos relacionados con el Terrorismo, luego no es cierto que la detención con fines de identificación por parte de autoridades administrativas existe en Colombia y por ello se hace necesario que se aprueben y sean desarrolladas en una ley estatutaria como seguramente lo estaremos haciendo el año entrante.

En segundo término tengo que decir que cuando se habla de unidades especiales que serán integradas con miembros de la fuerza pública, bajo la dirección de la Fiscalía General de la Nación, coincide con lo que ya habíamos aprobado en esta comisión cuando se discutió el mencionado proyecto de reforma a la Fiscalía General de la Nación. En su momento nadie discutió que reñía con convenios internacionales como escuchamos algunos miembros

de la comisión decir, y como fue también argumento de quienes se hicieron presentes en la audiencia pública celebrada en el día de ayer.

En ese momento con una redacción muy parecida se le entregaba al Fiscal General de la Nación la posibilidad de integrar con miembros de la fuerza pública, especialmente las Fuerzas Militares, porque la policía nacional ya las tiene, la posibilidad de que contribuyeran a realizar ese tipo de labores auxiliares o de apoyo, porque ya de protección las tiene.

Yo creo que los hechos hablan por sí solos para que nosotros apoyemos una iniciativa de esta naturaleza, en primer lugar porque no es cierto que riñe con lo estatuido y convenios internacionales suscritos por Colombia. Aquí no se le están entregando funciones de policía judicial directamente a las Fuerzas Militares, aquí no se le está diciendo que sean ellos los que realicen tanto las operaciones contra insurgentes y al tiempo hagan las investigaciones de rigor por los resultados que de ellas se derive.

Aquí lo que se está diciendo es que contribuyan a reducir la impunidad que reclama la gente en muchas regiones cuando no se arrojan resultados sobre los detenidos que hay en esas operaciones, o sobre las víctimas o sobre las personas que son objeto de esas operaciones.

Señor Presidente. Yo le agradecería si hay algún inconveniente en que yo siga con el uso de la palabra.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

No hay inconveniente Senador Pimiento, continúe, todo el mundo a tenido hoy amplitud de tiempo.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Mauricio Pimiento Barrera:

No. Lo digo por la evidente distracción que hay allá en la mesa directiva para poner atención. Yo creo que los convenios internacionales se refieren exclusivamente a una precaución de que se le atribuya a las Fuerzas Militares estas facultades de policía judicial, que incluso en países como Colombia han debido ser discutidos oportunamente a nombre del Gobierno colombiano suscribieron esos instrumentos internacionales, por desgracia no hubo quien en su momento dijese que es que el Ejército colombiano o la Armada Colombiana o la misma Fuerza Aérea en Colombia cumplen funciones distintas a las que cumplen esas fuerzas en otros países del mundo que no tienen el nivel de violencia ni del grado del conflicto que nosotros tenemos en Colombia. En nuestro país el Ejército colombiano no está destinado a guardar nuestras fronteras únicamente.

De sus atribuciones Constitucionales es la que menos cumple por estar destinados a guardar el orden público y estar luchando contra las fuerzas de la subversión o paramilitares.

Yo creo que nadie de los que en los últimos escenarios internacionales ha ido a responder por los cuestionamientos que se hacen contra Colombia, ha invocado de que nuestras Fuerzas Militares no cumplen desafortunadamente por estar involucrados en un conflicto de la magnitud que tenemos, con las funciones que en otros países en tiempo de paz sí cumplen, que son completamente distintas y que están enteramente relacionadas con la guarda de la soberanía que no es el caso de Colombia.

Pero aceptando que hay que cumplir con esos convenios internacionales, yo creo que como quedó redactado este artículo no riñe con esos convenios internacionales, curiosamente fue soslayada esa interpretación por parte de quienes en el día de ayer vinieron a justificar la necesidad de que no se acogiera esa propuesta porque estaba en contra de lo que está establecido en esos convenios internacionales.

Yo sí quiero tranquilizar cualquier inquietud que haya sobre este particular, porque estamos seguros que no solamente estamos siendo coherentes con los compromisos internacionales que adquirió el país, sino también porque por fin se le está dando la posibilidad a nuestras Fuerzas Militares que tengan un rol que desempeñar en la reducción de la impunidad.

Llama la atención señor Presidente y honorables Senadores, que aquí cuando se controvierte la urgencia de que se establezca la posibilidad que el Fiscal General de la Nación entregue estas unidades especiales para realizar las diligencias de policía judicial con el apoyo y la protección y por supuesto la labor auxiliar de nuestras Fuerzas Militares, hagan memoria de lo que ha ocurrido en los campos colombianos cuando los agentes de la Fiscalía General de la Nación o del DAS han sido masacrados por la fuerzas irregulares que combaten al Estado colombiano, aquí nadie ha hecho mención de la masacre de San Carlos de Guaroa, cuando una comisión del DAS y del CTI, fue masacrada y luego reclamada la desprotección del ejército que oportunamente se dijo en su momento no había acudido a su protección.

Hoy esos colombianos seguramente estarían con vida si desde el momento mismo en que se le hubieran atribuido estas funciones, ellos estuvieran haciendo parte de esas unidades mixtas de policía judicial para acudir en pronta respuesta a lo que se estaba dando en esa población del departamento del Meta, como tampoco se ha hablado de la masacre que se dio en Codazzi Cesar, cuando cayeron nueve miembros del CTI, por cuenta también de grupos irregulares que no contaron en su momento con la oportuna protección de las Fuerzas Militares o de policía, y todo por ello surgido en el celo institucional que no podían participar porque no tenían esas funciones las Fuerzas Militares o de policía para recaudar pruebas en aquellos sitios donde se estuviesen alterando el orden público.

Eso para mencionar algunos datos que no aparecen en esta información que nos ha entregado el Ministerio de Defensa oportunamente, yo creo que se quedaron cortos al relacionar aquellos hechos que soportan una aspiración de esta naturaleza, aquí solamente ustedes encuentran hechos donde se frustraron detenciones o se agravaron las condiciones del delito en esos sitios, porque solo corresponden al primer semestre de este año y mucho más grave que se soslayan también los datos estadísticos de aquellos que se derivan de traslados de cadáveres o de aquellos delincuentes que han sido dejados en libertad por falta de pruebas entre el primero de enero únicamente a mayo de este año.

Trescientos uno individuos han tenido que ser dejados en libertad, porque no hubo intervención oportuna de una unidad que estuviese conformada con miembros de la Fiscalía General de la Nación, con los efectivos de las Fuerzas Militares. Por ello yo creo señor Presidente, que debe dársele curso en forma integral a este proyecto que ha presentado el Gobierno con las variaciones que han introducido los ponentes.

Este Acto Legislativo es urgente para poder atender los desafíos que enfrenta Colombia en materia de Terrorismo, no son lo suficientes para el tamaño de la violencia que nos agobia, releyendo los cuadros comparativos frente a lo que ocurre en otros países, estamos en mora de explorar otras medidas que allí ya se aplica, con las especificidades que nos da Senador Rojas, lo que ocurre en Colombia, con las funciones que aquí cumplen nuestras Fuerzas Militares que son distintas a las de la gendarmería Francesa o a la guardia nacional en los Estados Unidos o las policías de cualquier parte del mundo que están destinadas precisamente a combatir este tipo de delitos que en Colombia le toca por suerte de la necesidad y del tamaño de ese desafío a nuestras Fuerzas Militares.

Yo creo que no podemos aplazar este debate Senador Rivera, yo convengo en que lo ideal hubiera sido en que previamente a la presentación de este proyecto se hubiese hecho eco de la petición de la que yo fui testigo, pero creo que el tiempo no permite infortunadamente que en este tercer debate del Acto Legislativo, se pueda promover ese acuerdo y más bien yo le sugeriría para acompañarlo en su propuesta, que este intento lo hagamos luego de que la comisión apruebe este proyecto de acto legislativo, que antes de que lleguemos a la Plenaria del Senado, podamos tener con el señor Presidente de la República, una concertación sobre el alcance de las medidas que aquí se adoptan y ante el exponer cualquier duda o cualquier inquietud que suscite la redacción de las Ponencias que hoy habremos de aprobar, ese es procedente en la medida en que todavía resta ese debate en la Plenaria y yo estoy seguro que para entonces la Dirección Nacional Liberal tendrá comunión de ideas

que esperamos que así sea sobre lo que representa el Terrorismo como la amenaza primaria que tiene nuestro país.

Era todo señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Humberto Gómez Gallo:

Gracias señor Presidente. honorables Senadores, señor Ministro, señora Ministra, señores Generales, yo creo que este es un debate de mucho calado y por supuesto es un debate en el que no se puede pasar de agache, es un debate que tiene que ver con una reforma importantísima en la Constitución Colombiana.

Una Constitución que se caracteriza por ser garantista, porque procuró y ha procurado tener un ordenamiento jurídico que garantice las libertades individuales y eso por supuesto dentro del debate ideológico no podría nadie enfrentar los argumentos de quienes piensan que hay que garantizar esos derechos individuales frente a las posibilidades del abuso del poder, eso en un país en condiciones normales, honorables Senadores, en un país en donde no tuviésemos una delincuencia organizada como la que tenemos en un país en donde no tuviésemos la amenaza permanente de unos actores armados que no tienen ningún norte revolucionario ni ningún contenido político en sus actuaciones, un guerrilla que ha perdido el respeto por el derecho internacional humanitario, una guerrilla violadora de esos derechos, una guerrilla que ha inmiscuido a la población civil en el conflicto, una guerrilla que ha Echo del secuestro el más atroz de los crímenes un instrumento de su financiación, una guerrilla que se ha dedicado al narcotráfico y que es poderosamente rica con una gran capacidad de intimidación, con una gran capacidad de hacerle daño a la sociedad.

Y aquí es donde uno tiene que preguntarse, en el punto ideológico que es una pregunta muy del partido conservador, ¿Qué esta primero, si la libertad individual o el orden colectivo?, Y a mi no me cabe la menor duda que si no hay orden colectivo no se pueden garantizar las libertades individuales. A mi no me cabe la menor duda que hoy no hay libertades para los ciudadanos de bien. A mi no me cabe la menor duda que el derecho al desplazamiento esta seriamente amenazado, que el derecho a la intimidad en un país en donde tal vez el mejor negocio es el alias, para quienes creen que el empadronamiento no es bueno, a mí me parece que en este país el problema es de quienes tenemos dirección, teléfono, residencia, y en cambio quienes no tienen eso sino que tienen un alias, no están sometidos a ningún tipo de control de la ley, ni tienen la obligación de respetar ningunos derechos ciudadanos.

De tal manera que entre la garantía de esas libertades y el hecho de entregarle a la fuerza pública unos instrumentos para que garantice esas libertades, yo tomo hoy la determinación sin titubeos, de que no nos queda ningún camino

diferente, como ya lo había expresado en alguna oportunidad, de fortalecer nuestras Fuerzas Militares, de entregarle los instrumentos en la lucha contra el Terrorismo, obviamente con la claridad absoluta de que yo siento que las Fuerzas Militares adquieren una responsabilidad mucho más grande frente a nuestra sociedad, aquí no se puede olvidar lo que paso en el Cantón Norte, tal vez leyendo el libro de Vera Grave, uno se da cuenta de la manera como fueron torturadas y desaparecían muchas personas, este es un país en donde esas han sido prácticas comunes y seguramente y infortunadamente También por las propias auto-ridades.

Pero también este es un país diferente al del Cantón Norte y la comunidad internacional hoy es una comunidad también diferente y la concesión del respeto de los derechos humanos y el compromiso de la fuerza pública en los derechos humanos me parece que es claro que al interior de la fuerza pública se ha creado la cultura del respeto por los derechos humanos.

Hace escasamente ocho días, en mi departamento un guerrillero asesino a un alcalde en el municipio de San Antonio en el departamento del Tolima, solicitamos la intervención de la fuerza pública para sacar el alcalde, porque tenía problemas serios y se requería ser trasladado a la ciudad de Ibagué en donde infortunadamente al otro día falleció y me comentaba la gente que era un poco irónico ver en el mismo helicóptero que había facilitado el ejército, llevar al alcalde moribundo y al guerrillero herido, porque después en la redacción del atentado el guerrillero también recibió respuesta por parte del guardaespaldas.

A mí me parece que hay una concesión diferente, en el tema de los derechos humanos y un compromiso del país frente a la comunidad internacional y del mismo ejército. El Plan Colombia ha hecho diría que una revolución al interior de las Fuerzas Militares en ese sentido, el compromiso de recibir ayuda internacional, de una comunidad internacional que ha puesto los ojos sobre Colombia, ha obligado a que avancemos en esa materia y a mi no me cabe la mejor duda que el derecho internacional humanitario y la adhesión de Colombia al respeto de esos principios, no obliga a que la ausencia de normas internas sea la garantía de la impunidad.

De tal manera que anuncio mi voto positivo en la claridad absoluta de que las Fuerzas Militares van a quedar con un gran compromiso frente a los colombianos, de que la medida de la temporalidad es buena, el Congreso debe estar, debe revisar en tres años la decisión que estamos tomando, por supuesto que el Terrorismo es intemporal, pero yo creo que nosotros debemos tener algún control, algún seguimiento sobre las facultades que se van a entregar y sobre todo tener mucho cuidado en el desarrollo de la legislación que es donde finalmente debemos garantizar que esas posibilidades que se abren con esta Reforma

Constitucional no terminen devolviéndose contra el mismo ejército y la policía colombiana y los organismos de seguridad en la medida en que terminen siendo fácil instrumento de la uso por parte de la fuerza pública, de tal manera que anuncio mi voto positivo al Proyecto. Muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Carlos Holguín Sardi:

Gracias señor Presidente. En primer lugar para subrayar que las dos Ponencias tienen una conclusión común. Que es la de dar primer debate al proyecto, en su totalidad, en eso hemos coincidido plenamente y por tanto ese es un punto de coincidencia fundamental que me parece que debe tenerse muy en cuenta.

En segundo lugar para decir que a mi juicio como ponente el proyecto es un avance extraordinario en el carácter garantista de la Constitución.

Ustedes me han oído ampliamente todas las reservas que yo tengo sobre la Constitución del 91, todas las críticas que permanentemente le formulo. Pero en la forma como están consagrados estos derechos en la Constitución, se pueden violar y qué es lo que pretende el proyecto, que haya una ley estatutaria que reglamente la limitación de esos derechos, hoy se violan y casi quedan a la posibilidad de que haya una sanción penal básicamente.

Al darle la posibilidad al Congreso, al legislador de que expida una ley estatutaria que encuadre la forma como esos derechos puedan ser limitados en condiciones especiales por autoridades determinadas para casos específicos, creo que le dan un avance sustancial a las garantías que consagra la Constitución.

En materia por ejemplo de uno de los temas más controvertidos con nuestros compañeros de Ponencia, como es el de la limitación a la libertad de comunicación, cuántas personas y de que manera están siendo hoy escuchadas en sus conversaciones privadas sin ninguna reglamentación y sin ninguna orden judicial. Yo creo que es más garantista este sistema en donde una ley estatutaria va a definir qué autoridades pueden y en qué condiciones y con qué características dentro de qué plazos y con la obligación de informar a jueces de garantía...

...

Y vigilancia del ejercicio de esos derechos. Entonces entiendo que allí hay un avance importantísimo, un avance en el camino de la legalidad, un avance en el camino de señalar un encuadramiento para que esos derechos sean todavía más protegidos y para que no puedan ser ni restringidos ni violados de manera arbitraria como hoy puede ocurrir y puede estar estableciéndose como una especie de forma natural de actuación de ciertas personas que atropellan los derechos y las libertades fundamentales y de ciertos funcionarios y de ciertas autoridades.

Tengo aquí la convención interamericana sobre derechos humanos y precisamente lo que ella dice es que los derechos que están consagrados allí, solamente pueden restringirse de acuerdo con la ley y eso es precisamente lo que hoy al abrir la Constitución para que haya una ley estatutaria que pueda establecer esas condiciones, estamos satisfaciendo casi en cumplimiento de la convención interamericana de derechos humanos.

Quisiera leer unos apartes, nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, arbitrarias o abusivas en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

Todas personas que se halle ilegalmente en el territorio de un Estado, tienen derecho a circular por el mismo y a recibir en él con sujeción a las disposiciones legales. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley que es la que hoy no existe.

Hoy no hay ley que diga cómo pueden restringirse esos derechos, entonces están restringiendo casi de hecho y en ese sentido me parece que el proyecto es un avance sustancial en la protección legal de los derechos consagrados Constitucionalmente.

Continúa la convención interamericana, el ejercicio de los derechos reconocidos puede a sí mismo ser restringido o por la ley en zonas determinadas por razones de interés público para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden público, la moral o la salud pública o los derechos y las libertades de los demás. Entonces a quienes han señalado que este proyecto de acto legislativo sería atentatorio contra los convenios internacionales que ha suscrito Colombia, yo le respondería que por el contrario lo que estamos es abriendo en la Constitución la posibilidad de que una ley ajuste, condicione, instrumente la manera como se puede acomodar la legislación colombiana y la actuación de sus autoridades de policía judicial, a las exigencias de la convención interamericana de derechos humanos y obviamente de otros convenios internacionales con los cuales está comprometido Colombia.

No sé a que hayan llegado las consultas que se han hecho, yo quisiera acompañar al Senador Rivera, yo suscribí el acuerdo antiterrorista a nombre del partido, me siento comprometido a facilitar el ambiente en que ese acuerdo deba desarrollarse, pero la verdad es que ayer en la comisión de ponentes el Senador Héctor Helí Rojas nos manifestó que sobre dos artículos del proyecto no había lugar a conversación.

Así por lo menos lo entendí yo y eso nos llevó a presentar una proposición, una Ponencia distinta, sin eso ha habido una modificación, yo no tendría inconveniente en que ahora o antes de la reunión en Plenaria me dicen que el señor Presidente ha ofrecido hacer una reunión en ese sentido, pero sí hay acuerdo en que la

proposición en que termina el informe o los dos informes, pues por lo menos se podría avanzar en cerrar el debate, aprobar la proposición y hay dos artículos en que estamos de acuerdo también todos, avancemos en ellos.

Y si es del caso pues entonces y el Gobierno lo acepta, yo no tendría inconveniente en que se hiciese esa gestión adicional, pero lo que sí no puedo admitir, es condicionar una votación a sabiendas que sobre el tema no se puede hablar, que sobre el tema ya se agotó toda posibilidad de conversación que fue la información que nos llegó ayer a la comisión de ponentes. Porque eso pues sería un aplazamiento para una gestión que no tiene mucho sentido.

Finalmente y para no intervenir luego, con el respeto y la admiración y la solidaridad que me merecen los Senadores compañeros *Andrade y Gómez Gallo*, yo miraría con mucho cuidado establecerle temporalidades a las normas Constitucionales.

Me parece que la Constitución es lo más intemporal que sea posible, así lo acordamos incluso con los Senadores *Piñacué y Héctor Helí Rojas*, la Constitución tiene una vigencia permanente y/o están allí las facultades o no están, mas cuando yo parto de la tesis repito, que lo que estamos dando es un paso para que esos derechos queden todavía más protegidos, más garantizados porque hoy los violan y solamente cuando el violador es pillado y llevado ante la justicia penal, se lo sanciona. Y eso casi nunca ocurre.

Ahora tendríamos la seguridad de quiénes pueden y de qué manera restringir esas libertades y esos derechos fundamentales con sujeción a unas normas ni más ni menos que de una ley estatutaria.

Entonces tengo mis reservas a ese respecto, de la temporalidad en normas Constitucionales, pero obviamente si se quiere insistir en ello y venía en el proyecto original, venía del proyecto de la Cámara, lo suprimimos a sugerencias incluso del Senador *Héctor Helí Rojas* y creo que eso es lo sano desde el punto de vista puramente Constitucional, pero no hago de eso un capítulo especial y simplemente lo dejo como un tema de consideración que ya había tenido la oportunidad de hacérsela en privado al Senador *Andrade*.

Con la venia de la presidencia y del orador interpela el honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Para decir dos cosas no más doctor Holguín. Nosotros dijimos no estamos de acuerdo, no hay formas de ponernos de acuerdo sobre los dos artículos el 15 y el 28, pero no dijimos que no podamos conversar, ni más faltaba no poder conversar con su señoría pues y con el Gobierno y menos ahora y con la comisión, estamos dispuestos hablar y pienso que lo que el Senador Rivera propone, es hablar con el Presidente haber si dan alguna fórmula alternativa que nos permitiera coincidir también en esos artículos.

Eso es lo que yo le he entendido al Senador Rivera y por último le diría lo de la temporalidad usted tiene toda la razón, sabe dónde podría ponerse alguna Gradualidad o alguna temporalidad, en la ley. Pero no en la Constitución.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Carlos Holguín Sardi:

Por eso digo, si hay una intención de hablar y de buscar un acuerdo, no tengo ningún inconveniente, pero lo decide el Gobierno. La posición de ayer, era la que usted acaba de reiterar y entonces no veía ningún sentido en prolongar más o en aplazar un debate que pues se fuera el grato placer de conversar con su señoría que siempre es un placer muy grande y además de oírlo con exposiciones tan brillantes y tan fluidas como la que estoy tratando de comentar con un complejo de inferioridad, ante su señoría, por su competencia y su capacidad y su inteligencia.

Y una cosita de detalle tonto que es que en el segundo inciso del artículo 24 dice: para desarrollar funciones de policía judicial, la vigencia de quien haga las veces y es bajo la vigilancia, pero bueno, esa es un proyecto de, es un error de mecanografía.

Es todo señor Presidente. Gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Hernán Andrade Serrano:

Gracias señor Presidente. Yo trato en la medida de lo posible de respetar el sentido de lo que significan los ponentes en los proyectos, por eso ha sido mi inscripción en la lista de intervinientes a sabiendas y ratificando que comparto el proyecto de acto legislativo y comparto en términos generales la Ponencia radicada por los Senadores *Pardo y Carlos Holguín*.

Entiendo perfectamente el planteamiento que me ha señalado en privado y en público el Senador *Holguín*, sobre la no-temporalidad y sobre el marco de respuesta dada a los críticos del presente proyecto en el sentido de que estaríamos vulnerando tratados internacionales cuando lo que aquí simplemente estamos dando un marco de Constitucionalidad y posterior legalidad a medidas que seguramente se realizan sin tener ese marco legal, entonces entiendo perfectamente cuál es el argumento para dejar las normas de carácter permanente, pero igualmente recojo las palabras del Senador *Héctor Helí Rojas* cuando comenzaba su intervención, sí precisamente la línea general de la Carta del 91, Senador *Héctor Helí*, como usted comenzó su intervención, es estar en la línea garantista, es proteger la columna vertebral.

Dejé los principios y valores que la Carta señala, de ahí precisamente surge mi propuesta de que para conservar ese principio general que usted quiere preservar, mantengamos o establezcamos una temporalidad, porque el argumento también sirve, de que yo estoy

convencido es, si estamos estableciendo en un momento excepcional de lucha frontal contra el Terrorismo, unas normas específicas que el Estado requiere para confrontar este gran flagelo mundial, pues tenemos que partir del supuesto que son normas excepcionales y por lo tanto si son normas excepcionales, tienen que tener un marco de temporalidad bajo el supuesto que en un término preciso el Estado logre derrotar ese flagelo.

Con ese argumento, con el mismo suyo, de que queremos respetar la columna vertebral, es que desde el comienzo del proyecto, le he sostenido al Gobierno Nacional y hoy a los ponentes del tema, y hoy aquí en público, que si fijemos un marco de cinco años como venía redactado seguramente de Cámara, lo acabamos de redactar con la posibilidad de prórroga en el término y como está redactado el artículo, y así proviene de Cámara, me lo facilita el doctor *Rafael Pardo*, es de las medidas que se infieran de las normas Constitucionales que hoy aquí estamos aplicando.

En ese sentido hemos radicado con la Senadora Claudia Blum ese marco de temporalidad de cinco años con posibilidad de prórroga con la convicción que en esos cinco años hemos derrotado el flagelo que hoy precisamente estamos buscando combatir con las normas que estamos aprobando en este presente Acto Legislativo.

En ese sentido me ratifico en presentar la proposición, por supuesto con el ánimo de concertar y para eso son las discusiones aquí en la Plenaria de la Comisión y en mi caso particular no es motivo ni punto de honor la temporalidad, pero ese es mi criterio y por eso hemos radicado la propuesta en el seno de la secretaría de la comisión. Muchas gracias.

A solicitud del honorable Senador Carlos Holguín Sardi en el tiempo reglamentario la Presidencia pregunta a los miembros de la Comisión si se quieren declarar en sesión permanente y cerrada su discusión estos responden afirmativamente. En consecuencia la Presidencia declara sesión permanente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Es para señalar algo que me parece que no está quedando claro. Ni el Senador *Piñacué* ni yo hemos pedido aplazar la discusión y votación de este proyecto, eso no lo endilguen, porque nunca lo hemos dicho, es más, porque yo como soy tan franco en estas cosas, mire, aquí hay los votos para aprobar la Ponencia tal como la presenta el Senador *Pardo* y el Senador *Holguín*. ¿Por qué la gente se tortura tanto? Seguramente va haber dos o tres personas que nos acompañen en no votar los artículos 15 y 28. pero en lo demás por las exposiciones, por las actitudes, yo veo que esto hay una línea mi General Mora y señora Ministra, para que el proyecto salga con algunas modificaciones, pero yo no he pedido ningún aplazamiento).

Y es más mi General Mora, mire ahora en la pelea que yo ando, yo quiero que eso no tenga temporalidad. Otros Senadores la proponen, lo que yo estoy proponiendo, nadie me lo reconoce, porque aquí pues si dicen, todo lo del pobre es robado no. Pero miren lo que yo estoy proponiendo, es que aquí están diciendo una ley estatutaria, la segunda vuelta de este Acto Legislativo será en diciembre mi General. Y la ley estatutaria por haya un año, mire como va el Referendo, ahí también habrá control previo y toda esa cosa, entonces toda esta urgencia y todo eso que usted reclama, seguramente se producirá por allá dentro de año y medio, me parece que es mejor la fórmula que hablábamos con el doctor Holguín, de que esos plazos estén en esa ley estatutaria, ¿para qué ponerle esos términos a la Constitución y para qué hacer una cosa medio maniquea?. Lo digo con todo respeto, que es que aquí no somos capaces de hacer las cosas como deben ser, sino decimos tres años o no mejor cinco, y con otra prórroga de cinco, eso es como permanente, eso quién sabe si en diez años exista constitución doctor Pardo. Eso a largo plazo todos estamos muertos, decía Keiners o alguno de eso, no. Para qué le meten temporalidad a la Constitución si la Constitución tiene la virtud de regir hacia el futuro y hacia el pasado por ser intemporal.

Pero si a bien lo tienen esto es con los votos y yo particularmente con el respeto que le tengo al doctor *Rodrigo Rivera*, con el aprecio, con la dimensión política del discurso que nos pronuncio, tengo que decirle que yo en principio lo que estoy de acuerdo es en que esto se vote. Y que se vote ojalá esta tarde para que no vayan de pronto a decir que nosotros estamos recurriendo a que el lunes ya es once y a que el proyecto llegue a la Plenaria el 19 y entonces a que filibusterismo sino hacemos. Filibusterismo si no hacemos los ponentes *Piñacué* y *Rojas*, a nosotros nos pueden derrotar y no compartir algunas de nuestras ideas, pero nos derrotan democráticamente y con el debido proceso legislativo que reclamamos.

Ya hemos oído los discursos, pues dejo constancia señor Presidente en síntesis, que ni el doctor *Piñacué* ni yo hemos pedido que se aplase la discusión y votación de este proyecto.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Fernando Cristo Bustos:

Yo iba a intervenir para manifestar que estaba casi en total acuerdo con el Senador *Rojas* en la Ponencia y en algunos temas, pero me toca comenzar por el desacuerdo. Y un poco respaldando la tesis del Senador *Rivera*.

A mí sí me parece que este tema no es con votos, no es sano y conveniente que aquí se produzca una votación de siete seis u ocho cinco según se ve ahora en un tema tan delicado y en un tema tan importante para el país, estamos hablando de modificar unos artículos Constitucionales que son la columna vertebral de todo el sistema Constitucional vigente desde

el 91 y de todas las garantías individuales y derechos fundamentales de los colombianos.

Y estamos como liberales de acuerdo con muchas de estas iniciativas, pero creo que en mi caso particular tengo primero unas dudas en cuanto a ese mecanismo de resolver el tema a votos.

Me parece que si estamos cerca de lograr un consenso, escuchando algunas explicaciones del Presidente de la República y tratándose Senador *Héctor Helí Rojas*, de introducir algunas salvaguardas en estos artículos, no veo porqué dilapidar esa oportunidad. Y que al país se le envíe el mensaje de que todas las distintas bancadas por lo menos en la comisión primera del Senado, respaldan al Estado y al Gobierno Colombiano en su empeño de mejorar algunas normas Constitucionales para hacer más eficaz la lucha de la fuerza pública colombiana contra los terroristas y en segundo lugar tampoco estaría de acuerdo porque con el perdón del Senador *Rivera* y el Senador *Holguín* que fueron obviamente a nombre de los partidos liberal y conservador, los impulsores de este acuerdo nacional contra el Terrorismo, tendríamos que decirle al Gobierno que diga con toda claridad que ese acuerdo no le importa absolutamente para nada, que no tiene ninguna significación para la lucha antiterrorista del Estado y del Gobierno colombiano que es un saludo a la bandera como lamentablemente hasta el momento lo ha sido, entonces Si el acuerdo nacional contra el Terrorismo suscrito por los partidos incluido el Polo Democrático, y sus integrantes de ese acuerdo no se reúnen ni conversan con el Gobierno precisamente en la discusión ni más ni menos que un Estatuto para luchar contra el Terrorismo, ¿qué significado tiene en la vida nacional y en la política colombiana que sobreviva o que tengamos ese papel escrito supuestamente en un compromiso de las colectividades políticos en la lucha contra el Terrorismo en Colombia?

Entonces declaremos de una vez que el acuerdo murió sin haber nacido y la responsabilidad de esa lucha contra el Terrorismo es básicamente el Gobierno Nacional y de los congresistas que individual o colectivamente acompañen al Gobierno en su empeño o no.

Esto señor Presidente en cuanto al tema general y la conveniencia política de acelerar o no la votación, ya en el tema sustancial, en los aspectos sustanciales del proyecto, yo quiero en primer lugar respaldar la tesis que está incluida en las dos Ponencias, me parece que nosotros en Colombia somos muy dados siempre a buscar las fórmulas intermedias y siempre las medias tintas, si hay necesidad de Reformar la Constitución para que el Estado y el Gobierno tengan instrumentos más eficaces en la lucha contra el Terrorismo, para que decir que esa modificación la vamos aplicar tres o cuatro años para que después tengamos que venir acá nuevamente a decir que o ha desaparecido el Terrorismo, que el conflicto armado sigue vigente en el país y que entonces hay que prorrogar estas normas.

Si vamos hacerlo pues démosle la pela de una vez, reformemos la Constitución, adaptémoslo a las circunstancias del país que no van a cambiar en dos o tres años dramáticamente, me parece que hay un exagerado optimismo de algunos en cuanto al conflicto armado en Colombia y entonces quitémosle esa temporalidad y garanticemos una Reforma Constitucional permanente en esta materia y tengo algunas dudas tanto en la redacción, como en el fondo de dos artículos *Senador Pardo y Senador Holguín*.

En el artículo tercero que modifica al artículo 28 de la Constitución, yo no sé y quisiera profundizar en ese tema ¿cuál es la relación y si hay contradicción o no hay complementariedad entre la modificación a este artículo 28 y todas las decisiones que tomó esta misma comisión y el Senado de la República en el Acto Legislativo que reformó la estructura y las funciones de la Fiscalía General de la Nación? Que le daba también facultades al Fiscal que llevara cualquier proceso a ordenar detenciones preventivas con un control de garantías también por parte de los jueces de garantías y de la Procuraduría General de la Nación.

No sé si esto complementa esta reforma a la Fiscalía y si es absolutamente indispensable, tengo dudas en la modificación del artículo 28, así como estoy dispuesto acompañar los demás Artículos que están contenidos en este proyecto, las facultades de policía judicial, cuando veamos el articulado *Senador Pardo*, me parece que habría que mejorar ese parágrafo del artículo 4º, del artículo 251 en materia de redacción e introducirle alguna salvaguarda adicional al artículo Primero que modifica al artículo 15 que más adelante también la comentaría cuando empecemos a discutir el articulado.

Pero en resumen Presidente, creo que le hace bien al proyecto y le hace bien al país que por un par de horas hagamos un receso, tratemos de hablar con el Presidente de la República, con el Gobierno y llegar y enviar el mensaje de que hay una comisión primera dispuesta por consenso a votar a las Fuerzas Armadas de los instrumentos necesarios para enfrentar con mayor eficacia el Terrorismo, salvaguardemos la vida del acuerdo nacional contra el Terrorismo o le damos cristiana sepultura hoy mismo a este acuerdo, porque no tendría ningún sentido preservarlo si no se aplica precisamente hoy en este tema fundamental, y tratemos en la parte sustancial de hacer algunas modificaciones a la redacción de este articulado, una vez aprobemos si es dable la proposición con la que terminan los informes de las dos comisiones de ponentes y comencemos la discusión del Articulado. Muchas gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Rafael Pardo Rueda:

Presidente. Es una moción de procedimiento muy sencilla. A mí me parece que frente a lo

que es el proyecto que está en discusión, tenemos unos elementos básicos que son acuerdos entre las dos Ponencias. Las dos Ponencias plantean que se le dé debate al proyecto, por lo tanto eso no tendría problema. Las dos Ponencias plantean que dos de los cuatro artículos sean iguales. Eso no genera problema. Hay diferencias sobre dos de los cuatro artículos que hemos mencionado.

Yo creo que traer el acuerdo nacional contra el Terrorismo en este momento de la discusión, me parece que no sé, a mí no me queda como bien, es la primera vez que estoy en el congreso, que suspendamos una discusión de un proyecto y que vayamos a condicionar nuestra votación a lo que nos diga el Presidente, pues yo sobra decirlo, yo soy Uribista, no tengo ningún problema en ir a palacio, ni en no ir tampoco, pero yo tengo mis propios criterios y los he expresado en la Ponencia.

Lo mismo entiendo el *Senador Piñacué* y el *Senador Héctor Helí*. Entonces yo creo que tenemos claridad digamos adecuada frente al proyecto. Otra cosa es el acuerdo nacional contra el Terrorismo. Yo no creo *Senador Cristo* que el hecho de que el Presidente no se pronuncie hoy, en los próximos diez minutos, quiere decir que el acuerdo este muerto, no. A mí me parece, bueno sí, pero le estamos dando un ultimátum de diez minutos para después decir que el Presidente no se pronunció no. Yo creo que lo que estamos discutiendo es un proyecto de acto legislativo que viene de la Cámara, tenemos acuerdo suficiente para abrir la discusión de los artículos, tenemos acuerdo sobre dos de los cuatro artículos, hay una proposición de un artículo nuevo, hay digamos unos temas sustantivos, yo creo que el acuerdo nacional contra el Terrorismo que es una cosa muy importante que firmó el partido liberal en cabeza del doctor Rivera, el doctor *Germán Vargas*, el doctor *Holguín* y *Lucho Garzón*, es un acuerdo muy importante para entrar ahora a ponerle un ultimátum de diez minutos, no se *Senador Piñacué*, le digo a usted francamente, usted que es del Polo Democrático, un ultimátum del Presidente, si no se reúne con nosotros y no nos da criterios, entonces lo declaramos muerto, No.

O sea, hagamos las cosas, me parece con algún criterio de estabilidad en los acuerdos, ese acuerdo es muy importante, yo creo que debería de comprometer a toda la Plenaria del Senado por ejemplo. A toda la Plenaria del Senado, al Polo Democrático en toda la Plenaria del Senado, al partido liberal en toda la Plenaria del Senado, y en ese sentido me parece que démosle camino a ese acuerdo para la discusión en Plenaria, pero aquí estamos en un acuerdo fundamental de discutir, de darle debate al proyecto en dos de los cuatro artículos, hay dos en los cuales no tenemos acuerdo, pero no mezclamos la muerte del acuerdo que usted menciona *Senador Cristo* con la discusión de un proyecto en el cual hemos tenido un muy importante debate y creo que podemos sacarlo

adelante sin perjuicio de que para Plenaria que es donde están digamos las fuerzas principales de los sectores políticos representados, podamos buscar lo que dice usted *Senador Rivera* y *Senador Cristo*, y es que ese acuerdo Nos sirva de marco para la discusión en Plenaria de este proyecto, así como de otros proyectos en la lucha contra el Terrorismo que el Gobierno va a presentar en los próximos meses. No matemos hoy el acuerdo sino planteémoslo en el ambiente que debe ser que es en la discusión para la Plenaria. Eso es lo que propongo Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador José Renán Trujillo García:

Muchas gracias señor Presidente. honorables Senadores, voy hacer muy breve, he escuchado las diferentes disertaciones y he leído con detenimiento el proyecto que ha sido presentado por iniciativa gubernamental, y con sumo cuidado he estudiado también el informe de Ponencia que a rendido el *Senador Holguín* y el *Senador Pardo*.

De igual manera el informe presentado por el *Senador Héctor Helí Rojas* y el *Senador Piñacué*.

Lo fundamental en el ejercicio de la actividad legislativa siempre lo he considerado, es la coherencia que existe en la línea de pensamiento, parodiando al *Senador Pardo* en lo que acaba de decir, así como él expresa que ha acompañado al Presidente Uribe, bien son conocidos por todos ustedes, que yo no acompañe en su campaña al Presidente Uribe y que pertenezco a la línea del doctor *Horacio Serpa Uribe*.

Y en esa línea del pensamiento con las discrepancias que sostengo y sostenemos al interior del partido en el tema económico y en el tema social, de igual manera tengo que tener la coherencia del pensamiento que hemos esgrimido a lo largo y ancho del país, de respaldar la institucionalidad.

Y lo que está en juego en los actuales momentos en la discusión de este proyecto y la presencia tanto de los señores Ministros como de la cúpula Militar, es la defensa institucional.

Cuando se está combatiendo el Terrorismo, cuando el orden público esta ...

Las actitudes políticas deben estar muy por debajo de los intereses que defiendan la supremacía de la nación. Y esa es la razón por la cual señor Presidente, mi pensamiento va ligado a lo que siempre he expresado en diferentes oportunidades, este país hay que respaldarlo.

Pero para respaldar el país y para respaldar la institucionalidad hay que respaldar a las Fuerzas Militares de Colombia, ellos necesitan el respaldo no solamente del legislativo, sino de quienes ejercemos permanentemente la actividad pública y la coherencia del mensaje que hemos esgrimido nosotros los que acompañamos el pensamiento de *Horacio Serpa*, es claro y contundente.

Si el Gobierno Nacional considera que necesita esta herramienta, si los miembros de las Fuerzas Militares de Colombia consideran porque aquí han estado acompañando durante todo el día la exposición de los diferentes argumentos, es sencilla y llanamente que el país necesita que se le rodee en la defensa institucional.

Esa es la razón por la cual señor Presidente, quiero anunciar mi voto positivo y acompaño plenamente la Ponencia presentada por el Senador Pardo Rueda y el Senador Holguín, porque siento que es mi deber como legislador rodear a las Fuerzas Militares de Colombia y a la institucionalidad de mi país.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jesús Enrique Piñacué Achicué:

Gracias señor Presidente. Es que estamos en un punto que me parece muy importante, debo confirmar que evidentemente nuestra pretensión ha sido la de votar la iniciativa no obstante que tenemos dos acuerdos que aquí ya se han señalado con mucha claridad, pero también debo ser conciente con la pretensión política en la tarea de sacar adelante una iniciativa de tanta importancia como este, toda vez que sea posible revisar acuerdos políticos que andan en camino.

Me parece a mí que es un indicador bastante grave el que justamente los dos Senadores del Polo Democrático en esta Comisión no estén. Al tiempo también en que si hay la posibilidad de caminar, de marchar sobre principios muy claros, por lo menos haciendo los esfuerzos para conseguir los consensos y la reunión que el partido liberal esta proponiendo ayuda a remover las posibilidades de seguir avanzando en esos términos de armonía, convendría que entonces tomemos una decisión sobre el punto y yo creo que es saludable, sugiero además que si en la reunión llegara a suceder, vaya el firmante del acuerdo desde el Polo Democrático que entiendo es *Lucho Garzón*, habría que hacer todo el esfuerzo necesario pero si aquí se acuerda en la medida en que retiraran o sustrajeran la proposición en sobre la mesa en discusión, pues tendríamos que entrar a la votación y no tendríamos mayor dificultad, pero señalo que ante la propuesta el partido liberal convendría revisar también la posición del Polo Democrático que por la salud del ejercicio democrático de la política, actores tan importantes en la vida política nueva por ahora de Colombia, puedan estar estos actores tomando decisión seria, responsable y comprometida en la definición de esta materia muy importante.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Rodrigo Rivera Salazar:

Yo deseo expresar que tengo el mayor de los aprecio por el esfuerzo que han hecho los ponentes para perfeccionar este proyecto de acto legislativo. Creo que ha logrado avances

significativos, también debo expresar que aún mantengo reservas sobre algunos de los términos en los cuatro artículos, algunas coincidencias con inquietudes y pudores que ha expresado en esta deliberación el Senador *Héctor Helí Rojas*.

Sin embargo no voy a cometer la inconsecuencia señor Presidente, de expresarlas públicamente en este debate, creo que todavía hay una ceja de luz, que todavía hay una esperanza de que el país retome el rumbo adecuado en esta materia, que es el rumbo de debatir esas discrepancias no pública, ni partidistamente, sino debatirlas en un escenario más discreto de unidad nacional, por supuesto con la presencia del Presidente de la República y creo que todavía hay la posibilidad de no cometer el error de tirar por la borda un instrumento que puede ser formidable hacia delante en la lucha de los colombianos contra el Terrorismo, no vamos a ganarle al Terrorismo en ocho días. Ni siquiera en este Gobierno, es probable que esta lucha nos demande un esfuerzo de cinco, diez, quince años, por eso hay que hacer las cosas bien. Porque cada día que mantengamos abierta y victoriosa la posibilidad del Terrorismo frente a nosotros, va hacer un día de dolor y de riesgo para los colombianos y creo que no podemos cometer esa irresponsabilidad.

Nosotros tenemos la íntima convicción de que la vida política adecuada para derrotar el Terrorismo es la unidad nacional.

Por eso repito Presidente, a pesar de que tengo reservas sobre algunos de los términos de los artículos que las tiene el Senador *Cristo*, no vamos a cometer la inconsecuencia de trenzarnos aquí en un juego de dialéctico en una disputa de elucubraciones o de controversias o de discrepancias con amigos a quienes consideramos que estamos del mismo lado en esta lucha contra el Terrorismo.

La señora Ministra de Defensa me ha expresado que el señor Presidente de la República está dispuesto a convocar la mesa del acuerdo contra el Terrorismo en los próximos días. Que estaría dispuesto a convocarlo el próximo lunes, aunque no soy vocero de ese acuerdo, porque lo suscribimos varias fuerzas políticas, tengo que expresar que esa es una necesidad pública de la Nación y tengo que expresar que prefiero esa reunión tranquila y sosegada, convocada con suficiente antelación, con suficiente protocolo para el próximo lunes, a una reunión precipitada en el día de hoy con los miembros de esta comisión donde estaría por razones que aquí ha mencionado el Senador *Piñacué*. Estarían ausentes dos de los Senadores de esta comisión que pertenecen al Polo Democrático y estaría ausente el doctor Luis *Eduardo Garzón*, suscriptor del acuerdo a nombre del Polo Democrático.

Yo prefiero esperar a que esa reunión se pueda hacer con todas las de la ley, se puede

hacer con todo el protocolo, con toda la formalidad, con la invitación que requiere esa reunión y con la convocatoria del Presidente, así tengamos que esperar hasta el próximo lunes para realizar esa reunión con los actores que deben estar en esa reunión.

Creo que esa es una reunión de toda la democracia colombiana, para enfrentar el Terrorismo, es una reunión donde debe estar por supuesto la coalición política que sustenta al Gobierno, partido conservador y el liberalismo Uribista, cuyos máximos dirigentes están en esta comisión, pero también debe estar el partido liberal y está el polo democrático que no hacemos parte del Gobierno, pero hemos manifestado nuestro repudio a la violencia, nuestra disposición de participar en la construcción de una política de Estado contra el Terrorismo y también nuestra disposición de sustraer del debate partidista la lucha de los colombianos contra el Terrorismo.

Por eso también quiero expresar en ese acuerdo Presidente, contra el Terrorismo, firmado por la izquierda de este país y quiero resaltarlo, nos comprometimos a que ninguna ventaja política le cambiaríamos a ningún sector de la sociedad colombiana por medio de la utilización del Terrorismo.

Y eso firmado por la izquierda de este país, representada en el Polo Democrático y porque no decirlo también en el Partido Liberal que tiene una vocación progresista inocultable, me parece que es muy válidos, es un gran aporte en la construcción de una buena política eficaz de los colombianos contra el Terrorismo.

Yo quiero expresarle señora Ministra que creo en su palabra y que creo que el país ganará mucho si como consecuencia de este debate un acuerdo que aquí lo expresaba el Senador *Cristo*, quedó allí como una especie de constancia de voluntad, de unos sectores políticos, pero no ha sido utilizado como debería ser por el Gobierno, se convierta en una formidable herramienta del país, por supuesto liderado por su Presidente y por su Gobierno para enderezar el rumbo equivocado que hemos tenido los últimos años contra el Terrorismo.

Y por esa razón señor Presidente, quiero anunciar que estamos dispuestos en el día de hoy con ese compromiso expresado por la Ministra, a votar la Ponencia sin debatir los artículos. Es decir; no vamos a expresar aquí las discrepancias frente a los artículos, tenemos la esperanza de que esas discrepancias las podamos expresar en la reunión con el Presidente, las podamos expresar sin que el hecho de que aflore en públicamente pueda ser utilizado por enemigos de la democracia para debilitar políticamente la solidez necesaria de una política estatal contra el Terrorismo.

Y quiero también expresar que tengo la mayor ilusión de que en esa reunión pueda concurrir el Polo Democrático con la misma actitud, aquí al aprobar este proyecto dando ese voto de confianza al Gobierno y a las

mayorías a fines al Gobierno, no estamos haciendo claudicación de nuestras convicciones, tenemos algunas reservas, pero estamos seguros de que no son insalvables, de que las podemos acordar y que podemos modificar el proyecto en una forma que sea eficaz para el Estado y que nos permita mantener la carga de legitimidad y el respeto por los derechos humanos que creo que debe tener también la política antiterrorista.

Con esas consideraciones señor Presidente, yo anuncio que vamos acompañar el proyecto, que pediríamos que sobre el tema no hubiera la controversia y si la hay no vamos a participar en esa controversia en la ilusión que tenemos de que como consecuencia de esa reunión los ponentes en la Plenaria puedan ser voceros de las conclusiones de ese acuerdo ante la Plenaria de Senado, para que la política que interpreten no sea una política personal, ni partidista, sino que sea una política de unidad nacional.

Existiendo quórum decisorio certificado por la Secretaría la Presidencia somete a consideración de los miembros de la Comisión la proposición positiva con que termina el informe y cerrada su discusión y sometido a votación es aprobada por los miembros de la Comisión por unanimidad.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Muy bien. ¿Cuántos artículos son señor Secretario?

Secretario:

Señor Presidente, de acuerdo a sus instrucciones se ha tenido como Ponencia base la radicada primero. Esta tiene cinco artículos.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Cinco artículos. Entonces vamos a discutir. Iniciemos por el primero.

La Presidencia abre la discusión del artículo primero y concede el uso de la palabra al honorable Senador

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Señor Presidente, yo le propondría a usted si a bien lo tienen los otros ponentes, realmente aquí hay dos bloques de artículos, estamos de acuerdo en unas modificaciones al empadronamiento y a las funciones de unidades de policía judicial, le propondría que votáramos ese bloque y que luego votáramos el bloque que se refiere al artículo primero y tercero del artículo 15 y 28 de la Constitución que es donde hay algún desacuerdo.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

A ver, señor Secretario. ¿En cuáles artículos no hay discrepancia entre las dos Ponencias?

Secretario:

No hay discrepancia tomando como base en el artículo segundo que es el artículo primero de la segunda Ponencia.

Conforme a la solicitud del honorable Senador *Héctor Helí Rojas Jiménez* la Presidencia abre la discusión del artículo 2° del pliego de modificaciones de la ponencia principal y cerrada ésta es sometido a votación siendo aprobado por los miembros de la Comisión por unanimidad.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

¿Cuál otro no tiene discrepancia?

Secretario:

Y el artículo cuarto que es el artículo segundo que proponen la otra Ponencia. Al respecto me permito informarle que hay dos Proposiciones en relación con el artículo cuarto.

La Presidencia abre la discusión del artículo 4° del pliego de modificaciones de la ponencia principal y concede el uso de la palabra al honorable Senador

Rafael Pardo Rueda:

Sí Presidente. El artículo cuarto es prácticamente igual, pero yo tengo que decir como lo dije en la exposición, que tiene una palabra distinta frente a la Ponencia de los Senadores *Rojas y Piñacué*, con relación a la Ponencia nuestra, entonces esa palabra tengo por lealtad con la comisión, que decir cuál es.

Nosotros proponemos que los militares que hagan parte de las unidades mixtas, tengan funciones auxiliares. El Senador *Piñacué* expresó que el no está de acuerdo con que tengan funciones auxiliares, sino que tengan funciones operativas y de protección.

Entonces tengo que decir, la Ponencia, o sea, el artículo es exactamente igual en todo, pero nosotros le debemos la palabra y auxiliares que puede ser un elemento digamos sustancialmente distinto en la concepción segunda que.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Entonces vamos hacer una cosa si les parece bien. Votemos la proposición del Senador *Piñacué* como sustitutiva y la principal, la del Senador *Pardo y Holguín*. ¿Les parece? Sería una sustitutiva porque estaría alterando por pequeña que sea una parte de la principal.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Eso lo debatimos con el Senador *Piñacué* primero y luego con los otros ponentes y la señora Ministra. Tiene el mayor inconveniente la inclusión del término auxiliares, porque lo comparo sencillamente con el término de funciones principales, que serán las que tenga la Fiscalía bajo su dirección y coordinación. Aquí lo que no se puede confundir la función auxiliar de los miembros militares de esas unidades es con un tema judicial de los auxiliares judiciales que son los peritos por ejemplo. Eso es totalmente distinto, sino que se conoce como auxiliares de la justicia, pero eso es distinto a decir funciones auxiliares, de

manera que con todo respeto por el Senador *Piñacué*, yo patrocino la inclusión del término auxiliares en ese sentido, nunca tendrán la función principal, nunca veremos miembros de las Fuerzas Militares solos, en la mitad de la selva practicando pruebas. Siempre veremos a esos militares apoyando, protegiendo y auxiliando a unos fiscales practicando esas pruebas. Gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jesús Enrique Piñacué Achicué:

Como hemos tácitamente casi acordado que no vamos a dar una discusión que nos lleve demasiado lejos y el riesgo que se corre de no ponernos de acuerdo además aun, pues dejemos los términos como están, yo voto afirmativamente como hemos acordado, pero advierto que el espíritu que la iniciativa trae propuesta por el Ministerio de la Defensa, prácticamente busca llevar por todos los medios a que la fuerza pública, en este caso el ejército nacional, cumpla funciones de policía judicial que es el propósito que advierto en el proyecto.

Por tal razón teniendo mi reserva en la finalidad de discutirlo en algún momento y oportunamente, dejamos de dar la discusión hoy y creo que esa constancia...

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Senador *Piñacué*, debo entender que usted retira la proposición. ¿La sustitutiva? Correcto. ¿Autoriza la comisión el retiro de la proposición del Senador *Piñacué*?

Secretario:

Sí la autoriza señor Presidente.

La Presidencia cierra la discusión del artículo cuarto del pliego de modificaciones contenido en la ponencia principal y sometido a votación es aprobado por los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera por unanimidad.

La Secretaría informa que se ha radicado la siguiente proposición:

Proposición número 197

Adiciónese al artículo 4° del Proyecto de acto legislativo número 223 de 2003 Cámara, 015 de 2003 Senado, la siguiente frase:

"... 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".

Firmado: honorable Senador *Rafael Pardo Rueda*.

La Presidencia abre la discusión de la Proposición número 197 y concede el uso de la palabra al honorable Senador

Héctor Helí Rojas Jiménez:

A ver. Yo debo votar en contra de esa aditiva, la habíamos estudiado con el Senador Pardo, pero la habíamos estudiado cuando decíamos

que podría ver funciones de policía judicial en las fuerzas armadas. No cuando todavía no había surgido nuestra propuesta de las unidades mixtas, pero aquí va haber algo muy grave Senador Pardo. Porque si tienen funciones auxiliares y no principales de policía judicial, no podemos responsabilizar esas unidades militares, de la misma manera que se puede responsabilizar a los miembros civiles de esas unidades. Porque eso entre otras cosas sería poner a las unidades militares bajo el imperio de la procuraduría, bajo la posibilidad de prevaricar, todo el imperio que hay sobre los jueces incluso de la responsabilidad patrimonial y de la repetición por el abuso de esas funciones.

Entonces me parece que no es justo con los miembros de las Fuerzas Militares de esas unidades, meterlos en la misma responsabilidad de quien va desarrollando la función principal.

A quien tenemos que responsabilizar y ya hay mucho Estatuto responsabilizando a los fiscales y a los funcionarios de la Fiscalía, es a quien ejerce principalmente la función de policía judicial. A quien la dirige, a quien la coordina, ese es el que dice cuáles son las pruebas, ese es el que conduce su práctica, lo otro me parece que no es justo con esos que apoyan, protegen y auxilian. No lo es lo mismo y por lo tanto la responsabilidad no debe ser la misma.

Viene un tema, bastante delicado Senador Pardo, lo hablamos con usted y es el de la orden superior. Pero la orden superior en la constitución exime de responsabilidad a los militares en los temas de los militares, no se puede tratar aquí ese tema, cuando las funciones que cumple son de apoyo, protección y auxilio. Me parece que no es necesario y por último ahí va incurso todo un Estatuto interno disciplinario que se aprobó ayer o anteayer en esta comisión, para las Fuerzas Militares. Todo un Código Disciplinario interno donde ya hay otras faltas, otras sanciones, otras responsabilidades.

Por eso yo le pediría que considere la posibilidad de retirar esa aditiva, porque no solo no es justa, sino que podría dar lugar a una confusión en el sentido de que si tienen las mismas responsabilidades que tienen las mismas funciones y entonces que tienen funciones de policía judicial autónomamente.-

La Presidencia interviene para un punto de orden:

¿Senador Pardo mantiene la proposición?

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Rafael Pardo Rueda:

Quisiera decirle al Senador Héctor Heli Rojas que en principio estamos de acuerdo y se refiere a lo mismo que hemos hablado, a lo que se refiere esta proposición aditiva es a que como los miembros de la organización militar están bajo el principio de obediencia debida y bajo la jerarquía que establece la constitución que le da responsabilidades diferentes a los

militares que a los funcionarios civiles, para cumplir esas funciones sean de auxiliares o de protección etc. Deben estar sujetos digamos al principio de responsabilidad que rige a los demás funcionarios.

Si no entonces podría entrar en conflicto una orden del Fiscal quien es quien dirige la unidad o el delegado de la Fiscalía que dirige la unidad, con una orden del superior militar frente al militar que haga parte de estas unidades mixtas. A eso se refiere la aditiva y está en el mismo sentido que usted expresó, pero no en la conclusión, sino en lo que hablamos ayer. Se pone precisamente para que no se entre en conflicto con el principio de obediencia general de los militares establecido por la Constitución.

Usted que ha sido militar creo que entiende bien el asunto.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jesús Enrique Piñacué Achicué:

Yo también tengo mis preocupaciones. Lo saludable sería en este afán caballeroso, el de ponernos estrictamente en lo que hemos logrado hablar, acordar hasta ahora y asuntos pendientes pues busquemos la manera de irlos introduciendo en la medida en que las discusiones se puedan dar con oportunidad. En este momento está como muy complicado que nos atengamos a esta discusión, porque nos va a llevar justamente al artículo más polémico y que es el que nosotros no queremos dar entiendo, hoy como discusión, pero que estaríamos interesados en hablarlo con tranquilidad en algún momento posterior.

Yo sí le sugiero entonces que tratemos de retirar esa proposición y nos movamos sobre lo que hemos acordado inicialmente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Mauricio Pimiento Barrera:

Yo quiero llamar la atención señor Presidente, que es precisamente por carecer de esa precisión, en dos oportunidades la Corte Constitucional ha tumbado las funciones de policía judicial a la fuerza pública, yo comparto la inquietud del Senador Pardo y yo sí pediría que desde ya hiciéramos esa predicción.

Yo creo que sino se establece que estos funcionarios así sean para desempeñar funciones auxiliares, no están sometidos a la obediencia debida, sino a una responsabilidad disciplinaria que dimana del hecho de estar bajo la dirección del Fiscal General de la Nación, podría conllevar a dificultades ante la Corte Constitucional.

Yo quería hacer esa acotación, porque comparto enteramente la preocupación del Senador Pardo.

La Presidencia cierra la discusión de la Proposición número 197 y sometida a votación es aprobada por los miembros de la Comisión previa verificación que arrojó el siguiente resultado:

Votos emitidos: 12

Votos afirmativos: 10

Votos negativos: 2

Por Secretaría se da lectura a la Proposición número 198:

Proposición número 198

Suprimase del artículo 4° del Proyecto de acto legislativo número 223 de 2003 Cámara, 015 de 2003 Senado, la siguiente expresión:

“o de la Policía Nacional”.

Firmado: honorable Senador *Rafael Pardo Rueda*.

La Presidencia abre la discusión de la Proposición número 198 y concede el uso de la palabra al honorable Senador

Rafael pardo rueda:

De funciones permanentes de policía judicial en la Constitución.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jesús Enrique Piñacué Achicué:

Yo quiero dejar a manera de constancia mi descontento. Porque hemos acordado una cosa totalmente contraria y sin embargo en este momento cuando hemos acordado no dar debates ni discusiones, entiendo que ese es un acuerdo, mientras se da la posibilidad de que hablemos esto con seriedad, se están introduciendo temas como estos y bueno, pues no tiene presentación y hago ese juicio esperando que en algún momento las cosas así como se acuerdan se puedan concretar.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Héctor Heli Rojas Jiménez:

Lo que le pido es que le prohíba al Senador Pardo que traiga más aditivas. El es experto en unas aditivas, así profundas. Pero que quería decirle a mi amigo y colega el Senador *Piñacué*, que la supresión del término policía judicial no tiene ningún debate de fondo. Es una cuestión bastante técnica porque es que la Policía Nacional ya tiene sus funciones de policía judicial y entonces para qué la repetimos ahí, ese no es un debate tampoco de mucho fondo, pero sí estoy solidario con el Senador Pardo en que usted a partir del momento por exigencia de la Presidencia se le prohíbe presentar más adiciones.

La Presidencia cierra la discusión de la Proposición número 198 y sometida a votación es aprobada por los miembros de la Comisión.

Por Secretaría se da lectura a la siguiente proposición:

Proposición número 199

En el artículo cuarto debe leerse artículo 250 y no 251.

Firmado: honorable Senador *Carlos Holguín Sardi*.

La Presidencia abre la discusión de la proposición leída y cerrada esta es aprobada por los miembros de la Comisión por unanimidad.

El texto del artículo cuarto aprobado es el siguiente:

Artículo 4°. El artículo 250 de la Constitución Política tendrá un párrafo 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 que bajo su dirección y coordinación cumplirán funciones operativas de apoyo, protección y auxiliares a las mismas. 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.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Ahora entramos a los dos artículos que no compartió la Ponencia el Senador *Rojas* y tal como lo expresaron hace un rato ustedes mismos, quieren que se vote y punto. ¿De qué artículo estamos hablando Secretario?

Secretario:

Quedarían pendientes el primero, el tercero y el quinto que es el de la vigencia señor Presidente.

La Presidencia abre la discusión del artículo primero en el texto que trae el pliego de modificaciones de la ponencia principal y cerrada ésta es sometido a votación siendo aprobado, previa verificación que arrojó el siguiente resultado:

Votos emitidos:	12
Votos afirmativos:	10
Votos negativos:	2

La Presidencia deja constancia expresa que los votos negativos fueron emitidos por los honorables Senadores *Héctor Helí Rojas* y *Jesús Enrique Piñacué Achicué*.

La Presidencia abre la discusión del artículo tercero contenido en el pliego de modificaciones de la ponencia principal y cerrada ésta es sometido a votación es aprobado, previa verificación que arrojó el siguiente resultado:

Votos emitidos:	12
Votos afirmativos:	10
Votos negativos:	2

La Presidencia deja constancia que los votos negativos fueron emitidos por los honorables Senadores *Héctor Helí Rojas* y *Jesús Enrique Piñacué Achicué*.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Andrés González Díaz:

Yo acompaño de voto al artículo, tengo unas observaciones pero se las entregaré a los ponentes coherentes con la exposición.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jesús Enrique Piñacué Achicué:

Gracias señor Presidente. Es que no quiero dejar pasar por alto y quisiera hacer un esfuerzo de réplica sobre dos comentarios, referidos a esta materia. El primero tiene que ver con lo del Senador *Pimiento*, al afirmar que en esta iniciativa o estamos con el Terrorismo o estamos en contra del Terrorismo y que no hay margen a la posibilidad de discutir este asunto. Me parece a mí que juicios como estos son tremendamente descomedidos para cuando en un escenario como este estamos planteando circunstancias totalmente contrarias a la que hemos venido acordando.

Y en segundo lugar la Senadora Blum afirma que ante las dudas y las desconfianzas eventuales, en relación al desenlace y el desempeño de la fuerza pública, tendríamos que referirnos con mucho cuidado a los avances en materia de protección de derechos humanos, que hoy son sustancialmente visibles. Sobre este punto quiero decir que la Procuraduría General de la Nación en concordancia con lo que significó en el marco de la conmoción interior la declaratoria de zonas de rehabilitación...

...

Finalmente el informe especial que hace la Procuraduría no da cuenta, en caso alguno del desempeño de la fuerza pública en correspondencia con la modernización y el respeto de las garantías individuales, esto por razón de tiempo simplemente es comentado y en el desenlace de las discusiones en segunda vuelta con probabilidad podremos abundar. Gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Mauricio Pimiento Barrera:

Gracias señor Presidente. No, cordialmente para llamar la atención del Senador *Piñacué* en el sentido de que me escuchó mal cuando dije que en Colombia no atándolo al tema del proyecto, había una minoría a favor del Terrorismo y una gran mayoría en contra del Terrorismo que eso era lo que nos unía a todos los colombianos de bien como usted mismo lo ha expresado.

No me referí a las posiciones frente a este proyecto de acto legislativo, así que no hubo descomedimiento de mi parte, sino simplemente una posición frente a lo que hoy alinea a los colombianos de bien, frente a los que tienen el Terrorismo como arma para luchar en contra del Estado. Esa es simplemente la aclaración Senador *Piñacué*.

Por Secretaría se da lectura a la siguiente proposición:

Proposición número 200

Artículo nuevo. Las medidas a que se refieren los artículos 15 inciso tercero, 28 inciso segundo y el párrafo segundo del artículo 25 que se

introducen por el presente acto legislativo se conferirán por el término de cinco años a partir de la vigencia del presente acto legislativo, sin perjuicio que el Gobierno deje de aplicarlo en cualquier momento. Como mínimo tres meses antes del vencimiento de este término, el Gobierno Nacional si lo considera pertinente debe solicitar al senado de la república, durante el periodo ordinario de sesiones, la prórroga de estas medidas. El rechazo de esta solicitud debe ser aprobado por las dos terceras partes de los miembros de esa Cámara.

Firmado por los honorables senadores *Hernán Andrade Serrano* y *Claudia Blum De Barberi*.

La Presidencia abre la discusión de la Proposición número 200 y concede el uso de la palabra al honorable Senador

Hernán Andrade Serrano:

Las medidas a que se refieren los artículos 15 inciso tercero, 28 inciso segundo y el párrafo segundo del artículo 25 que se introducen por el presente Acto Legislativo, se conferirán por el término de cinco años a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo sin perjuicio que el Gobierno deje de aplicarla en cualquier momento. Como mínimo tres meses antes del vencimiento de este término, el Gobierno Nacional si lo considera pertinente, debe solicitar al Senado de la República durante el período ordinario de sesiones, la prórroga de estas medidas, el rechazo de esta solicitud debe ser aprobado por las dos terceras partes de los miembros de esa cámara. Presentada por *Claudia Blum* y *Hernán Andrade Serrano*.

La Presidencia cierra la discusión de la Proposición número 200 y sometida a votación es negada, previa verificación que arrojó el siguiente resultado:

Votos emitidos:	11
Votos afirmativos:	4
Votos negativos:	7

Por Secretaría se da lectura al artículo 5° de la vigencia.

La Presidencia abre la discusión del artículo leído y cerrada esta es sometido a votación siendo aprobado por unanimidad.

Por Secretaría se da lectura al título del proyecto:

“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”.

La Presidencia abre la discusión del título leído y cerrada ésta es sometido a votación siendo aprobado por los miembros de la Comisión por unanimidad.

La Presidencia pregunta a la Comisión si quiere que este proyecto de reforma constitucional tenga segundo debate y estos responden afirmativamente.

La Presidencia designa como ponentes para segundo debate a los honorables Senadores: *Rafael Pardo Rueda, Carlos Holguín Sardi, Héctor Helí Rojas Jiménez, Jesús Enrique Piñacué Achicué, José Renán Trujillo García*, con ocho días de término para rendir el correspondiente informe.

El texto del proyecto aprobado es del siguiente tenor:

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 15 DE 2003 SENADO 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".

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 respetarlo 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 2º. 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 las 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 consultadas para desarrollar funciones de policía judicial bajo la vigencia de quien haga las veces de Ministerio Público en la respectiva entidad territorial.

Artículo 3º. 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 mandamientos 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 4º. El artículo 250 de la Constitución Política tendrá un párrafo 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 que bajo su dirección y coordinación cumplirán funciones operativas de apoyo, protección y auxiliares a las mismas. 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 5º. Vigencia. Las adiciones a la Constitución Política efectuadas mediante el presente acto legislativo empezarán a regir a partir de su promulgación.

V

Negocios Sustanciados por la Presidencia

Los siguientes son documentos dejados para ser insertos en la presente Acta. (Anexo 1 y 2)

ANEXO NUMERO 1

Bogotá, D. C., mayo 30 de 2003

Doctor

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

Secretario

Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

Señor Secretario:

Remito a usted el oficio número 2490, enviado por la Presidencia del Senado de la República, donde anexa el oficio número 13 de mayo de 2003, enviado por el Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, con algunas observaciones a la propuesta de Reforma Constitucional contenida en el Proyecto de Acto Legislativo número 223 de 2003 Cámara, para lo pertinente.

Cordial saludo,

Germán Vargas Lleras,

Senador de la República.

* * *

Bogotá, D. C., 13 de mayo de 2003

Honorable Senador

LUIS ALFREDO RAMOS BOTERO

Presidente

Senado de la República de Colombia

Bogotá

Ref. DRP/159/02

Honorable Senador:

Tengo el honor de dirigirme a usted en mi calidad de Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y en el marco del Acuerdo para su establecimiento, suscrito en Ginebra, el 29 de noviembre de 1996, por el Gobierno colombiano y la Organización de las Naciones Unidas.

Como ya es de su conocimiento, según lo estipulado en la Sección V, 7., a) y e) del Acuerdo de 1996 corresponde a la Oficina, en cumplimiento de su mandato, asesorar al poder legislativo y velar porque todo proyecto de ley en el campo de los derechos humanos sea respetuoso de los instrumentos internacionales en la materia. Debe velar, igualmente, porque las recomendaciones y decisiones formuladas por los órganos de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas sean consideradas por las entidades públicas con atribuciones y responsabilidades al respecto, y

asesorar a tales entidades en la adopción de medidas específicas para su aplicación.

El objeto de la presente es hacer llegar a usted las observaciones de esta Oficina sobre la propuesta de reforma constitucional contenida en el Proyecto de Acto Legislativo número 223 de 2003 Cámara. Mediante dicho proyecto se modifican varias disposiciones de la normativa superior relacionadas con el derecho a la vida privada, el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia, el derecho a la libertad de residencia, el derecho a la libertad individual y el derecho a la inviolabilidad del domicilio, así como el precepto de la Ley Fundamental que fija las competencias de la Fiscalía General de la Nación.

Tras examinar y analizar, en ejercicio de su mandato, el proyecto de Acto Legislativo número 223, la Oficina encuentra incompatibles con las normas internacionales a cuyo cumplimiento se ha comprometido Colombia, y en particular con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las propuestas de reforma constitucional en él contenidas. Tales propuestas se dirigen a:

1. Facultar a las autoridades administrativas para que, en "casos de terrorismo", puedan sin previa orden judicial restringir el derecho a la intimidad personal y familiar (art. 1° del proyecto).

2. Facultar al Gobierno Nacional para que pueda establecer "la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional" (art. 2° del proyecto).

3. Facultar a las autoridades administrativas para que, en "casos de terrorismo" puedan realizar, sin control judicial previo, detenciones con fines de identificación y registros domiciliarios (art. 3° del proyecto).

4. Facultar a la Fiscalía General de la Nación para conformar, con el fin de "combatir el terrorismo", unidades especiales de policía judicial integradas por miembros de las fuerzas militares (art. 4° del proyecto).

La incompatibilidad entre las reformas propuestas y las cláusulas de los dos instrumentos internacionales ya citados deriva, en lo sustancial, de que tales reformas acogen restricciones permanentes al ejercicio de los derechos humanos que esos pactos han prohibido en todo tiempo o sólo permiten aplicar, de modo transitorio, tras la proclamación oficial de un estado de excepción motivado por situaciones cuya existencia hace peligrar la vida de la Nación.

Sobre las propuestas contenidas en el proyecto de Acto Legislativo formula esta Oficina, después de haberlas cotejado con las normas internacionales sobre derechos humanos y con la interpretación autorizada de las mismas, las observaciones generales y específicas que figuran en el documento anexo.

Al hacer llegar a usted dichas observaciones, la Oficina considera necesario y conveniente recordar que:

1. En su último Informe sobre Colombia, presentado a la Comisión de Derechos Humanos durante su 59 período de sesiones, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha solicitado al Gobierno y al Congreso de la República que "al adoptar políticas y al elaborar normas presten la debida atención a las obligaciones asumidas por Colombia como Estado Parte en los instrumentos internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario"¹.

2. En el mismo informe el Alto Comisionado ha instado al legislativo y al ejecutivo nacionales "a no introducir en el ordenamiento jurídico colombiano normas que faculden a los miembros de las fuerzas militares para ejercer funciones de policía judicial, ni otras que sean incompatibles con la independencia de la justicia"².

3. Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a través de la declaración formulada por su Presidenta durante el mismo período de sesiones, aprobada en consenso con el Gobierno de Colombia, ha subrayado que las medidas adoptadas por el Estado Colombiano para luchar contra la violencia, el terrorismo y el narcotráfico "deben ser respetuosas de los derechos humanos, el derecho humanitario y los principios democráticos"³.

4. En la misma declaración la Comisión de Derechos Humanos ha exhortado al Gobierno de Colombia "a no adoptar ninguna medida que pueda debilitar los mecanismos constitucionales para la protección de los derechos humanos, la justicia y los defensores del pueblo, o que pueda socavar la independencia del poder judicial"⁴. Asimismo, la Comisión tomó nota de la sentencia de la Corte Constitucional que declara inexecutable las normas del Decreto 2002 que atribúan poderes de policía judicial a las fuerzas militares, y exhortó al Gobierno "a no intentar hacer permanentes esos poderes por Ley"⁵.

5. Al ratificar los instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la República de Colombia se ha sujetado a la regla pacta sunt servanda, según la cual -como lo enuncia el artículo 26 de la Convención de Viena- todo tratado en vigor "obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe". Siendo esto así, el Estado colombiano tiene el deber de observar con rigor cuanto en esos instrumentos se manda y se prohíbe, sin que le sea dado -por expresa prohibición del artículo 27,1. del último de los citados- invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de aquellos.

6. La Corte Constitucional de Colombia ha adoptado una valiosa y garantista jurisprudencia sobre el carácter prevalente de instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Según dicha jurisprudencia, toda regulación interna de los derechos enunciados en uno y otro pacto debe hacerse de conformidad con la dimensión y la efectividad que en esos tratados se les reconoce⁶.

Al formular sus observaciones sobre el proyecto de Acto Legislativo número 223 de 2003 Cámara, la Oficina reitera que las Naciones Unidas se hallan profundamente preocupadas por la persistencia de los actos de terrorismo en el mundo entero, y que tanto su Consejo de Seguridad como su Asamblea General han emitido, desde hace varios años, resoluciones en las cuales, tras reafirmar su enérgica condena de esos crímenes, instan a los Estados a la adopción de medidas para combatir las acciones, métodos y prácticas que por su naturaleza, sus medios de realización y sus finalidades puedan calificarse como terroristas⁷. No obstante, los dos órganos reafirman que todas las medidas contra el terrorismo deben ajustarse estrictamente a las disposiciones pertinentes del derecho internacional, incluidas las normas internacionales de derechos humanos.⁸

1, 2 NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. Informe de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. E/CN 4/2003, 13, 24 de febrero de 2003, párr. 169.

3 NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. Declaración de la Presidenta. Situación de los derechos humanos en Colombia. E/CN 4/2003/L.11, párr. 11.

4 NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. Declaración de la Presidenta. Situación de los derechos humanos en Colombia E/CN 4/2003/L.11, párr. 22.

5 NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Declaración de la Presidenta. Situación de los derechos humanos en Colombia E/CN 4/2003/L.11, párr. 13.

6 Ver entre otras, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-574 de 1992 Sentencia T-426 de 1992, Sentencia C-531 de 1993, Sentencia C225 de 1995, Sentencia C-191 de 1998, Sentencia T-483 de 1999, Sentencia T-568 1999 y Sentencia C-067 de 2003.

7 Véase NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, Resoluciones números 56/1 de 12 septiembre de 2001, 56/88 de 12 de diciembre de 2001, 57/27 de 15 de enero de 2003 y 57/219 de 27 de febrero de 2003; NACIONES, CONSEJO DE SEGURIDAD, Resoluciones 13/68 de 12 de septiembre de 2001, 13/73 de 28 de septiembre de 2001, 13/77 de 12 de noviembre de 2001, 14/38 de 14 de octubre de 2002; y 14/40 de 24 de octubre de 2002.

8 Véase, por ejemplo, NACIONES UNIDAS ASAMBLEA GENERAL, Resolución número 56/160 de 13 de febrero de 2002 y COMISION DE DERECHOS HUMANOS. Resolución 2003/37 de 23 de abril de 2003.

La Oficina reitera también la necesidad de que todos los proyectos sobre políticas y medidas relacionadas con la lucha contra los actos terroristas se cotejen previamente con los estándares internacionales de respeto, protección y garantía de los derechos humanos, a fin de salvaguardar los postulados fundamentales del Estado de derecho.

La Oficina queda a su disposición para dialogar con usted sobre cualquier aspecto de las observaciones formuladas en el documento anexo.

Me valgo de la oportunidad para reiterar a usted las garantías de mi consideración más distinguida.

Atentamente,

Michael Frühling

Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Anexo: Documento Observaciones de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 223 de 2003 Cámara, "por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo".

* * *

Observaciones de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 223 de 2003 Cámara, "por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo".

En cumplimiento de las funciones propias del mandato conferido por el Acuerdo de 29 de noviembre de 1996, suscrito entre el Gobierno colombiano y la Organización de las Naciones Unidas, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos estima necesario formular algunas observaciones sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 223 de 2003 Cámara "por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo".

Para formular tales observaciones la Oficina ha cotejado el texto del proyecto en mención con los instrumentos convencionales de derechos humanos ratificados por la República de Colombia, y con los instrumentos no convencionales donde se recoge la interpretación autorizada que de esos tratados han hecho los órganos competentes.

La lucha contra el terrorismo es justa y necesaria

Como ya lo ha expresado en forma reiterada, la Oficina mira como algo justo y necesario las acciones legítimas emprendidas por el Estado colombiano para prevenir la ejecución de actos de terrorismo y para llevar ante la justicia a los responsables de planearlos, financiarlos,

mandarlos cometer y ejecutarlos. Sabido es que para la Organización de las Naciones Unidas todo acto de terrorismo "constituye una amenaza a la paz y la seguridad"¹, y es injustificable en toda circunstancia, independientemente de las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer en el empeño de justificarlo².

Los actos de terrorismo -ya se produzcan dentro de una situación de conflicto armado, ya se den por fuera de ella- son considerados por la comunidad internacional como crímenes singularmente graves, cuya comisión merece severa condena moral y política. Ellos, sin embargo, no han de ser confundidos con otros actos criminales -enunciados por normas del derecho internacional humanitario y del derecho penal internacional- que se planean y ejecutan con propósitos distintos al de sembrar el terror.

De otro lado, la Oficina también estima indispensable señalar que las normas dictadas "para enfrentar el terrorismo" han de referirse exclusivamente -de modo claro y expreso- a la realización de conductas asumidas "con la intención de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinadas personas"³. Ni el temor al terrorismo ni la respuesta a este fenómeno deben conducir a la criminalización de pensamientos u opiniones, sino a la adopción de instrumentos normativos y procedimentales que permitan, dentro del marco trazado por la normativa internacional, investigar, detener, acusar, juzgar y sancionar a las personas responsables de actos inequívocamente definidos por el legislador penal como delitos contra la seguridad pública.

También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, refiriéndose a las medidas adoptadas por los Estados para penalizar y enjuiciar las actividades terroristas, recuerda que "sin embargo, al tomar estas iniciativas los Estados miembros se hallan igualmente obligados a seguir cumpliendo estrictamente sus otras obligaciones internacionales, incluidas las asumidas dentro de los marcos del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario"⁴. Los Estados miembros de la OEA han reconocido este requisito fundamental en el artículo 15 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo.⁵

Como lo ha señalado la Comisión, "el respeto irrestricto por los derechos humanos debe ser parte fundamental de todas las estrategias antisubversivas cuando las mismas tengan que ser implementadas, lo que conlleva el respeto del pleno alcance de los derechos humanos o de los derechos que no hayan sido suspendidos legítimamente en estado de emergencia. Este compromiso no sólo está fundado en cuestiones de principios, a saber, el respeto por los valores

intrínsecos de la democracia y el estado de derecho que los empeños antiterroristas procuran preservar, sino que también está impuesto por los instrumentos internacionales a los que los Estados se han obligado legalmente, incluida la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y los Convenios Ginebra de 1949, y sus Protocolos Adicionales de 1977 así como otros instrumentos pertinentes del derecho humanitario internacional y las correspondientes normas y principios del derecho consuetudinario. Estas obligaciones internacionales no crean ninguna excepción general para el terrorismo en su aplicación, sino que establecen un régimen interrelacionado y mutuamente reforzado de protecciones de los derechos humanos a los que se deben conformar las respuestas de los Estados al terrorismo"⁶.

I. Observaciones generales sobre el proyecto

Consideraciones previas

Antes de formular sus observaciones sobre el proyecto de Acto Legislativo, la Oficina cree necesario subrayar tres consideraciones:

1ª Según los principios y reglas de carácter internacional sobre el cumplimiento de los tratados, las normas de orden constitucional y legal cuyo fin sea regular el ejercicio de las competencias de los Estados para prevenir y reprimir el terrorismo deben, necesariamente,

- 1 NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE SEGURIDAD, Resolución 1465 de 2003, párr. 3.
- 2 Ver NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, Resolución 49/60 de 17 de febrero de 1995, párr. 3.
- 3 NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, Resolución número 57/27 de 15 de enero de 2003, párr. 3; Ver también NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, Resolución 49/60 de 17 de febrero de 1995, párr. 3.
- 4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.116 Doc 5 rev 1 corr., 22 de octubre de 2002, párrafo 4.
- 5 Esta disposición estipula lo siguiente: 15.1 Las medidas adoptadas por los Estados Parte de conformidad con esta Convención se llevarán a cabo con pleno respeto al Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales. 2. Nada de lo dispuesto en la presente Convención se interpretará en el sentido de que menoscaba otros derechos y obligaciones de los Estados y de las personas conforme al derecho internacional en particular la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. (...) El Gobierno colombiano ha firmado esta convención en fecha 6 de marzo de 2002, pero no la ha todavía ratificado.
- 6 Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/VII.116 Doc 5 rev 1 corr., 22 de octubre de 2002. párrafo 22.

respetar el espíritu y la letra de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario a cuyo cumplimiento de buena fe se obligaron de manera voluntaria.

2ª Es indiscutible que toda persona, en cumplimiento de esos “deberes respecto a la comunidad” mencionados por el artículo 29,1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ha de aceptar con paciencia que la prevención estatal del terrorismo se cristalice en ciertas medidas restrictivas del ejercicio de algunos de sus derechos fundamentales (vgr. los registros al entrar a determinados lugares o al viajar en aeronaves, los retenes y requisas en vías públicas, etc.). Sin embargo, en caso alguno esas medidas antiterroristas pueden ser de tal género, naturaleza y entidad que su aplicación ponga a los ciudadanos en un estado permanente de inferioridad e indefensión frente a los poderes de las autoridades. La lucha contra la más atroz de las formas de la criminalidad violenta no es invocable para justificar el empleo de medios inconciliables con el respeto por los derechos y libertades fundamentales de la persona, o con la estricta observancia de las leyes y costumbres de guerra.

De lo dispuesto por los artículos 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se deduce que ni aun cuando el Estado hace empleo del “derecho de excepción” o “derecho de suspensión” previsto en aquellas dos normas -derecho sólo ejercitable en circunstancias excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación- puede adoptar medidas cuya puesta en práctica genere conductas violatorias de los derechos humanos (vgr. intromisiones arbitrarias en la vida privada de las personas, limitaciones antijurídicas de la libertad de residencia, aprehensiones ilegítimas o registros domiciliarios inmotivados y caprichosos), o introduzca en la administración de justicia elementos perturbadores de su independencia e imparcialidad.

Caracterización de la reforma constitucional propuesta

Con el proyecto de Acto Legislativo número 223 se pretende instituir, en el contexto de la lucha contra el terrorismo, un régimen peculiar para el ejercicio de los derechos humanos a la vida privada (o intimidad), a la inviolabilidad de la correspondencia, a la inviolabilidad del domicilio y a la libertad individual o personal.

Según lo propuesto en los artículos 1º y 3º del proyecto, los artículos 15 y 28 de la Carta Política dispondrán la expedición de una ley estatutaria que faculte a las autoridades de la rama ejecutiva del poder público para asumir, en materia de interceptación y registro de la correspondencia y demás formas de comunicación privada, de privaciones de la libertad y de allanamientos, competencias de ordinario ejercidas por servidores públicos de la rama jurisdiccional.

Tal régimen establecerá, pues, con respecto a las actuaciones y a los procedimientos ya mencionados, un conjunto de excepciones al principio de reserva judicial. Como es sabido, en virtud de tal principio - característico del Estado de Derecho y acogido en los artículos 15 y 28 del texto constitucional vigente-, el ejercicio de los derechos humanos atrás enumerados sólo puede afectarse, por regla general, mediante actos de las autoridades constitucionalmente encargadas de administrar justicia.

Con el proyecto también se pretende la institución de un régimen sui generis para el ejercicio del derecho a la libertad de residencia. Según lo propuesto en su artículo 2º, el artículo 24 de la Constitución facultará al Gobierno para restringir sin ley previa el ejercicio de tal derecho. Con ello la propia normativa superior se apartará del principio de reserva legal que hasta hoy se ha aplicado en Colombia a las libertades fundamentales relacionadas con la autonomía de las personas para escoger y fijar su sede residencial, principio consagrado en el artículo 24 del texto constitucional en vigor.

Esos dos regímenes de carácter singular no están relacionados, empero, con el despliegue de las competencias excepcionales y temporales a que se refieren los artículos 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, competencias regladas por los artículos 212, 213, 214 y 215 de la Constitución Política de Colombia. Se trata de dos regímenes con vocación de durabilidad, que según lo propuesto por el artículo 5º del proyecto podrán extenderse hasta por seis años. De esta manera el Estado colombiano entraría, para enfrentar el terrorismo, a aplicar al ejercicio de ciertos derechos fundamentales un conjunto permanente de severas restricciones, algunas de las cuales ni siquiera pueden justificarse bajo la vigencia de un estado de excepción.

Como adelante se precisará, los artículos 1º, 2º y 3º del Proyecto de Acto Legislativo no se ajustan a lo estipulado en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.

Otro contenido del Proyecto de Acto Legislativo debe también ser objeto de los reparos de la Oficina. A pesar de las recomendaciones que sobre la materia han formulado el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 4º del proyecto, reformativo del artículo 250 de la Carta, atribuye a la Fiscalía General de la Nación competencias para conformar unidades especiales de policía judicial con miembros de las fuerzas militares.

Como adelante se verá, el artículo 4º del proyecto de Acto Legislativo tampoco armoniza

con la normativa internacional sobre derechos humanos a la cual se ha sujetado el Estado colombiano.

La propuesta de reforma constitucional ante los tratados internacionales

Ratificados y en vigor para Colombia el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estado colombiano tiene la obligación internacional de respetar, proteger y garantizar, en todo tiempo, el ejercicio, goce y disfrute de los derechos enunciados por uno y otro instrumento a todas las personas puestas bajo su jurisdicción.

Esa obligación impone al Estado deberes de acción y deberes de abstención. Entre los primeros figura el deber de “organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”⁷. Entre los segundos está el de no introducir en su ordenamiento interno de cualquier nivel o rango disposición alguna que rompa la armonía entre la normativa nacional y la normativa convencional⁸.

De lo anterior se desprende que la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos impuso a Colombia no solamente la obligación de armonizar su derecho interno con las estipulaciones de esos tratados, sino la obligación de abstenerse de modificar aquel en sentido contrario o adverso al de la preceptiva internacional.

De otra parte, de conformidad con la jurisprudencia y la doctrina internacionales, los tratados sobre derechos humanos han de

7 ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Opinión Consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990, párr. 23; Ver también CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Sentencia de 29 de julio de 1988 (caso Velásquez Rodríguez), párr. 166.

8 De conformidad con la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “La promulgación de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la Convención constituye una violación de esta y (...) en el evento de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera responsabilidad internacional para el Estado” (responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (artículos 1º y 2º de la Convención americana sobre derechos humanos), opinión consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A: Fallos y Opiniones, N° 14, párr. 50). La Corte reiteró estos principios en su sentencia de 14 de marzo de 2001, emitida en el caso Barrios Altos -(Serie C: Resoluciones y Sentencias, N° 73, párrs. 39 y 41 a 43) Véase igualmente, NACIONES UNIDAS, OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, Hoja Informativa, número 6, Bogotá, D. C., 2001.

interpretarse siempre con aplicación de la regla *pro homine*⁹, según la cual toda exégesis sobre sus estipulaciones debe tener en cuenta que el objeto y el fin de las mismas es proteger los derechos y libertades fundamentales de la persona tanto frente a su propio Estado como frente a todos los demás Estados Partes. Ello significa que cualquier restricción de un derecho enunciado en esos instrumentos ha de tener una interpretación taxativa y restringida, mientras que el contenido y el alcance de tal derecho deberán ser interpretados del modo más amplio y extensivo.

También debe advertirse que en los instrumentos internacionales se consagran ciertas prohibiciones cuyo carácter es absoluto. Así, por ejemplo, ni en tiempo de normalidad institucional ni en tiempos de guerra exterior o de conmoción interior pueden las autoridades colombianas vulnerar o amenazar -ni en el campo de lo normativo ni en el campo de lo fáctico- el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, el derecho a la aplicación del principio de legalidad en materia penal, u ordenar la realización de conductas con las cuales se quebranten las normas de derecho internacional general que prohíben dar trato inhumano a personas privadas de la libertad, tomarlas como rehenes, sujetarlas a detenciones no reconocidas o hacerlas víctimas de discriminación¹⁰.

Los instrumentos internacionales tampoco permiten a los Estados Partes instituir con carácter de permanencia regímenes de restricción del ejercicio de los derechos humanos cuyo establecimiento sólo sea justificable, con arreglo a las estipulaciones convencionales, en el caso de darse una situación excepcional que ponga en peligro la vida de la nación y que cumplan con los otros requisitos o condiciones exigidos por dichos instrumentos. De no existir esta situación excepcional, las autoridades del Estado deben abstenerse de aplicar a tal ejercicio medidas restrictivas distintas a las autorizadas por el ordenamiento internacional para tiempos de normalidad¹¹. Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 4º) como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 27) prohíben el desenvolvimiento permanente del derecho estatal de excepción. Siendo ello así, no es permitido a Estado alguno adoptar normas constitucionales o legales para establecer como duradero, estable, firme y sin término lo que sólo puede ser, por apartarse de la regla general, temporáneo y provisional.

Por lo demás, si los dos instrumentos de carácter internacional arriba citados exigen a los Estados sujetarse al principio de temporalidad cuando ejercen su "derecho de excepción" -la facultad de suspender de modo unilateral algunas de las obligaciones que les incumben en virtud de uno y otro pacto-, debe aceptarse que ninguna medida excepcional de restricción de los derechos puede aplicarse durante períodos prolongados (vgr. a lo largo

de tres años). Como lo dispone en forma expresa el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las disposiciones de excepción han de adoptarse "en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación".

Es de recordar también que el 24 de julio de 2001 el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas advirtió a los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que aun en tiempo de conflicto armado las disposiciones por las cuales se suspenda la aplicación de ese instrumento sólo estarán permitidas en la medida en que tengan vigencia temporal¹².

Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha declarado que los Estados deben cerciorarse de la compatibilidad entre las medidas adoptadas para combatir el terrorismo y las obligaciones a ellos impuestas por las normas internacionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho internacional humanitario¹³.

Las reformas constitucionales deben ajustarse a los tratados de derechos humanos en vigor

La regla fundamental del moderno derecho de los tratados es la formulada en el postulado *pacta sunt servanda*, que recoge el artículo 26 de la *Convención de Viena*¹⁴: "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe". A tal postulado se refiere el artículo 2º, 2 de la Carta de las Naciones Unidas cuando establece que los miembros de la Organización "cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta".

Corolario de la regla *pacta sunt servanda* es la estipulación contenida en el artículo 27,1 de la Convención de Viena: "Un Estado Parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado". Como lo reconoce la doctrina, "es obvio que la obligatoriedad de un tratado sería seriamente afectada si estuviera de alguna manera condicionada por su compatibilidad con el derecho interno de los Estados Partes"¹⁵.

En este orden de razonamientos, la Oficina estima que la República de Colombia, como Estado Parte del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, no debe introducir en su normativa constitucional reformas por cuya adopción el ejercicio de algunos derechos humanos quede de manera permanente sujeto a limitaciones o reducciones que esos dos pactos prohíben en términos absolutos, o solo autorizan, con carácter temporal, una vez declarado oficialmente el estado de excepción.

En la misma secuencia argumental, la Oficina considera que como Estado Parte de los dos instrumentos ya citados tampoco debe la República de Colombia adoptar reformas

constitucionales por cuya aplicación sufran deterioro los principios internacionales sobre independencia e imparcialidad de la administración de justicia.

Dicho lo anterior, pasa la Oficina a formular sus observaciones sobre el articulado del proyecto.

II. Observaciones sobre el articulado del proyecto de Acto Legislativo

Estas observaciones se refieren a los artículos 1º, 2º, 3º y 4º del proyecto.

Observaciones sobre el artículo 1º

Según el artículo 1º del proyecto, el inciso tercero del artículo 15 de la Constitución quedará así:

"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 [el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación privada], 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 este podrá

9 Ver ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984, párr. 23; Ver PINTO, Mónica, "El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos" en la aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales, Ed. El Puerto, Buenos Aires, 1998.

10 Ver NACIONES UNIDAS, COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observación General No 29, 2001, párrs. 7 y 13.

11 Ver NACIONES UNIDAS, COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observación General No 29, 2001, párr. 4.

12 Ver NACIONES UNIDAS, COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observación General número 29, 2001, párrs. 2, 3 y 4.

13 Ver NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, Resolución 57/219 de 27 de febrero de 2003, y Resolución número 56/160 de 13 de febrero de 2002 véase, igualmente, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. Resolución 2003/37 de 23 de abril de 2003.

14 La Convención de Viena, adoptada en 1969, codifica las reglas del derecho internacional relativas a los tratados, y fue ratificada por Colombia mediante la Ley 32 de 1985, el 10 de mayo de 1985.

15 O'DONNELL, Daniel, "Introducción al derecho internacional de los derechos humanos" en NACIONES UNIDAS, OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional, Bogotá, 2001, Vol. I, p. 58.

promover moción de censura contra el ministro o ministros que sean responsables políticamente del mal uso que se haya hecho de la (sic) 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”.

Con fundamento en el transcrito inciso, servidores públicos de la rama ejecutiva podrán ser facultados por la ley para decretar y llevar a cabo actos mediante los cuales se intercepten las comunicaciones telefónicas, radiotelefónicas y similares utilizadas en el espectro electromagnético, o se retengan y abran piezas de la correspondencia postal, telegráfica o de cualquier otra índole.

El derecho a la vida privada y el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia se hallan reconocidos y enunciados en el artículo 17 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y en el artículo 11, 2 y 3 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha sostenido en su *Observación General* número 16, relativa al derecho al respeto a la vida privada, la familia, el domicilio y la correspondencia:

“...El artículo 17 del Pacto se refiere a la protección contra las injerencias tanto ilegales como arbitrarias. Esto significa que es precisamente en la legislación de los Estados donde sobre todo debe preverse el amparo del derecho establecido en este artículo.

El término ‘ilegales’ significa que no puede producirse injerencia alguna, salvo en los casos previstos por la ley. La injerencia autorizada por los Estados sólo puede tener lugar en virtud de la ley, que a su vez debe conformarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del Pacto.

La expresión ‘injerencias arbitrarias’ atañe también a la protección del derecho previsto en el artículo 17. A juicio del Comité, la expresión ‘injerencias arbitrarias’ puede hacerse extensiva también a las injerencias previstas en la ley. Con la introducción del concepto de arbitrariedad se pretende garantizar que incluso cualquier injerencia prevista en la ley esté en consonancia con las disposiciones, los propósitos y los objetivos del Pacto y sea, en todo caso, razonable en las circunstancias particulares del caso”¹⁶.

Bien cierto es que ni el artículo 4º del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* ni el artículo 27 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* incluyen el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia entre los derechos intangibles (aquellos cuyo ejercicio no puede restringirse con medidas adoptadas bajo el estado de excepción). Sin embargo, por mandato de los citados instrumentos, ni aun dándose situaciones excepcionales cuyo surgimiento ponga en

peligro la vida de la nación es legítimo someter la puesta en práctica de ese derecho a restricciones que no sean estrictas e imperiosamente necesarias, que carezcan de finalidad legítima, que resulten desproporcionadas frente a las exigencias de la situación, o que puedan calificarse de irracionales, arbitrarias o discriminatorias.

Con apoyo en las anteriores apreciaciones, la Oficina hace notar que la interceptación de las comunicaciones y el registro de la correspondencia solo resultan lícitos cuando ellos se dan dentro del proceso penal. Frente a la normativa internacional solo hay un caso en el cual el derecho humano a la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación privada puede ser afectado en su ejercicio, goce y disfrute mediante intervenciones invasivas del poder público: cuando el Estado despliega su potestad punitiva para investigar la comisión de una conducta punible.

Como toda injerencia grave del Estado en la intimidad personal y familiar, las interceptaciones y los registros deben estar sometidos a los principios de legalidad, proporcionalidad y judicialidad, de manera que la competencia para ordenar su práctica solo puede estar en cabeza de autoridades judiciales del ramo penal: de funcionarios independientes e imparciales que procedan con el único fin de buscar pruebas requeridas dentro del ejercicio de la acción pública originada en el hecho punible, y que deban motivar toda medida afectadora de los derechos humanos de cualquier sujeto procesal.

Tan ello es así, que las figuras de la interceptación de comunicaciones y del registro de la correspondencia siempre han sido por completo ajenas a los procedimientos legalmente establecidos para administrar justicia en los ramos civil, laboral y contencioso administrativo, o para prevenir y conjurar, por vía policiva, las perturbaciones del orden público.

La fórmula de reforma constitucional contenida en el artículo 1º del proyecto establece que las interceptaciones de carácter administrativo allí previstas estarán sometidas a “control judicial posterior dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes”. El establecimiento de este control *a posteriori* no satisface, empero, las exigencias que en materia de prevención de las violaciones de los derechos humanos formulan al Estado colombiano las cláusulas de respeto y garantía recogidas en el artículo 2º del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y en el artículo 1º de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Si con arreglo a lo estipulado, respectivamente, en los artículos 17 y 11 de esos pactos toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra las injerencias ilegales o arbitrarias en su vida privada y en su correspondencia, el Estado no debe introducir en su ordenamiento interno

disposiciones que supriman la valoración judicial previa de la legalidad, racionalidad y necesidad de las actuaciones cuya realización incide sobre el secreto y la libertad de las comunicaciones privadas.

El inciso comentado establece que el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia y de las otras formas de comunicación privada podrá ser afectado sin previa orden judicial “exclusivamente para casos de terrorismo”. Esta expresión del texto, por su carácter impreciso y poco taxativo, permite una pluralidad de interpretaciones. A juicio de la Oficina en el Estado de derecho solo puede hablarse de “casos de terrorismo” para referirse a situaciones dentro de las cuales se han proyectado en el mundo exterior conductas típicas que sin justa causa lesionan o ponen efectivamente en peligro la seguridad pública.

Sin embargo, interpretaciones menos rigurosas de la expresión “casos de terrorismo” podrían dar lugar a que las actuaciones administrativas previstas en el artículo 1º del proyecto no estuvieran circunscritas al ámbito del desarrollo de la acción penal adelantada por fiscales y jueces. Ello resulta inquietante, porque la afectación del derecho enunciado en el artículo 15 de la Constitución Política sólo es justificable en presencia de conductas prohibidas por la ley que hayan comenzado a ejecutarse. Resulta por completo incompatible con los tratados internacionales de derechos humanos que la interceptación o el registro de una comunicación privada se apoyen sólo en meras sospechas o conjeturas, o respondan a la aplicación de criterios emparentados con concepciones ya superadas por el derecho penal moderno.

Observaciones sobre el artículo 2º

Según el artículo 2º del proyecto, el artículo 24 de la Constitución, 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.

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

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*.

Con arreglo a lo dispuesto en los instrumentos internacionales (artículo 12, 1 y 3 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y en el artículo 22,1. y 3. de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*), el ejercicio del derecho de toda

¹⁶ NACIONES UNIDAS, COMITE DE DERECHOS HUMANOS. Observación General N° 16 1988, párrs. 2, 3 y 4.

persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado a escoger libremente en él su residencia y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales, solo puede ser objeto de restricciones previstas y fijadas en la ley.

Las ya citadas normas internacionales establecen con respecto al derecho a la libertad de residencia el principio de previsión normativa, en virtud del cual 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.

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. En el caso de los derechos humanos, la reserva legal impide que el señalamiento de los términos de su ejercicio y de las modalidades de control del mismo pueda ser asumido por autoridades distintas a la representación popular, a la cual se asigna por la Carta la cláusula general de competencia. 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, a juicio de la Oficina, 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 (v. 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 las 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.

Observaciones sobre el artículo 3°

Según el artículo 3° del proyecto, el inciso segundo del artículo 28 de la Constitución quedará así:

"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

treinta y seis (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 la (sic) 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".

Con fundamento en el transcrito inciso servidores públicos de la rama ejecutiva quedarán facultados por la ley:

- Para privar de la libertad a las personas con fines identificatorios (esto es, para establecer si ellas son quienes afirman ser o si son las que se buscan) sin haberse dado las situaciones de expedición de orden escrita de captura, de captura públicamente requerida, de flagrancia o de comisión de delito en lugar no abierto al público.

- Para allanar recintos domiciliarios con propósitos de registro (esto es, a fin de buscar en el interior de inmueble, nave o aeronave bienes que se relacionen con la comisión de un delito o provengan de su ejecución).

El derecho a la libertad individual o personal se halla reconocido y enunciado por el artículo 9° del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y por el artículo 7° de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

El derecho a la inviolabilidad del domicilio se halla reconocido y enunciado por el artículo 17 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y por el artículo 11, 2 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

Los tratados internacionales sobre derechos humanos (artículo 9°, 1 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y artículo 7°, 1., 2 y 3 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*) solo admiten la detención administrativa -la privación de la libertad ordenada por servidores públicos del orden ejecutivo- en casos excepcionalísimos, como son los de situaciones en las cuales se da un grave, claro, extremado e inminente peligro para la sociedad que no puede conjurarse efectivamente de otro modo".¹⁷

Siendo ello así, resulta incompatible con las normas internacionales facultar permanentemente a las autoridades administrativas para aprehender y retener, hasta por treinta y seis horas, a personas que ni están en flagrancia ni tienen en su contra una orden judicial de captura.

Es muy difícil justificar el hecho de que una persona amparada por la presunción de inocencia -establecida por los artículos 14,2

del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y 8°, 2 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, y por el artículo 29 de la Constitución Política- pueda ver afectado drásticamente su derecho a la libertad individual por la mera circunstancia de que los funcionarios administrativos consideren necesario identificarla. Las limitaciones al ejercicio de la libertad individual con fines identificatorios pueden evitarse o atenuarse mediante el uso idóneo de los recursos que la ciencia y la tecnología han puesto a disposición del Estado para el desarrollo de sus funciones policivas y judiciales.

Como lo ha indicado la Corte Interamericana, el artículo 7° de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* "contiene como garantías específicas, descritas en sus incisos 2 y 3, la prohibición de detenciones o arrestos ilegales o arbitrarios, respectivamente. Según el primero de tales supuestos normativos, nadie puede verse privado de la libertad personal sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificados en la ley (aspecto material), pero, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma (aspecto formal)". "En el segundo supuesto, se está en presencia de una condición según la cual nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que -aun calificados de legales- puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad." En este sentido, la Corte aclara que la Constitución Política o las leyes de un Estado deben ser "compatibles con las ideas de razonabilidad, previsibilidad y proporcionalidad que deben caracterizar a toda detención o retención legal a fin de que no se les considere arbitrarias".¹⁸

Por lo demás, la Oficina se permite hacer notar que, según la jurisprudencia y la doctrina internacionales¹⁹, la detención administrativa:

1° No debe constituirse en medio para evitar las salvaguardias derivadas de la aplicación

¹⁷ Ver NACIONES UNIDAS, COMITE DE DERECHOS HUMANOS, *Comentario General sobre el derecho a la libertad personal 8, párr. 4 e Informe 1982*, p. 98; Ver NACIONES UNIDAS, CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, *Derechos humanos y prisión preventiva*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1994, párrs. 180 y 184; Ver ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS, COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Diez años de actividades, 1971-1981*, Washington, 1982, pp. 319-320.

¹⁸ Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Gangaram Panday, sentencia del 21 de mayo de 1994, párrafos 47 y 48.

¹⁹ Ver NACIONES UNIDAS, OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, DRP/310/02, Bogotá, 9 de agosto de 2002 y *Observaciones de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el Decreto Legislativo 2002 de 2002*, 1° de octubre de 2002, pp. 16-17.

del principio de reserva judicial de la libertad individual.

2° Debe cumplir los requisitos exigidos por la normativa internacional para cualquier tipo de privación de la libertad. Por lo tanto:

a) No ha de ser arbitraria, sino fundarse en indicios necesarios (nunca en meras sospechas);

b) Ha de tener una causa precisa e inequívoca establecida en la ley;

c) Su ejecución deberá ceñirse al procedimiento legal para llevarla a cabo;

d) Su aplicación no podrá implicar retraso alguno en la entrega de la persona aprehendida a la autoridad judicial;

e) Estará siempre sometida a control de legalidad inmediato, a través del ejercicio del hábeas corpus;

f) No podrá prolongarse por tiempo indefinido.

Como ya lo ha observado en anteriores oportunidades, la Oficina señala que, a la luz de lo dispuesto por los artículos 9°, 1 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y 7°, 3 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en el ámbito de la persecución estatal del delito constituye detención arbitraria el hecho de aprehender sin orden judicial a la persona que no fue privada de la libertad en el momento mismo de realizar la conducta punible o en los momentos subsiguientes a la ejecución de aquella. Cosa distinta es que esos instrumentos permitan, en caso excepcional de peligro claro y grave para la seguridad pública, la aprehensión de personas en quienes no concurra una u otra circunstancia.

Con relación al tema de las detenciones administrativas, la Oficina pone de presente que en su último informe sobre Colombia (2002) el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos observó la incidencia negativa que tal práctica tiene en la intangibilidad del derecho a la libertad individual²⁰.

En lo que hace a la práctica de los registros domiciliarios administrativos, también previstos en el artículo 3° del proyecto, ella tampoco se ajusta al ordenamiento internacional. Con arreglo a las estipulaciones del artículo 17 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y del artículo 11 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en el terreno penal la irrupción de las autoridades en un recinto resguardado por la inviolabilidad domiciliaria solo puede darse sin mandamiento judicial cuando en aquel lugar hay una situación de flagrancia o es inminente la consumación de una conducta punible. De no darse cualquiera de esas dos hipótesis, el allanamiento extrajudicial constituye una de las injerencias arbitrarias prohibidas por uno y otro instrumento.

En toda regulación jurídica del allanamiento debe distinguirse entre el que tiene fines de aprehensión y el que tiene fines de registro. El

primero busca privar de la libertad a personas contra las cuales se dictó una orden de captura, o a personas que se acogieron al recinto domiciliario mientras eran perseguidas por los agentes de la autoridad tras sorprenderseles al cometer una infracción penal, o a personas que están cometiendo un hecho punible en el interior de ese recinto. El segundo, en cambio, busca examinar un inmueble, nave o aeronave para encontrar cosas con relevancia penal que allí pueden estar ocultas. Mientras el allanamiento para aprehender no siempre demanda la existencia de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, el allanamiento para registrar lo exige en todos los casos, porque él sólo es justificable, como la interceptación de comunicaciones cuando un funcionario de la rama jurisdiccional actúa para investigar un hecho punible.

Por lo tanto, dentro de las actuaciones realizadas por el Estado, en desarrollo de sus competencias punitivas el allanamiento sin previa orden jurisdiccional sólo resulta justificable, a la luz de los pactos internacionales, cuando se realiza:

1° Para privar de la libertad al delincuente sorprendido al momento de cometer conducta punible (o sorprendido e identificado o individualizado en dicho momento) que, viéndose perseguido por los agentes de la autoridad, se refugia en domicilio propio o ajeno.

2° Para impedir que un delito se siga ejecutando en lugar no abierto al público.

Desde luego, no es contrario a los pactos internacionales el hecho de que en ciertos casos de excepción, previstos taxativamente en la ley policiva, se cumplan allanamientos sin orden judicial por razones de imperiosa necesidad ajenas a la preceptiva penal (v. gr. para extinguir en cierta casa un incendio, o para remediar una inundación en sus habitaciones).

En este orden de ideas, no resulta compatible con los ya citados instrumentos internacionales la práctica de allanamientos por autoridades administrativas que procedan sin orden judicial y con fines de registro mientras actúan en "casos de terrorismo".

Sobre el control judicial posterior de las aprehensiones y allanamientos administrativos, la Oficina tiene el mismo comentario hecho con respecto al control establecido sobre las interceptaciones por la propuesta del artículo 1° del proyecto.

Con respecto a la expresión "exclusivamente en casos de terrorismo", empleada en el artículo 3° del proyecto, caben las mismas observaciones formuladas sobre ella al comentar su artículo 1°.

Observaciones sobre el artículo 4°

Según el artículo 4° del proyecto, el artículo 250 de la Constitución tendrá un párrafo segundo 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".

Con relación a esta propuesta de reforma constitucional, la Oficina se permite recordar que en su 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"²¹.

Por su parte, mediante una declaración de su Presidenta, adoptada en consenso con el Gobierno colombiano en el curso de su 59 período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas²²:

- Ha subrayado que las medidas adoptadas por el Estado colombiano para luchar contra la violencia, el terrorismo y el narcotráfico "deben ser respetuosas de los derechos humanos, el derecho humanitario y los principios democráticos".

- Ha apelado al Gobierno a que no intente dar carácter permanente, mediante ley, a las facultades de policía judicial concedidas a las fuerzas por el Decreto Legislativo 2002 de 2002, declaradas inexecutable por la Corte Constitucional.

²⁰ Ver NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, E/CN.4/2003/13 de 24 de febrero de 2003. párr. 42 y Anexo párr. 8.

²¹ NACIONES UNIDAS, COMISION DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, E/CN.4/2003/13 24 de febrero de 2003, párr 169.

²² Ver NACIONES UNIDAS, COMISION DE DERECHOS HUMANOS, *Declaración de la Presidenta. Situación de los derechos humanos en Colombia*, E/CN.4/2003/L.11, párrs. 11, 13 y 22.

- Ha exhortado al Gobierno de Colombia "a no adoptar ninguna medida que pueda debilitar los mecanismos constitucionales para la protección de los derechos humanos, la justicia y los defensores del pueblo, o que pueda socavar la independencia del poder judicial".

Cabe recordar también que tanto el Comité de Derechos Humanos²³ como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²⁴ han mostrado su preocupación sobre las propuestas de otorgar funciones de policía judicial a miembros de las fuerzas militares colombianas.

El Comité de Derechos Humanos en sus observaciones finales sobre Colombia de 5 de mayo 1997, mostró su preocupación por el ejercicio de funciones de investigación, arresto, detención e interrogatorio por parte de miembros de la fuerza militar. Agregó además: "el Comité está preocupado porque integrantes de las fuerzas militares y de seguridad u otras fuerzas supuestamente siguen ejerciendo poderes especiales sobre la población y las autoridades civiles, incluidas las autoridades judiciales, poderes que se les otorgaron mediante el establecimiento de las zonas especiales de orden público por decretos que ya no están en vigor. El Comité está especialmente preocupado por el hecho de que los militares ejerzan las funciones de investigación, arresto, detención e interrogatorio".²⁵ En este sentido, el Comité recomendó el retiro de las propuestas de reforma constitucional que incluían esas disposiciones consideradas incompatibles.

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 8° de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. A esto debe añadirse que en el caso concreto de Colombia 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.

III. Consideraciones finales

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 expresó en la *Declaración y Programa de Acción de Viena*: "Los actos, métodos y prácticas terroristas en todas sus formas y manifestaciones, así como los vínculos existentes en algunos países con el tráfico de drogas, son actividades orientadas hacia la destrucción de los derechos humanos, las

libertades fundamentales y la democracia, amenazan la integridad territorial y la seguridad de los Estados y desestabilizan a gobiernos legítimamente constituidos.

La comunidad internacional debe tomar las medidas oportunas para reforzar su cooperación a fin de prevenir y combatir el terrorismo".²⁶

Al condenar los actos terroristas y justificar la lucha contra ellos, la Asamblea General de la ONU insta a los Estados a combatir el terrorismo tomando siempre en consideración tanto las resoluciones y decisiones de la Organización sobre los derechos humanos como las recomendaciones, comentarios y puntos de vista de los órganos creados en virtud de tratados en la materia.²⁷

Al hacer llegar al Congreso de Colombia sus observaciones sobre el proyecto de Acto Legislativo número 223 de 2003 Cámara, la Oficina subraya la necesidad de que para enfrentarse a los actos de terrorismo y las demás formas de criminalidad violenta el Estado colombiano sólo tome aquellas medidas cuyo contenido resulte conciliable con las obligaciones a él impuestas por los instrumentos adoptados en el plano internacional para proteger los derechos de la persona humana.

Como ya lo ha expresado en oportunidades anteriores esta Oficina, en la tarea de definir y conformar su sistema de seguridad y defensa nacional, todo Estado debe proceder recordando que, según los principios de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables. El olvido de este principio, lejos de contribuir al fortalecimiento de las instituciones, puede debilitar la vida y la actividad de estas, socavar las bases del Estado de derecho.

Bogotá, D. C., 12 de mayo de 2003.

4010-058

Bogotá, D. C., mayo 20 de 2003.

Doctor

Germán Vargas Lleras

Senador de la República

Comisión Primera

Bogotá

Estimado señor Senador:

El día 19 de mayo fue aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo número 223 de 2003 Cámara, que tiene por objeto modificar algunas normas de la Constitución, en el sentido de restringir derechos y libertades fundamentales para enfrentar el terrorismo, así como otorgar funciones de policía judicial a miembros de las Fuerzas Militares.

En dicho debate tuve la oportunidad de intervenir para llamar la atención de la Cámara

de Representantes acerca de los serios reparos, tanto jurídicos como de conveniencia, que genera el contenido de la iniciativa.

Claramente la Nación colombiana requiere adelantar esfuerzos serios en la lucha contra el terrorismo, pero la propuesta conduce, por el contrario, a propiciar la violación de los tratados internacionales sobre Derechos Humanos y las consecuentes obligaciones del Estado colombiano, respecto de la protección de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.

Toda vez que el estudio de la iniciativa queda ahora en manos de los integrantes de la Comisión Primera del Senado, me permito hacerle llegar una copia de mi intervención ante la Cámara, para su adecuada información.

A la espera de que estas observaciones le sean de utilidad, me suscribo de usted,

Atentamente,

Eduardo Cifuentes Muñoz,

Defensor del Pueblo

COMENTARIOS Y OBSERVACIONES DE LA DEFENSORIA DEL PUEBLO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 223 DE 2003 CAMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTICULOS 15, 28 Y 250 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, PARA ENFRENTAR EL TERRORISMO"

Contenido del Proyecto

El Proyecto inicialmente presentado por el Gobierno Nacional constaba de cuatro artículos. La esencia de la iniciativa radica en facultar a las autoridades administrativas para interceptar comunicaciones y correspondencia privada, así como para posibilitar la detención de personas con fines de identificación y registros domiciliarios, sin previa orden judicial, exclusivamente para los casos de terrorismo, facultades que deberán estar definidas en una ley estatutaria. En este orden de ideas, la iniciativa pretende modificar los artículos 15 y 28 de la Carta, estableciendo la comentada limitación. Además, se adiciona el artículo 250 -relativo

²³ Ver NACIONES UNIDAS, COMITE DE DERECHOS HUMANOS, *Observaciones finales sobre Colombia*, 5 de mayo de 1997.

²⁴ Ver ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS, COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.84, Doc. 39 rev., de 14 de octubre de 1993, Cap. III.

²⁵ Ver Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos. *Observaciones Finales sobre Colombia*, 5 de mayo de 1997, párrafo 23,

²⁶ NACIONES UNIDAS, CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, junio de 1993, párr. 17.

²⁷ Ver NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, Resolución número 57/219 de 27 de febrero de 2003.

a las funciones de la Fiscalía General de la Nación- con un párrafo, con la pretensión de autorizar la participación de miembros de las Fuerzas Militares, bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General, en el desarrollo de actividades de policía judicial, circunscribiendo su actuación a las conductas de terrorismo.

Es del caso indicar la premura en la presentación de la iniciativa y la falta de cuidado en su redacción, puesto que el proyecto original, al referirse a la modificación del artículo 250, citaba el texto de la norma ya derogada por el Acto Legislativo N° 3 de 2002.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Ponentes: Javier Ramiro Devia Arias, Telésforo Pedraza Ortega, Gina Parody, Zamir Silva y Armando Benedetti, Jesús Ignacio García no suscribió la ponencia.

La ponencia para primer debate publicada en la Gaceta del Congreso número 186 del 6 de mayo de 2003, ajusta el citado error y propone unas adiciones, fundamentalmente dirigidas a establecer controles al uso de las pretendidas facultades.

En este sentido, el pliego de modificaciones sugerido por los ponentes precisa que la ley estatutaria habrá de señalar la forma y condiciones en que las autoridades administrativas podrán restringir tales derechos y agregan un aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación, así como un control judicial posterior dentro de las 36 horas siguientes.

Adicionalmente disponen el informe semestral acerca del uso de las citadas facultades por parte del Gobierno Nacional al Congreso de la República y agregan la posibilidad de que el Congreso promueva moción de censura contra el ministro o ministros que sean responsables políticamente del mal uso que se haya hecho de las atribuciones. De igual forma se prevé la sanción de destitución para los funcionarios de la Procuraduría o del poder judicial que no ejerzan debidamente los controles a que se refieren las normas constitucionales propuestas, sin perjuicio de las demás responsabilidades que se puedan definir.

En cuanto a las facultades de policía judicial para las Fuerzas Militares, contenidas en el párrafo propuesto al artículo 250 de la Carta, el pliego de modificaciones precisa que las unidades especiales, bajo dirección y coordinación del Fiscal, operarán para combatir el terrorismo en aquellos sitios del territorio nacional donde no exista 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. Los ponentes refuerzan la sujeción "sin

excepción" de los miembros de las Fuerzas Militares que integren las unidades especiales a los principios de responsabilidad aplicables a toda persona que desarrolle funciones de policía judicial.

Finalmente, el pliego de modificaciones de los ponentes propone un artículo nuevo conforme al cual las referidas facultades solo tendrán una vigencia temporal de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la ley estatutaria que las desarrolle, con la posibilidad de que el Congreso en pleno pueda prorrogar su vigencia por una sola vez y por el mismo tiempo, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

TEXTO APROBADO EN COMISION PRIMERA DE LA CAMARA - ACTA 21 DEL 7 DE MAYO DE 2003

La Comisión aprobó el texto del pliego de modificaciones propuesto por los ponentes y adicionó una propuesta nueva en relación con el artículo 24 de la Carta, en el sentido de facultar al Gobierno Nacional para establecer la obligación de "llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional".

Dicha facultad no queda sujeta, como las contenidas en los artículos 15, 28 y 250, a ningún límite temporal ni a controles de ningún tipo.

Debe advertirse que, de conformidad con el artículo 5° del proyecto de acto legislativo -que contempla la creación de un artículo nuevo en la Carta-, las referidas facultades de los artículos 15, 28 y 250 solo entrarán a regir por el lapso de tres años una vez entre en vigencia la ley estatutaria que los desarrolle, previsión que no cubre la adición propuesta al artículo 24 de la Constitución; el cual habrá de regir una vez sea promulgado el Acto Legislativo, al tenor del artículo 6° del proyecto.

En este orden de ideas, se faculta directamente por la Carta el control de residencia de los habitantes del territorio nacional por parte del Gobierno Nacional sin que ninguna ley señale los criterios y condiciones para el ejercicio de esta facultad, la cual, se reitera, no se encuentra sujeta a ningún límite temporal ni a control judicial.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CAMARA

Radicada la ponencia para segundo debate, los ponentes únicamente ajustan el texto aprobado en primer debate, en el sentido de adicionar la modificación introducida al artículo 24 de la Carta, con objeto de que una ley estatutaria regule la facultad atribuida al Gobierno Nacional.

ANALISIS DE LA PROPUESTA

1. Combate al terrorismo

La reforma constitucional propuesta introduce el concepto de terrorismo como

elemento que autoriza la limitación de los derechos fundamentales a la intimidad -privacidad de comunicaciones y correspondencia-, a la libertad y a la libertad de circulación y residencia, por parte de las autoridades administrativas. Es decir, la regla que pone en manos de un tercero imparcial -el juez- la limitación de derechos fundamentales de conformidad con la ley, cede por vía supuestamente excepcional para facultar a las autoridades administrativas a estas restricciones, únicamente sobre la base del concepto de terrorismo.

La primera pregunta que debe hacerse el intérprete, es a cuál concepto de terrorismo se está refiriendo la reforma constitucional. La reforma no proporciona una definición de terrorismo. ¿Se trata acaso de la constitucionalización del tipo penal de terrorismo previsto en el Código Penal? ¿O por el contrario se pretende recoger alguno de los diversos conceptos sobre los que a nivel internacional no se ha logrado aún consenso? Como se evidenciará a continuación, se trata de una cláusula abierta que da lugar a imprevisibles consecuencias en perjuicio de los derechos y libertades fundamentales de todos los colombianos.

2. Indefinición del terrorismo en el ámbito internacional

Desde comienzos del siglo XX la comunidad de naciones, advertida de fenómenos transnacionales capaces de amenazar valores e intereses de carácter planetario, ha procurado estructurar documentos con carácter vinculante, que faciliten contrarrestar y combatir estos fenómenos de violencia indiscriminada. Más de un siglo ha transcurrido, sin que a la postre haya sido posible encontrar unanimidad alrededor de una definición de este fenómeno.

Claramente ha resultado más productivo lograr consenso alrededor de determinados actos que se estiman terroristas, como puede inferirse de las diversas convenciones y pactos internacionales que pretenden combatir alguno o algunos de estos ejemplos de actos terroristas. Tal es el caso, en el ámbito de la Organización de Naciones Unidas, de las convenciones sobre delitos cometidos a bordo de aeronaves (Tokio, 1963), secuestro de aeronaves (La Haya, 1960), atentados contra la seguridad de aeronaves (Montreal, 1971), prevención y castigo de crímenes de personas protegidas internacionalmente incluidos los agentes diplomáticos (Nueva York, 1979), protección física de materiales nucleares (Viena, 1980), atentados contra los aeropuertos (Montreal, 1988), contra la navegación marítima (Roma, 1988), las plataformas petrolíferas (Roma, 1988), la supresión de atentados terroristas mediante

bomba (1997) y la supresión de la financiación del terrorismo (1999).

Hasta la fecha, la única definición abstracta, global y vigente para darles un carácter criminal a las acciones terroristas se encuentra en el artículo 2, párrafo 1 de la Convención Internacional de las Naciones Unidas para la Supresión de la Financiación del Terrorismo, donde confluyen tres elementos: (i) la utilización de violencia indiscriminada contra personas, (ii) una delimitación de las personas objetivo contra quienes la utilización de la violencia puede ser punible, y (iii) una finalidad política calificada de intimidación o acciones forzadas contra una población entera, o contra órganos del Estado u organizaciones internacionales. Sin embargo, es una definición que se limita al marco concreto de la lucha contra la financiación del terrorismo y se basa en definiciones y conceptos extremadamente amplios.

Desde el año 2000 se adelanta el esfuerzo más ambicioso por lograr una definición universal, cual es el proyecto de Convención General sobre Terrorismo Internacional de Naciones Unidas. Precisamente la demora en la aprobación de la Convención radica en la discusión sobre las definiciones. La definición de terrorismo (artículo 2º) del quinto borrador suscita aún numerosas observaciones de fondo, tanto de grupos de países como de organismos no gubernamentales de derechos humanos.

Particularmente, desde la perspectiva de los derechos humanos, preocupa la vaguedad de los criterios incluidos en la definición (daño severo, pérdida económica mayor, naturaleza o contexto, credibilidad y seriedad). Igualmente, se critica que la Convención reduzca el marco de las leyes de la guerra, en punto de actos criminales cometidos en desarrollo de un conflicto interno. También se critica que la Convención genera un vacío que permitiría a las fuerzas armadas, en tiempo de paz, cometer actos de terrorismo contra la población de un país, vacío que no sería cubierto por la Convención ni por el derecho internacional humanitario.

Por otra parte, en el ámbito interamericano, la Convención Interamericana contra el Terrorismo -que aún no ha sido ratificada por Colombia- tampoco define el terrorismo y se limita a referir en su artículo segundo los diversos convenios internacionales de carácter sectorial que tipifican algunos actos terroristas.

Vale la pena señalar que la Convención, en su artículo 15, confirma que la lucha contra el terrorismo se debe emprender respetando el derecho nacional e internacional, los derechos humanos y las instituciones democráticas, de manera que la constitucionalidad, las libertades y los

valores democráticos, componentes básicos para la lucha exitosa contra el terrorismo, se mantengan en el hemisferio.

En el ámbito europeo, el Consejo aprobó en abril de 2002 un protocolo a la Convención Europea contra el Terrorismo. Ni la Convención ni el Protocolo definen el terrorismo, sino que acogen los diversos actos terroristas tipificados en las convenciones del sistema de Naciones Unidas. Con la aprobación del Protocolo, "la preocupación institucional condujo a generalizar la mención al equilibrio en todos los documentos que anunciaban medidas antiterroristas, como reconocimiento del debate entre seguridad y libertad que se instaló en la sociedad europea"¹. Y debe advertirse que la UE se ha mantenido distante tanto de las medidas de "militarización" de la respuesta adoptada por EE.UU. -incluido el recurso a tribunales y procedimientos militares para juzgar a terroristas-, como a las relativas al sistema de información y prevención antiterrorista -que fomenta el control de sus ciudadanos por sus vecinos y proveedores- o a la Ley Patriótica de 2001-que permite al Gobierno de EE.UU. detener a sospechosos por tiempo indefinido, realizar registros sin orden judicial o interferir las comunicaciones entre detenidos y sus abogados, entre otras medidas-.²

Queda así claro que la fórmula de "terrorismo" definida como presupuesto de objeto y control de las facultades excepcionales atribuidas a autoridades administrativas en la reforma constitucional propuesta no encuentra una definición en el concierto internacional.

De ahí que la ausencia de referentes claros que precisen el concepto permita la aplicación de una fórmula vaga como fuente y límite para la limitación de las libertades y derechos fundamentales y autorice la intromisión arbitraria de las autoridades administrativas, en desmedro no sólo de su núcleo esencial, sino de su misma existencia.

3. El tipo penal de terrorismo

Si la pretensión es la de elevar a rango constitucional la tipificación -que no definición- del delito de terrorismo que contiene el Código Penal, se llega necesariamente a la misma conclusión: girar un cheque en blanco para la intromisión de las autoridades administrativas en los derechos y libertades fundamentales de las personas, con la agravante de desconocer así el rol de la norma constitucional como derrotero estatal y social con vocación de permanencia.

El Código Penal vigente (Ley 599 de 2000) incorpora en su Título XII, relativo a los delitos contra la seguridad pública, el tipo penal de "terrorismo" (art. 343), conforme al cual incurre en este tipo "[E] 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, proceso amiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos...". Igualmente, incurre en esta conducta, con una pena menor, quien provoque el estado de zozobra o terror mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, casete o escrito anónimo.

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...*"³.

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 solo 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 corres-

1 Félix Arteaga "La cooperación antiterrorista en la Unión Europea: antes y después del 11-S". Memorias del Seminario Internacional "Seguridad y Libertades Individuales- organizado por La Defensoría del Pueblo con el apoyo de la GTZ, noviembre 19, 20 y 21 de 2002.

2 Félix Arteaga. *Ibid.* P. 20.

3 Salvamento de Voto, CSJ. Auto de diciembre 14/94. M. Jorge Enrique Valencia M.

pondencia? ¿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?

En materia de derechos fundamentales, las restricciones deben ser precisas y concretas, constituir la excepción y no la regla, ser necesarias y proporcionadas y limitarse a lo que exija estrictamente la situación que demande su limitación, de tal forma que no se desconozca su núcleo esencial, ni se hagan nugatorios estos derechos para la generalidad de la población. No sobra advertir que estos son los mismos criterios que se advierten en los niveles de equilibrio entre la salvaguardia de la seguridad interior y el cumplimiento de los instrumentos y obligaciones internacionales de protección de derechos adoptados por la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo internacional.

La amplitud y vaguedad del concepto de terrorismo conduce a autorizar la intromisión arbitraria sobre los derechos y libertades públicas, en franca contradicción con los principios y las reglas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos incorporados al orden interno colombiano (Pacto de Derechos Civiles y Políticos, art. 17-1, Convención Americana, art. 11.2).

Finalmente, debe recordarse que tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 74 de 1968), como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley 16 de 1972) solo autorizan la suspensión de las obligaciones contraídas en virtud de tales convenios en casos excepcionales, cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, para dictar disposiciones en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, siempre y cuando tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que impone el derecho internacional (artículo 4 del Pacto y 27 de la Convención).

La reforma constitucional propuesta, al no exigir declaratoria de excepcionalidad, al no limitarse a las exigencias de la situación y al autorizar la suspensión de los derechos y libertades con carácter permanente (3 a 6 años), constituye un claro desconocimiento de dichos tratados.

4. Otorgamiento de funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares

La Defensoría del Pueblo se ha manifestado en forma reiterada en contra de estas facultades. La objeción fundamental radica en que los

miembros de las Fuerzas Militares que se asignen a las unidades especiales de policía judicial, bajo dirección y coordinación del Fiscal General, continúan vinculados jerárquicamente a las Fuerzas Militares, situación que les impide cumplir con el requisito fundamental de la imparcialidad que se requiere para cumplir con las funciones de policía judicial, lo que imposibilita el cabal cumplimiento del postulado constitucional que prescribe que los entes públicos que desarrollen funciones de policía judicial actúen exclusivamente "bajo la responsabilidad y dependencia funcional" de la Fiscalía General de la Nación.

Es por lo anterior que en numerosas ocasiones los distintos organismos internacionales de derechos humanos han criticado la pretensión de asignar funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares y han recomendado al Estado colombiano a no persistir en esta intención, recomendaciones que se desconocen con la propuesta contenida en el artículo 4° del proyecto de reforma constitucional⁴.

La pretensión de la reforma de someter a los miembros de las Fuerzas Militares a la "dirección y coordinación" de la Fiscalía General de la Nación, así como al régimen de responsabilidad aplicable a los funcionarios civiles que ejercen funciones de policía judicial, no resulta suficiente para desvirtuar su condición de militares y su sujeción al mando y a la normatividad militar.

Pero además, la función constitucional de las Fuerzas Militares, según la cual "*tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional*" (CP, art. 217) inhibe igualmente la garantía de imparcialidad que demanda la actividad judicial del recaudo probatorio.

Las actuaciones de los miembros de las Fuerzas Militares en Colombia se encaminan prácticamente en un 100% a combatir por la vía de las armas a las personas u organizaciones que tienen por objeto subvertir el orden constitucional, consideradas hoy, tanto nacional como internacionalmente, como organizaciones terroristas. Esa es su función y mal haría la Nación en distraerlas de esa función vital. Diariamente somos informados de la insuficiencia numérica de nuestras Fuerzas Armadas para contrarrestar la grave amenaza que se cierne sobre nuestra organización estatal y social. Incluso, el Estado colombiano ha tenido que recurrir al establecimiento de impuestos extraordinarios con objeto de financiar el aumento del pie de fuerza que demanda la confrontación interna. Esta circunstancia desvirtúa por sí sola la conveniencia de la reforma.

Adicionalmente, el hecho de que los miembros de las Fuerzas Militares participen en la confrontación armada y sean preparados para ella les resta la objetividad necesaria que demanda la función básica de la actividad judicial del Estado, cual es el recaudo del acervo probatorio para desvirtuar la presunción de inocencia de los individuos a los que se les imputa una conducta delictiva, situación que conduce a desconocer el principio de imparcialidad e independencia que caracteriza a la actividad judicial, al tenor de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia (Pacto, art. 14 y Convención, art. 8).

No puede dejarse de advertir que la función de policía judicial es de carácter técnico y científico, lo que demanda la preparación adecuada y la especialidad de los funcionarios que la desarrollan, preparación y especialidad de la que carecen los miembros de las Fuerzas Militares.

Aquí radica otra inconsecuencia del proyecto: bajo el propósito de lograr mayor efectividad en la lucha contra una delincuencia altamente organizada y tecnificada, se demerita la capacidad y preparación de la labor de la policía judicial, columna vertebral de la efectiva judicialización de la criminalidad.

Esta circunstancia lleva a la Defensoría a advertir adicionalmente sobre un argumento de conveniencia de altísima sensibilidad. El terrorismo, está claro, ha dejado de ser un fenómeno local para convertirse en una circunstancia de carácter transnacional, que impone a los Estados adelantar niveles de cooperación inimaginables hace algunos años, para hacer frente común contra estos delincuentes.

El caso colombiano no es una excepción y se nos impone el reto de abrir canales de cooperación eficaces para luchar en todos los frentes contra este fenómeno, canales de cooperación en los cuales el factor confianza en las instituciones policiales y judiciales y de sus agentes tiene un carácter decisivo. La cooperación internacional, como lo demuestra el caso europeo, solo es posible en la medida en que se logre acordar un conjunto de definiciones, procedimientos y prácticas comunes entre las instituciones de los distintos países, que permitan alterar los prejuicios seculares y la falta de confianza entre sistemas policiales y

4 Entre otras: Declaración de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas del 25 de abril de 2003. Informe del Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias del 6 de febrero de 1989, Informe de los relatores especiales sobre tortura y ejecuciones extrajudiciales de 1995, Informe del Relator Especial de la Independencia de Jueces y Abogados de 1998, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia del 24 de febrero de 2003.

judiciales distintos. La reforma constitucional propuesta crea un abismo que nos separa de esa posibilidad.

4. La moción de censura

Finalmente, debe hacerse referencia a la regulación de la moción de censura que se incorpora en los textos de los artículos 1° y 3° del proyecto de acto legislativo. En ellos se radica en el Congreso la titularidad para proponer la moción de censura en contra de los ministros que resulten políticamente responsables por el mal uso de las facultades que confiere la reforma constitucional propuesta.

El artículo 135 de la Carta señala como facultades de cada Cámara la de proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias

del cargo (num. 9). Se trata de una facultad general que puede tener lugar respecto de cualquier atribución o deber de cada cartera ministerial y que no requiere norma adicional para su efectividad. La regulación introducida en la reforma es, por tanto, superflua e innecesaria, y paradójicamente trastocaría su eventual eficacia, toda vez que al dejar de ser facultad de cada Cámara para pasar a ser del Congreso en el caso previsto en los artículos de la reforma citados, se exigiría que la proposición de censura provenga de miembros de ambas corporaciones.

La referencia a esta institución en la reforma propuesta, no solo es innecesaria, sino que implica un menoscabo a la trascendental función de control político que es de la esencia del Congreso de la República.

En virtud de los argumentos expuestos, la Defensoría solicita al honorable Congreso de la República archivar esta iniciativa.

Eduardo Cifuentes Muñoz.

Defensor del Pueblo.

Siendo las 4:30 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes 10 de Junio a las 11:00 a.m.

El Presidente,

Germán Vargas Lleras.

El Vicepresidente,

Andrés González Díaz.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.