



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XII - Nº 613

Bogotá, D. C., lunes 24 de noviembre de 2003

EDICION DE 4 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
(SEGUNDA VUELTA)
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NUMERO 015 DE 2003 SENADO, 223 DE 2003
CAMARA**

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

Honorable Senador

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Honorable Senador:

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

I. Contenido del proyecto

El proyecto de acto legislativo para enfrentar el terrorismo, que ha cumplido ya las tres cuartas partes de su trámite legislativo, ha sido objeto de amplio debate en este foro democrático.

Sus medidas pretenden fortalecer las instituciones del Estado para que puedan librar con mayor éxito la lucha contra el flagelo del terrorismo, que mantiene en estado de zozobra y causa profundos daños a toda la población nacional.

La primera medida, referente a la posibilidad de realizar interceptación de comunicaciones con orden judicial posterior, se encuentra ya prevista en nuestra Constitución Política, en virtud de la reforma adelantada a través del Acto legislativo número 03 de 2003. Mediante esta propuesta se pretende que una Ley

Estatutaria precise el marco y las autoridades que podrán aplicarla, en todo caso con aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación, para garantizar la protección de los intereses y derechos fundamentales de la ciudadanía.

La segunda, sobre la creación de un informe de residencia, otorga al Gobierno Nacional la posibilidad de establecer un registro de residencia en el territorio nacional, cuya aplicación y ejercicio deberá ser precisado en la ley estatutaria que regule la materia.

La tercera medida, que dispone la posibilidad de realizar detenciones con orden judicial posterior, también es conocida por nuestro sistema jurídico, en la medida en que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-024 de 1994, precisó que "... el inciso segundo del artículo 28 (Constitucional) transcrito en el numeral anterior establece una excepción al principio de la estricta reserva judicial de la libertad, puesto que consagra la atribución constitucional administrativa para detener preventivamente a una persona hasta por 36 horas...". El acto legislativo que en esta ponencia nos ocupa busca, como con el punto anterior, que el ejercicio de esta posibilidad se cumpla en el estricto escenario que señale una ley estatutaria en la que se indiquen las autoridades y las reglas bajo las cuales deba operar.

La cuarta medida corresponde a la creación de unidades especiales de policía judicial en la Fiscalía General de la Nación, que operarán bajo la dirección y coordinación de esta entidad, y de las cuales formarán parte miembros de las Fuerzas Militares, en aquellos lugares del territorio nacional en los que no se cuente con funcionarios ordinarios de policía judicial, dada la situación de orden público que atraviesa la nación.

II. Atención a los convenios internacionales

El tema de la supuesta transgresión a los convenios y acuerdos internacionales en la que incurriría el país, en caso de aprobar las medidas que se proponen mediante el presente acto legislativo, ha

sido objeto de amplio debate y discusión en las diversas instancias del trámite legislativo que ha cumplido la iniciativa de reforma constitucional. En las diversas ponencias que se han presentado se ha analizado este punto también con amplitud. Sin embargo, consideramos necesario hacer nuevamente mención al mismo.

En primer lugar, y como se ha dejado ya claro en otras ponencias, las medidas en discusión plantean la *restricción* de algunos derechos consagrados en la Carta Política, mas no la *suspensión* de los mismos, dado que estos dos términos corresponden a circunstancias y situaciones completamente distintas. Ello, a pesar del error terminológico del artículo 214 de la Carta Política, en el que se indica que no podrán *suspenderse* los derechos humanos ni las libertades fundamentales durante un estado de excepción, contrariando los conceptos del derecho internacional, que otorga precisamente esa facultad a un Estado para conjurar un estado de excepción o de crisis.

En efecto, la suspensión de un derecho significa, en el marco del derecho internacional, la respuesta del Estado a una situación de especial alteración del orden que puede atenderse mediante la imposición de esa medida de suspensión, durante el tiempo que se requiera para conjurar la crisis. Según ello, su aplicación debe ser exclusivamente temporal y directamente relacionada con la situación que debe atender. Adicionalmente, en este escenario se encuentran ciertos derechos—los denominados del “núcleo duro”—que no pueden ser suspendidos (como es el caso del derecho a la vida, al nombre, a la nacionalidad, etc.—artículo 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos—).

La restricción, en cambio, tiene solamente una pauta a seguir: no afectar el núcleo fundamental del derecho en cuestión. No hay entonces limitaciones de tiempo, ni de derechos (más que aquella que indique la naturaleza del mismo), ni la exigencia de atender a situaciones de emergencia. La normativa internacional permite al Estado, en todo momento y en todo tiempo, la limitación o restricción de derechos, siempre y cuando no se afecte su núcleo fundamental.

Lo que propone este acto legislativo es la restricción de algunos derechos para fortalecer las instituciones y dotarlas de herramientas útiles y necesarias en la lucha contra el terrorismo. No se está planteando por ende la suspensión de tales garantías constitucionales, de manera que no se está transgrediendo ninguna de las disposiciones internacionales, las cuales hacen referencia exclusiva a dicho término.

En efecto, el artículo 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, señala:

“Artículo 4°.

1. *En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.*

2. *La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6°, 7°, 8° (párrafos 1 y 2°), 11, 15, 16 y 18.*

3. *Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de **suspensión** deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la **suspensión**. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal **suspensión**.” (Subraya fuera del texto)*

Así mismo, el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José, determina:

“Artículo 27. **Suspensión** de Garantías

1. *En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, **suspendan** las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.*

2. *La disposición precedente no autoriza la **suspensión** de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3° (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4° (Derecho a la Vida); 5° (Derecho a la Integridad Personal); 6° (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9° (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.*

3. *Todo Estado parte que haga uso del derecho de **suspensión** deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya **suspendido**, de los motivos que hayan suscitado la **suspensión** y de la fecha en que haya dado por terminada tal **suspensión**.” (Subraya fuera del texto)*

En conclusión, el sistema internacional de protección de derechos humanos es claro al imponer requisitos para permitir la “suspensión” de los derechos, pero no hace referencia alguna a la “limitación” o “restricción” de los mismos, asunto del resorte exclusivo de cada Estado y de su funcionamiento propio.

Tampoco se puede hablar de violación a la normativa internacional al proponer la inclusión de miembros de las fuerzas militares en unidades especiales de policía judicial coordinadas y dirigidas por un fiscal, por cuanto lo que han reiterado en diversas oportunidades los organismos internacionales es que los civiles no deben ser en ningún caso investigados ni juzgados por la justicia penal militar, dados sus diversos principios y parámetros de investigación y juzgamiento. Y es que este punto no se está tocando de ninguna forma. No está planteando esta reforma que los civiles vayan a los tribunales penales militares, ni que sean investigados o juzgados por fiscales o por jueces de la justicia penal militar, ni que se les aplique el Código Penal Militar, ni que sean detenidos en sus prisiones. Lo que se propone es única y exclusivamente que la Fiscalía General de la Nación pueda incorporar a sus unidades especiales de policía judicial miembros de las fuerzas armadas, para que presten su apoyo en el

cumplimiento de las labores de policía judicial en aquellos lugares del territorio nacional donde no puede contar con los funcionarios ordinarios de policía judicial.

Sobre el tema del registro de residencia vale la pena reiterar lo ya indicado en diversas oportunidades. Con esta medida no se está suspendiendo, ni restringiendo siquiera, el derecho a la libre circulación ni a la libre fijación de residencia. Lo único que establece la medida es la obligación al ciudadano de informar el lugar de residencia a las autoridades.

En síntesis, el acto legislativo que en este debate nos ocupa está en el marco de la normativa internacional, cumple con los requerimientos que en numerosas oportunidades han realizado los organismos internacionales a nuestro país sobre el control del terrorismo, y atiende lo dispuesto en el artículo 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José):

“Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos.

(...)

*2. Los derechos de cada persona están **limitados** por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.”*

III. El pliego de modificaciones

Los Senadores abajo firmantes proponemos a la Comisión Primera de esta Cámara Legislativa un pliego de modificaciones al texto del Proyecto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, para ajustar algunos puntos que consideramos de fundamental atención:

- En los artículos 1° y 3° retornamos a las 36 horas que se disponían en los textos anteriores para ejercer el control judicial posterior sobre la interceptación de las comunicaciones y sobre la detención, y eliminamos la posibilidad de prorrogar este término.

La propuesta se fundamenta básicamente en el respeto al derecho del *habeas corpus* previsto en el artículo 30 de la Constitución Política, margen que en todo caso haría inviable la extensión del período de detención sin control judicial propuesto por la Cámara de Representantes.

- En el artículo 4° se modifica el término “podrá conformar” por “conformará”, para hacer imperativa a la Fiscalía General de la Nación la creación de estas unidades especiales con miembros de las Fuerzas Militares, en las condiciones y circunstancias precisadas por la misma norma y por la Ley Estatutaria.

- En el artículo 5°, sobre la vigencia de las normas, se incluye un párrafo en el cual se indican los aspectos que debe incluir el Gobierno Nacional en el reglamento transitorio que dictará mientras es expedida la ley estatutaria requerida para la aplicación de las mismas.

Se pretende con esta adición, que el Ejecutivo atienda los lineamientos y parámetros que han orientado el trámite de la presente iniciativa de reforma constitucional, y que corresponderán a aquellos que se incluyan en la ley estatutaria de la que se ocupará el Legislativo próximamente.

Se acoge, en este mismo artículo, la propuesta incluida por la Plenaria de la Cámara de Representantes, de limitar a cuatro años la aplicación de estas medidas, y de exigir que su prórroga sea aprobada por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de la República.

IV. Proposición

Dese primer debate (segunda vuelta) al Proyecto de acto legislativo número 015 de 2003 Senado, 223 de 2003 Cámara, “por medio de la cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo” con el pliego de modificaciones adjunto.

Cordialmente,

Rafael Pardo Rueda, Carlos Holguín Sardi, José Renán Trujillo,

Senadores de la República.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NUMERO 223 DE 2003 CAMARA, 015 DE 2003 SENADO
por medio de la cual se modifican los artículos 15, 24, 28
y 250 de la Constitución Política de Colombia
para enfrentar el terrorismo.**

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

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

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

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptados o registrados mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. Una ley estatutaria reglamentará la forma y condiciones en que las autoridades que ella señale, sin previa orden judicial, puedan restringir este derecho, con aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación y control judicial posterior dentro de las **treinta y seis (36)** horas siguientes, exclusivamente para casos de terrorismo. Al iniciar cada período de sesiones el Gobierno rendirá informe al Congreso sobre el uso que se haya hecho de esta facultad. Los funcionarios que abusen de las medidas a que se refiere este artículo incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

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

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

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

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

Artículo 3°. El artículo 28 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni

detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, para que éste adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley.

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

Una ley estatutaria reglamentará la forma en que, sin previa orden judicial, las autoridades que ella señale puedan realizar detenciones, allanamientos 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 esta facultad. Los funcionarios que abusen de las medidas a que se refiere este artículo incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar”.

Artículo 4°. El artículo 250 de la Constitución Política tendrá un párrafo segundo del siguiente tenor:

“Parágrafo 2°. Para combatir el terrorismo y los delitos contra la seguridad pública, 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 **conformará** unidades especiales de Policía Judicial con miembros de las Fuerzas Militares, las cuales estarán bajo su dirección y coordinación. Para el desarrollo de las labores propias de esta función, los miembros de la Unidad pertenecientes a las fuerzas militares se regirán, sin excepción, por los mismos principios de responsabilidad que los demás miembros de la unidad especial”.

Artículo 5°. *Vigencia.* Las adiciones a la Constitución Política efectuadas mediante el presente acto legislativo empezarán a regir a partir de su promulgación. Las facultades especiales a las cuales se refieren los artículos primero, segundo y tercero del mismo podrán ser ejercidas con estricta observancia de lo dispuesto en ellos y de acuerdo con el reglamento que de forma transitoria expida el Gobierno Nacional.

En este reglamento el Gobierno deberá precisar, como mínimo, los siguientes aspectos: que las autoridades que podrán ejecutar las facultades previstas en los artículos 1° y 3° no podrán ser de rango inferior a comandantes de brigada o directores de departamento de policía, las autoridades que podrán dar aplicación al informe de residencia y la posibilidad de hacerlo en todo o en parte del territorio nacional, y el procedimiento que deberá atenderse para el ejercicio de las medidas previstas en el presente acto legislativo.

El Gobierno tendrá un plazo máximo de tres meses a partir de la aprobación de este Acto Legislativo para presentar el proyecto de ley estatutaria que desarrolle esta reforma. Incumplido dicho término las facultades del Gobierno cesan de inmediato.

Las funciones a que se refieren los artículos 15 inciso 3°, 28 inciso 2° y el párrafo 2° del artículo 250 que se introducen por el presente acto legislativo se conferirán por el término de cuatro (4) años prorrogables por la mayoría absoluta del Congreso de la República.

Cordialmente,

Rafael Pardo Rueda, Carlos Holguín Sardi, José Renán Trujillo,

Senadores de la República.