



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO I - No. 13

Santafé de Bogotá, D. C., martes 4 de agosto de 1992

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SILVERIO SALCEDO MOSQUERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO PLENO

ORDEN DEL DIA

para la sesión ordinaria de hoy martes 4 de agosto de 1992, a las 3:00 p. m.

I

LLAMADO A LISTA DE LOS HONORABLES SENADORES

IV

LECTURA Y APROBACION DEL ACTA

II

LLAMADO A LISTA DE LOS HONORABLES REPRESENTANTES

LO QUE PROPONGAN LOS HONORABLES CONGRESISTAS, LOS
SEÑORES MINISTROS DEL DESPACHO
Y ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO

III

ELECCION DE DESIGNADO A LA PRESIDENCIA DE LA
REPÚBLICA, SEGUN LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 15
TRANSITORIO DE LA CONSTITUCION POLITICA Y LAS
NUEVAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS DEL CONGRESO
DE LA REPUBLICA (LEY 5ª DE 1992, ARTICULO 25
PERMANENTE Y 1º DE LAS NORMAS TRANSITORIAS)

El Presidente del Congreso,

JOSE BLACKBURN CORTES

El Vicepresidente del Congreso,

CESAR PEREZ GARCIA

El Secretario del Congreso,

Pedro Pumarejo Vega.

El Subsecretario del Congreso,

Silverio Salcedo Mosquera.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 91 DE 1992

por la cual se regula la materia de los
Estados de Excepción.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I

Disposiciones generales.

Artículo 1º **Ambito de la ley.** La presente
ley estatutaria regula los Estados de Guerra
Exterior y de Conmoción Interior.

Artículo 2º **Objeto de la ley.** La presente ley
tiene por objeto regular las facultades atribuidas al Gobierno durante tales Estados de Excepción. Estas facultades solamente serán utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes.

La ley también tiene por objeto regular los controles políticos, legales y judiciales al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno, así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales.

Artículo 3º **Prevalencia de tratados internacionales.** Los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia prevalecen en el orden interno, de conformidad con el artículo 93 de la Constitución. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, como lo establece el numeral 2 del artículo 214 de la Constitución.

Artículo 4º **Derechos que no pueden ser suspendidos.** De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los

Estados de Excepción no podrán ser suspendidos: el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y a no ser torturado, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos, la libertad de conciencia, la libertad de religión, el principio de legalidad y de irretroactividad de la ley penal, el derecho a elegir, a ser elegido y a acceder a cargos públicos, el derecho a contraer matrimonio y el derecho a la protección de la familia, los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles, el derecho a la nacionalidad. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Artículo 5º Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Artículo 6º Necesidad. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que diéron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción correspondiente.

Artículo 7º Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leves deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Artículo 8º Proporcionalidad. La limitación de los derechos durante los Estados de Excepción deberá ser proporcional a la gravedad de las circunstancias.

CAPITULO II

Del Estado de Guerra Exterior.

Artículo 9º Definición. Para alcanzar los fines señalados en el artículo 212 de la Constitución Política, el Presidente, con la firma de todos los ministros, una vez haya obtenido la autorización del Senado para la declaratoria de guerra, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior.

El decreto que declare el Estado de Guerra Exterior deberá expresar los motivos que justifican la declaración.

Artículo 10. Caso de agresión. Informe al Congreso. Cuando sea necesario repeler una agresión externa el Presidente podrá declarar el Estado de Guerra Exterior, sin autorización previa del Senado.

Si el Congreso no se halla reunido, se reunirá por derecho propio dentro de los tres días siguientes a la declaratoria del Estado de Guerra Exterior y el Gobierno le rendirá inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaratoria y las medidas que se hubieren adoptado para repeler la agresión.

Artículo 11. Poderes generales. En virtud de la declaración del Estado de Guerra Exterior, el Presidente asumirá los poderes estrictamente necesarios para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

Tales poderes incluyen las facultades señaladas en esta ley para el Estado de Guerra Exterior y las propias del Estado de Comoción Interior.

Artículo 12. Propiedad. De conformidad con el artículo 59 de la Constitución, el Gobierno Nacional podrá decretar expropiaciones sin indemnización previa, cuando sea necesario para atender los requerimientos de la guerra.

Los bienes inmuebles sólo podrán ser temporalmente ocupados para atender las necesidades de la guerra o para destinar a ella sus productos.

El decreto legislativo que consagre estas medidas señalará el procedimiento judicial mediante el cual la Jurisdicción Contencioso-Administrativa fijará el monto de la indemnización ocasionada por motivo de la expropiación y establecerá la manera de asegurar la responsabilidad del Estado.

Artículo 13. Cortes Marciales. Durante el Estado de Guerra Exterior, el Gobierno podrá señalar aquellos delitos cometidos por civiles, que quedan sometidos durante su vigencia, a la Justicia Penal Militar, así como el procedimiento y los lugares del territorio donde esto sea indispensable para la cumplida administración de justicia. Esta facultad sólo podrá ejercerse cuando la justicia ordinaria, de hecho por la naturaleza y la gravedad del conflicto armado, no esté en capacidad de conocer de ellos con plena independencia.

A la Justicia Penal Militar, en estos casos, se le aplicará los principios rectores de la justicia, consagrados en la Constitución.

En estos casos, los fallos proferidos por la Justicia Penal Militar, serán revisables por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el procedimiento señalado en el decreto legislativo correspondiente.

Artículo 14. Medios de comunicación. El Gobierno podrá prohibir a los medios de comunicación la divulgación de informaciones que puedan entorpecer el eficaz desarrollo de las operaciones de guerra, colocar en peligro la vida de personas o claramente mejorar la posición del enemigo.

También podrá ordenar que solamente se divulgue la información sobre los acontecimientos relacionados con la guerra, publicada en boletines oficiales.

Sólo se podrá suspender emisiones de radio y televisión y proyecciones cinematográficas que puedan afectar en forma grave e inminente el eficaz desarrollo de las operaciones de guerra, que hagan su apología o sean propaganda en beneficio del enemigo.

El Gobierno podrá, por intermedio del Ministerio de Comunicaciones, imponer multas hasta de mil salarios mínimos o recobrar en favor del Estado, el dominio pleno de algunas o de todas las frecuencias o canales de radiodifusión explotadas por particulares, cuando éstos violen las prohibiciones de que trata el presente artículo.

Igualmente, el Gobierno podrá utilizar directamente dichos canales o frecuencias cuando lo considere necesario.

Estas disposiciones se adoptarán mediante decreto legislativo sometido al control de la Corte Constitucional, la cual podrá suspenderlo provisionalmente en un plazo máximo de 48 horas, sin perjuicio del control definitivo que ejercerá dentro de los plazos establecidos en la Constitución.

Artículo 15. Limitaciones a la libertad de movimiento y residencia. El Gobierno podrá delimitar zonas de confinamiento y dictar las condiciones de permanencia en las mismas. En este caso, se deberá llevar un registro público de las personas que se encuentren en estas zonas, en el que se deberá anotar la orden y la fecha de ingreso. El Ministerio de Gobierno deberá enviar semanalmente copia actualizada de este registro al Procurador General de la Nación.

El Gobierno deberá proveer los recursos necesarios para el cumplimiento de estas medidas y, particularmente, de las referidas a viajes, alojamiento y manutención de la persona afectada.

Artículo 16. Movilización nacional. Durante el Estado de Guerra, el Gobierno podrá decretar la movilización nacional en forma total o parcial, para adecuar a las necesidades de la guerra los recursos humanos, económicos, materiales y servicios requeridos para enfrentar la agresión.

Cuando la naturaleza y el alcance del conflicto así lo determinen, el Gobierno podrá decretar la movilización militar, caso en el cual la Fuerza Pública, la Defensa Civil y los organismos de seguridad del Estado, serán apoyados con todos los medios disponibles de la Nación, a fin de garantizarles los recursos humanos, materiales y servicios requeridos para enfrentar la agresión.

Artículo 17. Servicio militar obligatorio. El Gobierno podrá modificar las normas ordinarias que regulan el servicio militar obligatorio.

Artículo 18. Informes al Congreso. Mientras subsista el Estado de Guerra Exterior, el Gobierno deberá rendir, periódicamente, informes motivados al Congreso sobre las medidas legislativas adoptadas, su aplicación y la evolución de los acontecimientos.

Artículo 19. Reformas o derogatorias por el Congreso. El Congreso podrá reformar o derogar, en cualquier tiempo, los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante el Estado de Guerra Exterior, con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra Cámara.

Durante los debates, el Congreso podrá invitar al Presidente y éste podrá presentarse o enviar un mensaje para explicar la necesidad de las medidas adoptadas que se pretende derogar o reformar.

El Presidente podrá objetar por inconveniencia o por inconstitucionalidad, los proyectos de ley reformativos o derogatorios de los decretos legislativos, dentro de los plazos y con los efectos establecidos en la Constitución.

En ningún caso, las disposiciones derogadas por el Congreso podrán ser reproducidas posteriormente por el Gobierno, durante la vigencia del Estado para el cual fueron dictadas, salvo que el Congreso expresamente lo faculte para hacerlo.

CAPITULO III

Del Estado de Comoción Interior.

Artículo 20. Definición. Cuando se presente una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la conveniencia ciudadana, que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, de conformidad con el artículo 213 de la Constitución, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros podrá declarar el Estado de Comoción Interior.

El decreto declarativo determinará el ámbito territorial de la Comoción Interior y su duración, que no podrá exceder de 90 días.

Artículo 21. Poderes generales. En virtud de la declaración del Estado de Comoción Interior, el Gobierno podrá suspender las leyes compatibles con dicho Estado y tendrá los poderes estrictamente necesarios para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Estos poderes incluyen las facultades constitucionales y las consagradas en la presente ley.

Artículo 22. Facultades de la Policía Nacional. En los casos en que se faculte a la Policía Nacional para adoptar las medidas a las cuales se refieren los literales del artículo siguiente, las órdenes deberán provenir de la máxima autoridad del cuerpo de policía en el correspondiente lugar del territorio nacional. En todo caso, la orden no podrá provenir de una autoridad de rango inferior al de Comandante del Distrito.

El Ministro de Gobierno podrá designar delegados en tales territorios, los cuales deberán enviar un informe motivado al Ministerio de Gobierno sobre las acciones realizadas y sus resultados.

En todo caso, las medidas adoptadas serán revisadas por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de conformidad con el procedimiento establecido en el decreto legislativo correspondiente.

Artículo 23. Facultades. Durante el Estado de Comoción Interior el Gobierno tendrá, además, la facultad de adoptar las siguientes medidas:

a) Limitar o prohibir la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, cuando puedan obstruir la acción de la fuerza pública y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, mediante documento especial.

También podrá imponer el toque de queda en la respectiva entidad territorial.

Igualmente podrá exigir a personas determinadas que comuniquen, con una antelación de dos días, todo desplazamiento fuera de la localidad en que tengan su residencia habitual, disponer su desplazamiento fuera de dicha localidad, o fijar transitoriamente su residencia en localidad o territorio adecuado a sus condiciones personales, siempre que existan serios motivos para interir que la persona afectada por tales medidas puede contribuir a la perturbación del orden público;

b) Incautar temporalmente bienes e imponer la prestación de servicios personales. En todo caso el Estado responderá por los daños causados a los bienes incautados;

c) Prohibir que por la radio y la televisión se divulguen informaciones que puedan generar un peligro grave e inminente, no evitable por otros medios, para la vida de las personas, o incurrir de manera directa en la perturbación del orden público.

Sólo se podrán suspender emisiones de radio y televisión, y proyecciones cinematográficas que incurren a la violencia o hagan su apología o la de quienes la promuevan.

El Gobierno podrá, por intermedio del Ministerio de Comunicaciones, imponer multas hasta de mil salarios mínimos o recobrar en favor del Estado, el dominio pleno de algunas o de todas las frecuencias o canales de radiodifusión explotadas por particulares, cuando éstos violen las prohibiciones de que trata el presente artículo.

Estas disposiciones se adoptarán mediante decreto legislativo sometido al control de la Corte Constitucional, la cual podrá suspenderlo provisionalmente en un plazo máximo de 48 horas, sin perjuicio del control definitivo que ejercerá dentro de los plazos establecidos en la Constitución.

En la divulgación de informaciones la prensa está sujeta a responsabilidad posterior conforme a un procedimiento expedito ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, señalado en el decreto legislativo correspondiente;

d) Someter a permiso previo o prohibir la celebración de reuniones y manifestaciones, que puedan contribuir en forma grave o inminente, a la perturbación del orden público y disolver aquellas que lo perturben;

e) Disponer sin orden judicial previa, la interceptación o registro de comunicaciones con el único fin de buscar pruebas judiciales o prevenir la comisión de delitos. La acción deberá ser comunicada dentro de las 24 horas siguientes, mediante escrito motivado, al juez competente para que decida si convalida las medidas de policía. Cuando éstas no sean convalidadas, se le informará al interesado sobre las comunicaciones interceptadas o registradas;

f) Disponer inspecciones o registros domiciliarios, en diferentes zonas del territorio nacional, mediante orden formal y escrita, con el único fin de buscar pruebas judiciales o prevenir la comisión de delitos.

El reconocimiento podrá ser presenciado por un agente del Ministerio Público; por el

morador o por individuos de la familia mayores de edad y, en todo caso, por dos vecinos de las inmediaciones o, en su defecto, por dos vecinos del mismo pueblo o pueblos limítrofes. No hallándose en ella el morador ni ningún individuo de la familia, se hará el reconocimiento en presencia únicamente de los dos vecinos. La asistencia de los vecinos, requeridos para presenciar el registro será obligatoria.

Se levantará acta de la inspección o registro, en la que se hará constar la identidad de las personas que asistan y las circunstancias en que concurran. El acta será firmada por la autoridad que efectúe el reconocimiento y por el morador o los familiares y los vecinos. Si no saben o no quieren firmar se dejará constancia en el acta.

La autoridad judicial competente deberá ser informada, dentro del plazo que senale el decreto legislativo correspondiente, de la inspección o el registro efectuado, de las causas que lo motivaron y de sus resultados, con remisión de copia del acta levantada, para que decida si convalida o no la inspección o el registro;

g) Autorizar la detención de personas de quienes se tengan indicios graves sobre su participación o sobre sus planes de participar en la comisión de delitos relacionados con las causas de la perturbación del orden público. El detenido deberá ser puesto a disposición de un juez dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que este adopte la decisión correspondiente en el término de setenta y dos horas. En el decreto respectivo se establecerá un sistema que permita identificar el lugar en que se encuentra detenida una persona, las razones de la detención y la fecha en que fue detenida.

De conformidad con el artículo 30 de la Constitución, se podrá invocar el Hábeas Corpus;

h) Prohibir las huelgas que contribuyan en forma grave e inminente a la perturbación del orden público o que impidan restablecerlo;

i) Ordenar la intervención y ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres, explotaciones, locales o actividades de cualquier naturaleza, siempre y cuando puedan motivar la alteración del orden público o contribuir a ella, y suspender temporalmente sus actividades, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.

Podrá así mismo, autorizar a los alcaldes para ordenar el cierre provisional de salas de espectáculos, establecimientos de bebidas alcohólicas y locales de similares características;

j) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad;

k) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción;

l) Subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros, de conformidad con el artículo 100 de la Constitución.

Los extranjeros deberán realizar las comparecencias que se ordenen, cumplir las normas que se dicten sobre renovación o control de permisos de residencia y observar las demás formalidades que se establezcan.

Quienes contravengan las normas que se dicten, o contribuyan a perturbar el orden público, podrán ser expulsados de Colombia. Las medidas de expulsión deberán ser motivadas.

En ningún caso los extranjeros residentes en Colombia podrán ser declarados responsables ni obligados a responder con su patrimonio, por los actos del Gobierno de su país.

Los apátridas y refugiados respecto de los cuales no sea posible la expulsión se someterán al mismo régimen que los colombianos.

m) El Presidente de la República podrá suspender al alcalde o gobernador cuando contribuyan a la perturbación del orden u obstaculicen la acción de la fuerza pública, y designar temporalmente cualquier otra autoridad;

n) Imponer contribuciones fiscales o parafiscales para una sola vigencia fiscal, percibir contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de gastos;

o) Modificar el presupuesto de lo cual deberá rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que éste pueda derogar disposiciones en un plazo máximo de quince días;

p) Decretar expropiaciones y ocupaciones temporales, de conformidad con el artículo 59 de la Constitución;

q) Suspender la vigencia de los salvoconductos expedidos por las autoridades militares, para el porte de armas en determinadas zonas.

Las facultades conferidas en este artículo no implican un menoscabo de aquellas de que disponen las autoridades en tiempos de paz.

Artículo 24. Informes al Congreso. Si dentro de los tres días siguientes a la declaratoria del Estado de Comoción Interior, el Congreso no se halla reunido, lo hará por derecho propio y el Gobierno le rendirá inmediatamente un informe sobre las razones que determinaron la declaración. También deberá presentarle un informe motivado cuando sea necesario prorrogar el Estado de Comoción Interior.

Artículo 25. Concepto favorable del Senado. Si al cabo de 180 días, persistieren las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Comoción Interior, el Presidente podrá prorrogarlo nuevamente por 90 días más, siempre que haya obtenido concepto favorable del Senado de la República.

Artículo 26. Prórroga de vigencia. Los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante el Estado de Comoción Interior, dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público, pero se podrá prorrogar su vigencia hasta por 90 días más.

Artículo 27. Prohibición de Tribunales Militares. Funciones judiciales de autoridades civiles ejecutivas. En ningún caso, los civiles podrán ser investigados o juzgados por tribunales penales militares.

Cuando debido a la perturbación del orden público, existan lugares en los cuales no haya jueces o éstos no puedan, por la gravedad de la perturbación, ejercer sus funciones, el Gobierno podrá determinar que las autoridades civiles ejecutivas ejerzan funciones judiciales, diferentes a las de investigar o juzgar delitos. Las providencias que dicten tales autoridades podrán ser revisadas por un órgano judicial de conformidad con el procedimiento que señale el decreto legislativo.

Artículo 28. Derogatoria o reforma de medidas. El Congreso, mediante el voto favorable de la mitad más uno de los asistentes, podrá reformar o derogar, en cualquier tiempo, los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante el Estado de Comoción Interior, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la presente ley estatutaria.

Artículo 29. Poder punitivo. Durante el Estado de Comoción Interior, mediante decreto legislativo se podrán tipificar penalmente conductas, aumentar y reducir penas, así como modificar las disposiciones de procedimiento y dictar normas sobre valoración probatoria. Igualmente podrá establecer indicios que permitan justificar medidas de policía administrativa.

Levantado el Estado de Excepción, si el Gobierno decide prorrogar la vigencia de los decretos legislativos, el Congreso dispondrá del

término de 90 días, consagrado en la Constitución para derogar o modificar aquellos referentes a las materias señaladas en el inciso primero de este artículo. Vencido el término se entenderá que han sido ratificados. En todo caso, el Congreso podrá establecer un plazo máximo y unas condiciones de vigencia y modificarlos, adicionarlos o derogarlos posteriormente en ejercicio de sus facultades ordinarias.

Los procesos iniciados serán trasladados al juez competente para continuar el trámite de acuerdo con el procedimiento penal ordinario y las penas que no podrán ser superiores a la máxima ordinaria.

CAPITULO I V

Principios de aplicación y control constitucional.

Artículo 30. Acceso a la justicia. En los decretos legislativos se podrá regular los procedimientos judiciales, así como señalar los criterios excepcionales que deberán aplicar los jueces y tribunales en el cumplimiento de sus funciones, pero nunca prohibir el acceso a la justicia.

Artículo 31. Indemnización de perjuicios. El Estado será siempre responsable por los excesos en la utilización de las facultades previstas en la presente ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria que corresponda a los funcionarios públicos.

Artículo 32. Justificación expresa del derecho limitado. Los decretos legislativos que limiten los derechos constitucionales deberán señalar los motivos por los cuales se impone cada una de las limitaciones.

Artículo 33. Corte Constitucional. La Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991.

Artículo 34. Alcances de la acción de tutela. La acción de tutela no procede contra los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción.

La acción de tutela procede aún bajo los Estados de Excepción contra acciones y omisiones de las autoridades públicas que amenacen o violen el contenido esencial de los derechos, sin perjuicio de las limitaciones que la Constitución y la presente ley estatutaria autorice y que serán desarrolladas en los correspondientes decretos legislativos.

Artículo 35. Reformas a la presente ley estatutaria. Esta ley estatutaria no puede ser suspendida por decreto, pero sí puede ser reformada por el Congreso aún durante la vigencia de un Estado de Excepción.

Artículo 36. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Presentado por el señor Ministro de Gobierno,

Humberto de la Calle Lombana,

EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto de ley estatutaria que el Gobierno presenta a consideración del honorable Congreso tiene por objeto regular los Estados de Guerra Exterior y de Comoción Interior, como lo ordena la nueva Constitución.

En su discurso del 16 de mayo de 1991, en la Escuela de Cadetes de Policía General Santander, el Presidente de la República se refirió al tema con las siguientes palabras:

"A lo largo de todos estos años, se ha ido gestando un cierto consenso sobre algunos aspectos de la institución consagrada actual-

mente en el artículo 121. Para comenzar, se aceptó que el Estado de Sitio no ha funcionado bien y que debe ser reformado. De lo contrario, continuaremos en la absurda situación de un Estado de Sitio permanente y una violencia permanente: el peor de los mundos.

"Y esta situación se refleja en el exterior. Mientras que los colombianos deseamos a toda costa superar la debilidad institucional, en el exterior se cree que nuestro Estado es tan débil que vivimos en un régimen permanente de legalidad marcial. Nuestra democracia se desacredita ante la opinión internacional por la imagen distorsionada de un Estado de Sitio poderoso. Y paradójicamente, entre nosotros, con evidente razón, el Estado de Sitio es visto cada vez más como un instrumento poco eficaz para recobrar el orden público.

"Ante los excesos y ante la ineficacia, el mejor antídoto es la responsabilidad: que el Gobierno tenga que rendir cuentas sobre la utilización que le dio a los poderes excepcionales.

"Por eso también ha cobrado fuerza la idea de establecer controles de naturaleza política al ejercicio de estos poderes. Es indispensable que el Congreso delibere y se pronuncie sobre la situación de orden público con base en los informes que le presente el Ejecutivo, quien conserva la responsabilidad de promover la paz y la tranquilidad en todo el territorio. Se espera que tales debates produzcan el doble efecto de prevenir abusos y de estimular la eficaz aplicación del Estado de Sitio. Además, contribuirían a crear en las principales fuerzas políticas la solidaridad necesaria para que las medidas extraordinarias del Ejecutivo produzcan los resultados de paz por todos esperados.

"Celebro entonces que en la Comisión de la Asamblea Constituyente se hubiera recogido ese consenso, que por lo demás, también refleja una tendencia mundial en esta delicada materia.

"Es necesario hacer reflexiones adicionales sobre otros aspectos de la tendencia mundial para regular los Estados de Excepción. Todos ellos tienen que ver con el problema crucial que plantea el Estado de Sitio para una democracia. Abraham Lincoln resumió en una pregunta ese problema: '¿Es un Estado demasiado fuerte para las libertades de su pueblo o demasiado débil para preservar su propia existencia?'

"En un país como Colombia, donde la democracia está amenazada por diversas manifestaciones de violencia y terrorismo, este interrogante cobra plena vigencia. También resalta los dos peligros que hay que evitar a toda costa: dejar maniatado al Gobierno para enfrentar los desafíos a la democracia o dejar maniatada a la democracia para protegerse de los abusos que se puedan cometer con el Estado de Sitio. Como siempre la gran dificultad está en encontrar el justo medio.

"Para ello, el Gobierno ha propuesto a la Asamblea que tome decisiones sobre suspensión de derechos, graduación de Estados Excepcionales, vigencia transitoria de las medidas adoptadas y delimitación clara de los alcances de tales medidas. Miremos qué está en juego en cada una de estas decisiones.

"Cada una de ellas implica un replanteamiento de fondo del actual artículo 121 y de las normas concordantes con éste. En efecto, el Estado de Sitio, en la concepción de 1833, fue diseñado para la guerra externa e interna. ¿Cuánto habrían de durar tales conflictos? Como era imposible saberlo entonces, no tenía sentido establecer un plazo al cabo del cual habría que desmontar el Estado de Sitio. ¿Qué medidas habría que adoptar? Como el Gobierno necesitaba flexibilidad para afrontar al enemigo, entonces tampoco se delimitó el alcance de las facultades ni los derechos que podían ser suspendidos. Tampoco se exigía que en medio de la guerra se presentaran informes al Congreso de la Repú-

blica. Las leyes de facultades extraordinarias que hubieran podido establecer criterios y otorgar precisos poderes no se dictaron, y terminaron convirtiéndose en un mecanismo ordinario de delegación legislativa en tiempos de normalidad.

"Más aún: ¿cómo hacer frente al terrorismo, el crimen organizado y las multinacionales de la violencia? Poco se decía al respecto, porque éstos son fenómenos de violencia relativamente nuevos, cuya gravedad no es la misma de una guerra internacional o una guerra civil, pero que tampoco se pueden superar con los instrumentos estatales ordinarios para afrontar la delincuencia común.

"La conclusión es obvia: El artículo 121 no se hizo para afrontar los problemas de orden público de la época moderna de una Colombia convulsionada. Por eso, encontrar el justo medio del cual hablamos, depende, en el régimen actual, de lo que opinen el Gobierno y también la Corte Suprema de Justicia. Así el 121 se agranda o achica, al vaivén de las interpretaciones. Y eso no es conveniente. No sólo pone en grave riesgo las libertades y derechos, sino que genera incertidumbre sobre los reales poderes que tiene el Gobierno para alcanzar la paz.

"Por esta razón, el Gobierno propuso que el Estado de Sitio fuera reemplazado por un sistema adecuado a nuestra realidad, a nuestras necesidades, a nuestros problemas. En este sistema, se señala claramente qué derechos sí pueden ser restringidos durante un Estado de Excepción.

"Por ejemplo, como un aspecto crítico para el manejo del orden público es lo que se conoce como la guerra de la desinformación, aunque se proscriba la censura se podía evitar que información que de manera clara y directa ponga en evidente peligro la paz pública, sea divulgada. Pero para evitar abusos, la misma Constitución debe señalar las condiciones, las garantías y los controles a esos mecanismos, tal como lo hace el proyecto presentado por el Gobierno a la Asamblea.

"El que se establezca en la Constitución claramente qué derechos sí pueden ser restringidos tiene varias ventajas. Para empezar, se define expresamente qué derechos son intocables. Se fijan garantías para evitar abusos o extralimitaciones cuando operen las restricciones excepcionales. Se sabe a ciencia cierta hasta dónde van los poderes del Ejecutivo durante el Estado de Excepción. Hay, entonces, claridad sobre las reglas del juego, lo cual promueve la eficacia de la acción de las autoridades, reduce la incertidumbre que existe hoy al respecto y permite que los jueces constitucionales, independientes de la política, sean árbitros equilibrados en momentos críticos.

"La otra alternativa es enumerar los derechos que no pueden ser tocados aún en tiempo de guerra. Sería establecer un criterio mínimo, que en todo tiempo debe ser respetado. Pero esto tiene un grave problema: deja al arbitrio de la necesidad coyuntural, de las presiones del momento todos los demás derechos que no están en el listado de intocables. Además, todos los beneficios de fijar reglas de juego claras mencionados anteriormente, se pierden. Por ejemplo, la Convención Americana de Derechos Humanos, que sin duda representa un gran avance en la preservación de la dignidad humana, establece un criterio mínimo, pero como es obvio no incluye dentro de la lista la libertad de prensa que entonces podría ser suspendida completamente durante un Estado de Excepción.

"Por eso, el mínimo que es suficiente para un tratado que además no puede por su naturaleza ir más lejos, no es adecuado, para una Constitución que debe procurar proteger al máximo los derechos y fijar las reglas que en la práctica cotidiana permitan el funcionamiento normal de la democracia y, también, su supervivencia cuando está amenazada por

el terrorismo, la violencia, la insurgencia armada o cualquier otro factor grave de perturbación interna o externa.

“Una alternativa intermedia entre las dos opciones mencionadas es confiar a una ley orgánica de los Estados de Excepción el señalamiento de los derechos que sí pueden ser restringidos y qué tan grande puede ser esa restricción. Sin duda, esta alternativa otorga la claridad tan necesaria para restablecer eficazmente el orden público pero puede dejar al vaivén de las presiones y de las urgencias la garantía de los derechos que estarían mejor garantizados en la misma Constitución.

“Así como la tendencia del constitucionalismo moderno es la de indicar en la propia Constitución las restricciones a los derechos que sí son aceptables, sin perjuicio de que una ley orgánica se mueva dentro de los criterios constitucionales, también ha ganado adeptos la idea de definir diversos grados de perturbación. De tal manera que entre más grande sea la amenaza, mayores serán los poderes para afrontarla y también mayor la responsabilidad del Ejecutivo y más refinados los controles judiciales.

“De lo que se trata es de racionalizar la utilización de los Estados de Excepción y de introducir elementos de proporcionalidad entre la gravedad de la situación y los poderes para solucionarla. Así, con realismo, se reduce el riesgo de abusos porque cuando no hay racionalidad y proporcionalidad en las medidas adoptadas estamos ante el peligro de la extralimitación, del exceso, de la arbitrariedad. Una pregunta resume esta inquietud. ¿Tiene sentido invocar y usar poderes de guerra, como ocurre actualmente con el Estado de Sitio, para afrontar una asonada? Claro que no. Por eso la graduación de los Estados de Excepción representa un gran avance frente a un sólo Estado de Sitio que otorga los mismos poderes para defendernos de una agresión externa que para conjurar los desbordamientos de un paro.

La creación de diferentes Estados de Excepción tiene otra ventaja para Colombia: permite evitar que el Estado de Sitio se vuelva permanente, con el consecuente desgaste de esta institución, tanto porque pierde capacidad intimidadora como porque se desprestigia ante la ciudadanía (...).”

El proyecto de ley estatutaria que se presenta hoy a ustedes, honorables Congressistas, tiene por objeto racionalizar la utilización de los Estados de Excepción para otorgarle legitimidad frente a la comunidad y al mismo tiempo lograr su eficacia. En efecto, se trata de un doble objetivo: Por una parte servir de instrumento al Gobierno para utilizar poderes y facultades que le permitan enfrentar con eficacia graves situaciones de perturbación del orden público tanto externo como interno. Por otra parte es un mecanismo que regula los controles políticos, legales y judiciales establecidos en la Constitución, para evitar abusos y desviaciones de poder, y consagra garantías dirigidas a proteger los derechos humanos dentro del contexto de los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Estructura general del proyecto

Aun cuando el proyecto se divide en capítulos, está concebido de manera integral. Este significa que sus disposiciones y especialmente los principios forman un conjunto unitario que regulan los poderes y facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción.

El proyecto de ley consta de 38 artículos distribuidos en cuatro capítulos. El primero se refiere a las disposiciones generales, aplicables a los dos Estados de Excepción, el segundo regula el Estado de Guerra Exterior y el tercero reglamenta el Estado de Conmoción Interior. Por último se crean unos principios de aplicación y se hace referencia al Control Constitucional.

Disposiciones generales.

Las disposiciones generales consagradas en el Capítulo I son normas aplicables tanto al Estado de Guerra Exterior como al Estado de Conmoción Interior.

Se establece que las facultades consagradas en la ley solamente podrán ser utilizadas cuando existan circunstancias extraordinarias que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes. Es indiscutible que el orden constitucional debe ser respetado aún bajo los Estados de Excepción y por esto el proyecto de ley estatutaria precisa los medios que han de regir el uso de las facultades para cumplir los fines señalados en la Constitución.

El proyecto reitera, de conformidad con la Constitución, la prevalencia de los tratados internacionales sobre derechos humanos en el orden interno, así como el respeto por las reglas del derecho internacional humanitario, pues se trata de principios de interpretación y de aplicación, que constituyen una importante garantía para hacer efectiva la protección de los derechos.

En concordancia con esta disposición, el proyecto consagra los derechos humanos que bajo ninguna circunstancia podrán ser suspendidos. Se trata de los derechos intangibles, que tienen un carácter absoluto, como son la vida, la integridad personal, el reconocimiento de la personalidad jurídica, la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos, la libertad de conciencia y de religión, el principio de legalidad e irretroactividad de la ley penal, el derecho a elegir, a ser elegido y a acceder a cargos públicos, el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño a recibir protección, el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles y el derecho a la nacionalidad.

La elección de estos derechos absolutamente intangibles no es arbitraria, coincide con la enumeración del artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, más conocida como el Pacto de San José de Costa Rica, y es más amplia que la consagrada en el artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pero sin duda, la máxima garantía para la protección de los derechos y libertades es la consagración de una serie de principios a los cuales deben sujetarse los derechos legislativos dictados por el Gobierno, con el fin de racionalizar las facultades de excepción y hacerlas más eficaces. Son estos, el principio de finalidad, el de necesidad, el de proporcionalidad y la motivación de incompatibilidad con cita expresa de las normas suspendidas.

De acuerdo con el principio de finalidad, cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de perturbación y a impedir la extensión de sus efectos. Este principio tiene por objeto desarrollar la exigencia de conexidad reiterada por la Corte Suprema de Justicia.

En virtud del principio de necesidad, los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción.

Según el principio de motivación de incompatibilidad los decretos legislativos que suspendan leyes deberán señalar las razones por las cuales son incompatibles con el Estado de Excepción.

Finalmente, el principio de proporcionalidad establece que la limitación de los derechos durante los Estados de Excepción deberá ser proporcional a las circunstancias. Este principio se refiere no sólo la adopción de las medidas sino la aplicación de las mismas por parte de cualquier autoridad.

El Estado de Guerra Exterior.

Corresponde al Presidente de la República declarar el Estado de Guerra Exterior, con el fin de repeler una agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

Requisitos formales de la declaración.

De conformidad con la Constitución, el Presidente de la República sólo podrá declarar el Estado de Guerra Exterior, mediante decreto que lleve la firma de todos los ministros, una vez haya obtenido la autorización del Senado para la declaratoria de guerra.

Esta autorización no se requiere cuando sea necesario repeler una agresión externa, pues la situación exige actuar en forma inmediata, pero el Congreso se reunirá dentro de los tres días siguientes a la declaratoria del Estado de Guerra Exterior y el Gobierno deberá enviarle un informe motivado sobre las razones que dieron lugar a la declaración y las medidas adoptadas para repeler la agresión. Así se garantiza el espíritu de la Constitución pues se consagra el control político que el Constituyente de 1991 quiso establecer sobre la declaración de este Estado de Excepción.

El decreto declarativo, deberá expresar los motivos que justifican la declaración, y esto significa que debe señalar cuáles son los hechos que dan lugar a la situación de anomalía ocasionada por el conflicto externo y las razones por las cuales es necesario acudir a las facultades de excepción. De esta manera se otorga una mayor racionalidad a la declaración del Estado de Guerra Exterior.

Poderes y facultades.

Para permitirle al Presidente enfrentar con eficacia una situación de anomalía generada por un conflicto externo el proyecto de ley le otorga de conformidad con la Constitución, las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad. Estas incluyen las facultades consagradas para el Estado de Guerra Exterior y las propias del Estado de Conmoción Interior.

En relación con el derecho de propiedad simplemente se menciona la facultad constitucional de expropiar, sin indemnización previa, bienes muebles y de ocupar temporalmente bienes inmuebles, en caso de guerra. El proyecto consagra como garantía para la utilización racional de esta facultad, que el decreto legislativo deberá establecer el procedimiento mediante el cual la Jurisdicción Contencioso-Administrativa fijará el monto de la indemnización ocasionada por la expropiación y la manera de asegurar la responsabilidad del Estado por excesos. Esto significa que el decreto debe señalar un trámite ágil para facilitar la expropiación o la ocupación, hacer efectiva la indemnización posterior y al mismo tiempo consagrar medidas para sancionar abusos y desvíos de poder en el ejercicio de esta facultad.

Como el Estado de Guerra Exterior implica que el país se encuentra bajo ley marcial, el proyecto le atribuye al Gobierno la facultad de determinar los delitos cometidos por civiles que quedarían sometidos a la Justicia Penal Militar, el procedimiento y los lugares del territorio en los que se aplicará, para la cumplida administración de justicia. Así se respeta el principio de legalidad, porque quedaría en manos del Gobierno, como legislador extraordinario, y no a discreción de los jueces penales militares, la determinación de las conductas punibles. Sin embargo, se trata de una facultad reglada pues el proyecto exige como condición que la justicia ordinaria

ria no esté en capacidad de tramitar los procesos con autonomía debido a la naturaleza y gravedad del conflicto armado.

Otras garantías adicionales para la correcta utilización de esta facultad es la aplicación a la Justicia Penal Militar de los principios rectores de la Justicia consagrados en la Constitución y la posibilidad de que sus fallos sean revisados por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. De esta manera se corrigen los problemas que en el pasado se presentaban con el juzgamiento de civiles por la Justicia Penal Militar, pues se asegura la aplicación de las garantías del derecho de defensa y del debido proceso, la autonomía y la imparcialidad en la administración de justicia.

En lo que respecta a las restricciones a los medios de comunicación el proyecto faculta al Gobierno para prohibir la divulgación de informaciones en tres situaciones concretas: Cuando la información, pueda entorpecer de manera directa el eficaz desarrollo de las operaciones de guerra, cuando se coloque en peligro la vida de personas o claramente se mejore la posición del enemigo. Con el fin de evitar que se presenten estas circunstancias y al mismo tiempo garantizar que el público sea informado sobre los acontecimientos de la guerra, el Gobierno podrá ordenar como lo hacen los países que se encuentran en situaciones bélicas, que solamente se divulgue la información publicada en boletines oficiales.

Adicionalmente, se permite suspender emisiones de radio y televisión, o proyecciones cinematográficas solamente cuando puedan afectar, en forma grave e inminente el eficaz desarrollo de las operaciones de guerra o sean propaganda que beneficie al enemigo. Por último, y también para sancionar a quienes violen estas prohibiciones, el Gobierno podrá imponer multas cuya cuantía no podrá exceder de mil salarios mínimos, recobrar el dominio pleno de algunas o de todas las frecuencias o canales de radiodifusión explotadas por particulares, o utilizarlos directamente cuando lo considere necesario.

Estas medidas deberán ser adoptadas mediante decreto legislativo, sometido al control automático de la Corte Constitucional, la cual podrá suspenderlas provisionalmente dentro de las 48 horas siguientes sin perjuicio de la decisión definitiva que se adoptará dentro de los plazos señalados en la Constitución. Estas medidas no tienen un carácter particular pues la divulgación de información tiene un impacto general que afecta a toda la comunidad y su restricción mediante decretos legislativos garantiza que sea el máximo órgano jurisdiccional el encargado de revisar su constitucionalidad.

En materia de limitaciones a la libertad de movimiento y residencia se faculta al Gobierno para delimitar zonas de confinamiento y dictar las condiciones de permanencia en las mismas. Es una medida dirigida a facilitar el desarrollo de las operaciones de la guerra para enfrentar con eficacia al enemigo. El proyecto exige al Gobierno proveer de los recursos necesarios, y en especial, sufragar los gastos de viaje, alojamiento y manutención de las personas afectadas, con el fin de asegurarles un tratamiento humanitario. En todo caso y para garantizar la vida y la integridad de las personas confinadas se establece el deber de llevar un registro público con la identidad de la persona confinada, la fecha y la orden de ingreso. Además se exige al Ministerio de Gobierno enviar semanalmente al Procurador una copia actualizada del registro, para evitar abusos y desvíos de poder en la aplicación de esta medida.

El proyecto de ley faculta al Gobierno para decretar la movilización nacional para adecuar los recursos tanto humanos como económicos y materiales a las necesidades de la guerra y los servicios requeridos para hacer

frente a la agresión. También podrá decretar la movilización militar para apoyar a las Fuerzas Armadas y a los organismos de seguridad del Estado cuando sea necesario para enfrentar la agresión. Igualmente se faculta al Gobierno para modificar las normas ordinarias que regulan la prestación del servicio militar obligatorio, medidas que por lo general acompañan al Estado de Guerra, pues la situación bélica puede exigir la reorientación de todos los recursos para atender las necesidades de la guerra y enfrentar eficazmente al enemigo.

Informes al Congreso.

El proyecto de ley regula el control político consagrado en la Constitución que consiste en el deber del Gobierno de presentar periódicamente informes motivados al Congreso. No se definen plazos para la presentación de los informes pues es imposible establecer cómo se va a desarrollar la guerra y cuál va a ser su duración; por esto, se deja al arbitrio prudencial del Gobierno determinar con qué frecuencia deben ser presentados. La motivación de los informes se refiere a las medidas legislativas adoptadas, a los casos y a la forma en que han sido aplicadas y en general a la evolución de los acontecimientos relacionados con la guerra.

Reformas o derogatorias por el Congreso.

En desarrollo de la Constitución, que faculta al Congreso para derogar o reformar, los decretos legislativos que dicte el Gobierno, con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra Cámara, el proyecto de ley establece que el Presidente podrá ser invitado durante los debates y que éste podrá presentarse o enviar un mensaje con el fin de permitirle explicar la necesidad de las medidas que el Congreso pretende derogar o modificar, ya que por mandato constitucional es el directo responsable de proveer a la seguridad exterior de la República. Por esta misma razón, se reitera la facultad constitucional que permite al Presidente objetar por inconveniencia o por inconstitucionalidad los proyectos de ley que reforman o derogan los decretos legislativos.

Para garantizar y hacer efectivo este control legal, el proyecto prohíbe que las disposiciones derogadas sean reproducidas por el Gobierno durante la vigencia del Estado para el cual fueron dictadas, salvo que medie autorización expresa del Congreso.

El Estado de Conmoción Interior.

Corresponde al Presidente de la República declarar el Estado de Conmoción Interior cuando se presente una grave perturbación del orden público, que atente de manera inminente, contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana siempre que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de policía. Se requiere, pues así lo ha establecido la Constitución, que la perturbación sea grave y que pueda afectar de manera inminente los valores mencionados; no sería suficiente una amenaza futura o eventual.

Requisitos formales de la declaración.

De conformidad con la Constitución, y al igual que para el Estado de Guerra Exterior, el Presidente de la República podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, mediante decreto que lleve la firma de todos los ministros. El decreto declarativo, deberá determinar los lugares del territorio nacional a los que se aplicará el Estado de Conmoción Interior y su duración que no podrá exceder de 90 días.

Así, se garantiza la temporalidad del Estado de Excepción, pues no podrá ser indefinido, y su utilización racional ya que sola-

mente operará en los lugares del territorio en donde se encuentre perturbado el orden público, y esto obviamente constituye una garantía para la protección de los derechos y libertades de los colombianos.

Autoridades de Policía.

Cuando se faculte a la Policía para aplicar las medidas adoptadas por el Gobierno, el proyecto de ley exige que la orden provenga de la máxima autoridad del cuerpo de policía del lugar correspondiente y en todo caso, como garantía adicional, se prohíbe que la orden sea expedida por una autoridad de rango inferior al de Comandante del Distrito.

Con el fin de proteger efectivamente los derechos y libertades, se faculta al Ministerio de Gobierno para designar delegados en los lugares del territorio en los cuales rija el Estado de Excepción, quienes deberán enviar un informe motivado al Ministerio sobre las acciones realizadas y sus resultados.

En todo caso, el proyecto de ley exige que los decretos legislativos ordenen la revisión de las medidas y establezcan un procedimiento para que la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativa decida si las convalida.

Poderes y facultades.

Para permitirle al Gobierno enfrentar con eficacia la perturbación del orden público, el proyecto de ley lo faculta de conformidad con la Constitución, para suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción Interior y le otorga poderes estrictamente necesarios para conjurar las causas de perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Estos incluyen las facultades constitucionales y las que consagra la ley estatutaria.

Facultades constitucionales.

El proyecto de ley consagra las facultades que la Constitución directamente le otorga al Gobierno durante los Estados de Excepción. Estas son: Imponer contribuciones fiscales y parafiscales pero sólo para una vigencia fiscal, percibir contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas y hacer erogaciones con cargo al Tesoro no incluidas en el de gastos; decretar expropiaciones sin indemnización previa o la ocupación temporal de inmuebles; y, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. En este último caso se establece como garantía para los extranjeros residentes en Colombia, que no podrán ser declarados responsables, ni obligados a responder con su patrimonio por los actos del gobierno de su país.

Facultades legales.

En materia de libertad de movimiento y residencia el Gobierno podrá limitar o prohibir la circulación o permanencia de personas en horas y lugares determinados, para evitar que se obstruya la acción de la fuerza pública y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, mediante un documento especial. Se trata de medidas de protección para la seguridad de las personas cuando en ciertos lugares del territorio, se pueda ver amenazada su vida y su integridad. La misma finalidad tiene la imposición del toque de queda, que además es una medida eficaz para prevenir y controlar disturbios graves.

Por otra parte se permite exigir a personas sobre las cuales existen serios motivos para inferir que pueden contribuir a la perturbación, que comuniquen los viajes fuera de la localidad en que residen, disponer su desplazamiento fuera de dicha localidad o fijar transitoriamente su residencia en un lugar adecuado a sus condiciones personales.

En materia de restricciones a la libertad de información, el proyecto faculta al Gobierno para prohibir a los medios de comunicación, la divulgación de informaciones únicamente cuando sea necesario proteger dos valores específicos, como son la vida y la seguridad pública. Sin embargo, para evitar abusos se exige que la prohibición esté fundamentada en un peligro grave e inminente, sería insuficiente un peligro futuro o eventual, un simple temor o una sospecha y menos la simple consideración subjetiva de lo que sería conveniente. Además, se requiere que el peligro no pueda ser evitado por otros medios, ya que si existen otras alternativas razonables, viables y eficaces, diferentes a la prohibición deberán ser preferidas.

También se podrá prohibir la divulgación de información que incida de manera directa en la perturbación, como sería el caso de publicaciones que inviten a utilizar la violencia contra un objetivo determinado.

Adicionalmente, se permite suspender emisiones de radio y televisión, o proyecciones cinematográficas solamente en tres situaciones específicas: Cuando inciten a la violencia, o hagan su apología o la de quienes la promuevan. Por último, y también para sancionar a quienes violen estas prohibiciones, el Gobierno podrá imponer multas y recobrar el dominio pleno de algunas o de todas las frecuencias o canales de radiodifusión explotadas por particulares.

Tal como se explicó, en el Estado de Guerra Exterior, el control constitucional de los decretos legislativos que adopten estas medidas será ejercido por la Corte Constitucional, con lo cual se garantiza de manera más efectiva la libertad de información.

En lo que respecta a la libertad de reunión se faculta al Gobierno para someter a permiso previo o prohibir la celebración de reuniones y manifestaciones que puedan contribuir a la perturbación del orden público. Pero se exige que estas restricciones estén dirigidas exclusivamente a evitar amenazas graves e inminentes, es insuficiente un peligro eventual y genérico, un simple temor o una sospecha. También se permite disolver aquellas reuniones o manifestaciones que perturben el orden público.

Las limitaciones del derecho a la intimidad se dirigen, por una parte, a permitir la interceptación o registro de comunicaciones pero solamente con el fin de buscar pruebas judiciales o prevenir la comisión de delitos. Como garantías especiales para la protección del derecho, el proyecto establece que la medida deberá ser comunicada al juez competente dentro de las 24 horas siguientes, mediante escrito motivado, para que pueda evaluarla y decidir si la convalida. Así se limita el poder de la Policía a un término específico y se evita que se pueda vulnerar indefinidamente el derecho. También se garantiza la inadmisibilidad de pruebas obtenidas ilegítimamente, ya que no podrían ser tenidas en cuenta dentro del proceso. Adicionalmente, el proyecto exige que si las medidas no son convalidadas, se debe informar al afectado. Esta notificación en caso de ilegalidad por violación de la intimidad permitiría al individuo determinar su comportamiento de acuerdo con esta circunstancia.

Por otra parte, se faculta al Gobierno para disponer inspecciones o registros domiciliarios, en zonas específicas del territorio nacional, también con los únicos fines de buscar pruebas judiciales o prevenir la comisión de delitos. Se exige que preceda orden formal y escrita y en todo caso, el reconocimiento deberá efectuarse ante testigos, preferiblemente el morador o miembros de la familia mayores de edad, o un agente del Ministerio Público, pero si esto no es posible, es obligatoria la presencia de los vecinos. Se deberá levantar acta firmada por la autoridad que realice la acción, y por el morador o los

familiares y los vecinos. También se establece que la medida deberá ser comunicada al juez dentro del plazo que señale el decreto legislativo, mediante escrito motivado con copia del acta, para que la evalúe y decida si la convalida.

En cuanto al derecho a la libertad, el Gobierno podrá autorizar la detención de personas solamente cuando existan indicios graves sobre su participación o sobre sus planes de participar en la comisión de delitos relacionados con las causas de perturbación. Se trata de permitir afrontar amenazas objetivas, graves e inminentes que se ciernan contra el orden público. En todo caso, el detenido deberá ser puesto a disposición del juez competente dentro de las 36 horas siguientes, para que en el término de setenta y dos horas el juez adopte la decisión correspondiente. Así se limita el poder de la Policía a un término específico y se evita que se pueda vulnerar indefinidamente el derecho. Como garantía adicional el proyecto exige que el decreto legislativo establezca un sistema para determinar las razones de la detención, la fecha y el lugar en que la persona fue detenida. Por último, se reitera la garantía constitucional del Hábeas Corpus.

También se faculta al Gobierno para restringir el derecho de propiedad y a la autonomía con la incautación temporal de bienes y la imposición de servicios personales. Sería el caso, por ejemplo de obligar a un particular a transportar en su vehículo, heridos graves a un centro de salud, ya que las personas deben colaborar con las autoridades para que la perturbación del orden ocasione el menor daño posible.

En lo que respecta a los derechos de los trabajadores, el Gobierno podrá prohibir las huelgas solamente cuando contribuyan a perturbar el orden público o impidan restablecerlo. Se requiere que se trate de amenazas graves e inminentes, no futuras, ni eventuales.

Por otra parte, se faculta al Presidente para suspender al alcalde o gobernador que contribuya a la perturbación u obstaculice la acción de la fuerza pública, y designar temporalmente una autoridad militar. Esta facultad se fundamenta en el deber constitucional del Presidente de conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fue turbado.

El proyecto de ley también consagra algunas facultades para tomar medidas que pueden afectar derechos económicos y colectivos, pero que podrían ser necesarias para controlar la perturbación del orden público y para impedir la extensión de sus efectos. En primer lugar la posibilidad de ordenar la intervención y ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres, explotaciones, locales o actividades de cualquier naturaleza sólo cuando puedan ser la causa de perturbación o contribuir a ella, y suspender temporalmente sus actividades, pero siempre se deberá informar a los ministerios interesados. Igualmente, se podrá autorizar a los alcaldes para ordenar el cierre provisional de salas de espectáculos, establecimientos de bebidas alcohólicas y locales de características similares. En segundo lugar el Gobierno podrá limitar o racionar el uso de servicios públicos o el consumo de bienes de primera necesidad. Finalmente, podrá impartir órdenes para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción.

Informes al Congreso.

El proyecto de ley regula el control político consagrado en la Constitución sobre el deber del Gobierno de presentar inmediatamente un informe motivado al Congreso, que se reunirá dentro de los tres días siguientes a la declaración del Estado de Conmoción Interior,

si no se halla reunido. La motivación se refiere a las razones que determinaron la declaración. El Gobierno también deberá informarle en forma motivada, cuando considere necesario prorrogar el Estado de Conmoción Interior.

Concepto favorable del Senado.

Cuando el Gobierno deba prorrogar por segunda vez el Estado de Conmoción Interior, porque persisten las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria, la Constitución señala que deberá obtener el concepto favorable del Senado de la República, es decir que deberá explicarle las razones por las cuales la declaratoria y la primera prórroga han sido insuficientes para restablecer el orden público. El proyecto simplemente reitera este control político, que garantiza una evaluación periódica y reflexiva sobre el Estado de Excepción.

Prórroga de vigencia de los decretos legislativos.

El proyecto consagra la facultad constitucional otorgada al Gobierno de prorrogar la vigencia de los decretos legislativos por 90 días más, después de levantado el Estado de Conmoción Interior, para facilitar el manejo de ciertas alteraciones que requieran un tratamiento más prolongado y terminar sin traumatismos con la situación de excepción.

Prohibición de Tribunales Militares pero no de civiles ejecutivos.

El proyecto reitera la prohibición consagrada en la Constitución, según la cual, los civiles no podrán ser investigados, ni juzgados por tribunales penales militares.

Sin embargo, autoriza al Gobierno para determinar que las autoridades civiles ejecutivas ejerzan funciones judiciales únicamente cuando debido a la perturbación existan lugares en los cuales no haya jueces o éstos no puedan ejercer sus funciones. Se excluye, de conformidad con la Constitución, la función judicial de investigar y juzgar delitos. Como garantía para evitar abusos, se establece que las providencias dictadas por estas autoridades podrán ser revisadas por un órgano judicial, de acuerdo con el procedimiento que señale el decreto legislativo correspondiente.

Derogatoria o reforma de medidas.

Se establece que el Congreso podrá reformar o derogar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno, con el voto favorable de la mitad más uno de los asistentes tal y como lo señala la Constitución, para lo cual se seguirá el procedimiento consagrado en el artículo que regula esta materia en el caso de Guerra Exterior.

Poder punitivo.

El proyecto faculta al Gobierno en su carácter de legislador extraordinario y como directo responsable de la conservación del orden público, para tipificar conductas penales, aumentar y reducir penas, modificar las normas de procedimiento, dictar normas de valoración probatoria y establecer indicios que permitan justificar medidas de policía administrativa.

Si el Gobierno decide prorrogar la vigencia de los decretos legislativos que consagren estas medidas una vez levantado el Estado de Conmoción Interior, el Congreso dispondrá del término de 90 días establecido en la Constitución para derogarlos o modificarlos, ya que vencido este término se entenderán ratificados, sin perjuicio de que pueda establecer un plazo máximo y determinadas condiciones de vigencia, así como modificarlos, adicionarlos o derogarlos posteriormente en ejercicio de sus facultades ordinarias.

Estas medidas tienen por objeto evitar la impunidad y así brindar a la justicia la seguridad jurídica que requiere. Con el mismo fin, los procesos iniciados se trasladarán al juez competente para continuar el trámite de acuerdo con los procedimientos penales ordinarios.

Principios de aplicación y control constitucional.

En su Capítulo IV, el proyecto señala una serie de principios de aplicación que contribuirán aún más a la protección de los derechos y libertades durante los Estados de Excepción pero al mismo tiempo permitirán su eficacia para lograr el restablecimiento de la normalidad. Estos principios darán elementos adicionales de interpretación a la Corte Constitucional cuando revise los decretos legislativos dictados por el Gobierno.

En primer lugar, el proyecto consagra la facultad de regular procedimientos judiciales y de señalar criterios excepcionales de juzgamiento que podrán aplicar los jueces durante los Estados de Excepción. Sin embargo, esa regulación no podrá entenderse jamás como una facultad para prohibir el acceso a la justicia. En efecto, la necesidad de sancionar de manera expedita conductas que afectan el orden público, no justifica el desconocimiento de este principio constitucional, por graves que sean las circunstancias.

En segundo lugar, se consagra la responsabilidad del Estado de indemnizar los perjuicios causados por los excesos de las autoridades en la utilización de las facultades otorgadas por la Constitución y la ley estatutaria durante los Estados de Excepción. Esta responsabilidad no excluye la posibilidad de imponer sanciones penales y disciplinarias a los funcionarios públicos que sean declarados responsables.

Como garantía a los derechos fundamentales que pueden ser limitados durante los Estados de Excepción, el proyecto establece cuando el Gobierno limite en los decretos le-

gislativos los derechos y libertades fundamentales deberá expresar cuáles son los motivos que justifican esa limitación. Esa motivación permitirá a la Corte Constitucional evaluar la proporcionalidad, necesidad y finalidad de la medida adoptada.

El proyecto mantuvo los lineamientos que estableció el Constituyente de 1991 para el control automático sobre los decretos legislativos dictados por el Gobierno durante los Estados de Excepción. En los plazos y condiciones previstas en la Constitución y en Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991, la Corte Constitucional deberá revisar el cumplimiento de los principios rectores señalados en la presente ley estatutaria. Revisará no sólo el cumplimiento de los requisitos formales señalados en la Constitución sino también el respeto de los principios de necesidad, proporcionalidad, finalidad y motivación de incompatibilidad definidos en el proyecto.

En lo que respecta a la acción de tutela, se establece su improcedencia frente a los decretos legislativos dictados por el Gobierno ya que se trata de actos de carácter general, pero se garantiza su aplicación contra las acciones y omisiones de las autoridades públicas que amenacen o violen el contenido esencial de los derechos.

Por último, y como garantía fundamental, el proyecto prohíbe que la ley estatutaria sea suspendida por decreto legislativo, ya que no tendrá sentido que el Gobierno mismo, aún como legislador extraordinario, pudiera modificar las normas que regulan sus poderes y facultades, pero obviamente se permite que pueda ser reformada por el Congreso aún durante la vigencia de un Estado de Excepción.

El Gobierno Nacional espera que durante el trámite del presente proyecto en el Congreso se desarrolle un debate abierto y franco que conduzca a que las decisiones que se adopten sean el resultado de una clara voluntad política, que defina el alcance de los

poderes de excepción en épocas de anormalidad. Tal como lo han hecho otras democracias en tiempos recientes en Colombia tenemos que afrontar esta discusión y tratar de encontrar el fin de la balanza entre la libertad y el orden en circunstancias excepcionales, que obviamente no pueden ser el mismo que durante los tiempos de normalidad cuando la democracia no está amenazada.

Presentado por el señor Ministro de Gobierno,

Humberto de la Calle Lombana.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 28 de julio de 1992.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 91 de 1992, "por la cual se regula la materia de los Estados de Excepción", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en la fecha ante sesión plenaria. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D. C., 28 de julio de 1992.

De conformidad con el informe de la Secretaría General dese por repartido el proyecto de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,
José Blackburn Cortés.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

ACTAS DE COMISION

COMISION SEGUNDA

ACTA NUMERO 13

(Sesiones ordinarias).

Siendo las 9:30 a. m. del día 10 de junio de 1992 se reunieron los honorables Senadores miembros de la Comisión Segunda.

El señor Presidente doctor José Guerra de la Espriella solicita al Secretario, leer el orden del día.

- 1.—Llamada a lista y verificación del quórum.
- 2.—Discusión y aprobación de las Actas números 5, 6 y 7.
- 3.—Proyectos de ley para primer debate.
- 4.—Ascensos militares Policía Nacional.
- 5.—Lo que propongan los honorables Senadores.

Seguendo el orden del día contestaron a lista los honorables Senadores:

Blackburn Cortés José, Espinosa Faccio-Lince Carlos, Gómez Hurtado Enrique, González Narváez Humberto, Guerra de la Espriella José, Henríquez Gallo Jaime, Montoya Puyana Alberto, Peláez Gutiérrez Humberto, Quirá Guanaña Anatolio, Villegas Díaz Daniel.

Con excusa dejaron de asistir los honorables Senadores:

Galvis Hernández Gustavo, Laserna Pinzón Mario, Segovia Salas Rodolfo.

Segundo punto del orden del día: Discusión y aprobación de las Actas números 5, 6 y 7.

En uso de la palabra el señor Presidente de la Comisión dice: Pregunto, honorables Senadores, si a ustedes les llegaron las actas respectivas, si les llegaron y las leyeron y tienen alguna observación que hacer a las intervenciones de cada uno de nosotros allí. Si no hay observaciones solicito la aprobación de las mismas. En vista que no hay observaciones son aprobadas por unanimidad.

Tercer punto del orden del día: Proyectos de ley para primer debate:

En uso de la palabra el honorable Senador Anatolio Quirá procede a dar lectura al proyecto de ley número 164 de 1990 Senado, "por medio de la cual se aprueba el instrumento de enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 72ª reunión, Ginebra 1986".

El señor Presidente de la Comisión somete a votación el informe de ponencia con que termina el proyecto de ley presentado por el honorable Senador Anatolio Quirá. El cual es aprobado por unanimidad.

En uso de la palabra el honorable Senador Alberto Montoya Puyana da lectura al Proyecto de ley número 60 de 1992, "por la cual se modifica parcialmente la Ley 01 del 91".

El señor Presidente de la Comisión somete a votación el informe de ponencia presentado por el honorable Senador Montoya el cual es aprobado por unanimidad.

Cuarto punto del orden del día: Ascensos militares y de Policía Nacional.

El honorable Senador Enrique Gómez Hurtado da lectura al informe de ponencia para el ascenso del señor Brigadier General Roza José Serrano a Mayor General de la Policía.

El señor Presidente de la Comisión somete a votación el ascenso del señor Brigadier General Roza José Serrano a Mayor General de la Policía. En consecuencia ha sido aprobado por unanimidad.

Agotado el orden del día el señor Presidente levanta la sesión y cita para el día miércoles 17 de junio de 1992 a las 9:30 a. m.

El Presidente Comisión Segunda del Senado,
José Guerra de la Espriella.

El Vicepresidente Comisión Segunda del Senado,
Gustavo Galvis Hernández.

El Secretario General Comisión Segunda del Senado,
Juan Antonio Barrero Cuervo.