



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO I - No. 49

Santafé de Bogotá, D. C., miércoles 2 de septiembre de 1992

EDICION DE 16 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 REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 88 DE 1992

por la cual se dictan normas sobre el consumo de tabaco, alcohol, alucinógenos y demás drogas prohibidas o médicamente restringidas, y la vinculación de su publicidad a la calidad de vida de los colombianos.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º En desarrollo de los artículos 52, 67, 79, 366 entre otros, de la Constitución Política de Colombia, que garantizan a los habitantes de Colombia el derecho a disfrutar de un ambiente sano y de un nivel de calidad de vida satisfactorio, se establecen las siguientes pautas que habrán de ser adoptadas todas las veces que se desee hacer publicidad en relación con el consumo de los bienes mencionados, cuando puedan afectar las garantías antes mencionadas en el territorio nacional:

1. Ninguna pauta publicitaria podrá inducir a las personas al consumo del tabaco, del alcohol, de los alucinógenos, y demás drogas de consumo prohibido o médicamente restringido; dichas pautas se limitarán al anuncio de la existencia del producto.

2. Ninguna pauta publicitaria podrá vincularse con actividades que hagan parte esencial de la calidad de vida, como la salud, el deporte, la recreación y otras que la ley señale, cuando dichas pautas publicitarias aparezcan apoyando directa o indirectamente los mencionados factores esenciales de la calidad de vida.

3. Ninguna pauta publicitaria podrá conformarse para promocionar el tabaco, el alcohol, los alucinógenos y demás drogas antes mencionados, por medios indirectos como la utilización de la marca de dichos productos, en ropas de uso común o deportivas, en alimentos o utilizando cualquier otro bien como simple medio para promocionar indirectamente los consumos a que se refiere esta ley.

4. Al futuro no podrán ser renovadas las marcas o patentes legitimadas en Colombia, en cuanto que, total o parcialmente, estén autorizando el uso o consumo del tabaco, el alcohol, los alucinógenos y demás drogas an-

tes mencionadas, bien sea para inducir al consumo de las mismas, o para vincular su utilización a elementos esenciales de la calidad de vida, o a bienes, prendas de vestir, u otros objetos o cosas, que van a servir como simples medios indirectos para promocionar dichos consumos.

5. Los efectos y mandatos de la presente ley se extienden a otros casos que la ley adicione a los mencionados en el texto de la presente ley.

Artículo 2º Las autoridades respectivas podrán imponer a los infractores de esta ley las siguientes sanciones:

1. Multas de \$ 1.000.000 a \$ 50.000.000 por cada infracción, las que podrán ser convertibles en arresto a razón de un día de arresto por la cantidad que represente un día de salario mínimo.

2. En caso de reincidencia, el decomiso de la mercancía promocionada, aplicándose tabla gradual que el Gobierno Nacional establecerá.

3. Suspensión temporal hasta por un año de la respectiva marca o patente que ampare el producto ilegalmente publicitado.

4. Cancelación definitiva de la marca o patente que ampare el producto ilegalmente publicitado.

Artículo 3º Las autoridades de policía ampararán el derecho que tiene las personas no fumadoras de exigir que o se consuma tabaco en ninguna forma en lugares de concurrencia pública.

Parágrafo. Las infracciones a esta disposición serán sancionadas en conformidad con lo establecido en el Código de Policía, para violaciones de la salubridad pública.

Artículo 4º Los Ministerios de Educación Nacional y de Salud, divulgarán periódicamente las normas contenidas en la presente ley y mantendrán vigilancia de su cumplimiento, denunciando cuantas violaciones detecten de la misma.

Artículo 5º La presente ley regirá a partir de su promulgación.

Dada...

Honorable Senadora,

Claudia de Castellanos

EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto de ley que sometemos a la consideración de los honorables Senadores, en ningún momento, trata de coartar la libertad publicitaria que la Constitución reconoce, puesto que su articulado no prohíbe que se publiciten los productos que lleven a vicios y perjudiquen la salud y por tanto la calidad de vida de los habitantes de Colombia, sino que persigue evitar el incremento de los consumos viciosos, mediante una asociación de ideas que la consideramos desleal para con los consumidores, consistente dicha asociación de ideas, en vincular el consumo de los mencionados productos al deporte, la salud, etc., con lo cual se quiere introducir, subliminalmente la idea de que "fumar es salud", de que "beber alcohol es recrearse" o que "usar alucinógenos es resolver problemas", etc.

Se atenta contra la libertad de las personas, en materia grave, cuando se las está induciendo a este tipo de actitudes o de alternativas y por otra parte, en la nueva era Constitucional de Colombia, de no reorientarse, como lo proponemos, la actividad publicitaria, se estaría yendo en contravía de claros mandatos constitucionales que radican sobre el Estado y sobre la sociedad, el deber de garantizar una calidad de vida plenamente satisfactoria y el disfrute de un ambiente sano.

Fuera de ello, el proceso educativo de los colombianos ha venido siendo gravemente afectado por este tipo de estrategia publicitaria, que por lo demás también está afectando otras áreas sociales y familiares importantes pero que no son identificables con el tema de la ley que proponemos, y podríamos decir que muchos de los esfuerzos pedagógicos del sistema educativo, vienen a hacerse inoperantes, frente a los mensajes, propuestas e inducciones viciosas, que los procedimientos que pedimos que se reformen, implican.

Una consideración final nos parece también básica:

El consumo de tabaco, que citamos como el más notable, no sólo afecta a quien lo use individual o personalmente, sino que, y esto ya está comprobado médica y estadística-

mente, perjudica a las personas que se encuentren en las cercanías de los fumadores. El cáncer pulmonar afecta tremendamente a los "fumadores involuntarios", por lo que estamos proponiendo el derecho de los no fumadores a impedir el uso del tabaco en lugares de concurrencia pública.

De los honorables Senadores,

Atentamente,

Claudia Rodríguez de Castellanos
Senadora de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes.

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

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Ley número 88 de 1992, "por la cual se dictan normas sobre el consumo de tabaco, alcohol, alucinógenos y demás drogas prohibidas o médicamente restringidas, y la vinculación de su publicidad a la calidad de vida de los colombianos", 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 dicho proyecto es de competencia de la Comisión Séptima 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., julio 28 de 1992

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de la referencia a la Comisión Séptima 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.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,
JOSE BLACKBURN

El Secretario General del honorable Senado de la República,
Pedro Pumarejo Vega.

PROYECTO DE LEY NUMERO 128 DE 1992

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

CAPITULO I

Disposiciones generales.

Artículo 1º Alcance de la ley. Esta ley estatutaria regula los Estados de Excepción.

Artículo 2º Función de la ley. Esta ley tiene como función regular las garantías para proteger los derechos y las libertades fundamentales, de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales, cuando el Estado haga uso de cualquier Estado de Excepción.

La ley cumple igualmente la función de regular las facultades conferidas al Estado en el período de los Estados de Excepción. Facultades que solamente se utilizarán cuando circunstancias excepcionales o de crisis afecten el conjunto de la población o amenacen la existencia organizada de la comunidad y hacen imposible el mantenimiento de la vida democrática mediante los poderes ordinarios de las autoridades legítimas.

De igual manera esta ley fija las pautas para los controles políticos, legales y judiciales al uso de las facultades excepcionales por el Estado.

Artículo 3º Prevalencia de los tratados y convenios internacionales. Los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, libertades fundamentales y garantías, ratificadas por el Congreso y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción, prevalecen en el orden interno.

Los Estados de Excepción vinculados al conflicto armado colombiano, son situaciones de aplicación privilegiada de las reglas del Derecho Internacional Humanitario, como lo dispone el numeral 2 del artículo 214 de la Constitución.

Parágrafo. Toda interpretación de los tratados y convenios internacionales que se haga durante el uso de las facultades otorgadas al Estado durante la vigencia de los Estados de Excepción o en desarrollo de los controles políticos, legales y judiciales que correspondan, debe tener en cuenta como criterio rector y básico el llamado principio **pro homine**, entendiéndose por tal que mientras la vigencia de los derechos humanos debe interpretarse extensivamente, por el contrario las limitaciones, restricciones y/o suspensiones de estos derechos deberá hacerse siempre restrictivamente.

Artículo 4º Derechos inderogables. Cuando sea declarado por el Presidente de la República cualquier Estado de Excepción, el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara la familia como institución básica de la sociedad.

De conformidad con el artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, durante los Estados de Excepción no podrán ser derogados los siguientes derechos:

- 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 trata de seres humanos;
- La libertad de conciencia;
- La libertad de religión;
- El principio de la legalidad y de irretroactividad de la ley penal;
- Los derechos políticos;
- El derecho a contraer matrimonio y protección de la familia;
- Los derechos del niño a la protección por parte de su familia, la sociedad y el Estado;

k) El derecho a no ser encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual;

- El derecho a una nacionalidad;
- El recurso de amparo;
- El **habeas corpus**;
- El debido proceso legal;
- Las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales.

Artículo 5º La división de los poderes. Durante la vigencia de cualquier Estado de Excepción no se interrumpirá el normal funcionamiento de las Ramas del Poder Público, ni de los órganos del Estado.

Artículo 6º Causales para declarar un Estado de Excepción. Las causales que lleven a decretar un Estado de Excepción, deben reunir las siguientes características:

- Debe tratarse de hechos que constituyan un atentado en contra de la vida de la Nación;
- Que ese atentado sea grave; y,
- Que se trate de un atentado real.

Artículo 7º Principio de proclamación. La existencia del Estado de Excepción debe ser oficialmente declarado.

Artículo 8º Principio de notificación. El Estado colombiano está obligado a informar inmediatamente al Secretario General de la ONU, cuando declare un Estado de Excepción y restrinja derechos y libertades.

Tal informe deberá contener como mínimo:

- Las razones o motivos alegados;
- La naturaleza de las medidas adaptadas; y
- Los derechos humanos y las libertades fundamentales restringidas.

Artículo 9º Principios que debe tratarse de un amenaza excepcional. Se declarará el Estado de Excepción y restringirán derechos y libertades cuando la crisis excepcional o el peligro público reúna las siguientes condiciones:

- Que afecte a toda la población y a todo el territorio del Estado o parte de él;
- Que sea una amenaza tal que ponga en peligro la inseguridad física de la población, la independencia política o la inseguridad territorial del Estado, o la existencia o el funcionamiento básico de las instituciones indispensables para asegurar y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Artículo 10. Principio de proporcionalidad. La restricción de los derechos y libertades durante los Estados de Excepción deberá ser proporcional a la gravedad de la crisis.

Artículo 11. Principio de necesidad. Las medidas de excepción que se adopten sólo son legítimas en tanto y en cuanto sean estrictamente necesarias.

Artículo 12. Principio de finalidad. Las medidas de excepción que se adopten deberán estar directa y específicamente encaminadas a conjurar los factores de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Artículo 13. Principio de motivación de incompatibilidad. Las medidas de excepción que suspendan leyes deberán indicar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Artículo 14. Principio de no discriminación. Las medidas de excepción que se adopten no deben entrañar discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

Artículo 15. Principio de temporabilidad. Las medidas de excepción que se adopten serán por el tiempo estrictamente limitado por las exigencias de la situación.

CAPITULO II

Del Estado de Guerra Exterior.

Artículo 16. Definición. Para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad, el Presidente de la República, 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 contener los motivos que justifican la declaración.

Artículo 17. Caso de agresión e informe al Congreso. Cuan sea necesario repeler la agresión externa, el Presidente podrá declarar el Estado de Guerra Exterior, sin autorización previa del Senado.

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

Artículo 18. Facultades. En virtud de la declaratoria del Estado de Guerra Exterior el Presidente asumirá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

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

Artículo 19. 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 consagra estas medidas señalará el procedimiento mediante el cual la jurisdicción contenciosa administrativa fijará el monto de la indemnización ocasionada por motivo de la expropiación y establecerá la manera de asegurar la responsabilidad del Estado.

Artículo 20. Cortes marciales. Durante el Estado de Guerra Exterior, el Gobierno podrá indicar 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 ésta sea indispensable para la cumplida administración de justicia. Esta facultad sólo podrá ejercerse cuando la justicia ordinaria, de hecho por la naturaleza y gravedad del conflicto armado, no esté en capacidad de conocer de ellas con plena independencia a la Justicia Penal Militar, en estos casos se le aplicarán 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 21. Medios de comunicación. Durante el Estado de Guerra Exterior no habrá censura de los medios masivos de comunicación.

El Estado podrá utilizar directamente algunas o todas las frecuencias o canales de radiodifusión explotadas por particulares, cuando lo considere necesario.

Esta decisión se adoptará mediante decreto legislativo sometido a 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 22. Movilización nacional. Durante el Estado de Guerra Exterior, el Estado podrá decretar la movilización nacional en forma total o parcial, adicionar a las necesidades de la guerra exterior los recursos humanos, económicos, materiales y servicios requeridos para enfrentar la agresión.

Esta facultad implica especial protección a los derechos fundamentales de los ciudadanos y la atención de las necesidades elementales de los ancianos, desvalidos y las mujeres y los niños.

Artículo 23. Servicio militar. El Congreso, a iniciativa del Ejecutivo, podrá modificar las normas ordinarias que regulan el servicio militar.

Artículo 24. Informes al Congreso. Mientras subsista el Estado de Guerra Exterior, el Gobierno deberá periódicamente rendir informes motivados al Congreso sobre las medidas legislativas adoptadas, su aplicación y la evolución de los acontecimientos.

Artículo 25. Reformas o derogaciones del Congreso. El Congreso podrá reformar o derogar, en cualquier época, 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, las leyes reformativas o derogatorias de los decretos legislativos, dentro de los plazos y con efectos establecidos en la Constitución.

En ningún caso, las disposiciones derogadas por el Congreso podrán ser reproducidas posteriormente por el Gobierno, durante la vi-

gencia del Estado para el cual fueron dictadas, salvo que el Congreso expresamente lo faculte para hacerlo.

CAPITULO III

Del Estado de Conmoción Interna.

Artículo 26. Definición. Cuando suceda una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa (90) días.

Artículo 27. Poderes de crisis. En virtud de la declaración del Estado de Conmoción Interior, los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con dicho Estado. Tales decretos dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público.

Tendrá también el Gobierno las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas inmediatas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Artículo 28. Facultades. Durante el Estado de Conmoción Interior el Gobierno tendrá la facultad de adoptar las siguientes medidas:

a) Imponer el toque de queda en la respectiva entidad territorial;

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

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

Las facultades conferidas en este artículo no implican un menoscabo de aquellas de que disponen las autoridades en tiempo de tranquilidad en el orden público.

Artículo 29. Vigencia del Derecho Internacional Humanitario. Cuando la Conmoción Interior se dicte por motivos originados en el conflicto armado interno, se aplicarán las siguientes disposiciones:

1. Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluso los miembros de las Fuerzas Armadas que hayan depuesto las armas y las personas que hayan quedado fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán en toda circunstancia, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de carácter desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o las creencias, el sexo el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo.

A tal efecto, están y quedan prohibidos en cualquier tiempo y lugar, respecto a las personas arriba mencionadas:

a) Los atentados a la vida y a la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, torturas y suplicios;

b) La toma de rehenes;

c) Los atentados a la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;

d) Las condenas dictadas y las ejecuciones efectuadas sin juicio previo emitido por un tribunal regularmente constituido, provisto de las garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2. Los heridos y enfermos serán recogidos y cuidados.

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las partes contendientes.

Artículo 30. Informe al Congreso. Si dentro de los tres días siguientes a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, el Congreso no se halla reunido, lo hará por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le

pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración. También deberá presentarle un informe motivado cuando sea necesario prorrogar el Estado de Conmoción Interior.

Artículo 31. Concepto favorable del Senado. Si al cabo de 90 días, persisten las circunstancias que dieron lugar a la Declaratoria del Estado de Conmoción Interior, el Presidente podrá prorrogarlo nuevamente por 90 días más, siempre que haya obtenido concepto previo y favorable del Senado de la República.

Artículo 32. Prórroga de vigencia. Los Decretos legislativos que dicte el Gobierno durante el Estado de Conmoción 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 33. 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 hayan jueces o éstos no puedan, por la gravedad de la perturbación, ejercer sus funciones, el Gobierno podrá determinar que las autoridades civiles ejerzan funciones judiciales, diferente 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 34. 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 Conmoción Interior, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la presente ley estatutaria.

CAPITULO IV

Del Estado de Emergencia económica, Social y Ecológica.

Artículo 35. Definición. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave o inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se halla reunido, para los diez días siguientes al vencimiento del término de dicho estado.

Artículo 36. Temporalidad. De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa (90) días en el año calendario.

Artículo 37. Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley y de carácter permanente, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho estado.

Artículo 38. Control político. El Gobierno le rendirá al Congreso un informe motivado sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas.

El Congreso examinará dicho informe en un plazo hasta de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos Cámaras y se pronunciará sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas.

El Congreso si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en el artículo 215 de la Constitución.

Artículo 39. Reformas. Adiciones o derogaciones de medidas. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, hacer reformas, derogaciones o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental.

También podrá, en cualquier tiempo, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros. En ambos casos se aplicará lo dispuesto en los incisos 2º y 3º del artículo 23 de la presente ley estatutaria.

Artículo 40. Derechos sociales de los trabajadores. De conformidad con la Constitución, en ningún caso, el Gobierno podrá disminuir los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.

Artículo 41. Responsabilidad del Poder Ejecutivo. El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin habérselo presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero del artículo 215 de la Constitución y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la Emergencia.

CAPÍTULO V

Principios de aplicación y control constitucional.

Artículo 42. Acceso a la justicia. En los decretos legislativos se podrán regular los procedimientos judiciales, así como señalar los criterios excepcionales que deberán aplicar los jueces y tribunales en cumplimiento de sus funciones, pero nunca prohibir el acceso a la justicia.

Artículo 43. 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 44. Justificación expresa del Derecho Limitado. Los decretos legislativos que limitan los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en la Constitución deberán señalar los motivos por los cuales se propone cada una de las restricciones.

Artículo 45. Responsabilidad del Poder Público. El Presidente y los Ministros serán responsables cuando declaren los Estados de Excepción, sin haber ocurrido los casos de Guerra Exterior, de Conmoción Interior o Emergencia Económica, Social y Ecológica y/o serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 213, 214 y 215 de la Constitución Política.

Artículo 46. 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 47. 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 48. Esta ley rige a partir de su fecha de publicación.

Congresista de la Unión Patriótica y el Partido Comunista,

Hernán Motta Motta.

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

EXPOSICION DE MOTIVOS

Presentamos a consideración del Órgano Legislativo, la propuesta de la Unión Patriótica y el Partido Comunista, para reglamentar los Estados de Excepción a que se refieren los artículos 212, 213, 214 y 215 de la Constitución Política.

El tema de los Estados de Excepción, es uno de los más relevantes en el debate público nacional. La Asamblea Nacional Constituyente lo abordó con amplitud.

La permanente utilización del Estado de Sitio durante los últimos cuarenta (40) años, como método de Gobierno por parte de los núcleos más reaccionarios de la élite, política y la consiguiente violación de los derechos humanos y perversión autoritaria del sistema político, llevaron a que este asunto estuviera siempre presente en la agenda de la controversia política nacional. El Estado de Sitio, se convirtió en el eje principal del modo como la llamada "clase dirigente" colombiana y el propio Estado, hacían la gestión de gobierno.

Desde finales de los años cuarenta, la movilización campesina, la lucha obrera, la protesta estudiantil, los movimientos cívicos urbanos, la inconformidad ciudadana, en suma, todas las manifestaciones de desobediencia y rebelión civil protagonizadas por los ciudadanos fueron reprimidas y violentadas por las fuerzas armadas del Estado.

Más aún, la práctica de la exclusión violenta desde el Estado y sustentada en las normas represivas del Estado de Sitio, se volvió consuetudinaria en Colombia.

Ciertos grupos de las "élites políticas", emplearon este mecanismo para mantenerse ilegítimamente en el Gobierno y poder violar más impunemente los derechos humanos, creando un clima de terror y miedo en la población, en beneficio de su propia seguridad y no de la Nación en su conjunto.

En síntesis, con el Estado de Sitio y particularmente con el Estatuto de Seguridad Turbayista, se dio forma a una tipología institucional caracterizada por la subordinación de los Poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo y de éste al poder militar.

Estos antecedentes, llevaron a la Constituyente a tratar en sus deliberaciones el tema así como el de los derechos humanos. Las normas aprobadas dan otra forma a las situaciones de emergencia: Los llamados Estados de Excepción. Es notable, en el artículo constitucional, su énfasis en el respeto e integridad de los derechos humanos y las libertades fundamentales, cuando el Estado deba acudir a estos instrumentos de control.

Al plantearse su reglamentación, surge el problema de cómo garantizar el respeto y la preservación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, cuando sea necesario acudir a cualquier Estado de Excepción.

Esta iniciativa tiene como fin principal proponer los mecanismos que garanticen la inviolabilidad de los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos, consagradas en la Constitución Política, cuando el Estado haga uso de los Estados de Excepción.

El proyecto está organizado en cinco (5) capítulos así:

1. En el Capítulo I se indican las disposiciones generales.
2. En el Capítulo II se trata del Estado de Guerra Exterior.
3. El Capítulo III se refiere a la Conmoción Interior.
4. En el Capítulo IV se trata el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
5. El Capítulo V se ocupa de los principios de aplicación y control constitucional.

1. Las disposiciones generales.

Tal como lo dispone el artículo 2º del proyecto, la función principal de una ley regule los Estados de Excepción, es la protección, durante su vigencia, de los derechos huma-

nos y las libertades fundamentales consagrados en la Carta Política.

Hacemos esta precisión y enfatizamos este punto porque la historia de la violación permanente de los derechos humanos obliga a detenerse en ella:

A. Violación a los derechos humanos.

Conviene recordar en esta exposición de motivos cómo la experiencia nacional evidencia que, una vez decretado el Estado de Sitio —ahora Estado de Excepción—, la extensión de las facultades de las autoridades, en correlación con la disminución de las garantías de los ciudadanos, acarrea o facilita, en gran medida, abusos en contra de los derechos humanos fundamentales de la población. Las violaciones más frecuentes, durante estas situaciones de emergencia, son aquellas que atentan contra:

a) El derecho a la vida.

Este derecho esencial y fundamental es violado de manera permanente como consecuencia de la gravísima práctica de las ejecuciones ilegales, cometidas por fuerzas de seguridad o grupos paramilitares que cuentan con la aquiescencia de las autoridades.

Por otro lado, el cruel y aberrante fenómeno de los "desaparecidos", que enlutan la historia política y social de Colombia, constituye no sólo una privación arbitraria de la libertad y de la integridad personal, sino, al mismo tiempo, de la seguridad y de la vida misma de las personas.

b) El derecho a la libertad e integridad personal.

Las detenciones sin términos, sin proceso y sin fórmula de cargos contra el retenido y la reclusión de éste en centros de detención secretos, sumado a la ineficiencia del recurso de habeas corpus, son hechos que se han repetido y se repiten reiteradamente en nuestro país, coartando los derechos a la justicia, a un proceso regular y a la libertad personal. Estas violaciones son más graves aún, si se tiene en cuenta que en muchos casos los detenidos, pese a haber sido juzgados y sobreseídos por la justicia civil y militar, continúan sin embargo, bajo arresto.

Este fenómeno está íntimamente unido con la violación del derecho a un debido proceso, el que en medida importante es producto de tan excesivos y arbitrarios poderes del viejo Estado de Sitio y de los que ahora el Gobierno está mostrando, con la Emergencia Social y la Conmoción Interior, para detener, sin causa ni proceso, a quienes la autoridad considere un peligro para la seguridad interna, por más de que se trate de abogados defensores de los derechos humanos, dirigentes sindicales, intelectuales o políticos disidentes.

Más grave todavía, las detenciones arbitrarias se llevan a cabo sin siquiera el fundamento de una norma jurídica sino mediante una simple decisión de la autoridad pública o la aquiescencia de ésta ante la acción de los cuerpos de seguridad o de los grupos paramilitares vinculados a esos cuerpos.

Consecuencia de esta situación es que aquellos que están en oposición al sistema político vigente resultan arbitrariamente detenidos, incomunicados y mantenidos en prisión. Numerosas son también las personas que han sido y son privadas de su libertad, sin haber sido sometidas a un debido proceso. A pesar de que en Colombia están vigentes numerosos pactos internacionales de derechos humanos que no autorizan a suspender las garantías judiciales indispensables para proteger y defender los derechos humanos fundamentales. Los detenidos bajo estas situaciones no sólo son juzgados y sentenciados sin las garantías mínimas, sino que los tribunales que los juzgan no son imparciales; aspecto que agrava aún más la situación de los mismos.

En la relación directa con esta cuestión merece destacarse el problema de las comunicaciones durante la detención, hecho que crea una atmósfera favorable a otras prácticas ilícitas, particularmente la tortura, debi-

do a que los funcionarios encargados de los lugares de detención, al no estar obligados a presentar al detenido en un breve plazo, emplean impúnemente medios brutales, ya sea con fines de interrogatorio o de intimidación.

c) El fenómeno de los "detenidos - desaparecidos".

Este fenómeno, calificado como un "crimen de lesa humanidad", fue una práctica constante durante la vigencia del Estado de Sitio, y hoy continúa con la Conmoción Interior.

Esta violación, cruel e inhumana de derechos humanos tan fundamentales como el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad e integridad del ser humano, coloca a la víctima en un estado de absoluta indefensión con grave violación de los derechos de justicia, de protección contra la detención arbitraria y a un proceso regular.

Su práctica comporta así mismo una verdadera forma de tortura para los familiares y amigos del "desaparecido", quienes esperan meses y a veces años alguna noticia sobre la suerte de la víctima, agravado por la impotencia de no poderles brindar asistencia legal, moral y material.

Muchos son los casos, en que el Gobierno niega sistemáticamente la detención de personas, a pesar de los convincentes elementos de prueba que aportan los denunciantes para comprobar su alegato de que ciertas personas han sido privadas de su libertad por autoridades policiales o militares y, en algunos casos de que las mismas están o han estado recluidas en determinados sitios de detención.

d) La práctica de la tortura.

Es bastante conocido en nuestro país el uso sistemático de toda clase de apremios físicos y síquicos, no sólo durante los interrogatorios que siguen a la detención, sino aún después de haber sido dictada alguna decisión administrativa o judicial.

La tortura es una práctica bastante corriente en las investigaciones que se realizan sobre el orden público o la seguridad del Estado.

Durante el Estado de Sitio, la inobservancia de las disposiciones legales que regulan los procedimientos de arresto, la reclusión de las personas en recintos secretos o la negación de la presencia de éstos en los lugares de detención públicos, así como el no sometimiento de los detenidos a un proceso regular conducido por un tribunal imparcial son hechos que atentan gravemente contra los derechos a la libertad e integridad de la persona, a la justicia y al debido proceso y aún al derecho a la vida misma, ya que no sólo se le causa temor a la víctima sino que también se la expone a posibles tormentos durante su reclusión.

e) La falta de vigencia de habeas corpus.

Bastante conocido como en Colombia, durante el Estado de Sitio muchas autoridades no aceptan la vigencia de garantías tales como el amparo y el habeas corpus, lo cual llevó y lleva a que se produzcan las mayores violaciones del derecho a la vida, a la integridad física y se cometan, por agentes públicos, las mayores tropelías como torturas, asesinatos y desapariciones.

En Colombia, muchas desapariciones forzadas se hubieran evitado y se evitarían si el recurso de habeas corpus se hiciera efectivo y los jueces se hubieran empeñado en investigar la detención concurriendo personalmente a los lugares que se denunciaron como de detención.

Como es bien sabido, este recurso constituye el instrumento más idóneo no sólo para corregir con prontitud, los abusos de la autoridad en cuanto a la privación arbitraria de la libertad sino también un medio eficaz para prevenir la tortura y otros apremios físicos o psicológicos, como el destierro; apremios que suelen, por lo general, ocurrir durante los prolongados períodos de incomunicación, en los cuales el detenido carece de los

medios y recursos legales para hacer valer sus derechos.

En este sentido la Asamblea Nacional Constituyente consagró en el artículo 32 de la Carta Política que "Quien estuviere privado de su libertad, y creyere estarlo ilegalmente, tiene derecho a invocar ante cualquier autoridad judicial, en todo tiempo, por sí o por interpuesta persona el habeas corpus, el cual debe resolverse en el término de treinta y seis horas".

Adicionalmente, en el numeral 3 del artículo 282 se señaló como función para el Defensor del Pueblo "invocar el derecho de habeas corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados".

No obstante, el actual gobierno persiste en el propósito de hacer nugatorio este derecho. El Decreto 1156 expedido al amparo de la Conmoción Interior recientemente declarada, dicta normas que apuntan a reducir la eficacia del habeas corpus. Se mantiene en las altas esferas del gobierno, la pretensión de bloquear la plena vigencia de esta garantía durante las situaciones de emergencia, olvidando que ésta permite poner a disposición de los jueces la persona del detenido, possibilitando el conocimiento de si éste está vivo y no se encuentra padeciendo torturas o apremios psicológicos o físicos. De ahí que, precisamente la vigencia de este recurso adquiere durante los Estados de Excepción, su mayor importancia para la salvaguardia de los derechos humanos fundamentales. Es lo que debería entender el gobierno del señor Gaviria.

f) El derecho a la libertad de expresión.

La vigencia del Estado de Sitio representa la existencia de un clima de temor, inseguridad e intimidación, en el que no se dio una efectiva libertad de expresión y por tanto de información.

Producto de las autoritarias facultades asociadas con el Estado de Sitio, del asesinato y encarcelamiento de periodistas y medios independientes, se ha vuelto corriente que los órganos de difusión del pensamiento aplican una autocensura por temor a la persecución y la censura.

Ni se diga de la presión de grupos gubernamentales y privados para cohibir la expresión libre de la prensa, la radio y la televisión.

g) La suspensión de los derechos políticos.

El ejercicio de los derechos políticos, al igual que el derecho a la participación política y la intervención ciudadana en la gestión del poder público, constituye el fundamento propio de la democracia, según lo dispone la Constitución Nacional. Sin embargo, el gobierno del doctor César Gaviria, sigue recurriendo al bloqueo de su ejercicio como un medio inaceptable y arbitrario, para facilitar la continuidad de las élites tradicionales en el poder, reprimiendo y obstaculizando cualquier voz disidente.

Las autoridades nacionales tienen la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos y movimientos políticos y otras asociaciones.

Hay que reiterarlo, la negación de los derechos políticos, la alteración y manipulación clientelista de la voluntad popular, a que es tan adicto el gobierno, no hará sino incrementar la violencia social y política en nuestro país.

Así pues, la trágica experiencia nacional de los últimos cuarenta (40) años, y las prácticas arbitrarias que ahora se hacen presente con el uso de los Estados de Excepción, permiten afirmar que, lamentablemente, el grado general de violación de derechos humanos no decrece, sino que irá en aumento, ampliándose el clima de inseguridad y temor que lesiona ostensiblemente la observancia y la vigencia real de los derechos humanos más fundamentales. De allí que el contenido de esta propuesta legislativa para reglamentar los Estados de Excepción tiene como eje

fundamental, la efectiva garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos, en la convicción de que no existe ni debe existir, oposición entre la seguridad y el ejercicio pleno de los derechos humanos. Concebimos los valores de la seguridad del Estado y el orden político sólo como los medios para que los seres humanos concretos puedan hacer valer sus derechos.

En el proyecto para regular los Estados de Excepción presentado por el actual gobierno, no es difícil encontrar un enfoque tradicional-despótico, en el que la seguridad y la estabilidad vienen a hacer las veces de contrapeso frente a los derechos humanos y a tal punto se llega que, en ocasiones, se plantea en el proyecto oficial, artículo 23, casi como una dicotomía, un corte radical entre éstas y éstos.

Nuestro énfasis en la protección a los derechos humanos consiste, entonces, en hacer ver la estrecha e indisoluble relación entre seguridad y vida democrática, entre estabilidad y derechos humanos. No se trata, así de una "seguridad por la seguridad", de una seguridad que aparece legitimada por la sola percepción de un temor al cambio ni por la defensa de un orden establecido cualquiera, sino que ella encuentra su sentido y finalidad en la protección de los derechos humanos.

Este proyecto gira en torno a la idea de elaborar jurídicamente un concepto democrático de la seguridad del Estado que sea respetuoso de los derechos humanos. Toda vez que el desafío del estado democrático que queremos construir en Colombia consiste quizás, ahora más que nunca, en compatibilizar lúcidamente y democráticamente, el ejercicio de los derechos humanos con una concepción de la seguridad del Estado y de la autoridad pública que no niegue en la práctica el significado de estos derechos, sino que, por el contrario, se transforme crecientemente en el vehículo de su realización por parte de todos los sectores nacionales.

B. La prevalencia de los pactos y convenios internacionales.

Criterios para su interpretación.

En los artículos 3º y 4º del proyecto reiteramos lo dispuesto en la Constitución Nacional, artículos 93 y 214.2, para que los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por el Congreso —Ley 5ª de 1960—, que reconocen los derechos humanos y prohíben de manera tajante su limitación con la vigencia de los Estados de Excepción, prevalezcan en el orden interno. Destacamos el acatamiento al derecho internacional humanitario en situaciones que tienen estrecha relación con el conflicto armado interno.

Para ampliar el compromiso nacional, proponemos, además, que las interpretaciones de los derechos y deberes consagrados en la Carta Política, de conformidad con los tratados internacionales ratificados por Colombia, se guiarán por el llamado principio "prohominne", según el cual la vigencia de los derechos humanos debe interpretarse extensivamente, y por el contrario las limitaciones, restricciones y/o suspensiones de estos derechos deberá hacerse siempre restrictivamente.

Toda consideración en torno a la regulación de los Estados de Excepción debe tenerse presente que dicha normatividad tiene que ser siempre interpretada en la forma más favorable a la vigencia de los derechos humanos. Esta exigencia está determinada no sólo por la especial naturaleza de los tratados sobre derechos humanos sino, además, consecuencia de la experiencia vivida en Colombia, donde el Estado de Sitio fue empleado persistentemente para violar los derechos humanos.

Ahora los Estados de Excepción están siendo proclamados por el Gobierno de Gaviria con el no disimulado propósito de coartar los derechos humanos y reprimir la población.

Con demasiada frecuencia, en los discursos del Presidente y sus inmediatos colaboradores, se proclama: No hay libertad para los enemigos de la libertad, lo cual constituye la justificación para todos los despotismos, para referirse a aquellas situaciones en que so pretexto de conflictos internos los derechos humanos son suspendidos.

En los instrumentos internacionales existen varias disposiciones en materia de interpretación y que bien merecen ser citadas.

Así, el artículo 5º, párrafo 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, expresa que ninguna de sus disposiciones podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo, para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidas en el mismo, o a su limitación en mayor medida que la prevista en éste.

El artículo 30 de la Declaración Universal de los Derechos dispone:

"Nada en la presente declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, un grupo o a una persona, para emprender o desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración".

La Convención Americana cuenta así mismo con normas de interpretación. El artículo 29 señala que ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados partes, grupos o personas, suprimir el gozó y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella.

C. Derechos inderogables.

En el artículo 5 indicamos de manera puntual los derechos que no pueden suspenderse durante la vigencia de los Estados de Excepción. Se trata de derechos absolutamente intangibles, los cuales bajo ninguna razón ni en ninguna circunstancia pueden verse afectados por la acción estatal. Con ello se le reconoce a la persona humana atributos intrínsecamente superiores al Estado; el cual debe estar permanentemente al servicio de su defensa.

La inderogabilidad de estos derechos establece un obstáculo insuperable para cualquier razón de Estado, creando un espacio absoluto de la persona humana frente al poder público y termina, en definitiva, con cualquier propósito de imponer una doctrina de seguridad que desconozca la dignidad de la persona humana.

Los derechos humanos inderogables no debieran representar obstáculos para la eficaz superación del peligro nacional; tampoco es permisible su derogación, ni siquiera momentánea porque ella reporte ventajas a la acción del gobierno en una situación determinada. La superioridad de la doctrina de los derechos humanos en el orden jurídico contemporáneo tiene, así un importante efecto sobre la doctrina de la seguridad del Estado. Suspende de ésta una materia, los derechos humanos inderogables, que no puede ser tratada como un objeto instrumental legítimo de su análisis técnico.

En la relación de derechos intangibles hemos incluido tanto los que trae el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como los indicados en la Convención Americana sobre derechos humanos. Le damos el carácter de inderogables a los derechos políticos, cuya suspensión generalmente va incluida en todos los Estados de Excepción, desvirtuados con un fin antidemocrático.

Así mismo, son intangibles las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos inderogables, cuya vigencia es requisito insoslayable para que esa inderogabilidad sea real y no se convierta en una mera declaración de intenciones.

Conviene citar acá los principios de Siracusa (elaborados en una reunión de 31 expertos internacionales efectuada en Siracusa, Sicilia, entre abril y mayo de 1984),¹ y que recogen el espíritu tanto de lo dispuesto en el Pacto como en la Convención e incluido en nuestra propuesta:

"58. Ningún Estado parte, ni siquiera en situaciones de excepción que amenacen la vida de la Nación, podrá suspender las garantías contenidas en el Pacto con respecto al derecho a la vida; a no ser sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; a no ser sometido sin libre consentimiento a experimentos médicos o científicos; a no ser sometido a la esclavitud o servidumbre no voluntaria; el derecho a no ser encarcelado por no cumplir una obligación contractual; el derecho a no ser condenado a una pena más grave en virtud de una legislación penal retroactiva; el derecho a ser reconocido como una persona ante la ley; y el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Estos derechos no admiten derogación en ninguna condición aun cuando se afirme que su propósito sea defender la vida de la nación".

"59. Los Estados partes en el Pacto como parte de su obligación de asegurar el goce de estos derechos a todas las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 2, párrafo 1) y de adoptar medidas que garanticen un recurso efectivo contra las violaciones (artículo 2º, párrafo 3º), adoptará precauciones especiales en situaciones de excepción para asegurar que no haya grupos oficiales ni semificiales que practiquen ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales o provoquen desapariciones involuntarias que las personas detenidas estén protegidas contra la tortura y otras formas de trato o penas crueles, inhumanas o degradantes, y que no se sentencie o condene a nadie en virtud de leyes o decretos de efecto retroactivo".

"60. Los tribunales ordinarios mantendrán su jurisdicción, incluso en un Estado de Excepción, para juzgar cualquier denuncia de violación de un derecho inderogable".

"70. Hay derechos fundamentales para la dignidad humana, cuya suspensión nunca podrá ser estrictamente necesaria en ningún caso de excepción inimaginable (sic) y cuyo respeto es esencial para asegurar el disfrute de los derechos que no pueden ser suspendidos y para proporcionar un recurso efectivo contra sus violaciones, en particular:

a) Todos los arrestos y detenciones y los lugares de detención se registrarán; de ser posible centralmente, y se pondrán en conocimiento del público sin demora;

b) Nadie podrá ser detenido durante un período indefinido, ya sea en la espera de la instrucción judicial o del juicio, ni ser detenido sin acusación;

c) No se podrá mantener a nadie incomunicado con su familia, amigos o abogados más de unos días, por ejemplo de 3 a 7 días;

d) Cuando se detenga a personas sin acusación alguna, un tribunal independiente de revisión deberá examinar periódicamente la necesidad de prolongar la detención;

e) Toda persona acusada de un delito tendrá derecho a ser juzgado con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley;

g) Toda persona acusada de un delito penal tendrá derecho a que se presuma su inocencia y, por lo menos, a los derechos siguientes para asegurar su juicio imparcial:

— El derecho a ser informado oportunamente, de manera detallada y en un idioma que entienda por los cargos que se imputan.

— El derecho a disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse confidencialmente con su defensor.

— El derecho a elegir un defensor y el derecho a tener un defensor de oficio gratuitamente si careciera de los medios suficientes para pagarlo y a ser informado de este derecho.

— El derecho a estar presente en el proceso.

— El derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable.

— El derecho a exigir la comparecencia e interrogatorio de los testigos de descargo.

— El derecho de apelación ante un tribunal superior.

h) En todos los casos se llevará un registro adecuado de todo proceso;

i) Nadie será juzgado o castigado de nuevo por un delito por el que ya se le hubiera condenado o absuelto".

En suma, estos derechos inderogables o no suspendibles son los más fundamentales, aquellos que toda la sociedad —sin consideraciones de ideología o sistema político— tiene que proteger en toda circunstancia. Lamentablemente, y como más arriba lo señalábamos, en la práctica, éstos suelen ser los que con mayor frecuencia resultan violados durante las situaciones de emergencia, en especial el derecho a la vida y a la integridad física.

Para combatir la rebelión armada, campesina y popular, el gobierno y las fuerzas de seguridad, deciden, cada vez con más frecuencia, suspender ciertas garantías constitucionales relacionadas con los derechos políticos y civiles.

La ejecución y la tortura ya sean empleadas por las fuerzas armadas o los grupos paramilitares son, no sólo prácticas inhumanas sino además, instrumentos de terror y, por lo tanto, constituyen actos inadmisibles, condenados por todos los pueblos civilizados.

Así mismo, es inaceptable, cruel e inhumano, tanto el secuestro de personas por grupos paramilitares como la detención y "desaparición de personas" por las autoridades.

Así pues, en el artículo 4º del proyecto se dispone límites al poder del Estado para suspender derechos y libertades, al establecer que hay algunos cuya suspensión no está permitida bajo ninguna circunstancia y al incluir las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

D. La separación de poderes.

En el artículo 5º se dispone claramente que durante la vigencia de cualquier Estado de Excepción no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni de los organismos del Estado. Es, además, un mandato de la Carta Política, artículo 214-3.

El actual gobierno cada vez es más proclive a subordinar el poder judicial y mediatizar el legislativo. La reciente declaratoria de la conmoción interna así lo mostró.

En esta exposición, queremos determinar a grandes rasgos en qué consiste el rol de cada uno de los poderes del Estado (o, si se prefiere, de las funciones del poder del Estado) en la protección de la seguridad del Estado (estabilidad institucional o la convivencia ciudadana) y en la preservación de los derechos humanos.

En Colombia, históricamente, el papel central a la protección de la seguridad del Estado ha recaído en el Poder Ejecutivo. Otro elemento más del presidencialismo del sistema político nacional. Desde luego, la vigencia permanente del Estado de Sitio reforzó tal tendencia. En general, la protección del orden público y de la defensa externa como interna han estado a cargo del Ejecutivo.

¹ Esta reunión fue convocada por la Comisión Internacional de Juristas, la Asociación Internacional del Derecho Penal, la Asociación Estadounidense para la Comisión Internacional de Juristas, el Instituto Urban Morgan de Derechos Humanos y el Instituto Internacional de Estudios Superiores de Ciencias Penales. Estos principios se encuentran publicados en "La Revista", publicación de la Comisión Internacional de Juristas, número 36, del mes de junio de 1986.

Sin embargo, en un escenario democrático dicha tendencia debe ser relativizada. Uno de los postulados elementales del Estado de Derecho y de la doctrina de los derechos humanos, consiste en la necesidad de eliminar la arbitrariedad en el ejercicio del poder. Y es precisamente en cuestiones como la seguridad del Estado o la estabilidad institucional, donde es mayor el exceso en el ejercicio de las facultades de excepción. De allí que sea indispensable limitar el rol que tradicionalmente ha tenido el poder presidencial. De hecho, se trata de una tarea que emprendió la Asamblea Constituyente.

En este sentido, proponemos un esquema en el que, quedando entregadas las tareas de implementación al Ejecutivo, existan mecanismos de control eficiente a su tarea. Así mismo, las reglas dentro de las cuales operará el Ejecutivo deben ser todo lo claras y objetivas que sea posible, de manera que los límites de su acción queden rigurosamente preestablecidos.

En esta línea de argumentación, los otros poderes, públicos también tienen papeles de suma importancia.

a) El Poder Legislativo.

El Poder Legislativo deberá aplicarse a la expedición de reglas relativas a la seguridad del Estado y la estabilidad institucional que lleven a la protección efectiva de los derechos humanos. En este sentido, el Legislativo echa las bases para la fiscalización de la labor del Ejecutivo.

Pero su tarea no se restringe a eso. Para la adopción de medidas de excepción en materias de orden público y seguridad del Estado, es indudable que debe requerirse de la aprobación del Poder Legislativo, de manera que se garantice un debate acabado del problema y que se forme un consenso amplio en torno a sus formas de resolución. Así mismo, es ésta una forma de ponerle más cortapisas al ejercicio del poder, favoreciendo la protección de los derechos humanos.

Todavía más, el Poder Legislativo debe cumplir también labores de fiscalización. Su papel, entonces, no se limita a concurrir a la declaratoria de determinados Estados de Excepción constitucional, a la expedición de ciertas leyes o a la aprobación de algunas medidas, sino que se debe extender más allá, observando la conducta del Ejecutivo y resguardando que éste se ciña a los márgenes predeterminados en la ley.

b) El Poder Judicial.

Tal como el Legislativo, el Poder Judicial tiene una función de suma importancia en la protección de la seguridad del Estado y la preservación de los derechos humanos. Función que no ha ejercido a la altura de los requerimientos en Colombia, no sólo durante el régimen de Estado de Sitio —en que ello trajo consecuencias bastante graves— sino ahora cuando se esperaba la plena vigencia de la democracia, según lo petien (sic.) los altos dignatarios del Gobierno.

El Poder Judicial, en efecto, posee un papel eminentemente tutelar de la Constitución Política del Estado. Y por definición uno de los elementos centrales que preserva una Constitución democrática son los derechos humanos. Consecuencialmente, el Poder Judicial debe velar por la protección de estos derechos. Y por lo que a la estabilidad institucional y seguridad del Estado concierne, su primera tarea consiste en velar porque esa seguridad sea compatible, y, todavía más, favorezca la tutela de los derechos humanos.

Formas a través de las cuales puede el Poder Judicial desempeñar esta función existen varias, pero es indudable que la más básica de todas es el ejercicio de todas sus atribuciones jurisdiccionales.

Como mecanismo fiscalizador, el rol del Poder Judicial, es insustituible, ya que por mucho que el Legislativo extreme su celo al respecto, sólo el Judicial estará en condiciones de reaccionar con presteza y dar una solución adecuada a los casos concretos dados.

La controversia se centra aquí en torno a si el Poder Judicial o, mejor dicho, el Juez en particular, se limita a "aplicar" la ley (en el supuesto que ella le proporciona toda la información para resolver el caso), o bien cumple una labor de creación de derecho (en el supuesto de que la ley no le pueda proporcionar toda esa información). En la primera hipótesis, se pretende circunscribir el papel del juez a una tarea de carácter técnico, con lo cual se limita también su papel tutelar de los derechos humanos. En el segundo planteamiento, en cambio, se le reconoce al juez un papel mucho más activo y relevante.

Es aquí donde el problema del sentido de la separación de los poderes públicos adquiere trascendencia. Porque esta cuestión ha distorsionado y distorsiona gravemente la actividad del Poder Judicial en Colombia.

Ha sido este uno de los mayores equívocos producidos al interior de las concepciones sobre el Estado de Derecho. La finalidad del principio de separación de poderes, tal como la de los diferentes principios, instituciones y mecanismos que conforman la idea de un Estado de Derecho, consiste en garantizar el adecuado ejercicio de los derechos humanos. En este caso, ello se alcanza a través del control recíproco de los poderes. Sin embargo, y con una frecuencia bastante alta, este principio se ha desvirtuado a tal punto que no sólo ha pasado a significar un límite arbitrario a los derechos humanos sino que directamente ha redundado en graves atentados contra ellos.

Es vieja la tendencia a reducir la capacidad del Poder Judicial.

En Colombia, en particular, se ha estructurado toda una concepción del papel del poder judicial basado en la perspectiva formalista, olvidando el sentido de la separación de los poderes, que consiste en establecer un balance adecuado entre las diversas funciones del Poder Público, a través del establecimiento de una serie de mecanismos de control recíproco. Así, siendo independientes y autónomos, ninguno de los poderes goza de facultades discrecionales, ni puede adoptar medidas en un contexto de arbitrariedad. Hay un contrapeso de facultades y deberes operando permanentemente.

Al Poder Judicial se le ha querido reducir a un papel secundario. Lo acabamos de confirmar con los Decretos 1155 y 1556, con los que el Gobierno se salta la autonomía de la Rama Jurisdiccional, asignándole una función secundaria.

Esta actitud, que se pretende justificar con la idea de que al judicial sólo le compete aplicar la ley y que mal podría inmiscuirse en los asuntos propios de los otros poderes, redundará en graves consecuencias para el respeto de los derechos humanos.

El papel del Poder Judicial debe ser más activo, de hecho el nuevo texto constitucional lo faculta para ello y se lo da como deber.

Insistimos en la importancia de la separación y autonomía de los poderes. Pero este principio no puede ser entendido como si no existiera contacto alguno entre tales esferas. Este contacto y el conflicto consiguiente, existen, y a veces tiene alcances de considerable importancia, como ocurre a propósito de la revisión judicial.

El proyecto de ley que ponemos a consideración del Congreso y el país, tiene el objetivo de contribuir a superar las concepciones formalistas acerca de la separación de los poderes. Queremos una autonomía activa para el Poder Legislativo y Judicial.

E. La causal para la declaratoria de los Estados de Excepción.

Nos referimos al punto de las causales previstas en el 6 del proyecto para la declaratoria de un Estado de Excepción toda vez que este elemento es objeto de manejos caprichosos por parte del Gobierno. Es lo que acaba de ocurrir con la declaratoria de Comoción

interior. El Gobierno crea artificialmente una situación para poder seguidamente, hacer uso de este Estado de Excepción violando flagrantemente la Constitución.

Las circunstancias que obligan a decretar un Estado de Excepción debe reunir las siguientes características:

- Debe tratarse de hechos que constituyan un atentado en contra de la vida de la nación;
- Que ese atentado sea grave, y
- Que se trate de un atentado real.

a) Que los hechos constituyan un atentado contra la vida de la Nación.

Los Estados de Excepción sólo pueden estar referidos a la seguridad de la Nación en su globalidad, que va mucho más allá que la seguridad del Gobierno, refiriéndose a aquellos factores vitales para la organización social general.

El significado natural y corriente de una emergencia pública que amenace la vida de la Nación según nuestra opinión, una situación de peligro o crisis excepcional e inminente que afecta a la sociedad en general y no solamente a algunos grupos en particular, y que constituye una amenaza a la vida organizada de la comunidad de que está compuesta la Nación.

Al respecto, deberá tenerse presente que no constituyen atentados contra la seguridad de la Nación y su Estado aquellos actos enmarcados dentro de la órbita del legítimo disenso político o el ejercicio de otros derechos fundamentales. Puede que, como ocurre en nuestro país, esas acciones se aparten formalmente del derecho sin que constituyan un peligro para la seguridad del Estado, como es el caso de las acciones de desobediencia civil, que no ameritan la declaración de Estado de Excepción.

En los ya mencionados principios de Siracusa, en el acápite "Situaciones Excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación", se dice:

"39. Un Estado Parte solamente puede adoptar medidas para suspender sus obligaciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuando se enfrente con una situación excepcional y un peligro real o inminente que amenace la vida de la Nación. Se entenderá que una situación constituye una amenaza a la vida de la Nación cuando:

a) Afecte a toda la población y a todo el territorio o parte de él, y

b) Amenace la integridad física de la población, independencia política o la integridad territorial del Estado o la existencia o funcionamiento básico de instituciones indispensables para asegurar y proteger los derechos reconocidos en el Pacto".

La dificultad se presenta al analizar las circunstancias en que tradicionalmente ha sido utilizado el Estado de Sitio en nuestro país, que amplía en forma ostensible el ámbito de esta institución. Nos referimos a su utilización para reprimir los más diversos movimientos de protesta y reivindicación social que las más de las veces no pedían más que el reconocimiento de legítimos derechos de las personas, poniendo en cuestión los intereses políticos y, fundamentalmente, económicos de los grupos dominantes. El ejemplo más claro de ellos lo constituyen aquellas huelgas obreras, movilizaciones campesinas y estudiantiles o los paros cívicos en demanda de mejoras salariales o de servicios esenciales, que han sido duramente reprimidos por los gobiernos, haciendo uso de arbitrarias atribuciones de Estado de Sitio.

En síntesis debe tratarse de situaciones que comprometan la estabilidad esencial de la vida democrática de la sociedad, debiendo reunir las características que la doctrina y jurisprudencia internacionales han especificado, a saber: que afecte a la generalidad de la población y no sólo a grupos en particular

y que constituya una amenaza a la vida organizada de la comunidad, implicando la alteración del funcionamiento básico de las instituciones indispensables para asegurar y proteger los derechos reconocidos en los tratados internacionales.

b) Que se trate de atentados graves.

No basta con que se persiga atentar contra la seguridad del Estado, sino que es menester que el atentado sea grave, en términos tales que efectivamente pueda causar un peligro serio para dicha seguridad. La sola declaración de un Estado de Excepción, por más resguardos que se adopten a su respecto, implica la concesión de poderes de que ordinariamente se encuentra privado el Poder Ejecutivo y las fuerzas policiales por la sencilla razón de que son considerados peligrosos. De tal modo, es de prever una disminución en la seguridad de los individuos al momento de otorgarse las facultades extraordinarias, por lo que sólo en circunstancias sumamente calificadas ello será justificable. Por lo demás, el Estado cuenta con medios ordinarios de defensa que le permiten afrontar los atentados de menor entidad sin necesidad de recurrir a medidas extremas.

c) Que se trate de atentados reales.

Por último, debe considerarse que el peligro debe ser real y no tan sólo hipotético. En la Constitución Política, artículo 213, se considera la posibilidad de que se trate de hechos inminentes. A nuestro juicio, tal inminencia no se opone a la realidad, puesto que debe haber manifestaciones empíricas de ella, y por lo tanto, no puede confundirse con hechos meramente eventuales, o de peligros "latentes".

Las circunstancias para declarar un Estado de Excepción —particularmente los referidos en los artículos 213 y 215— de la Carta Política, pueden ser de muy variada naturaleza y características, lo que hace muy difícil su agrupación. Por ello es que la tarea de aproximarse a una definición consiste en determinar los requisitos generales y objetivos que deben encuadrar a un hecho para que amerite la declaración.

Ello nos lleva a exigir que los términos utilizados sean lo más concretos posibles en la determinación de los requisitos para declarar un Estado de Excepción, y de allí que oportunamente criticáramos los hechos que el Gobierno adujo para declarar recientemente la Conmoción Interior.

Por eso, las causales de declaración de cualquier Estado de Excepción no sólo deben ser taxativas, sino tener un carácter lo más objetivo posible; han de hallarse expuestas en forma tal que queden bien delimitadas, que su formación lingüística sea lo bastante intersubjetiva como para servir realmente de límite para las interpretaciones. Hay que excluir conceptos indeterminados como por ejemplo: "peligro de perturbación", "peligro para la seguridad nacional", "subversión latente", etc.

Por nuestra parte, somos partidarios que el requisito de la gravedad de los hechos sea explicitado claramente.

Finalmente, hay un aspecto que nos parece esencial para la adecuada protección de los individuos en esta materia, el que está referido a que los Estados de Excepción sólo pueden tener como fuente, facultades otorgadas en la propia Constitución, proscribiéndose definitivamente la práctica que hemos denunciado de burlas las limitaciones constitucionales a través de la creación más o menos explícita, de nuevos Estados de Excepción o injertos del Estado de Sitio por medio de simples normas legales e incluso reglamentarias, tal como ocurriría de ser aprobado el artículo 29 de la propuesta gubernamental.

F. Los principios que regulan los Estados de Excepción.

En los artículos 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16, de nuestra propuesta indicamos los principios que deben regular el uso de los Estados de Excepción. Dichos principios son:

a) El de proclamación.

Este principio establece la necesidad que la existencia del Estado de Excepción deba ser "oficialmente proclamado". Su propósito es evitar o reducir las situaciones de excepción "de facto", mediante una norma de publicidad en el Derecho Interno.

Los principales objetivos perseguidos mediante la proclamación del Estado de Excepción son, entre otros:

1. Que el Gobierno que haga uso de medidas de emergencia, señale específicamente, los hechos que a su juicio constituyen una situación excepcional, por cuanto éstos permitirán saber cuáles son las medidas necesarias y proporcionadas para hacerles frente, a la vez que también hará posible conocer a partir de cuándo los hechos que originaron la misma han cesado y por tanto corresponde su levantamiento, y

2. Comunicar a la ciudadanía sobre la existencia de la situación de emergencia y sobre los efectos que ella producirá en el disfrute de ciertos derechos humanos.

b) De notificación.

Este principio establece la obligatoriedad a todo Estado Parte del Pacto Internacional que haga uso del derecho de suspensión de garantías, de informar inmediatamente al Secretario General de la ONU, quien a su vez deberá comunicar a los demás Estados Partes los siguientes aspectos:

— Las razones o motivos alegados.

— La naturaleza de las medidas adoptadas, y

— Las disposiciones contenidas en el Pacto suspendidas.

El propósito de este requisito no es otro que el permitir que los Estados Partes del Pacto Internacional puedan dar seguimiento y controlar el cumplimiento de las exigencias previstas para que en caso de violación se articulen los remedios previstos para obtener su respeto. De ahí que el Estado Parte deberá a sí mismo, si se lo solicitan los demás Estados Partes, facilitar mayor información, la que ha de ser transmitida por el mismo conducto (Secretario General de la ONU).

c) Que debe tratarse de una amenaza excepcional.

Según este principio el Estado podrá declarar un Estado de Excepción, únicamente cuando haga frente a una situación excepcional que ponga en peligro la vida de toda la Nación.

d) Principio de proporcionalidad.

Este principio exige: La existencia de un peligro inminente, y que la relación entre éste y las medidas adoptadas por el Estado para protegerse del mismo, sean **proporcionales** a las exigencias del momento, debiendo por tanto ser impuestas sólo en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación.

e) De necesidad.

El Estado de Excepción y las medidas que se adopten a su amparo sólo serán legítimas en tanto y en cuanto sean estrictamente necesarias, o sea que el problema o la situación de emergencia no hubiera podido ser solucionado recurriendo únicamente a los procedimientos legales normales ordinarios.

f) De finalidad.

Esto es que las medidas de excepción que se adopten deberán estar directa y específicamente encaminadas a conjurar los factores de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

g) De motivación de incompatibilidad.

Este principio obliga a indicar, en las medidas de excepción que suspenden leyes, las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

h) De no discriminación.

Con este principio se reconoce la igualdad en esencia de todos los seres humanos.

i) De temporalidad.

Los Estados de Excepción tienen, como su nombre lo indica, un carácter eminentemente excepcional y no pueden bajo justificación alguna, traducirse en el sistema normal de control social, como ocurrió con el Estado de Sitio. Su existencia está limitada a la duración de la emergencia a la que son llamados a superar, lo que debe ser logrado en el menor tiempo posible, para así restituir el goce absoluto de los derechos fundamentales de los individuos, el que es en última instancia su objetivo principal.

2. Del Estado de Guerra Exterior.

Este tema se encuentra en el Capítulo II del proyecto.

En primer lugar damos una definición del Estado de Guerra Exterior. Indicamos que para repeler la agresión, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad, el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Esta decisión deberá contar con la autorización del Senado.

Conviene señalar que el Decreto con el que se tome la decisión deberá contener una muy amplia motivación que justifique tan grave determinación.

Hay casos en que para repeler la agresión externa el Presidente puede, sin autorización previa del Senado, declarar el Estado de Guerra Exterior. Desde luego, durante todo el tiempo de la Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales.

Para asegurar la eficacia del Control Político del Congreso; si éste no se halla reunido, lo hará por derecho propio dentro de los tres días siguientes a la declaratoria del Estado de Guerra Exterior y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre las razones que determinaron la declaratoria y las medidas que se hubieren adoptado para repeler la agresión.

Las facultades que el Presidente asumirá serán las estrictamente necesarias para:

i) Repeler la agresión;

ii) Defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y

iii) Proclamar el restablecimiento de la normalidad. Esas facultades serán:

a) Expropiaciones sin indemnización previa;

b) Cortes marciales para delitos cometidos por civiles;

c) Capacidad para decretar la movilización nacional en forma total o parcial. Facultad que implica especial protección a los derechos fundamentales de los ciudadanos y la atención de las necesidades elementales de los ancianos, desválidos y las mujeres y niños.

Queda claro que durante la vigencia de este Estado de Excepción no habrá censura de los medios masivos de comunicación.

En los artículos 24, 25 y 26 reforzamos la capacidad de Control Político del Poder Legislativo.

3. Del Estado de Conmoción Interior.

Este Estado de Excepción es el que posee la mayor carga negativa contra la transformación democrática de nuestro país. La forma como empieza a ser utilizado por el señor Gaviria, lo hermana con el Estado de Sitio y el Estatuto de Seguridad del fatídico gobierno de Turbay Ayala.

Para nosotros, comunistas y militantes de la Unión Patriótica que hemos padecido la brutalidad y violencia del Estado de Sitio y la acción represiva del Estado, lo ideal sería la exclusión definitiva de los textos constitucionales y legales de toda norma que auto-

rice cualquier tipo de excepción constitucional.

Siempre hemos condenado esta institución como perversión de la ley. La verdad es que el conjunto de normas supuestamente destinadas a proteger la seguridad de la sociedad y más específicamente las normas sobre Estado de Sitio, constituyeron el más serio peligro para la seguridad de los individuos y las organizaciones populares.

Sin embargo, tal exclusión entrañaría una equivocación política. Establecer un rígido ordenamiento constitucional y legal, que no de pie a la adopción de medidas de emergencia ante situaciones excepcionales, producirá el efecto inverso al deseado. Lo más seguro es que las medidas excepcionales se tomarán de hecho de todas maneras, pero ahora sin ningún límite constitucional ni posibilidad de control político y/o jurisdiccional.

Nuestro objetivo, entonces, al presentar este proyecto de ley es otro bien distinto al del Gobierno: Poner todos los esfuerzos en lograr una reformulación, tanto positiva como ideológica, de estas normas a fin de que estén de acuerdo con la exigencia de construir una democracia avanzada para Colombia, en la que lo esencial sea el respeto a los derechos fundamentales y las libertades básicas.

A. La definición.

En el artículo 27 proponemos una definición de la Convención Interior.

En la definición de este Estado de Excepción hay 3 conceptos sobre los cuales es importante detenerse a reflexionar. Son ellos:

- a) Estabilidad institucional;
- b) Seguridad del Estado, y
- c) Orden público.

a) La estabilidad institucional.

El problema de la estabilidad es el que está por detrás de conceptos como la seguridad del Estado y el orden público.

En la versión oficial de "estabilidad institucional" reaparecen los planteamientos que confrontan estabilidad y cambio, a la manera de dos polos incompatibles. Pero no hay tal incompatibilidad. Por el contrario, la permanente actitud de rechazo al cambio y transformación democrática de la sociedad colombiana por parte de la élite política tradicional, ha sido y es la mayor fuente de inestabilidad institucional y política.

El concepto de estabilidad al que aludimos en nuestro proyecto es al de estabilidad de un Estado auténticamente democrático en un sentido avanzado, esto es, no relativo únicamente a determinadas reglas del juego electoral o a mecanismos de ejercicio del poder, sino también a un Estado dirigido a la protección de los derechos humanos. Precisamente es este uno de los puntos sobre los que conviene hacer énfasis, puesto que a raíz de confusiones en torno a él han surgido graves equívocos sobre la función de conceptos como la seguridad del Estado y el orden público.

Lo que sucede es que a diferencia de otras instituciones o mecanismos, que son propios y surgen con el Estado de Derecho, la idea de estabilidad la encontramos históricamente asociada a muchas y muy diferentes formas de organización del Estado y del ejercicio del Gobierno.

Así, mientras conceptos como las garantías constitucionales aparecen con el Estado de Derecho, elementos como la seguridad del Estado o el orden público han aparecido asociados a monarquías absolutas, dictaduras, y en general a todo tipo de formas de Estado y de gobierno, y no exclusivamente a formas democráticas. Tanto es así, que el mayor desarrollo acerca de estos problemas no se encuentra en la doctrina de los derechos humanos y democráticos, sino, muy por el contrario, reconoce sus fuentes en doctrinas marcadamente autoritarias y sesgos militaristas. No otra cosa son muchos de los planteamientos desarrollados tradicionalmente por

la geopolítica y, más recientemente, por la Doctrina de Seguridad Nacional, tan de buen recibo en el Gobierno y las Fuerzas Armadas de Colombia.

De acuerdo a estos planteamientos, la estabilidad del Estado debe mirarse básicamente como estabilidad frente a un enemigo que tiene por principal objetivo la destrucción del sistema (y de la nación, en último término). En el caso de la Doctrina de la Seguridad Nacional, este enemigo está constituido básicamente por el movimiento popular, por la insurgencia armada y por las fuerzas políticas de izquierda, especialmente el Partido Comunista y la Unión Patriótica.

Esta percepción de la estabilidad es, el fruto de reducirla a la sola estabilidad del Estado, particularmente del Poder Ejecutivo, relegando a la población componente del Estado.

La importancia de la población como elemento central del Estado debe ser resaltada hoy en día, especialmente partiendo de la base que sus formas de manifestación en una democracia participativa no pueden limitarse al ejercicio de la ciudadanía, mediante el voto y el mecanismo de la representación. Es así como se reconoce actualmente el significativo papel que desempeñan movimientos y grupos sociales de distinta naturaleza.

Por lo mismo, junto a la estabilidad de los Poderes Públicos —de todos ellos y no sólo del Ejecutivo—, es indispensable entender que en una democracia participativa, como ahora se proclama, ella se extiende a la propia población cuyas manifestaciones van más allá que la sola generación de los poderes públicos.

Así, entonces, debe velarse también por la estabilidad de otras manifestaciones de la población y en general por la supervivencia de un sistema que garantice adecuadamente el ejercicio de los derechos de sus integrantes, y no utilza los Estados de Excepción para desestabilizar y destruir las organizaciones populares y los partidos políticos que defienden sus intereses.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario considerar también otra situación susceptible de presentarse en un Estado de Derecho. Nos referimos a la posibilidad de atentar legítimamente contra la estabilidad de determinadas instituciones del Estado. A muchos les parece extraño y hasta ahora absurdo, que sea el pueblo directamente el que pueda ejercer este derecho.

Atentar legítimamente contra la estabilidad de un Estado sucede cuando en un momento determinado se produce un conflicto ante el ejercicio de derechos de importancia por parte de la población y la estabilidad de determinadas instituciones. Con esta actitud de la población se propende por reformas que se orientan a profundizar la democracia participativa y, en último término, a garantizar su estabilidad.

El asunto linda con la desobediencia civil. En el contexto de una auténtica democracia participativa, la desobediencia civil contribuye a su fortalecimiento.

La desobediencia civil ha sido definida como "un acto público, consciente y político, contrario a la ley, cometido con el propósito de ocasionar un cambio en la ley o en los programas de gobierno". "Para aquellos ciudadanos que reconocen y aceptan la legitimidad de la Constitución, el problema es el de un conflicto de deberes"².

¿En qué puntos cesa de ser obligatorio el deber de obedecer las leyes promulgadas por una mayoría absoluta (o por actos ejecutados por tal mayoría) a la vista del derecho a defender las propias libertades y del deber a oponernos a la injusticia?³.

² John Rauls, "Teoría de la Justicia", Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1979, p. 405.

³ Idem, p. 404.

Este, pues el sentido que le damos a la estabilidad institucional en nuestro proyecto de ley.

b) La seguridad del Estado.

Hablar de la seguridad del Estado implica hablar de la seguridad completa de sus tres elementos integrantes⁴. Así, un Estado será realmente seguro sólo en tanto y en cuanto sea capaz de reaccionar eficaz y coherentemente ante las amenazas de cada uno de sus tres elementos constitutivos. Para el territorio, su seguridad consiste en la integridad; para el Gobierno, su estabilidad, y para la población la inviolabilidad de sus derechos fundamentales. Un Estado por tanto es seguro cuando es capaz de dar protección eficaz a la integridad de su territorio, a la estabilidad de su gobierno y a la inviolabilidad de los derechos humanos de su población⁵.

De ahí que si el problema de la seguridad del Estado es un fenómeno que afecta a la Nación en su conjunto, es decir que concierne a la sociedad toda y no sólo a los poderes públicos, los poderes excepcionales que éstos asuman en una circunstancia extraordinaria de peligro, no deben servir para su defensa particular o para el sólo incremento de su poder, sino para defender a toda la sociedad cuyos derechos están amenazados. Sólo el resguardo y fortalecimiento de estos derechos fundamentales permite asegurar que el uso del poder está siendo aplicado para defender de verdad la seguridad de la Nación y no para que los grupos en el poder acumulen o usurpen facultades indebidas⁶.

No cabe, pues plantear una oposición de principio entre la seguridad del Estado auténticamente democrático y el respeto que dentro de él se debe a los derechos humanos y democráticos consagrados en la Constitución.

La frecuente afirmación sobre una oposición entre seguridad del Estado y los derechos humanos es errada, y obedece a un enfoque precipitado y superficial del problema. La oposición que si existe es entre la aplicación abusiva e injustificada del Poder Público y los derechos inalienables de la persona humana; pero ésta es una cuestión distinta a la seguridad del Estado⁷.

Desgraciadamente un nuevo concepto de Seguridad del Estado se elaboró en la década de los sesenta y los setenta, formulada como una nueva doctrina llamada de la "Seguridad Nacional", o simplemente como la necesidad imperiosa que un gobierno aduce de asumir facultades extraordinarias que suspenden indefinidamente el ejercicio de ciertos derechos básicos de la persona, doctrina que fue acogida, por el Estado y las Fuerzas Armadas de Colombia, para justificar su política terrorista y de destrucción de la población y de sus organizaciones sociales y políticas, mediante la guerra sucia.

Desde la perspectiva de la doctrina de la Seguridad Nacional, nuestro contexto interno se ha concebido como una situación bélica, para enfrentar la cual se dictan leyes nuevas, se establecen tribunales de excepción, se crean nuevos presupuestos y servicios operativos y de inteligencia y se adoptan medidas drásticas para cuya justificación siempre se ha invocado la seguridad nacional amenazada.

Pero esta "Doctrina de Seguridad Nacional", como lo está demostrando la dolorosa historia de nuestro país es perversa y falaz. La experiencia reciente de Colombia evidencia que la aplicación de este concepto distorsionado de la seguridad del Estado, basado esencialmente en la violación flagrante y sistemática de los derechos humanos de grandes

⁴ Hernán Montealegre. La Seguridad del Estado y los Derechos Humanos Santiago de Chile: Edición Academia de Humanismo Cristiano, 1979, pp. 6-7.

⁵ Idem. p. 7.

⁶ Idem. pp. 7 y ss.

⁷ Ibid. p. 7.

sectores de la población, lejos de defender la seguridad del Estado termina atentando contra la misma.

De ahí que la prueba más palpable de que se está verdaderamente definiendo la seguridad del Estado, es ver el fortalecimiento del ejercicio de los derechos humanos de todos los miembros de la sociedad, ya que en ello radica el orden público democrático y constitucional que la autoridad tienen el deber de defender.

Así, la función esencial del Estado, en cuanto defensor del orden público, es asegurar que tales derechos no sean transgredidos.

Por eso, en este debate nacional sobre la reglamentación de los Estados de Excepción, la verdadera cuestión radica en cómo elaborar una teoría democrática de la seguridad nacional capaz de armonizar las exigencias de la seguridad del Estado y de sus defensas —concebida dentro de los límites adecuados, justos y razonables—, con el respeto de los derechos humanos, en un equilibrio equitativo de los requerimientos del orden democrático con las exigencias de la libertad de los individuos.

En suma, el verdadero objetivo de la seguridad del Estado, no debe ser otra que el defender el funcionamiento de la democracia participativa, consagrada en la Constitución. Por tanto, por la protección de la seguridad del Estado, lejos de suponer una oposición o una incompatibilidad radical con la observación de los derechos humanos, reclama, por el contrario, de las autoridades gubernamentales, la salvaguardia de los derechos humanos fundamentales.

De ahí que la aplicación patológica de los Estados de Excepción en lugar de favorecer la defensa de la seguridad del Estado, por el contrario la compromete en su esencia al transformar estas medidas de emergencia en régimen de facto mediante la quiebra del Estado de Derecho o la concentración del poder en manos de las Fuerzas Armadas. Así, so pretexto de salvaguardar la seguridad del Estado contradicen su esencia misma, pues casos de opresión continuada e intolerable, hacen nacer en el pueblo el derecho a la legítima resistencia a la opresión.

c) El orden público.

El orden público, como la convivencia ciudadana en nuestra opinión, de ninguna manera podría entenderse e invocarse como medio para suprimir los derechos humanos fundamentales o para desnaturalizarlos o privarlos del contenido real.

Hemos hecho esta reflexión porque tales conceptos requieren de mayor claridad en la ley. Conociendo su alcance no es difícil deducir los poderes y facultades que asume el Gobierno durante la vigencia de la Comisión Interior.

En los términos de nuestra propuesta, ya no es posible justificar que el Poder Ejecutivo cuente con facultades ilimitadas sobre los ciudadanos, tal como lo propone el Ministro De la Calle en el artículo 23 de su proyecto. La razón de Estado como ya hemos visto, no es suficiente para sobrepassar los más elementales derechos de las personas.

B. El derecho humanitario.

Hemos incluido en nuestro proyecto artículo 29, el artículo 3º, común de los Convenios del Derecho Internacional Humanitario que establece un mínimo de trato humanitario en el conflicto armado interno, con el fin de proteger a las víctimas de este conflicto. Es urgente incorporar a nuestra legislación el Derecho Humanitario, para proteger a la población civil.

Respetar a la población civil, recoger y cuidar a los heridos, tratar con dignidad a las personas detenidas y proteger los bienes indispensables para la supervivencia, son principios humanitarios mínimos que deben acatarse en caso de un conflicto armado.

4. La emergencia económica, social y ecológica.

El Capítulo IV se ocupa de estos Estados de Excepción. Se trata de situaciones que perturben o amenacen con perturbar en forma grave o inminente al orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública y que lleven al Presidente, con la firma de todos sus ministros, a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por períodos hasta de 30 días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Conviene destacar, que en ningún caso, el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.

El proyecto del Gobierno no incluyó este Estado de Excepción. Se trata de una delicada omisión, que quiere corregir nuestra propuesta.

5. Principios de aplicación y control constitucional.

En el Capítulo V recogemos los principios de aplicación. En el artículo 42 se señalan criterios para el acceso a la justicia.

El artículo 43 consagra en forma expresa la obligación de indemnizar pecuniariamente a los afectados por las medidas cada vez que sea acogido un recurso de amparo o de protección interpuesto en contra de ellas. De dicha indemnización será solidariamente responsable tanto el fisco como el funcionario que decretó la medida ilegal o excesiva.

La restricción de cualquier garantía a los derechos fundamentales, debe estar plenamente justificada.

Se indica también la responsabilidad que pueda haber al Presidente y a sus Ministros cuando declaren cualquier Estado de Excepción sin existir las causales justificadas.

El artículo 46 se refiere al control que deberá ejercer la Corte Constitucional Fundamental para que los Estados de Excepción cumplan con su objetivo y no degeneren en instrumentos simplemente represores.

Este control de la Corte hace parte de los controles que, igualmente, debe hacer el Legislativo, la Corte Suprema y la Defensoría del Pueblo. A estos organismos debe el Ejecutivo informar permanentemente sobre las medidas adoptadas en virtud del Estado de Excepción, sus motivaciones, alcances y el efecto que han tenido en la superación de la emergencia. Todo ello a solicitud de cada uno de dichos órganos, dentro de la esfera de su competencia.

Estos informes deberán ser públicos, a menos, que circunstancias muy calificadas exijan que se guarde secreto. Con ello, también se lograría el fin de mantener informada a la opinión pública sobre el sentido del Estado de Excepción y el éxito en el cumplimiento de sus objetivos.

Por su propia naturaleza, el control más importante seguirá siendo el que ejerza el Poder Judicial a través de los recursos respectivos, fundamentalmente las acciones constitucionales de amparo (habeas corpus) y protección. Corresponde a los jueces el elevar porque las medidas adoptadas durante la vigencia de un Estado de Excepción sean las adecuadas para la superación de la emergencia y que se compadezcan con los antecedentes fácticos que según el Ejecutivo las justifican.

Como lo señalamos anteriormente, el cumplimiento de esta labor por parte del Poder Judicial no se aparta de las limitaciones que le impone a cada poder el principio de separación de los poderes como lo puede estimarse como una invasión por parte del Judicial de la esfera de atribuciones del Ejecutivo, como se ha querido interpretar por algunos.

Así pues, será función ineludible del Poder Jurisdiccional velar, a través de los re-

ursos ordinarios y de los extraordinarios, por el alcance de las medidas adoptadas por el Ejecutivo durante un Estado de Excepción, teniendo siempre la facultad de analizar las circunstancias fácticas aducidas para justificar las medidas y proceder a su anulación no sólo cuando no se cumplan los requisitos formales de procedencia, sino que también cuando carezcan de fundamento o éste no guarde relación con la superación de la emergencia concreta de que se trate, o las medidas sean absolutamente desproporcionadas.

En síntesis, en el control de las medidas que se dicten durante un Estado de Excepción; son de vital importancia la vigencia y efectividad de todas aquellas medidas de contrapeso entre los Poderes del Estado. A nuestro juicio, es teóricamente posible que un Poder del Estado se convierta en sí mismo en un factor atentario contra la seguridad del mismo Estado. Ello puede suceder si transpasa gravemente el marco de sus facultades o actúa en violación de los derechos fundamentales de los individuos. Lo anterior no es sólo aplicable al Ejecutivo sino también al Judicial y al Legislativo y al mejoramiento para su aplicación durante los Estados de Excepción del juicio político, de la acusación constitucional por notable abandono de sus funciones de parte de los miembros superiores del Poder Judicial y de las facultades fiscalizadoras de la labor parlamentaria.

Por último, el artículo 47 del proyecto indica que esta ley estatutaria no puede ser suspendida por decreto; El Congreso sí puede hacer su reforma, aún durante la vigencia de un Estado de Excepción.

Hernán Motta Motta,
Senador de la República.

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

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 27 de agosto de 1992.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 128 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 Secretaría General de la fecha. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión I Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

27 de agosto de 1992.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley 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 del honorable Senado de la República,
Pedro Pumarejo Vega.

* PROYECTO DE LEY NUMERO 125 DE 1992

por la cual se dictan medidas tendientes a erradicar el secuestro.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I

De los delitos en particular.

Artículo 1º **Secuestro extorsivo.** El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se

haga u omita algo, o con fines publicitarios de carácter político, incurrirá en prisión de veinte (20) a veinticinco (25) años y multa de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos mensuales.

Artículo 2º **Secuestro simple.** El que con propósitos distintos a los previstos en el artículo anterior, arrebaté, sustraiga, retenga u oculte a una persona, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de cien (100) a doscientos (200) salarios mínimos.

Artículo 3º **Circunstancias de agravación punitiva.** La pena señalada en los artículos anteriores se aumentará hasta en la mitad, si concurriere alguna de las siguientes circunstancias:

1º Si el delito se comete en persona inválida, enferma o menor de dieciocho (18) años, mayor de sesenta (60) años o mujer embarazada.

2º Si se somete a la víctima a tortura física o moral durante el tiempo que permanezca secuestrada.

3º Si la privación de la libertad del secuestrado se prolonga por más de treinta (30) días.

4º Si se ejecuta la conducta respecto de ascendiente, descendiente, adoptante o adoptivo, hermano, cónyuge, compañero o compañera permanente, o afin en línea directa en primer grado.

5º Si se comete en persona que sea o hubiere sido servidor público y por razón de sus funciones, o contra quienes ejerzan transitoriamente funciones públicas.

6º Cuando se presione la obtención de lo exigido, con amenaza de muerte o lesión del secuestrado o con ejecutar acto que implique peligro común, grave perjuicio a la comunidad o a la salud pública.

7º Cuando se cometa con fines terroristas. Artículo 4º **Circunstancias de atenuación punitiva.** Si dentro de los quince (15) días siguientes al secuestro, se dejare voluntariamente en libertad a la víctima, sin que se hubiere obtenido alguno de los fines previstos en el artículo 1º de esta ley, la pena se disminuirá hasta la mitad.

En el caso del artículo 2º de la presente ley, habrá lugar a igual disminución de la pena si el secuestrado, dentro del mismo término fuere dejado voluntariamente en libertad.

No habrá lugar a la atenuación si concurren las circunstancias señaladas en los numerales 5º, 6º y 7º del artículo 3º de la presente ley.

Artículo 5º **Concierto para secuestrar.** Cuando varias personas se conciertan con el fin de cometer un delito de secuestro, cada una de ellas será penada con prisión de cinco (5) a diez (10) años. La pena se aumentará en una cuarta parte para quienes promuevan, encabecen o dirijan el concierto.

Artículo 6º **Enriquecimiento ilícito de particulares.** El que de manera directa o por interpuesta persona obtenga para sí o para otro incremento patrimonial no justificado, derivado de una u otra forma, de actividades delictivas y siempre y cuando el hecho no constituya otro delito, incurrirá, por ese solo hecho, en prisión de cinco (5) a diez (10) años, multa equivalente al valor del incremento ilícito logrado, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 34 de la Constitución Política.

Artículo 7º **Favorecimiento.** El que fuera de los casos de concurso de delito, tenga conocimiento de la comisión de un delito de secuestro y sin concierto previo, ayudare a eludir la acción de la autoridad, o a entorpecer la investigación correspondiente, incurrirá en prisión de uno (1) a cinco (5) años.

Artículo 8º **Receptación.** El que fuera de los casos de concurso en el delito, oculte o ayude a ocultar o a asegurar, o quien utilice, el producto de un delito de secuestro incurrirá en prisión de uno (1) a cinco (5) años.

Artículo 9º **Omisión de informes.** El que conociendo de los planes o actividades enca-

minadas a la ejecución de un delito de secuestro, no diere aviso oportuno a las autoridades, o no denuncie un secuestro de cuyos autores o partícipes tenga conocimiento, incurrirá en la pena establecida en el artículo anterior.

CAPITULO II

Facultades de la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 10. **Congelación de bienes.** Existiendo evidencias fidedignas de la comisión de un delito de secuestro, el Fiscal General de la Nación o sus delegados expresamente designados, deberán decretar de oficio y de manera inmediata, la congelación de los bienes de la persona secuestrada, de su cónyuge, compañero o compañera permanente y de sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil.

De oficio o a petición de parte, y previa audiencia con el interesado, el Fiscal General de la Nación o sus delegados, podrá decretar la congelación de los bienes de otras personas, cuando existan fundadas razones para considerar que tales bienes pueden ser utilizados, directa o indirectamente, para el pago por la liberación de una persona secuestrada.

Parágrafo 1º Los contratos que llegaren a celebrarse respecto de los bienes de las personas a que se alude en este artículo son ineficaces de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial, cuando para su realización no se haya solicitado el respectivo permiso a la autoridad que decretó su congelación.

Parágrafo 2º Se entiende por congelación de bienes y haberes, la colocación de los mismos fuera del comercio, sin que esta medida implique coadministración o pérdida de la posesión.

El Fiscal General de la Nación o sus delegados, concederá la referida autorización, previa comprobación de que la negociación no tiene como finalidad, directa o indirecta, la consecución de dineros para el pago de la liberación de personas secuestradas.

Artículo 11. **Duración de la congelación de bienes.** La medida de congelación a que hace referencia el artículo anterior tendrá una duración de un año, pero podrá prorrogarse cuando subsistan los motivos que la determinaron.

Artículo 12. **Sanciones.** Sin perjuicio de lo contenido en el artículo 10 de esta ley, las instituciones financieras y en general todas aquellas personas cuyo objeto sea la captación de dineros del público, que conociendo que entre sus clientes se encuentra una persona secuestrada o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil autorice la entrega, continua o discontinua, de sumas de dinero superiores a dieciséis (16) salarios mínimos mensuales incurrirá en multa no mayor de dos mil (2.000) salarios mínimos y no menor de quinientos (500) salarios mínimos mensuales, imponible por la Superintendencia Bancaria, previa investigación administrativa.

Artículo 13. **Informes y autorizaciones.** Para efectos del artículo anterior, las instituciones financieras y todas aquellas personas cuyo objeto social sea la captación de dineros del público deben informar inmediatamente la solicitud de retiro de fondos o la presentación para el cobro de cheques girados contra las cuentas de las personas referidas en el citado artículo, a la Fiscalía General de la Nación, la cual contará con un plazo máximo de diez (10) días para autorizar o no el giro.

Vencido el término sin que la entidad financiera hubiese recibido respuesta de la Fiscalía General de la Nación se podrá efectuar el giro.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria que recae sobre el funcio-

nario que debió autorizar o negar en tiempo el desembolso.

Artículo 14. **Fiscalía Delegada para el Secuestro.** Autorízase la creación de la Fiscalía Delegada para el Secuestro cuyas funciones serán, entre otras, la investigación y acusación ante los juzgados y tribunales competentes, de los delitos contenidos en la presente ley, además de la aplicación efectiva de las medidas tendientes a evitar el pago de secuestros. Lo anterior sin perjuicio de que el Fiscal General de la Nación le otorgue otras funciones propias de su esfera.

Parágrafo. La Fiscalía Delegada para el Secuestro tendrá a su disposición un equipo especializado de miembros del Cuerpo Técnico de Policía Judicial quienes contarán con todos los medios técnicos y científicos necesarios para el cumplimiento de su labor y de todo lo necesario para asegurar su protección personal.

Artículo 15. **Facultades del Fiscal para solicitar información.** El funcionario instructor, con la colaboración de los organismos de seguridad del Estado, controlarán de manera especial, la adquisición de bienes inmuebles y muebles, en especial vehículos, consignaciones bancarias y demás transacciones que se realicen en forma desacomodada en la respectiva plaza o localidad.

Para tal efecto, las notarias, oficinas de registro de instrumentos públicos, entidades financieras y bancarias, oficinas de tránsito y empresas comerciales suministrarán la información sobre el particular, cuando sean requeridas.

CAPITULO III

Prohibiciones.

Artículo 16. **Otorgamiento de créditos, fianzas y avales.** Se prohíbe a las personas citadas en el artículo 13 de la presente ley otorgar créditos, afianzar, avalar o en cualquier forma autorizar o facilitar dineros destinados al pago por la liberación de un secuestrado, so pena de incurrir en multa no mayor de dos mil (2.000) salarios mínimos y no menor de quinientos (500) salarios mínimos mensuales, imponible por la Superintendencia Bancaria, previa investigación administrativa.

Artículo 17. **Contratos de seguros.** Los contratos de seguro que bajo cualquier modalidad se otorguen para cubrir el riesgo del pago para lograr la liberación de una persona secuestrada, serán ineficaces de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial. Las compañías de seguros y los corredores que intervengan en su realización serán sancionados por la Superintendencia Bancaria previa investigación administrativa.

CAPITULO IV

Asuntos procesales.

Artículo 18. **Bienes por fuera del comercio.** Los bienes muebles o inmuebles que sean utilizados para cometer un delito de secuestro, o para mantener en cautiverio a la víctima o que provenga de la ejecución del ilícito quedarán fuera del comercio a partir de su aprehensión, incautación u ocupación y, en la misma sentencia en la que se condene a los responsables, se declarará extinguido el dominio sobre éstos.

Artículo 19. **Amnistía e indulto.** En ningún caso el autor, coautor o cómplice del delito de secuestro en cualquiera de sus modalidades, podrá ser beneficiado con las gracias de amnistía o indulto o sus consecuentes de cesación de procedimiento o auto inhibitorio, ni podrá considerarse el secuestro como delito conexo con el delito político, dada su condición de delito atroz.

Artículo 20. **Exclusión de rebaja de penas.** En ningún caso los condenados por el delito de secuestro, en su calidad de autores, coau-

tores, cómplices o coparticipes, serán acreedores a los beneficios que establece la ley en materia de rebaja de penas, condena de ejecución condicional y libertad condicional, ni a subrogados administrativos de ninguna clase.

Artículo 21. Sanciones imponibles al servidor público. El servidor público, cualquiera sea su cargo o función, que facilite, promueva o de cualquier manera colabore en el pago de rescate por una persona secuestrada, incurrirá en causal de destitución de su cargo, e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por diez (10) años, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Artículo 22. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Fundación País Libre, M. Magda Trujillo, Directora.

Fernando Botero Zea, José Blackburn C., Alberto Montoya P., Luis Fernando Londoño, Rafael Amador, José Renán Trujillo.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto de ley que hoy presentamos a la consideración del Congreso Nacional no representa una iniciativa aislada de un grupo de Senadores. Por el contrario, el articulado del proyecto y sus lineamientos generales corresponden en buena parte a los esfuerzos y planteamientos que en forma reiterada viene haciendo la Fundación País Libre, los miembros de su Junta Directiva y sus afiliados. En efecto, esta Fundación viene librando una valerosa batalla sin cuartel contra el secuestro en todas sus formas y prestando una atención integral a las víctimas de este terrible flagelo. Sus directivos han conseguido el respaldo de un millón y medio de firmas para apoyar esta iniciativa legal en el marco de la democracia participativa. Ante tan importante empeño, los Senadores firmantes estimamos que es nuestro deber y nuestra responsabilidad contribuir a este esfuerzo colectivo como en efecto lo estamos haciendo al presentar el presente proyecto de ley. Al responder al llamado de la Fundación País Libre, los Senadores estamos otorgando un voto de confianza a la Fundación y exaltando la extraordinaria y valerosa labor que viene realizando.

Resulta innecesario justificar la presentación de un proyecto de estas características. El secuestro en Colombia es una inmensa tragedia nacional tal como se comprueba en las siguientes estadísticas:

—En el periodo comprendido entre 1964 y 1991 se cometieron en el país 7.453 secuestros.

—Solamente en el año 1991 se registraron 1.408 secuestros.

—En promedio sólo el 12% de los casos culminan en el rescate de la víctima; el 10% de los secuestrados son asesinados y el 45% liberados tras el pago de una suma millonaria.

—El pago promedio por secuestro es de 50 millones de pesos.

—Entre 1987 y 1991 se pagaron 175.000 millones de pesos en rescates a los secuestrados.

—Apenas el 20% de los casos de secuestro son denunciados a las autoridades lo cual supone que todas estas estadísticas subestiman la magnitud verdadera del fenómeno.

Esta realidad no es desconocida en el Congreso Nacional. En el propio marco del Senado de la República varios miembros de la Corporación han sido víctimas directas o indirectas del flagelo del secuestro. Los Senadores Andrés Pastrana Arango y Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez fueron secuestrados hace varios años. El Senador Rafael Forero Fetequa sufrió el secuestro de su hija por parte del Ejército Nacional de Liberación. Los Senadores Enrique Gómez Hurtado y Julio César Turbay Quintero fueron víctimas del secuestro de su hermano y hermana respectiva-

mente. La Nación entera vivió la tragedia de la muerte de Diana Turbay Quintero en su cautiverio. El Senador Fernando Botero Zea fue víctima del secuestro de su madre y padrastro en la década de los años setenta; su padre, el Maestro Botero, estuvo a punto de ser secuestrado en Medellín en 1989. Otros Senadores han vivido experiencias similares; una situación idéntica se vive en la Cámara de Representantes.

La verdad es que el secuestro se ha convertido con el tiempo en una verdadera industria y en un negocio de alta rentabilidad para los delincuentes comunes, los guerrilleros y los narcotraficantes del país. Así lo han demostrado importantes y profundas investigaciones que sobre el tema se han realizado. Son ya muy pocas, pero no menos aberrantes y atroces, las retenciones que se cometen con fines políticos o publicitarios. Hoy, la motivación principal que impulsa a los delincuentes es de tipo económico. La vida y la libertad de los seres humanos han quedado sin valor alguno. Estos derechos, que la Constitución Política señala como fundamentales, no tienen valor intrínseco; sólo cuentan siempre que puedan representar alguna retribución en dinero. A tal extremo se ha llegado con esta situación que ya ni siquiera se secuestra a personas que poseen abundantes bienes de fortuna. El secuestro en Colombia se ha "democratizado" y hoy es un flagelo que afecta a todas las clases sociales. Así como existen ciertos secuestros en los cuales están involucradas sumas millonarias, en igual sentido se presentan casos de secuestro entre las familias de clase media y aún de extracción social baja en los cuales los rescates llegan hasta unos pocos miles de pesos. Que no se piense que los únicos que padecen de esta inhumana privación de la libertad son quienes poseen ingentes bienes de fortuna.

Como antes se anotaba, el estudio estadístico y jurídico del secuestro se basa en los casos que llegan al conocimiento de las autoridades. Sin embargo, se puede afirmar, sin lugar a duda que el fenómeno en su conjunto está subestimado. En el sólo Departamento de Antioquia, múltiples son los industriales y comerciantes, amén de personas de escasos o medianos recursos económicos, que han sido víctimas de este delito o en la actualidad son candidatos a serlo. En lo que constituye una verdadera "cadena siniestra", la delincuencia, para asegurar su rentabilidad económica, ha conseguido que las personas privadas de su libertad, denuncien cinco o más personas conocidas o amigas, potencialmente secuestrables.

Es importante anotar que a partir de las amnistías de los grupos guerrilleros y las acciones contra el narcotráfico se ha producido un fenómeno de "desempleo" para quienes se dedicaban a este tipo de acciones, lo que ha traído como consecuencia la formación de bandas de delincuentes que se dedican a secuestrar, pero no a personas de grandes recursos económicos, que tienen el apoyo de las autoridades e influencias políticas, sino a personas de medianos recursos, que por no contar con estos apoyos, deben necesariamente cancelar las sumas que se les piden y que normalmente no sobrepasan el millón de pesos.

Todas las disposiciones que rigen en la actualidad y que se refieren al delito del secuestro, se relacionan con la tipificación del delito y las acciones que se aplican a sus autores partícipes. La experiencia ha demostrado que junto con los delitos relacionados con el tráfico ilícito de drogas, los que tienen que ver con la retención violenta o involuntaria de las personas, con fines políticos o económicos, se quedan en la más absoluta impunidad y constituyen los más grandes flagelos que azotan la sociedad colombiana.

Vale la pena destacar que desde el año de 1963 cuando se introdujo en nuestro país la

modalidad delictiva del secuestro este fenómeno ha tenido tres expresiones diferentes:

1. El secuestro político que se comete por organizaciones subversivas y por el cual no se pide rescate alguno, ya que sólo se pretende crear el caos, presionar al Gobierno u obtener ventajas en una negociación.

2. El secuestro económico que es aquel que puede ser cometido por organizaciones subversivas; delincuencia común o narcotráfico, que conlleva un beneficio económico o rescate.

3. El secuestro por venganza, conocido en los medios del hampa como "ajuste de cuentas" muy usado entre la delincuencia organizada como sistema de cobro de cuentas. Su incidencia en el volumen total, especialmente a partir del año de 1988 es del orden del 40%.

La situación que vive Colombia hace necesaria una profunda modificación a la legislación que regula el delito del secuestro. Por ello consideramos de particular importancia la incorporación a la legislación colombiana de articulado que aquí se presenta, por cuanto las disposiciones vigentes son insuficientes, tanto por su contenido como por sus alcances para erradicar en forma definitiva uno de los crímenes más abominables de la humanidad, a saber, el secuestro que viene afectando en forma directa a miles de familias colombianas.

Para lograr este cometido, el proyecto se divide en cuatro (4) capítulos que de manera sustancial modifican las normas del Código Penal que hacen referencia al mencionado delito.

CAPITULO I

De los delitos en particular.

Hemos querido incorporar las normas del Código Penal contenidas en los artículos 268 a 271 que hacen referencia al delito de secuestro. Se ha introducido como única modificación el aumento de las penas como factor de intimidación al delincuente, ante el incremento alarmante del delito en los últimos años.

CAPITULO II

Facultades de la Fiscalía General de la Nación.

Uno de los factores que ha contribuido a que el delito de secuestro quede impune, consiste en la omisión de las denuncias por parte de los sujetos pasivos de este delito. La situación se explica por el temor de los familiares o personas allegadas que conocen la ineficiencia de la justicia y de las autoridades y preferieren por consiguiente hacer las gestiones de liberación por sí mismas.

Lo cierto es que cada vez que se produce un secuestro en el país lo primero que esperan los familiares o allegados de la persona secuestrada es que los delincuentes establezcan los contactos para saber el monto del rescate que exigen. Esta comunicación en ocasiones es esperada por meses, confirmando con ello el ánimo cruel y la inhumanidad de quienes son capaces de retener a una persona dejando a los allegados en la más absoluta incertidumbre sobre su paradero y las condiciones en que se encuentra la víctima.

Una circunstancia alarmante consiste en que los secuestros no denunciados representan una proporción que oscila entre el 60 y el 80% del total de los cometidos en el país. Podemos citar como causas de este fenómeno las siguientes:

—Escasez de fuerza pública para investigar.

—Falta de interés de las autoridades por los casos "pequeños".

—Temor de las personas a que se tomen represalias en caso de acierto de las autoridades, por la desprotección posterior en la que quedan.

—Complicidad, en muchos casos, de miembros de la familia del secuestrado.

—Voluntad de conseguir por cualquier medio lo que piden los secuestradores, aumentando así la rentabilidad del delito.

—Carencia por parte de las autoridades de medios adecuados para la investigación.

—Carencia del personal debidamente entrenado que conforme unidades de acción.

—Ineficacia de los sistemas de protección a los testigos.

—Las negociaciones de los secuestros en múltiples casos están dirigidas por los mismos integrantes de la fuerza pública o autoridades, que no sólo aconsejan a la familia sino que determinan las sumas que deben pagarse y en ocasiones facilitan que éstas sean entregadas.

—Los investigadores no son protegidos en la debida forma y sus actuaciones quedan plasmadas dentro de los sumarios con todos los datos que permiten su identificación, lo que los hace vulnerables no sólo a las venganzas de los delincuentes aprehendidos o burlados por su acción, sino a la corrupción y el chantaje con el objeto de que tergiversen la investigación y la acomoden en beneficio de los delincuentes.

Estas circunstancias ameritan que se tomen las medidas que en el presente proyecto de ley se proponen, tendientes a desmotivar a quienes pretendne enriquecerse sujetando la vida y la libertad de las personas a una infame y vil negociación.

Es preciso que el Congreso Nacional se ocupe de establecer algunos mecanismos en defensa para las víctimas de estos delitos en lo que respecta a sus bienes.

Es menester entonces contemplar la posibilidad de congelar o colocar fuera del mercado y del comercio los valores materiales que persiguen los delincuentes, y establecer los mecanismos necesarios para evitar que los "rescates" puedan ser pagados, impidiendo así que se negocie la vida y la libertad de los seres humanos. No debemos permitir de ninguna manera que los delincuentes encuentren fácil enriquecerse a costa de la pena y el sufrimiento que implica un secuestro desde todo punto de vista.

No se trata de ninguna manera de castigar a los familiares de la víctima. Todo lo contrario, se trata de protegerlos, de impedir que por su dolor, tengan que ceder a los propósitos viles de quienes pretenden chantajearlos.

La motivación fundamental que nos lleva a incluir estas normas sobre congelación de bienes se deduce de la necesidad de intentar nuevas aproximaciones al problema del secuestro en Colombia. La verdad es que sucesivos gobiernos han adoptado diversas medidas que a la postre han resultado ser completamente ineficaces. La experiencia internacional nos estimula para intentar entonces una nueva aproximación. El caso más exitoso en esta materia es el de Italia, una nación afectada por una crítica situación de secuestro económico y político en la década de los años setenta. El Parlamento italiano aprobó una ley antisequestro a finales de la década que coincide en sus lineamientos fundamentales con el presente proyecto de ley, que en forma efectiva y rápida logró erradicar el secuestro de Italia en la década pasada. Como es bien sabido la esencia de la ley italiana está en la congelación de los bienes del secuestrado con lo cual se fue acabando poco a poco con el combustible de la industria del secuestro en ese país. Ese mismo propósito se busca en Colombia.

Para los efectos contemplados en este capítulo, se hace necesario crear una Fiscalía General Delegada para el Secuestro con todas las facultades que se requieran, cuyo objeto será adelantar las investigaciones y realizar las acusaciones pertinentes ante los juzgados y tribunales competentes.

De otra parte, es necesario estar atentos a las transacciones anormales que se hacen en la vida comercial del país, pues generalmente los dineros que en ellas se utilizan son provenientes del pago de rescates por parte de la persona secuestrada o de sus familiares y amigos. De allí, que propongamos un artículo especial, para que los organismos de seguridad del Estado, bien sea la Policía Nacional, el DAS o la misma Fiscalía General de la Nación, estén lo suficientemente informados sobre la adquisición de inmuebles o muebles, especialmente vehículos, por encima de las capacidades económicas del adquirente y tomen las medidas a que haya lugar. Estimamos necesario crear un tipo penal de enriquecimiento ilícito con sujeto activo indeterminado, buscando frenar la utilización de dineros provenientes de secuestros, vacunas y extorsiones.

CAPITULO III

Prohibiciones.

Las disposiciones contempladas en este capítulo son consecuencia lógica de lo establecido en el acápite anterior, toda vez que de nada serviría tener congelados los bienes que persiguen los secuestradores, si existe la posibilidad de conseguir el dinero a través de créditos, fianzas o avales que otorguen las instituciones financieras y en general las personas cuyo objeto social sea la captación de dinero del público.

Esta es la razón para imponer a tales entidades ciertos deberes y las sanciones correspondientes por el incumplimiento de las mismas.

Por lo anterior, no es conveniente que subsistan contratos de seguros para cubrir el pago de rescates, o que entidades financieras faciliten créditos para tal efecto, sin que se tomen medidas legales para impedir que continúe el funesto y productivo negocio del secuestro. La comunidad colombiana debe entender que el arma más eficaz para terminar con este flagelo, es quitándole los rendimientos económicos que produce. Otros países tales como Italia cuya postura ya ha sido explicada, se vieron en la necesidad de enfrentar dicho delito, asumiendo posiciones jurídicas fuertes que, al recibir el respaldo ciudadano, permitieron reducirlo muy significativamente. Colombia no puede adoptar posición diferente.

CAPITULO IV

Asuntos procesales.

Es evidente que por tratarse de medidas y sanciones nuevas que se imponen en relación con el delito del secuestro, deben existir los mecanismos adecuados para poder llevarlos a la práctica y ponerlos en ejecución con la mayor eficiencia y eficacia.

El proyecto deja por fuera de los beneficios penales y administrativos a los autores, coautores, auxiliares y encubridores del delito del secuestro, con lo que se agrava la pena. Además, tal conducta no podrá tenerse como delito conexo del delito político, por lo que no podrá ser motivo de amnistía o indulto.

Igualmente, el proyecto contempla que el servidor público cualquiera que sea su categoría, que facilite o promueva el pago de un rescate, incurre en causal de mala conducta, sin perjuicio de la sanción legal a que haya lugar.

Comentarios finales.

Los años 1990, 1991 y lo que llevamos de 1992, han sido especialmente difíciles en lo que tiene que ver con el desarrollo del fenómeno del secuestro en el país. El sector ganadero y agricultor se ha visto especialmente afectado por los grupos subversivos, amnistiados o no, que han recurrido a él no sólo como medio de financiación para quienes están aún en armas, sino para quienes, una vez desmo-

vilizados, no se encuentren a gusto teniendo que trabajar normalmente o vivir del sueldo del Gobierno. Estas son secuelas que difícilmente se borran con la simple firma de un tratado de paz.

Es fácil ver cómo la ganadería, la agricultura, la industria y el comercio están siendo atacados diariamente por este fenómeno, con consecuencias tan graves como el peligro de extinción del hato ganadero del país, las graves pérdidas del comercio y la industria por el estancamiento de la inversión que reduce la competitividad nacional e internacional, frena la creación de nuevas entidades que produzcan los volúmenes de empleo que el país requiere, y deteriora el turismo.

El país ha dedicado mucho esfuerzo a la lucha contra el narcotráfico. Lamentablemente no se ha producido un esfuerzo similar en el campo del secuestro.

Creemos que esa hora de implementar una campaña de lucha sin cuartel contra ese flagelo, dedicándole los medios y recursos financieros, humanos y técnicos que demande, y asignándole el nivel de importancia que realmente tiene en el contexto delincencial del país.

Por ello queremos proponer un texto armónico que sustituya todas las disposiciones legales que rigen actualmente sobre la materia.

El pueblo colombiano, sin distinciones de ninguna clase, recibirá con beneplácito que se tomen medidas drásticas para frenar, de una vez por todas, uno de los delitos que más lesiona a la sociedad, que más atenta contra los derechos humanos que nuestra Constitución proclama y que está contribuyendo en alta escala a detener el desarrollo y progreso del país. No podrá hablarse de paz en Colombia mientras haya personas secuestradas, hogares abandonados y delincuentes sin castigo.

Exposición de motivos presentada a la consideración del honorable Senado de la República por los suscritos,

Fundación País Libre, M. Magda Trujillo, Directora.

Senadores: **Fernando Botero Zea, José Blackburn C., Alberto Montoya, Luis Fernando Londoño, Rafael Amador, José Renán Trujillo.**

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 26 de agosto de 1992.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a ser repartido el Proyecto de ley número 125 de 1992, "por la cual se dictan medidas tendientes a erradicar el secuestro", de la manera más atenta me permito pasar a su despacho el expediente de la citada iniciativa la cual fue presentada en la sesión plenaria del Congreso el día 26 de agosto del presente año, por iniciativa popular, de acuerdo con lo establecido por el artículo 154 de la Constitución Nacional, y avalada por un millón de firmas, las cuales reposan en este Despacho, iniciativa que fue coadyuvada por los honorables Senadores: Fernando Botero Zea, José Blackburn Cortés, Alberto Montoya Puyana, Luis Fernando Londoño Capurro, Rafael Amador y José Renán Trujillo García. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General del Senado,
Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D. C., 26 de agosto de 1992.

De acuerdo con el informe de la Secretaría General, se da por repartido el proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para la cual se hará 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,
JOSE BLACKBURN C.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
Pedro Pumarejo Vega.

**PROYECTO DE LEY
NUMERO 130 DE 1992**

por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º De conformidad con el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para los siguientes efectos:

a) Dictar normas sobre definición, clasificación y uso de armas y municiones;

b) Establecer el régimen de propiedad, porte y tenencia de las armas, y la devolución voluntaria de las mismas al Estado;

c) Regular la importación, exportación y comercialización de armas, municiones, explosivos, materias primas y maquinaria para su fabricación;

d) Señalar las normas sobre clasificación, expedición y revalidación de salvoconductos, para porte y tenencia de armas de fuego;

e) Reglamentar lo relativo al funcionamiento y control de asociaciones de coleccionistas de armas, clubes de tiro y caza, industrias y talleres de armería;

f) Regular la propiedad y tenencia de armas de fuego de las compañías de vigilancia privada y los departamentos de seguridad orgánicos de las personas jurídicas;

g) Establecer un régimen de contravenciones y medidas correctivas para la posesión y porte irregular de armas de fuego, municiones, explosivos, materias primas, maquinaria y artefactos para su fabricación;

Artículo 2º Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción.

Dada en Santafé de Bogotá, D. C., a ...

Presentada a la consideración del honorable Congreso de la República, por el suscrito,

Rafael Pardo Rueda
Ministro de Defensa Nacional.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

Con toda consideración presento al honorable Congreso de la República el proyecto de ley, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos".

A. Fundamento legal.

El artículo 150 de la Constitución Política que establece las funciones del Congreso de la República, en su numeral 10 lo faculta para revestir, hasta por seis (6) meses al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

El inciso 3º del citado numeral 10 establece que no se podrán conferir las referidas facultades, para la expedición de códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20, el cual se refiere a la crea-

ción de servicios administrativos y técnicos de las Cámaras, ni para decretar impuestos.

La materia que regulará la presente ley, no corresponde a las restricciones arriba señaladas, por tanto, las facultades solicitadas se ajustan al canon constitucional.

De otra parte, en este caso, se dan los presupuestos constitucionales de necesidad y conveniencia, toda vez que se trata de legislar sobre una materia altamente especializada que requiere conocimientos técnicos en armamento, opología y balística; además, se debe tener en cuenta la estrecha relación de estos temas con la seguridad y la defensa nacional, que por su naturaleza exigen cierto grado de reserva.

B. Finalidad del proyecto.

Dentro de los programas del Gobierno, el logro de la paz, es quizá el objetivo que reviste la mayor prioridad, para lo cual es preciso diseñar y concretar mecanismos eficaces que conduzcan a eliminar los diversos factores de violencia que se han desencadenado a lo largo de las últimas décadas en el país. Uno de tales mecanismos es precisamente la expedición de una reglamentación adecuada para restringir las armas en poder de la población civil, pues esta inveterada costumbre arraigada en nuestra sociedad, ha dado paso a las funestas prácticas del sicariato, y la justicia privada. Por esta razón, es de imperiosa necesidad adoptar una legislación adecuada y moderna, que garantice un efectivo control de las armas de fuego, limitando su porte, a casos estrictamente necesarios para garantizar la seguridad personal.

C. Contenido del proyecto.

a) Dictar normas sobre definiciones, clasificación y uso de armas y municiones.

El punto de partida de este ordenamiento jurídico requiere un glosario de definiciones precisas sobre armas, municiones y explosivos y su clasificación de acuerdo con sus características técnicas y tácticas, a fin de determinar su destinación y empleo;

b) Establecer el régimen de propiedad, porte y tenencia de las armas, y la devolución voluntaria de las mismas al Estado.

Una vez clasificadas las armas y las municiones, es preciso regular lo relativo a la propiedad, porte y tenencia de las mismas, a fin de determinar cuáles son de propiedad del Estado para dotación de la fuerza pública, y cuáles de propiedad de los particulares para su defensa personal o actividades deportivas;

c) Regular la importación, exportación y comercialización de armas, municiones, explosivos, materias primas y maquinaria para su fabricación.

El artículo 223 de la Constitución Política reserva el monopolio de fabricación y comercialización de las armas al Gobierno, por lo cual se debe dictar una reglamentación legal sobre este tema;

d) Señalar las normas sobre clasificación, expedición y revalidación de salvoconductos, para porte y tenencia de armas de fuego.

El citado artículo 223 también determina que nadie podrá poseerlas ni portarlas, sin permiso de autoridad competente; se hace necesario entonces legislar sobre el particular;

e) Reglamentar lo relativo al funcionamiento y control de asociaciones de coleccionistas de armas, clubes de tiro y caza, industrias y talleres de armería.

En el país existen varias organizaciones de esta naturaleza, que agrupan un signifi-

cativo número de particulares, quienes poseen gran cantidad de armas de diversas características, por tal motivo se requieren normas que permitan su control;

f) Regular la propiedad y tenencia de armas de fuego de las compañías de vigilancia privada y los departamentos de seguridad de las personas jurídicas.

La vigilancia privada es una actividad que se cumple mediante el empleo de armas de fuego. La supervisión de este servicio está a cargo del Ministerio de Defensa, a través del Comando General de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. El régimen vigente está regulado por Decreto con fuerza de ley y su modificación exige una norma de igual jerarquía;

g) Establecer un régimen de contravenciones y medidas correctivas para la posesión y porte irregular de armas de fuego, municiones, explosivos, materias primas, maquinaria y artefactos para su fabricación.

Los poseedores y propietarios de armas de fuego, con gran frecuencia cometen irregularidades en el porte de las mismas, tales como: llevar consigo el arma con el salvoconducto vencido, prestar el arma, concurrir a actos y lugares públicos donde está prohibido su porte, etc., para esta clase de infracciones menores, se hace indispensable establecer un régimen de contravenciones que pueden ir desde la multa hasta el arresto incommutable.

Por lo anteriormente señalado, el Gobierno solicita al honorable Congreso de la República, las facultades extraordinarias a que se refiere este proyecto de ley, con la convicción plena de que esta materia por su complejidad e importancia, requiere este mecanismo legislativo extraordinario.

De los honorables Congresistas atentamente,

Rafael Pardo Rueda
Ministro de Defensa Nacional.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., septiembre 2 de 1992.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el proyecto de ley número 130 de 1992, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en la fecha ante la Secretaría General. La materia de que trata el anterior proyecto de ley es de la competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

El Secretario General del Senado,
Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA
(septiembre 2 de 1992)

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia en la Comisión Segunda 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,
JOSE BLACKBURN C.

El Secretario General del Senado de la República,
Pedro Pumarejo Vega.

INFORME DE COMISION

Doctor
DARIO LONDOÑO
Presidente Comisión Primera
Constitucional Permanente
Senado de la República
E. S. D.

Ref.: Proyecto de ley número 107 de 1992,
"por la cual se unifica el sistema de
Dactiloscopia y se adopta la Carta
Dental para fines de identificación".

Señor Presidente:

Con el presente, me permito rendir ponencia favorable al proyecto de la referencia, por cuanto de su estudio y análisis he concluido lo que sigue:

En mi entender, no sólo resulta loable el proyecto "sub-examine", sino, digna de aplauso la iniciativa suya y por extensión, al Director Regional de Noroccidente del Instituto de Medicina Legal César Augusto Giraldo, que desde su campo, prestó su valioso aporte.

El anterior concepto, lo fundamento en las siguientes observaciones:

No sólo en el campo meramente probatorio del Derecho —en nuestro modo procedimental—, sino, especialmente en la identificación de personas a nivel nacional, por cuanto es un hecho notorio que adolecemos de un sis-

tema unificado eficaz en la materia, que permita proveer lo correspondiente en tan singular como necesario aspecto.

A ello se suma el hecho certero señalado tan oportunamente en la "exposición de motivos" por el autor del proyecto, cuando refiere la multiplicidad de sub-sistema sempleados "motu proprio" por distintos organismos estatales, en obvio detrimento de lo que hace tiempo debería ser el sistema único nacional de identificación de personas, válido en toda la República, y aún, por fuera de sus fronteras para los colombianos fallecidos en el exterior.

En la actualidad, ciertamente la identificación de personas es sinónimo de atraso y subdesarrollo. Otro, entre los tantos aspectos que nos denuncian ante propios y extraños como crónicos improvisadores y que señalan inequívocamente la negligencia de la alta burocracia.

Es notable el ejemplo que trae el autor en su motivación, cuando cita el caso de no poca ocurrencia en nuestro medio, de personas que mueren por distintas causas y sin proceso de identificación alguno, se procede a inhumarlas. El drama que sigue para sus deudos, es aberrante. Sólo procede el camino tedioso y larguísimo, a más de económicamente costoso, de incoar la correspondiente causa civil para obtener la "Declaración de Ausencia y Pre-

sunción de Muerte por Desaparición" en sentencia judicial, cuyos solos términos procedimentales se hallan tácitamente señalados por la ley en un cómputo aproximado de cuatro y medio años calendario, sin adicionar las deficiencias propias de la baranda judicial, las que en ocasiones, fácilmente pueden prorrogar hasta en otro tanto el pronunciamiento del juzgador.

Por lo anterior, me permito saludar el objeto y los propósitos de este proyecto de ley, en su doble aspecto, a saber: el de la adopción del "Odontograma", según el sistema empleado por el Departamento de Antioquia desde el año de 1990, como medio probatorio e identificatorio probadamente eficaz (así lo demuestra la ciencia de la Antropología), y, simultáneamente, el sistema de Huellas Digitales —Decadactilar—, a partir del actualmente empleado por la Registraduría del Estado Civil de las Personas.

Por lo brevemente expuesto, con todo comedimiento solicito a la Comisión Primera, dar primer debate a este proyecto.

Cordialmente,

Ricaurte Losada Valderrama
Senador ponente.

Santafé de Bogotá, D. C., agosto 31 de 1992.

CAMARA DE REPRESENTANTES

ORDEN DEL DIA

para la sesión ordinaria de hoy miércoles 2 de septiembre de 1992, a las 4:00 p. m.

I

Llamado a lista de los honorables Representantes.

II

Consideración del Acta de la sesión anterior.

III

Negocios sustanciados por la Presidencia.

IV

Citaciones concretas para la fecha.

Al señor Ministro de Hacienda, doctor Rudolf Hommes Rodríguez.

Proponentes: Jesús Rosero Ruano e Iván Lozano Osorio.

PROPOSICION NUMERO 6
(julio 29 de 1992)

PROPOSICION NUMERO 11
(agosto 6 de 1992)

Cítase al señor Ministro de Hacienda, doctor Rudolf Hommes Rodríguez, para que en la sesión plenaria de la honorable Cámara de Representantes del día 2 de septiembre de 1992, absuelva el siguiente

CUESTIONARIO:

1. Inversión total en el plan pacífico y su distribución por Departamentos, ¿cómo se garantiza la ejecución del plan? (Financiación y desarrollo institucional).
2. ¿Cuál fue la metodología utilizada en el citado plan para realizar el diagnóstico y cómo se fijarán las prioridades de inversión para la infraestructura social y económica?
3. ¿Cómo se impulsaría el sector productivo de la Costa Pacífica y qué recursos se le asignaron en el plan?

4. ¿Qué acciones ha programado el Gobierno Nacional para mitigar la vulnerabilidad sísmica en la Costa Pacífica, especialmente los puertos de Tumaco y Bahía Solano?

Presentada a consideración de la sesión plenaria por los honorables Representantes **Jesús Rosero Ruano e Iván Lozano Osorio.**

V

Proyecto de Ley para segundo debate.

PROYECTO DE LEY NUMERO 164 DE 1990, por la cual se cambia el nombre del Colegio Mayor de Cundinamarca por el de Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.

Autor, honorable Representante Carlos Alfonso Ayala Jiménez, texto de Proyecto Anales número 123 de 1990.

Ponencia para primer debate, Gaceta del Congreso número 10 de 1992.

Ponente, honorable Representante Martha Catalina Daniels Guzmán.

Ponencia para segundo debate y texto definitivo del Proyecto, Gaceta del Congreso número 35 de 1992.

Ponente, honorable Representante Martha Catalina Daniels Guzmán.

VI

Lo que propongan los honorables Representantes, los señores Ministros del Despacho y altos funcionarios del Estado.

El Presidente,

CESAR PEREZ GARCIA.

El Primer Vicepresidente,

MELQUIADES CARRIZOSA AMAYA.

El Segundo Vicepresidente,

RAFAEL BORRÉ HERNANDEZ.

El Secretario General,

Silverio Salcedo Mosquera.