



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XII - Nº 288

Bogotá, D. C., viernes 13 de junio de 2003

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 169 DE 2003 SENADO

por la cual se expiden normas sobre requisitos para el desempeño de cargos en la Jurisdicción Penal Militar.

Bogotá, D. C., junio 13 de 2003

Doctor

ENRIQUE GOMEZ HURTADO

Presidente Comisión Segunda

Senado de la República

Señor Presidente:

De conformidad con el honroso encargo conferido por la Presidencia para actuar como Ponente del **Proyecto de ley número 169 de 2003 Senado**, por la cual se expiden normas sobre requisitos para el desempeño de cargos en la Jurisdicción Penal Militar, me permito presentar informe de ponencia en los siguientes términos:

EXPOSICION DE MOTIVOS

“El principio constitucional de la igualdad, se traduce en el derecho que tienen todas las personas a que no se consagre privilegio que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, de donde se infiere que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos”. Sentencia Corte Constitucional C-345 de 1991.

Al analizar el alcance del derecho a la igualdad, se ha señalado que el objeto de esta garantía que a toda persona reconoce el artículo 13 Supremo, no es el de construir un ordenamiento jurídico absoluto que otorgue a todas las personas idéntico trato dentro de una concepción matemática, ignorando factores de diversidad que exigen del poder público la previsión y la práctica de diferenciaciones tendientes a evitar que por la vía de un autoritarismo formal, se favorezca la desigualdad. Para ser objetivas y justas las reglas de la igualdad ante la ley, no pueden desconocer en su determinación tales factores, ya que ellas mismas exigen regulación diferente para fenómenos y situaciones divergentes.

Este principio fundamental exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales, bien por circunstancias concretas que los afectan, ya por las condiciones en medio de las cuales actúan, pues unas y otras hacen imperativo que el Estado procure el equilibrio que en derecho no es cosa distinta que la justicia concreta.

A través de los Decretos 1790 de 2000, 1791 de 2000 y 1792 de 2000 expedidos por el Gobierno Nacional en uso de las facultades extraordinarias, se regula los regímenes de carrera de los miembros de la fuerza pública, asumiendo dentro de la normatividad, todo lo pertinente a los requisitos para el desempeño de cargos como funcionarios dentro de la Justicia Penal Militar, involucrando componentes en esta jurisdicción Oficiales de la Fuerza Pública como también civiles de trayectoria en ese medio.

Esta justicia es consagrada como excepción a lo dispuesto por la Carta como regla general de la Jurisdicción, de acuerdo con el artículo 221 Supremo, modificado vale decir por el Acto Legislativo número 2 de 1995.

Los decretos especiales citados con anterioridad, desconocen componentes fundamentales dentro de esta jurisdicción especial como: la acumulación de antigüedad para acceder a cargos superiores, la preparación idónea de los sujetos procesales igualándolos sin el reconocimiento de requisitos jurídicos para ocupar cargos, preceptos constitucionales dejados de lado, desigualdad para funcionarios actuales frente a los aspirantes en esta jurisdicción y finalmente, la congruencia en los requisitos que impiden a los actores de esta justicia proyectarse hacia una mayor jerarquía.

Como si lo anterior fuera poco, actualmente la organización de la Justicia Penal Militar no permite una estructura piramidal, especialmente en el Ejército y la Policía Nacional, pues no hay personal suficiente en determinados grados que posean una idoneidad profesional en esta materia, por no tenerse en cuenta la preparación en las ciencias jurídicas que permitan en un futuro pertenecer al cuerpo de Justicia Penal Militar.

Un objetivo importante del presente proyecto de ley, es el de que éste responde a los propósitos y exigencias de la Constitución Nacional, que en armonía con otras Normas Supremas posteriormente concebidas, pretende fijar los requisitos para el desempeño de los diferentes cargos de la Jurisdicción Penal Militar, de la que si bien hacen parte Oficiales de la Fuerza Pública en servicio activo y en retiro, ejerciendo funciones jurisdiccionales, igualmente lo hace personal civil que reúne las mismas exigencias profesionales para el desempeño de los distintos cargos.

Se corregirá además, la fusión de normatividades y requisitos para el desempeño de cargos en esta jurisdicción, que creó en los presupuestos de selección de quienes serán administradores de justicia, una dependencia de los diferentes niveles del mando militar y de policía sin independizar las actividades de comando y juzgamiento.

PROYECTO DE LEY NUMERO 169 DE 2003 SENADO
por la cual se expiden normas sobre requisitos para el desempeño de Cargos en la Jurisdicción Penal Militar.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Capítulo I

Normas rectoras

Artículo 1°. *Ambito.* La presente ley se aplicará en todo el territorio nacional, a los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en retiro, así como al personal civil, que se desempeñen como funcionarios en la Justicia Penal Militar.

Artículo 2°. *Objeto.* Esta ley responde a los propósitos y exigencias del artículo 221 de la Constitución Política, señalando los requisitos para el desempeño de los distintos cargos de los funcionarios de la Jurisdicción Penal Militar.

Artículo 3°. *Exclusividad*. Sólo el Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Defensa, podrá realizar el proceso de selección del personal que desempeñe funciones jurisdiccionales en la Justicia Penal Militar.

CAPITULO II

Requisitos generales

Artículo 4°. *Requisitos Generales*. Para acceder a los cargos de Magistrado del Tribunal Superior Militar, Fiscal Penal Militar ante el Tribunal Superior Militar, Juez de Primera Instancia Penal Militar, Fiscal Penal Militar ante los Juzgados de Primera Instancia, Auditor de Guerra y Juez de Instrucción Penal Militar, se requiere:

- a) Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio;
- b) Tener título de Abogado otorgado por universidad oficialmente reconocida;
- c) Tener especialización en derecho penal, ciencias penales o criminológicas o criminalísticas, o en derecho constitucional, o en derecho probatorio, o en derecho procesal, gozar de reconocido prestigio profesional y personal, ser oficial en servicio activo o en uso de buen retiro de las Fuerzas Militares, con el grado que en cada caso se indique.

Parágrafo. Será impedimento para ocupar uno cualquiera de los cargos de la Justicia Penal Militar descritos en el presente artículo, haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos culposos, o que el funcionario haya sido objeto de sanción alguna impuesta por la Procuraduría General de la Nación, en el desempeño de su cargo.

CAPITULO III

De los Magistrados del Tribunal Superior Militar y Fiscales Penales Militares ante el mismo Tribunal

Artículo 5°. *Magistrado de Tribunal Superior Militar*. Para ser Magistrado del Tribunal Superior Militar será necesario acreditar, a más de los requisitos generales consignados en el artículo 4° de la presente ley, la condición de oficial en servicio activo o en retiro de la Fuerza Pública, con experiencia mínima, de diez (10) años en el desempeño como funcionario en la Justicia Penal Militar, y cumplir por lo menos uno cualquiera de los siguientes requisitos:

- a) Haber sido Magistrado del Tribunal Superior Militar o Fiscal Penal Militar ante el mismo, por tiempo no inferior a cuatro (4) años;
- b) Haber sido Juez de Primera Instancia o Fiscal Penal Militar o Auditor de Guerra de Inspección General, en el Ejército, la Armada Nacional o la Fuerza Aérea, por tiempo no inferior a cinco (5) años;
- c) Haber sido Juez de Primera Instancia o Fiscal Penal Militar o Auditor de Guerra de Dirección o Inspección General de la Policía Nacional, por tiempo no inferior a cinco (5) años;
- d) Haber sido Juez de Primera Instancia o Fiscal Penal Militar o Auditor de Guerra de División o sus equivalentes en la Armada Nacional y Fuerza Aérea, por tiempo no inferior a ocho (8) años;
- e) Haber sido Juez de Primera Instancia o Fiscal Penal Militar o Auditor de Guerra de Policía Metropolitana, por tiempo no inferior a ocho (8) años;
- f) Haber sido Juez de Primera Instancia o Fiscal Penal Militar o Auditor de Guerra de Brigada o sus equivalentes en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea por tiempo no inferior a diez (10) años;
- g) Haber sido Juez de Primera Instancia o Fiscal Penal Militar o Auditor de Guerra de Departamento de Policía, por tiempo no inferior a diez (10) años.

Artículo 6°. *Fiscal Penal Militar ante el Tribunal Superior Militar*. Para ser Fiscal Penal Militar ante el Tribunal Superior Militar se requiere, además de los requisitos generales consignados en el artículo 4° de la presente ley, acreditar una experiencia mínima de diez (10) años en el desempeño de cargos como funcionario en la Justicia Penal Militar, y el cumplimiento de por lo menos uno cualquiera de los requisitos previstos en los literales del artículo anterior.

Artículo 7°. *Cargos de Período*. Los cargos de Magistrado del Tribunal Superior Militar y Fiscal Penal Militar ante el mismo, serán proveídos por el Presidente de la República para períodos individuales de seis (6) años no prorrogables.

Parágrafo. Causará la interrupción del período, y por consiguiente pondrá fin al mismo, en cada caso, la ocurrencia de una cualquiera de las siguientes circunstancias:

- a) **Para Oficiales en servicio activo**. Que haya elevado solicitud propia de retiro, que sea llamado a calificar servicios siempre y cuando haya alcanzado el tiempo mínimo exigido por la ley para tener derecho a la asignación de retiro; por incapacidad absoluta o permanente o gran invalidez; por destitución; por muerte o por mandato de la ley;
- b) **Para Oficiales retirados que devengan asignación de retiro**. Por renuncia aceptada, por destitución, por muerte o por mandato de la ley;
- c) **Para oficiales retirados del servicio activo que no devengan asignación de retiro y civiles**. Por renuncia aceptada, por destitución o por haber alcanzado el tiempo mínimo exigido por la ley para tener derecho a pensión de jubilación.

CAPITULO IV

De los Jueces de Primera Instancia

Artículo 8°. *Jueces de Primera Instancia*. Para desempeñar el cargo de Juez de Primera Instancia, además de los requisitos generales señalados en el artículo 4° de esta ley, se requiere acreditar el cumplimiento de uno cualquiera de los siguientes requisitos:

1. Juez de Primera Instancia de Dirección General de la Policía Nacional. Haber sido Juez de Primera Instancia o Fiscal Penal Militar o Auditor de Guerra de Inspección General, por tiempo no inferior a dos (2) años y ser Coronel en servicio activo o en retiro de la Policía Nacional.

2. Juez de Primera Instancia de División en el ejército o su equivalente en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea. Haber sido Juez de Primera Instancia o Fiscal Penal Militar o Auditor de Guerra de Brigada, o sus equivalentes en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea, por tiempo no inferior a tres (3) años, o haber sido Juez de Instrucción Penal Militar por tiempo no inferior a ocho (8) años, y ser Oficial en servicio activo o en retiro en el grado de Coronel o su equivalente en la Armada Nacional.

3. Juez de Primera Instancia de Policía Metropolitana. Haber sido Juez de Primera Instancia o Fiscal Penal Militar o Auditor de Guerra de Departamento de Policía por tiempo no inferior a tres (3) años, o haber sido Juez de Instrucción Penal Militar por tiempo no inferior a ocho (8) años y ostentar el grado de Coronel en servicio activo o en retiro.

4. Juez de Primera Instancia de Brigada en el ejército o su equivalente en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea. Haber sido Fiscal Penal Militar o Auditor de guerra de Brigada o sus equivalentes en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea, por tiempo no inferior a cuatro (4) años, o haberse desempeñado como Juez de Instrucción Penal Militar por tiempo no menor a seis (6) años, y ser Coronel en servicio activo o en retiro.

5. Juez de Primera Instancia de Departamento de Policía. Haber sido Fiscal Penal Militar o Auditor de Guerra de Departamento de Policía por tiempo no inferior a cuatro (4) años o haberse desempeñado como Juez de Instrucción Penal Militar por tiempo no menor a seis (6) años y ser Coronel en servicio activo o en retiro.

CAPITULO V

De los Fiscales Penales Militares ante los Juzgados de Primera Instancia

Artículo 9°. *Fiscales Penales Militares ante los Juzgados de Primera Instancia*. Además de los requisitos generales señalados en el artículo 4° de esta ley, para ser Fiscal Penal Militar ante los Juzgados de Primera Instancia, es necesario cumplir por lo menos uno de los siguientes requisitos especiales en cada caso:

1. Fiscal Penal Militar ante Juzgado de Primera Instancia de Dirección General de Policía. Haber sido Juez de Primera Instancia o Fiscal Penal Militar o Auditor de Guerra de Inspección General, por tiempo no inferior a cinco (5) años, o Juez de Instrucción Penal Militar por tiempo superior a diez (10) años.

2. Fiscal Penal Militar ante Juzgado de Primera Instancia de Inspección General. Haber sido Juez de Primera Instancia o Fiscal Penal Militar o Auditor de Guerra de División, o sus equivalentes en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea, o de Policía Metropolitana, por tiempo no inferior a cinco (5) años, o Juez de Instrucción Penal Militar por tiempo superior a diez (10) años.

3. Fiscal Penal Militar ante Juzgado de Primera Instancia de División en el Ejército o sus equivalentes en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea. Haber sido Juez de primera Instancia o Fiscal Penal Militar o Auditor de Guerra de Brigada, o sus equivalentes en la Armada Nacional y la fuerza Aérea, por tiempo no inferior a cinco (5) años, o haber sido Juez de Instrucción Penal Militar por tiempo no inferior a diez (10) años.

4. Fiscal Penal Militar ante Juzgado de primera Instancia de Policía Metropolitana. Haber sido Juez de Primera Instancia o Fiscal Penal Militar o Auditor de Guerra de Departamento de Policía, o Juez de Instrucción Penal Militar por tiempo no inferior a diez (10) años.

5. Fiscal Penal Militar ante Juzgado de Primera Instancia de Brigada en el Ejercicio o sus equivalentes en la Armada y la Fuerza Aérea. Haber sido Auditor de Guerra de Brigada o su equivalente en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea, o Juez de Instrucción Penal Militar por tiempo no inferior a cinco (5) años.

6. Fiscal Penal Militar ante Juzgado de Primera Instancia de Departamento de Policía. Haber sido Auditor de Guerra de Departamento de Policía o Juez de Instrucción Penal Militar, por tiempo no inferior a cinco (5) años.

CAPITULO VI

De los auditores de guerra

Artículo 10. *Auditores de guerra*. Además de los requisitos generales señalados en el artículo 4° de esta ley, para ser Auditor de Guerra, es necesario acreditar uno cualquiera de los siguientes requisitos especiales exigidos para cada caso en particular.

1. Auditor de Guerra de Dirección General de la Policía. Haber sido Auditor de Guerra de Inspección General o de Policía Metropolitana, por tiempo no inferior a cinco (5) años o haberse desempeñado como Juez de Instrucción Penal Militar por tiempo superior a diez (10) años.

2. Auditor de Guerra de Inspección General. Haber sido Auditor de Guerra de División o Auditor de Guerra de Brigada, o sus equivalentes en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea o de Policía Metropolitana, por tiempo no inferior a cinco (5) años, o haberse desempeñado como Juez de Instrucción Penal Militar por tiempo superior a diez (10) años.

3. Auditor de Guerra de División o sus equivalentes en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea. Haber sido Auditor de Guerra de Brigada o sus equivalentes en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea, por tiempo no inferior a cinco (5) años o Juez de Instrucción Penal Militar por tiempo superior a ocho (8) años.

4. Auditor de Guerra de Policía Metropolitana. Haber sido Auditor de Guerra de Departamento de Policía por tiempo no inferior a cinco (5) años, o haberse desempeñado como Juez de Instrucción Penal Militar por tiempo superior a ocho (8) años.

5. Auditor de Guerra de Brigada en el Ejército o sus equivalentes en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea. Haber sido Juez de Instrucción Penal Militar por tiempo no inferior a cinco (5) años.

6. Auditor de Guerra de Departamento de Policía. Haber sido Juez de Instrucción Penal Militar por tiempo no inferior a cinco (5) años.

CAPITULO VII

De los Jueces de Instrucción Penal Militar

Artículo 11. *Jueces de Instrucción Penal Militar.* Para ser Juez de Instrucción Penal Militar, a más de los requisitos generales señalados en el artículo 4° de la presente ley, es necesario llenar por lo menos uno de los siguientes requisitos especiales:

1. Ser oficial en servicio activo de la Fuerza Pública.
2. Haber sido Oficial de la Fuerza Pública, hallarse en situación de retiro temporal con pase a la reserva, y tener experiencia profesional no inferior a dos (2) años en el área penal.
3. Haber desempeñado cargos como empleado en la Justicia Penal Militar, por tiempo no inferior a cinco (5) años.
4. Acreditar el ejercicio de la cátedra de derecho penal, en universidad reconocida oficialmente por tiempo no inferior a cinco (5) años.

CAPITULO VIII

Disposiciones finales

Artículo 12. *Estabilidad.* Para los funcionarios de la Jurisdicción Penal Militar designados en los distintos cargos antes de entrar en vigencia la presente ley, que hoy se desempeñan como tales, los requisitos que acreditaron a la fecha de su nombramiento y posesión, se les tendrán por suficientes y válidos para respaldar su idoneidad y asegurar su continuidad en el ejercicio de su función.

Artículo 13. *Equivalencias.* Los cargos de Auditores de Guerra, superior, Principal y Auxiliar desempeñados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 522 de 1999, se asimilan a los de Auditores de Guerra de División, de Policía Metropolitana, de Brigada y de Departamento de Policía.

Artículo 14. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones contenidas en el Decreto 1790 de 2000 artículo 75, 76, 78, 79, 80 y 81; en el Decreto 1791 de 2000 artículos 33, 34, 36, 37, 38 y en el Decreto 1792 de 2000 artículos 4° y 108, como también todas aquellas que le sean contrarias.

Proposición

Me permito solicitar respetuosamente a los honorables Miembros de la Comisión se dé primer debate al **Proyecto de ley número 169 de 2003 Senado**, por la cual se expiden normas sobre requisitos para el desempeño de cargos en la Jurisdicción Penal Militar

Cordialmente,

Jesús Angel Carrizosa Franco,
Senador Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 203 DE 2003 SENADO

por la cual se establece la designación de ponentes por sorteo a los Proyectos de ley modificándose en lo pertinente la Ley 5ª de 1992.

Bogotá, D. C., junio 12 de 2003

Doctor

GERMAN VARGAS LLERAS

Presidente

Comisión Primera Senado de la República

Apreciado señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Comisión Primera del honorable Senado de la República, me permito rendir ponencia al Proyecto de ley número 203 de 2003, Senado, por la cual se establece la designación de ponentes por sorteo a los proyectos de Ley modificándose en lo pertinente la Ley 5ª de 1992.

La iniciativa resulta modificatoria de los artículos 150, 165 y 174 de la Ley 5ª de 1992 o Reglamento del Congreso, y propone escoger por sorteo a los ponentes de los proyectos de ley. Igualmente, se incorpora un artículo nuevo para extender esta normatividad a los ponentes de Actos Legislativos.

La propuesta de la honorable senadora Alexandra Moreno Piraquive aborda uno de los momentos cruciales del proceso legislativo, que tiene que ver con la percepción que uno de los miembros del Congreso de la República, tiene sobre los alcances y contenidos de un proyecto de ley sometido a consideración de las Cámaras.

Esta fase del tránsito legislativo se ha desarrollado poco normativamente en nuestro país. La Constitución Política por ejemplo, no se ocupa expresamente de los Ponentes, las Ponencias, ni de los Informes respectivos, a excepción hecha del artículo 160 que impone a quien reciba esa calidad, el deber de consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo.

Igualmente, el inciso final indica que todo proyecto de ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo.

El Constituyente, por este último aspecto estableció como requisito indispensable para que un proyecto sea ley, que éste tenga su respectivo informe de ponencia.

Pero a pesar de la precaria reglamentación Constitucional y legal, ello no disminuye la relevancia y significación del tema que se ocupa el proyecto bajo examen, pues la institución de las ponencias es una medida que busca afinar la atención del Legislador sobre las iniciativas que se presentan a su interior, a manera de proyectos.

El asunto es particularmente sensible, cuando el Congreso es blanco de duras críticas por causa de las normas que expide, cuando estas, en el trámite a su interior, resultaron aprobadas sin la reflexión debida y la investigación juiciosa que merecían.

La elaboración de la ley en los tiempos actuales está sujeta a múltiples contingencias que van desde la desviación de su propósitos reales; mediante disposiciones conocidas que afectan la Unidad de Materia, más comúnmente llamadas “*micos*”; hasta la insuficiencia de la reglamentación (contenidos omitidos), pasando por preceptos inconstitucionales o inconvenientes.

Estas circunstancias imponen que el legislador colombiano se ocupe con mayor detalle de las ponencias, entendiendo estas como una especie de seguro, además de instrumento adecuado, para enriquecer el criterio de los miembros de las cámaras legislativas.

La preocupación sobre qué debe contener una ponencia, qué tipo de valoraciones han de realizarse en ellas y cuál deba ser la metodología a contener, son recursos que no se han utilizado por el legislador correctamente y que, sin duda, serán motivo de normación en un tiempo cercano.

En este marco teórico se ubica el proyecto presentado por la Senadora Moreno Piraquive. Como justificaciones específicas al mismo encontramos las siguientes:

1. Es una lógica traída de la Rama Judicial del Poder Público, para procurar ciertos niveles de neutralidad en las ponencias. (Los temas llegan y se reparten por sorteo, en orden sucesivo.)

2. Existen proyectos de mayor impacto en la opinión y otros que son más de rutina en la elaboración de las leyes. El reparto a “*dedo*” favorece a unos congresistas en detrimento de otros, alterándose el libre juego democrático.

3. El reparto a discreción o a “*dedo*” violenta el derecho a la igualdad que tienen todos los miembros del Congreso para ser ponentes. Se les quita la posibilidad a algunos senadores para ser ponentes de iniciativas importantes.

4. La tesis con la cual se sustenta el señalamiento discrecional de los presidentes de la Comisiones permanentes radica en la conveniencia de buscar especialistas. La verdad es que el Congreso no es un cónclave de especialistas. Su naturaleza es representativa, de origen democrático. Los especialistas están en la Academia y en los Centros Científicos. Luego el señalamiento de especialistas resulta un recurso inocuo para justificar la competencia discrecional hoy existente.

5. No es de recibo que unos sepan y otros no. Porque si así se considerase, unos podrían votar y otros no, unos podrían opinar y otros no. En síntesis, la decisión es más importante que la propia ponencia.

6. La historia legislativa del país muestra que cualquier senador puede ser ponente en cualquier tema. Es una oportunidad de estudiar y abordar temas, si se permitiese.

7. Esta metodología es la que se aprobó recientemente para el Concejo de Bogotá.

Descripción del articulado

El artículo 1° propone que para los efectos de la designación de ponentes se realizará un sorteo público entre los miembros de la comisión respectiva, que garantizará la participación equitativa de cada uno de los congresistas.

En los sorteos se excluirán aquellos senadores o representantes a quienes ya se les haya asignado ponencia, de manera que sucesivamente vayan quedando a disposición aquellos que no hubieren sido designados.

El proyecto permite la posibilidad de designación múltiple de ponentes, cuando las circunstancias lo requieran. En tal evento se conserva la figura de un coordinador, congresista quien cuidará del cumplimiento de los términos y demás precisiones reglamentarias.

A este artículo, en el pliego modificatorio que se propone, se le agrega un inciso, que sería el cuarto, del siguiente tenor literal:

“Cada Comisión Constitucional Permanente podrá decidir, por la mayoría de sus miembros, que el sorteo de las ponencias se realice entre los partidos, movimientos políticos que actúen independientemente y las bancadas respectivas que la integran”.

Esta modificación tiene el propósito de armonizar el contenido de este proyecto con el Acto Legislativo número 01 de 2002 Senado, 136 de 2002 Cámara, por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional, en especial con las previsiones de su artículo primero, reformatorio del artículo 107 de la Constitución Política.

La lógica de las ponencias por partidos, movimientos que actúen independientemente o bancadas se ha abierto camino, por citar solamente un caso, en la República Española para dar lugar a un trámite legislativo más ordenado.

Por su parte, el sorteo es un precedente que se utiliza, no sólo en las Instancias Judiciales Colombianas, si no también en Corporaciones Administrativas de Elección Popular, como es el caso del Concejo de Bogotá, D. C., cabildo que ya avanzó en este sentido, ordenando la repartición de las ponencias de los proyectos de Acuerdo, por sorteo entre sus miembros.

El artículo 2° del proyecto modifica el 165 de la Ley 5ª de 1992. Suprime la facultad discrecional del Presidente de Comisión para designar un ponente sustituto, en concordancia con lo dispuesto en el artículo primero del presente proyecto de ley.

El artículo 3° reforma el 174 del Reglamento del Congreso. Dispone que quien haya realizado las funciones de ponente en la comisión, bien sea un congresista individualmente considerado o un partido, movimiento que actúa independientemente o bancada, serán quienes cumplan las mismas funciones ante la plenaria respectiva.

El Artículo 4° finalmente, extiende a las ponencias de los Actos Legislativos, las prescripciones que los artículos anteriores hacen sobre las ponencias de proyectos ley.

De los honorables Senadores.

Andrés González Díaz,
Senador Ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 203 DE 2003 SENADO

por la cual se establece la designación de ponentes por sorteo a los Proyectos de ley, modificándose en lo pertinente, la Ley 5ª de 1992.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

Artículo 150. *Asignación de ponencias.* Para los efectos de la designación de ponentes, los Presidentes de Comisión, dentro de los cinco días siguientes a la notificación del proyecto, realizarán un sorteo público entre los miembros de la Comisión respectiva, mediante el cual se garantizará la participación igual y equitativa de cada Congresista.

En los sorteos se excluirán aquellos senadores o representantes a los cuales ya se les haya asignado ponencia. Una vez hayan recibido ese encargo todos los miembros de la Comisión, el sorteo se realizará de nuevo entre todos los integrantes.

Si el proyecto lo requiere, podrá sortearse la calidad de ponente a favor de más de un congresista. Si esto se presentare, habrá un coordinador quien organizará el trabajo y velará por el cumplimiento de los términos y precisiones reglamentarias.

Cada Comisión Constitucional Permanente podrá decidir, por la mayoría de sus miembros, que el sorteo de las ponencias se realice entre los partidos, movimientos políticos que actúen independientemente y las bancadas respectivas que la integran.

El término para la presentación de las ponencias será fijado por el Presidente respectivo y estará definido entre cinco (5) a quince (15) días de acuerdo con la significación y el volumen normativo de la propuesta, así como del tipo de ley de que se trate.

Artículo 2°. El artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

Artículo 165. Revisión y nueva ordenación. Cerrado el debate y aprobado el proyecto, pasará de nuevo al ponente, para su revisión, ordenación de las modificaciones y redacción del respectivo informe para segundo debate.

Este informe será suscrito por su autor, o autores, y autorizado con las firmas de Presidente y Secretario de la Comisión.

Artículo 3°. El artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

Artículo 174. Designación de Ponencias. Aprobado el proyecto por la Comisión, su Presidente designará como ponente para el debate en plenaria a quien haya ejercido como tal en el primer debate, quien la presentará dentro del plazo señalado por aquel.

En caso de renuncia a la ponencia, incumplimiento en su presentación, o falta temporal o absoluta, se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 150 de la presente ley, dando informe a la cámara en la sesión plenaria siguiente a la fecha en la cual se produjo la remoción.

Artículo 4°. La Ley 5ª de 1992 tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo –. Ponentes en Proyectos de Actos Legislativos. Para la designación de ponentes a los proyectos de actos reformativos de la Constitución, los Presidentes de las Comisiones respectivas se regirán por los criterios definidos en relación con este tema, para los proyectos de ley.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Proposición

Con fundamento en las consideraciones expuestas propongo a la honorable Comisión Primera del Senado de la República: **Dese primer debate al Proyecto de ley 203 de 2003 Senado**, *“por la cual se establece la designación de ponentes por sorteo a los proyectos de ley, modificándose en lo pertinente, la Ley 5ª de 1992, de acuerdo con el pliego de modificaciones presentado.*

De los honorables Senadores.

Andrés González Díaz,
Senador de la República.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 154 DE 2002 SENADO, 109 DE 2001 CAMARA

por la cual se rinde homenaje al artista nacional.

Honorables Senadores:

Habiéndose estudiado todas las observaciones hechas por los Honorables Senadores de la Comisión Segunda y teniendo en cuenta también las observaciones planteadas por la Comisión Nacional de Televisión, el Ministerio de Hacienda y el texto aprobado por la Cámara de Representantes, resaltamos el hecho de que el texto sustitutivo aprobado en Primer Debate en nuestra Comisión Segunda, convoca de manera **voluntaria** a los medios de comunicación para ofrecer mayores espacios de difusión al arte nacional, así como la exclusión total de la restricción que en el mes de octubre los artistas extranjeros tenían en el texto inicial para que puedan presentarse en nuestro país, quedando claro que en ningún momento se vulnera el principio constitucional de libertad de empresa en Colombia.

Por las anteriores razones, como Ponente de este Proyecto de Ley, presento la siguiente

Proposición

Apruébase Para Segundo Debate el siguiente Texto Definitivo al Proyecto de ley número 109 de 2001 Cámara, 154 de 2002 Senado, *por la cual se rinde homenaje al artista nacional.*

El cual quedará así:

Artículo 1°. Declárese el mes de octubre como El Mes del Artista y del Arte Nacional Colombiano.

Artículo 2°. Para el efecto entiéndase como Arte Nacional Colombiano las expresiones y creaciones de ciudadanos nacionales en la escultura, la pintura, la composición, la música, la poesía, la interpretación y todo lo que de alguna manera enriquezca nuestra cultura, exalte la belleza e identifique y represente los sentimientos de Colombia y de su pueblo.

Parágrafo. De igual manera considérese como artista nacional todo escultor, pintor, actor, compositor, cantante, músico, bailarín, exponentes de artes escénicas como danza y teatro o en fin, cualquier persona que de una u otra manera interprete, ejecute o realice obras literarias o artísticas, y sea nacido o nacionalizado en Colombia.

Artículo 3°. Durante el mes de octubre de cada año y dentro de las fronteras patrias, se dará mayor preferencia en espectáculos públicos y exposiciones artísticas a las personas nacionales de Colombia que con su autoría, creatividad, pintura, composición, musicalización, interpretación, entre otras expresiones, den soberanía a los valores patrios.

Parágrafo 1°. Durante el mes del arte y del artista nacional podrán presentarse espectáculos públicos de artistas extranjeros, con autorización escrita del Gobierno Nacional otorgada mediante el Ministerio de Cultura o del organismo que cumpla tales funciones.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Relaciones Exteriores a través de las Misiones Diplomáticas y Consulares promoverá el mes de Octubre del Artista Nacional; el Gobierno reglamentará la materia.

Artículo 4°. Las cadenas radiales, emisoras independientes y los canales de televisión públicos y privados, así como los regionales y locales, *voluntariamente y bajo el principio constitucional de solidaridad*, durante este mes determinarán la posibilidad de mayores espacios especiales para exaltar las manifestaciones del arte nacional y de nuestros artistas en sus diferentes expresiones.

Parágrafo: Como homenaje y estímulo al arte nacional y especialmente a los artistas nacionales, durante este mes el Gobierno podrá determinar el carácter de “interés público” para que solidariamente las cadenas radiales, emisoras y los canales de televisión públicos, privados y los regionales, comunitarios y universitarios, emitan programas encadenados que exalten el talento nacional en sus expresiones artísticas y culturales, inspiradas y orientadas a los fines y propósitos establecidos en la presente ley. El Gobierno Nacional podrá adjudicar en los canales estatales espacios sin costo alguno para la emisión de programas especiales de televisión que soliciten las asociaciones de artistas y que llenen los requisitos técnicos y morales para su presentación.

Artículo 5°. Los medios de comunicación escritos, a nivel nacional, regional, zonal o de barrio, como toda publicación informativa que se produzca en el mes de octubre, voluntariamente podrá unirse a este reconocimiento nacionalista, brindando desde sus páginas el conocimiento de la actividad y logros de los artistas nacionales en las diferentes manifestaciones, dedicando espacios especiales para tal fin.

Artículo 6°. Durante este mes los escenarios oficiales serán facilitados gratuitamente a las agremiaciones y organismos legalmente reconocidos que agrupen a los artistas, en sus diversas manifestaciones de carácter público.

Parágrafo. Los alcaldes municipales otorgarán los permisos correspondientes para el uso de los escenarios oficiales, procurando su conservación y evitando el detrimento de los mismos.

Artículo 7°. Además del reconocimiento que en este mes se hace de a los artistas nacionales y su obra, y de lo que esto significa como exaltación de nuestros valores espirituales y culturales, debe ser propósito general transmitir un mensaje que siembre una semilla de paz y de concordia entre los colombianos, en todos los eventos que se realicen.

Artículo 8°. Esta ley rige a partir de su sanción, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y será reglamentada por el Gobierno Nacional dentro de los seis meses siguientes a su sanción.

Presentado a consideración por,

Manuel Díaz Jimeno,
Senador de la República.

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 223 DE 2003
CAMARA, 015 DE 2003 SENADO**

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

Doctor

LUIS ALFREDO RAMOS BOTERO

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

En los siguientes términos rendimos ponencia para segundo debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número **223 de 2003 Cámara, 015 de 2003 Senado**, por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28, 250 y se adiciona un artículo nuevo a la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo.

Los suscritos Senadores hemos contribuido al trámite acelerado de un proyecto que se presentó casi al final del periodo legislativo, no queremos que la urgencia del tiempo de al traste con las intenciones de debatir el tema. Pero insistimos en la necesidad de que para la segunda vuelta la Comisión y la Plenaria tengan más tiempo para analizar un proyecto tan trascendental con la calma y ponderación que la tarea demanda en procura de no desvertebrar el

orden constitucional de los derechos y de su protección. Es decir, por tratarse de la primera vuelta no ahondamos en esta ponencia acerca de los argumentos que sustentan nuestras discrepancias pero nos reservamos el derecho de hacerlo con profundidad en la segunda. Manifestamos preocupación porque al apoyar el artículo 4° que trata de la creación de unidades mixtas de funcionarios de la Fiscalía y miembros de las Fuerzas Armadas, la Comisión aprobó que a más de protección y apoyo, las unidades militares puedan desarrollar funciones auxiliares que no están precisadas en el proyecto. En consecuencia repetimos la argumentación que presentamos en la ponencia para primer debate y anexamos el mismo pliego de modificaciones.

I. Principios y Derechos

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

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

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

a) El derecho interno

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

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

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

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

De manera que en tratándose de persecución del delito, la afectación de los derechos es posible pero por y ante las autoridades de la Rama Judicial (Jueces y Fiscales) y atendiendo la preexistencia de la ley material (tipicidad) y del procedimiento (imparcial, público, sin dilaciones injustificadas con integración plena del contradictorio probatorio y con generosa y técnica manifestación de la Defensa).

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

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

b) El derecho Internacional de los Derechos Humanos

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

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

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

II. Análisis de las propuestas

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

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

a) Terrorismo: Tipicidad

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

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

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

También en el art. 343 del mismo estatuto se tipifica la conducta de terrorismo como delito contra la Seguridad Pública:

“Artículo 343. *Terrorismo*. El que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos, incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años y multa de mil (1.000) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta.

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

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

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

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

Surge entonces la inquietud respecto de la garantía de los derechos y libertades fundamentales que se pretenden restringir: ¿A partir de qué momento será válido admitir la interceptación de comunicaciones y correspondencia? ¿Cuáles serán las conductas que den lugar a dicho intromisión? ¿Quién valorará respecto de qué conductas y de qué personas habrá de hacerse la interceptación? ¿Respecto de cuáles conductas y personas podrá admitirse el registro domiciliario

y la detención administrativa con fines de identificación? ¿Cómo puede establecerse un control si no hay parámetros para concretar la intromisión?”.

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

b) Controles propuestos por la honorable Cámara

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

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

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

No en vano dicha exposición empieza con un subtítulo: “*urgencia de medidas permanentes*” y agrega “La solución a una situación que persiste durante décadas no puede lograrse mediante normas transitorias. Es hora de reconocer al terrorismo como un crimen de manifestación permanente y no como fenómeno coyuntural. ... En la medida en que los diferentes gobiernos han pretendido conjurar la crisis de orden público a través de mecanismos legales transitorios, ha sido enorme la dispersión de normas y críticos los efectos de la temporalidad de las mismas”.

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

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

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

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

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

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

También la Cámara de Representantes señala dos posibles límites a las modificaciones de los artículos 15 y 28 Constitucionales: primero, la moción de censura que no ha funcionado y no puede funcionar en un régimen presidencial y en consecuencia resulta inocua; por lo demás las medidas estarían en la Constitución y no en la ley y no las aplicarían los ministros sino autoridades de menor rango resulta imposible aplicar esta sanción a tales funcionarios.

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

c) Las medidas son innecesarias

Es preciso recordar que actualmente en Colombia hay capturas, registros, interceptaciones y allanamientos sin orden judicial previa, cuando las autoridades administrativas y de policía judicial realizan labores de inteligencia o de lucha preventiva contra la criminalidad en general y no solo contra el terrorismo. El

mismo artículo 28 constitucional habla de “detención preventiva” que es un fenómeno distinto a la detención para fines del proceso ordenada por los jueces.

Queremos recoger los comentarios del doctor *Hernán Gonzalo Jiménez*, Asesor externo de la Fiscalía General de la Nación, expuestos en la audiencia de este trámite legislativo en la Comisión Primera Constitucional: Respecto de la detención con fines de identificación y los registros domiciliarios dijo: “La captura con fines de identificación existe para las autoridades administrativas y se ha denominado por la doctrina como captura administrativa, o detención administrativa; es de interpretación constitucional, aplica para todos los casos, y la restricción que en este artículo se pretende, implicaría que únicamente se podrá utilizar en el caso de terrorismo. Esta figura tampoco corresponde a una función de policía judicial, pues se trata de un desarrollo de este mismo artículo.

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

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

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

La anterior argumentación sirve de soporte para pedir a la Honorable Plenaria del Senado de la República que se nieguen los artículos 1º, 3º y 5º del proyecto;

d) Empadronamiento

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

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

El derecho a la libertad de residencia se halla reconocido y enunciado por el artículo 12,1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por el artículo 22,1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dichos instrumentos internacionales, establecen con respecto al derecho a la libertad de residencia que toda limitación a su ejercicio debe ser dispuesta a través de un acto emanado de la autoridad constitucionalmente facultada para hacer la ley.

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

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

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

En conclusión, para ajustarse a los tratados internacionales deben tener fuerza de ley todas las disposiciones del derecho interno que impongan a las personas la obligación de empadronarse o de registrar ciertos datos (vr. gr. el nombre, el domicilio, la profesión, etc.) ante las autoridades del Estado.

Adicionalmente, la ley debe determinar claramente las obligaciones de los ciudadanos, los límites de las actuaciones de las autoridades, las condiciones y la forma en la que esas actuaciones se autorizan, así como los controles y recursos previstos para el examen de la legitimidad y la no arbitrariedad de la actuación.

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

El inciso quedará así:

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

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

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

e) Unidades de Policía Judicial mixtas

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

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

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

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

La función de policía judicial para los efectos de combatir la criminalidad debe estar dirigida y coordinada por la Fiscalía General de la Nación como lo dispuso la reciente reforma Constitucional (A.L. N° 3 de 2002), pero no puede la Fiscalía sin sustituir al legislador asignar función alguna de investigación o práctica de pruebas a autoridades (civiles o militares) distintas de las que hoy tienen funciones de policía judicial establecidas por la ley (ejemplo DAS, Policía Nacional, Superintendencias, etc.).

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

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

Proposición

Los anteriores argumentos nos permiten proponer: Dese segundo debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 223 de 2003 Cámara 015 de 2003 Senado, de acuerdo con el Pliego de Modificaciones adjunto a esta ponencia.

Jesús Enrique Piñacué Achicué, Héctor Helí Rojas Jiménez,
Senadores de la República.

Se autoriza la publicación del anterior informe.

El Presidente,
El Secretario,

Germán Vargas Lleras,
Guillermo León Giraldo Gil.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE SENADO PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 223 DE 2003 CAMARA, 015 DE 2003 SENADO

por medio del cual se modifican los artículos 24 y 251 de la Constitución Política de Colombia.

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

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

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

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

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

Artículo 3°. *Vigencia.* Las adiciones a la Constitución Política efectuadas mediante el presente acto legislativo empezarán a regir a partir de su promulgación.

TEXTO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 15 DE 2003 SENADO, 223 DE 2003 CAMARA

Aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República, *por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28, 250 y se adiciona un artículo nuevo a la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo.*

El Congreso de Colombia
DECRETA:

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

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

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

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Solo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. Una ley estatutaria reglamentará la forma y condiciones en que autoridades administrativas que ella señale, sin previa orden judicial, puedan restringir este derecho, con aviso inmediato al juez que ejerza las funciones de control de garantías y control judicial posterior dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, exclusivamente para casos de terrorismo. Dentro del primer mes siguiente al inicio de cada legislatura del Congreso de la República, el Gobierno Nacional rendirá informe sobre el uso que se haya hecho de estas funciones. Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado, podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

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

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

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

bajo la vigencia de quien haga las veces de Ministerio Público en la respectiva entidad territorial.

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

Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

Una ley estatutaria reglamentará la forma en que autoridades administrativas puedan realizar detenciones con fines de identificación y registros domiciliarios, con aviso inmediato al juez que ejerza las funciones de control de garantías y control judicial posterior dentro de las 36 horas siguientes, exclusivamente en casos de terrorismo. Dentro del primer mes siguiente al inicio de cada legislatura del Congreso de la República, el Gobierno Nacional rendirá informe sobre el uso que se haya hecho de estas funciones.

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

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

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

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

Para el desarrollo de las labores propias de esta función, los miembros de la Unidad pertenecientes a las Fuerzas Militares se regirán, sin excepción, por los mismos principios de responsabilidad que los demás miembros de la Unidad Especial.

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

En los anteriores términos fue aprobado el presente **Proyecto de Acto Legislativo número 15 de 2003 Senado 223 de 2003 Cámara**, *por medio de la cual se modifican los artículos 15, 24, 28, 250 y se adiciona un artículo nuevo a la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo*, según consta en el Acta número 35 de la Comisión Primera del Senado, con fecha 5 de junio de 2003.

Ponentes:

Carlos Holguín Sardi, Rafael Pardo Rueda, Jesús Enrique Piñacué Achicué, Héctor Helí Rojas Jiménez, Senadores.

Autorizado:

Germán Vargas Lleras,
Presidente Comisión Primera
Honorable Senado de la República.
Guillermo León Giraldo Gil,
Secretario Comisión Primera
Honorable Senado de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 288 - Viernes 13 de junio de 2003
SENADO DE LA REPUBLICA
PONENCIAS

	Págs.
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 169 de 2003 Senado, por la cual se expiden normas sobre requisitos para el desempeño de cargos en la Jurisdicción Penal Militar	1
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 203 de 2003 Senado, por la cual se establece la designación de ponentes por sorteo a los Proyectos de ley modificándose en lo pertinente la Ley 5ª de 1992	3
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 154 de 2002 Senado, 109 de 2001 Cámara, por la cual se rinde homenaje al artista nacional	4
Ponencia para segundo debate en primera vuelta, Pliego de modificaciones y Texto al Proyecto de Acto legislativo número 223 de 2003 Cámara, 015 de 2003 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28, 250 y se adiciona un artículo nuevo a la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo	5