

## **HERRA98**

### **Reforma constitucional y proyecto de estatuto antiterrorista**

**Un número significativo de organizaciones sociales que se ha propuesto defender el Estado Social de Derecho, han presentado ante la Corte Constitucional una demanda de inexecutable para sustraer de la Constitución la reforma antiterrorista aprobada por el Congreso el semestre pasado por iniciativa del Gobierno.**

**El país todavía recuerda el Estatuto de Seguridad del Gobierno de Julio César Turbay en 1979, el cual se prestó para toda clase de abusos por parte de las Fuerzas Armadas y por parte de los organismos de seguridad con grave detrimento de la situación de derechos humanos en el país.**

**Los sucesivos Estados de Sitio que se decretaron en el país hasta 1991 produjeron un cúmulo de normas que daban amplios márgenes de actuación a la Fuerza Pública y a las demás autoridades para restringir las libertades ciudadanas.**

**Nelson Socha\***  
**Bogotá**

La generación de marcos jurídicos menos garantistas para los ciudadanos constituye una constante y una aspiración permanente de sectores influyentes del establecimiento político, económico y militar en Colombia. Dichos sectores creen que, con amplias facultades para las fuerzas armadas y para los organismos de seguridad para limitar los derechos de los ciudadanos, se obtendrán mayores resultados en el desarrollo del conflicto armado.

De sobra está demostrado que la eficacia de la Fuerza Pública en sus operaciones no depende de estos marcos jurídicos sino principalmente de aspectos técnico militares, incluyendo la inteligencia, las comunicaciones, otros aspectos logísticos, la conducción, etc. Las amplias facultades para las Fuerzas Militares que afectan las libertades ciudadanas se prestarán para excesos que terminarán por afectar la legitimidad del Estado sin que ello redunde en mayor eficacia en la confrontación con las estructuras militares ilegales que actúan en el país.

La confrontación armada que vive el país se ha caracterizado por ser una guerra sucia a lo largo de su desarrollo por parte de todos los actores de la contienda. Hasta mediados de los años 90s los miembros de la Fuerza Pública se vieron involucrados de manera sistemática en acciones violatorias de los derechos humanos, poco a poco tales hechos quedaron librados, en su mayor número de casos, a la acción de grupos paramilitares quienes han mantenido con las fuerzas

militares y policiales una estrecha relación lo cual habla de la complementariedad entre las actuaciones legales e ilegales en el marco del conflicto armado.

### **El Estatuto de Turbay**

El país todavía recuerda el Estatuto de Seguridad del Gobierno de Julio César Turbay en 1979, el cual se prestó para toda clase de abusos por parte de las Fuerzas Armadas y por parte de los organismos de seguridad en grave detrimento de la situación de derechos humanos en el país. Dicha norma permitió la creación de una administración de justicia paralela para que los militares juzgaran a los civiles con un procedimiento propio, delitos especiales y elevadas penas. Los militares cumplían de manera ordinaria funciones de policía judicial. En este contexto muchas personas fueron asesinadas, desaparecidas y torturadas por fuera de cualquier procedimiento jurídico, muchas otras lo fueron en el marco de actuaciones amparadas por dicho Estatuto.

Los sucesivos Estados de Sitio que se decretaron en el país hasta 1991 produjeron un cúmulo de normas que daban amplios márgenes de actuación a la Fuerza Pública y a las demás autoridades para restringir las libertades ciudadanas. Dado que en 1987 la Corte Suprema de Justicia había declarado inconstitucionales el juzgamiento de los civiles por los militares, se creó la jurisdicción de orden público con límites para el ejercicio de los derechos del debido proceso, se restringió el *habeas corpus*, se autorizó a las autoridades militares para realizar allanamientos sin orden judicial, y se decretó la cadena perpetua. Estas dos últimas medidas fueron declaradas inexecutable por la Corte Suprema, de entonces. Las Fuerzas Militares siguieron cumpliendo funciones de policía judicial hasta la expedición de la nueva Constitución.

### **La Carta Magna**

La Constituyente de 1991 vino a ser el primer “contrato social” firmado en la sociedad colombiana, dado que involucró a diversos sectores de la sociedad, representó una variedad de intereses, concurren diversas posturas ideológicas, e hicieron presencia sectores que se habían levantado en armas contra el Estado y el régimen. La Constitución de 1991 estableció una generosa carta de derechos que respondía a los principios centrales de la nueva Carta en la cual la dignidad de la persona y sus derechos se vino a constituir en uno de los pilares sobre los cuales se erigía el nuevo orden jurídico.

Los estados de excepción quedaron regulados de manera que fueran temporales y sometidos a una causalidad estricta para su declaratoria, se obligó a la expedición de una Ley Estatutaria que regulara dichos períodos y facultades de excepción de manera que se determinara qué derechos y de qué manera podrían ser limitados bajo ellos. La Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional emitida determinó que ciertos derechos podían ser

limitados pero no suspendidos bajo la idea de que su núcleo básico no podría verse afectado ni siquiera en vigencia de estos Estados de anormalidad jurídica.

Estos límites democráticos a las facultades del ejecutivo y de las Fuerzas Armadas durante los períodos de excepción han llevado a los sectores de derecha del establecimiento a promover de manera permanente durante los años 90 la expedición de un marco jurídico que amplié las facultades de las fuerzas militares en relación con los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La Constitución de 1991 separó la función militar de cualquier función judicial con relación a los ciudadanos civiles. La Constitución fue tajante al decir que bajo ninguna circunstancia los civiles podrían ser juzgados por los militares. Las funciones de policía judicial quedaron asignadas a la Policía Nacional, un cuerpo civil armado, según reza la definición constitucional, y excepcionalmente a otros organismos siempre y cuando su naturaleza no riña con las notas de independencia e imparcialidad de las funciones judiciales y de investigación. En todo caso las funciones de policía judicial deberán ejercerse bajo la dirección de la Fiscalía General de la Nación, un órgano de naturaleza jurisdiccional, aún hoy cuando ya ha sido reformado de manera substancial.

La limitación de los derechos fundamentales y otorgamiento de funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares, se ha constituido en la aspiración de los sectores aludidos quienes han realizado diversos intentos por introducir estas normas en el ordenamiento jurídico del país a largo de los años de vigencia de las nuevas normas constitucionales.

### **La conmoción de Gaviria**

A poco de expedida la Constitución de 1991, el Gobierno de César Gaviria decretó el Estado de Conmoción Interior en el contexto de la declaratoria de su “guerra integral”. Con base en estas facultades se expidió un decreto legislativo en el cual se daban funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares. Dicho decreto fue la ocasión para que se diera el primer pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre esta importante materia en la Sentencia C-034 de 1993. En esta Sentencia la Corte declaró inexecutable dicha medida en lo atinente a otorgar funciones de policía judicial a personal de las Fuerzas Militares por cuanto estas funciones de policía judicial no se corresponden con la naturaleza de dichas fuerzas. El Gobierno expidió nuevos decretos ajustando la norma a la doctrina constitucional. Tal norma ajustada pasó a ser legislación permanente en la llamada Ley de Orden Público bajo el título de “Unidades ambulantes de policía judicial” conformadas por personal civil de la Fiscalía General de la Nación para acompañar destacamentos militares y operaciones. En las reformas posteriores a dicha ley tal norma desapareció.

Desde ese momento la cúpula militar y sectores afines de la clase política, se propusieron adelantar una reforma constitucional que le diera funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares. En el año de 1997 se presentó al Congreso un conjunto de iniciativas elaboradas por la cúpula militar con la firma de varios senadores, entre ellos Germán Vargas Lleras, que no tuvieron ningún trámite por no contar con el respaldo del Gobierno de entonces.

En el 2001 el Congreso aprobó una Ley de Seguridad y Defensa Nacional en la cual se incluían las facultades de policía judicial para las Fuerzas Militares. En efecto dicha ley consagraba que cuando grupos especiales de policía judicial de la Fiscalía no pudieran acompañar a las Fuerzas Militares, el Fiscal General debía atribuir tales funciones a miembros de dichas Fuerzas. En un acto de desacato el Congreso legisló contrariando la jurisprudencia de la Corte. Dado que la Corte Constitucional declaró inexecutable la totalidad de dicha Ley por contrariar principios constitucionales fundamentales, dichas facultades cayeron con esta declaración de la Corte.

En la reforma a la Fiscalía General de la Nación que se tramitó en el año 2002 para introducir el sistema acusatorio en el régimen de funcionamiento de la Fiscalía y del procedimiento penal se introdujo de nuevo esta facultad para los militares. Tal norma fue sacada del proyecto en la comisión de conciliación al no haber recibido aprobación en los primeros debates y dado el rechazo que suscitó la norma en muchos sectores de opinión y en organismos internacionales de derechos humanos.

### **Reforma constitucional antiterrorista**

El último intento exitoso de restringir los derechos fundamentales de manera permanente y de dar facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares se realizó con la reforma constitucional antiterrorista aprobada durante el segundo semestre del 2003. Dicha reforma fue impulsada y aprobada por el Congreso, a pesar del cúmulo de voces en contra de ella que se oyeron en el país y en el extranjero. Además se ordenó allí la expedición de un Estatuto Antiterrorista, el cual inició su trámite parlamentario este mes de marzo.

Con la aprobación de la reforma constitucional antiterrorista se cumplió el viejo propósito de retrotraer el régimen jurídico colombiano a un estado anterior a los pronunciamientos de la Corte Suprema en los años 80. Con esta reforma se permite el allanamiento, la interceptación de comunicaciones y las detenciones sin orden judicial. Se impone un registro o empadronamiento a la población. Y se otorgan funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares quienes podrán obrar como lo hacían en los años anteriores a la expedición de la Constitución de 1991.

La aprobación de la Reforma Constitucional antiterrorista constituye un rompimiento apresurado y emotivo del “contrato social” que dio luz a la

Constitución de 1991. Este nuevo marco constitucional ha permitido cierta gobernabilidad con mediana legitimidad en la última década y en una situación de conflicto armado interno creciente. En esta situación la peor opción es restringir la democracia para afrontar los retos que los actores armados ilegales plantean.

Sin embargo, la vigencia permanente de las nuevas normas constitucionales y la expedición de un Estatuto Antiterrorista no está garantizada todavía. Los movimientos sociales, liderados en esta ocasión por la Comisión Colombiana de Juristas, han radicado ante la Corte Constitucional una demanda de inexecutable de dicha reforma, por vicios de trámite cometidos en los debates en el Congreso y por incompetencia del Constituyente delegado para reformar, Aspectos centrales de la Constitución de 1991, como se verá más adelante. Se espera un pronunciamiento de fondo por parte de dicha corte a mediados de año.

### **Contenido de la reforma constitucional**

**Artículo 15.** *“Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en los bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptados o registrados mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley”.*

**Adición en la Reforma:** *“Con el fin de prevenir la comisión de actos terroristas, una ley estatutaria reglamentará la forma y condiciones en que las autoridades, que ella señale con fundamento en serios motivos, puedan interceptar o registrar la correspondencia y demás formas de comunicación privada, sin previa orden judicial, con aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación y control judicial posterior dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. Al iniciar cada período de sesiones el Gobierno rendirá informe al Congreso sobre el uso que se haya hecho de esta facultad. Los funcionarios que abusen de las medidas a que se refiere este artículo incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar”.*

Para efectos tributarios 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 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”.*

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

**Artículo 28.** *“Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley. La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, para que 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”.*

**Adición en la Reforma:** *“Una ley estatutaria reglamentará la forma en que, sin previa orden judicial, las autoridades que ella señale puedan realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios, con aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación y control judicial posterior dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, siempre que existan serios motivos para prevenir la comisión de actos terroristas. Al iniciar cada período de sesiones el Gobierno rendirá informe al Congreso sobre el uso que se haya hecho de esta facultad. Los funcionarios que abusen de las medidas a que se refiere este artículo incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar”.*

**Artículo 250:** Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o con fundamento en denuncia, petición especial o querrela, desarrollar las investigaciones de los hechos que puedan constituir delitos y acusar ante los jueces de la República, cuando fuere el caso, a los presuntos infractores de la ley penal. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. Para tal efecto la Fiscalía General de la Nación, deberá:

1. Solicitar al juez de control de garantías las medidas que aseguren la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, las que procuren la conservación de la prueba y la protección de la comunidad; así mismo aquellas necesarias para la asistencia inmediata a las víctimas y hacer efectivo el restablecimiento del derecho. Excepcionalmente, la ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar capturas administrativas. En estos casos, el juez de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. El juez de control de garantías, no podrá ser en ningún caso, el juez de conocimiento.
2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptación de comunicaciones. En estos eventos, el juez de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes contadas a partir de su conocimiento.
3. Asegurar los elementos materiales probatorios, garantizando la cadena de custodia mientras se ejerce su contradicción.
4. Aplicar el principio de oportunidad en las causales definidas en la ley.
5. Solicitar al juez de control de garantías la autorización para acusar.

6. Presentar escrito de acusación ante el juez del conocimiento, con el fin de dar inicio a un juicio público, oral, contradictorio y concentrado.
7. Solicitar ante el juez del conocimiento la preclusión de investigaciones cuando, según lo dispuesto en la ley, no hubiere mérito para acusar.
8. Solicitar ante el juez del conocimiento las medidas necesarias para la reparación integral a las víctimas. Igualmente, velar por la protección de las víctimas, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal. La ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa.
9. Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.
10. Cumplir las demás funciones que establezca la ley. El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

El artículo 250 de la Constitución Política tendrá un párrafo del siguiente tenor:  
**Parágrafo 2º:** *“Para combatir el terrorismo y los delitos contra la seguridad pública en aquellos sitios del territorio nacional donde no exista una autoridad judicial a la que se pueda acudir en forma inmediata, o donde el acceso de los funcionarios ordinarios de policía judicial no sea posible por excepcionales circunstancias de orden público, la Fiscalía General de la Nación conformará unidades especiales de Policía Judicial con miembros de las Fuerzas Militares, las cuales estarán bajo su dirección y coordinación. Para el desarrollo de las labores propias de esta función, los miembros de la Unidad pertenecientes a las fuerzas militares se regirán, sin excepción, por los mismos principios de responsabilidad que los demás miembros de la unidad especial.*”

**Artículo 5o. Vigencia:** Las adiciones a la Constitución Política efectuadas mediante el presente acto legislativo empezarán a regir a partir de su promulgación. Las facultades especiales a las cuales se refieren los artículos 1º, 2o y 3o se ejercerán con estricta observancia de lo dispuesto en ellos y de acuerdo con la ley estatutaria que a iniciativa del Gobierno Nacional expedirá el Congreso de la República antes del 20 de junio del año 2004. El Gobierno presentará el proyecto a más tardar el 1o de marzo del mismo año, con mensaje de urgencia e insistencia.

Los términos para todo el trámite de control previo de constitucionalidad que hará la Corte Constitucional se reducen a la mitad, en este caso. En caso de que esta ley Estatutaria no entrara en vigencia en los nueve (9) meses siguientes a la promulgación de este acto legislativo, el Gobierno Nacional podrá expedir un reglamento que regule en forma transitoria la materia.

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

refiere este Proyecto serán los definidos como tales por la legislación penal vigente.

### **Contenido del proyecto de ley estatutaria antiterrorista**

De acuerdo con lo establecido en el acto legislativo reformativo de la Constitución, el Gobierno presentó al Congreso el proyecto de Ley Estatutaria Antiterrorista el pasado 1º de Marzo. Dicho proyecto deberá discutirse de manera prioritaria en el Congreso, dado que la reforma constitucional ordenó que se tramitara bajo solicitud de urgencia e insistencia, lo cual significa que deberán sesionar de manera conjunta las Comisiones primeras de Senado y Cámara y que no podrán ocuparse de otros asuntos hasta tanto no se debate y vote este proyecto.

Además, dado que las leyes estatutarias requieren de examen previo de Constitucionalidad por parte de la Corte, los términos para hacerlo se reducen a la mitad. Otra previsión para dar premura a la vigencia del Estatuto antiterrorista fue incluida: si en nueve meses dicho estatuto por alguna razón no ha entrado en vigencia, el Gobierno tiene la facultad de ponerlo a regir de manera transitoria. Como puede verse, la norma constitucional aprobada no indica hasta cuando dura dicha transitoriedad, pero se establece una vigencia de cuatro años para dicha reforma constitucional.

El proyecto de Estatuto Antiterrorista presentado por el Gobierno se rige por la idea central de dotar a las Fuerzas Militares de funciones de policía judicial para restringir derechos fundamentales. Se incluyen las unidades de policía judicial de dichas fuerzas dentro del listado de organismos facultados para capturar, allanar, e interceptar sin orden judicial. Se le da credibilidad suficiente a los informes de inteligencia para dar fundamento a estas actuaciones a pesar de que la experiencia ha demostrado la falta de rigor con que dichos informes son elaborados. Mientras la reforma constitucional exige que se avise en forma inmediata a la Procuraduría de estas actuaciones, el proyecto de ley propone avisar cuando sea posible. Al Fiscal General a quién le corresponde la dirección y coordinación de las funciones de policía judicial, sólo se le da una función de verificación. Se pretende restringir la posibilidad de los afectados a interponer quejas ante la Procuraduría por estas actuaciones al proponer que éstas sólo procederán por no haberse dado aviso a las autoridades que ejercen el control.

En materia de informe de residencia se termina proponiendo el establecimiento de un nuevo sistema de identificación con lo cual la cédula actual y el archivo de información existente en la Registraduría se desecha. Se propone agregar además de los datos generales para identificar a las personas otro tipo de informaciones no especificadas y que determinará el Gobierno a quién se le dan amplias facultades reglamentarias. En fin, se propone un engorroso trámite para 44 millones de colombianos cuando se trataría, mediante otros mecanismos, de

hacer inteligencia técnica para detectar redes efectivas de acción y apoyo de los grupos armados ilegales.

### **Allanamientos, interceptaciones y capturas, sin orden judicial**

Presentamos de manera esquemática el contenido del proyecto presentado por el Gobierno en materia detenciones, allanamientos, interceptaciones, sin orden judicial, sobre el empadronamiento y las facultades de Policía Judicial:

- Fundamentado en serios motivos sobre vinculación con conducta o acto terrorista.
- Se consideran motivos serios los informes que ofrezcan credibilidad, indicios, o pruebas.
- Organismos autorizados: El Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), la Policía Nacional, el DAS, las Unidades de Policía Judicial de las Fuerzas Militares.
- El Fiscal General cumple una función de verificación.
- La orden la expiden los Jefes de las Unidades de Policía Judicial de las entidades facultadas.
- Aviso a la Procuraduría tan pronto como sea posible.
- El capturado será puesto a órdenes del Fiscal o del Juez de Control de Garantías dentro del término de 36 horas.
- El Fiscal o el Juez puede aprehender de oficio el conocimiento de detención después de 36 horas.
- La decisión del Fiscal o del Juez, se comunicará a la Procuraduría Delegada para la Policía Judicial. La Procuraduría podrá solicitar la evaluación que estos realicen.
- La Procuraduría, por solicitud del afectado, podrá iniciar las investigaciones disciplinarias contra dichos organismos por no poner en conocimiento de ella o del Fiscal o Juez las actuaciones.
- De manera bimensual los jefes de las unidades informarán al Fiscal General y al Ministro del Interior y de Justicia sobre el uso de estas facultades para efectos del informe del Gobierno al Congreso.

### **Unidades Especiales de Policía Judicial Militar**

- Conformadas por el Fiscal General con personal de las Fuerzas Militares.
- Funciones judiciales específicamente atribuidas por el Fiscal.
- Para operar en zonas donde no haya autoridad judicial o donde no puedan acceder funcionarios de policía judicial.
- El Comando General de las Fuerzas Militares creará una dependencia especial para el desarrollo de las funciones de policía judicial.
- La capacitación será realizada por la Fiscalía General.
- Las pruebas que requieran procedimiento técnico o científico serán remitidas a la Fiscalía de acuerdo con las normas de la cadena de custodia.

- Se mantiene el deber de reserva sobre operaciones, tácticas y estrategias de las unidades militares donde se adscriban las unidades de policía judicial Militar.

### **Informe de Residencia**

- El Gobierno determinará a cuáles autoridades les corresponde la formación y conservación del padrón o listado de residencia.
- Se llevará un archivo central.
- Las certificaciones o copias constituyen las únicas pruebas del domicilio legal y del estado civil de las personas.
- Toda persona esta obligada a empadronarse mediante declaración hecha ante notario o su delegado. Las variaciones de residencia o en el estado civil deberán ser inscritas en el padrón.
- Se expedirá un certificado que será exigido para cualquier trámite.
- El padrón contendrá: el estado civil, localización de la vivienda, informaciones estadísticas, nombres y apellidos, atributos biológicos inmutables, y un complejo numérico personal distintivo de la personería jurídica.
- Todo ciudadano deberá tener un correo electrónico para solicitar certificados y recibir informaciones de organismos públicos o privados.
- La información será confidencial, salvo los “rasgos generales de ley” que serán públicos.
- La validación de la identidad podrá hacerla cualquier autoridad pública.
- Las autoridades judiciales, la Fiscalía General, la Policía Nacional, el DAS y las Direcciones de Inteligencia de las Fuerzas Militares podrán acceder a los datos confidenciales del padrón.
- El DANE podrá hacer uso de estas informaciones. Las autoridades electorales actualizarán el censo electoral con base al padrón.
- Se faculta al Presidente por seis meses para expedir un decreto - ley que reforme las normas sobre el estado civil de las personas y el estatuto de notariado y registro.
- Se da un plazo de tres años para realizar el empadronamiento inicial mediante visita domiciliaria.
- Durante los primero tres años de vigencia de la ley se podrá ordenar el empadronamiento de urgencia en algunos municipios.

### **La demanda a la reforma constitucional antiterrorista**

Como ya se dijo, un número significativo de organizaciones sociales que se ha propuesto defender el Estado Social de Derecho, han presentado ante la Corte Constitucional una demanda de inexecutable para sustraer de la Constitución la reforma antiterrorista aprobada por el Congreso el semestre pasado, por iniciativa del Gobierno.

De acuerdo con las normas constitucionales vigentes, el control de la Corte sobre actos legislativos se circunscribe al examen de vicios de procedimiento en su formación; tales vicios incluyen tanto las faltas al trámite establecido por las normas que regulan el procedimiento de expedición de actos legislativos, así como el examen de la competencia del órgano que expide la reforma para hacerlo.

De conformidad con el artículo 374 de la Constitución, el Congreso de la República tiene la facultad de reformar la Constitución a través del trámite y aprobación de actos legislativos. En esos casos, el Congreso no obra como legislador ordinario sino como constituyente secundario o derivado, que sólo puede modificar la Carta en los términos estipulados en esta misma, de manera que el Congreso puede reformar la Constitución pero no expedir una nueva. Existen dos guías para determinar si la Constitución fue derogada a través de un acto legislativo. La primera es examinar si se presentó una vulneración o desconocimiento del bloque de constitucionalidad y la segunda si se derogaron principios y valores en los que la Constitución se funda.

El acto legislativo 02 de 2003 constituye una derogatoria de aspectos consustanciales a la Constitución pues desconoce la cláusula de Estado social de derecho y estructuras fundamentales a ella, así como deroga normas reconocidas en tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad. En primer lugar, esta norma vulnera aspectos fundamentales de la Constitución Política a saber: la separación de poderes, la primacía de los derechos inalienables de la persona y la prohibición de que autoridades militares investiguen a personas civiles.

En segundo término el acto legislativo en su conjunto quebranta normas de tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad como el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal independiente e imparcial; las normas que rigen la declaratoria y ejercicio de los estados de excepción; el principio de distinción entre personas civiles y combatientes; y el principio *pro homine* del derecho internacional. Además el articulado viola normas específicas de los tratados como el derecho a la libre circulación; el derecho a la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio y correspondencia; y el principio de estricta reserva legal en la reglamentación de los derechos fundamentales.

### **Inconstitucionalidad total**

Tales vulneraciones son suficientes para declarar la inconstitucionalidad total del acto legislativo de acuerdo a la jurisprudencia constitucional fijada en la sentencia C-551 de 2003. No obstante se encontraron razones adicionales para declarar la inconstitucionalidad del acto legislativo, que consisten en la transgresión de límites que no pueden ser desconocidos ni siquiera por el constituyente primario.

El acto legislativo 02 de 2003 desconoce dos principios básicos del derecho internacional. En primer lugar, teniendo en cuenta el desconocimiento por parte del acto legislativo de tratados internacionales de derechos humanos, éste vulneró el principio de *pacta sunt servanda*, según el cual, todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

En segundo lugar, el acto legislativo derogó de hecho normas imperativas, que no pueden ser desconocidas por el constituyente primario ni secundario, pues solo pueden ser sustituidas por una norma de igual categoría. Se trata del desconocimiento del derecho de toda persona a ser investigada y juzgada por una autoridad judicial independiente y del principio de distinción. Tales disposiciones, por ser normas imperativas de *ius cogens*, no pueden ser derogadas por el constituyente secundario, ni por el constituyente primario porque son normas inderogables del derecho internacional. Su desconocimiento por parte del acto legislativo lo hace inconstitucional de manera insubsanable.

Además la expedición del acto legislativo se realizó en medio de profundas irregularidades que vulneraron el trámite previsto para su aprobación. Dichas irregularidades son: el desconocimiento de la voluntad de la Plenaria de la Cámara de archivar el proyecto de acto legislativo durante el sexto debate; la violación del derecho de representación política por indebida restricción del derecho de intervención de los Congresistas durante el 8º debate; la aprobación de proposiciones sustitutivas en la votación de los artículos 3º y 5º, y la no votación de la totalidad del texto del artículo 3º en el sexto debate; la introducción y aprobación de un asunto nuevo durante segunda vuelta; la violación del requisito constitucional de la publicación oficial de los proyectos de ley; y la realización de una audiencia pública como mera formalidad en el quinto debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes lo que constituyó una afrenta a la democracia participativa.

\* El autor es abogado, asesor del programa de Lobbying de la Corporación Viva la Ciudadanía.