Sentencia C-1119/04

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Competencia para expedir leyes de orden público y seguridad ciudadana

FINES ESENCIALES DE LAS AUTORIDADES DE LA REPUBLICA-Defensa de integridad nacional, preservación del orden público y convivencia pacífica

UNIDAD NORMATIVA-Casos en que procede integración

Puede concluirse que la unidad normativa se presenta cuando las disposiciones aisladamente consideradas no tienen un sentido regulador claro o unívoco, cuando a pesar de tenerlo se encuentran intrínseca o inescindiblemente relacionadas con otras que presentan problemas de constitucionalidad, o cuando su texto repite el de otra disposición.

UNIDAD NORMATIVA-Separabilidad e inseparabilidad de una disposición legal

UNIDAD DE MATERIA-Alcance

UNIDAD NORMATIVA-Inseparabilidad interna de normas de proyecto de ley estatutaria que tienen conexidad inescindible con acto legislativo relativo a estatuto antiterrorista/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Proyecto de ley estatutaria que desarrolla acto legislativo declarado inexecutable/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Carencia actual de objeto

Todas las consideraciones anteriores demuestran que existen algunos artículos del Proyecto bajo examen que presentan una relación de conexidad inescindible con el Acto Legislativo 02 de 2003, entre ellas todas las relativas al registro de residencia. Esta sería una relación de conexidad externa. También demuestran que algunos de los apartes normativos del Proyecto de ley estatutaria relativos a las facultades de policía judicial tienen esa misma relación inescindible externa con el Acto Legislativo y, además, son internamente inseparables de otros artículos del mismo Proyecto que, en virtud de tal inseparabilidad interna, resultan también inescindiblemente conexos con aquel Acto reformativo de la Carta. Por todo lo anterior, la Corte concluye que existe una relación general de conexidad inescindible entre el texto íntegro del Proyecto de ley estatutaria y el Acto Legislativo 02 de 2003, que hace que, con la expedición de la Sentencia C-816 de 2004, aquel haya perdido su fundamento lógico y constitucional. En tal virtud, dadas las circunstancias del caso, a la fecha del presente pronunciamiento no tiene sentido que la Corte se pronuncie respecto de la constitucionalidad formal o material de la normativa sujeta a revisión, por carencia actual de objeto.

Referencia: expediente PE-019

Revisión oficiosa del Proyecto de Ley número 176/04 Senado y 211/04 Cámara "Por medio del cual se desarrolla el Acto Legislativo 02 de 2003".

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D. C., nueve (9) de noviembre de dos mil cuatro (2004)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Jaime Araujo Rentería -quien la preside-, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido esta Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio del 23 de junio de 2004, el señor Presidente del H. Senado de la República, doctor Germán Vargas Lleras, remitió a la presidencia de la Corte Constitucional el texto del proyecto de Ley Estatutaria N° 176/04 Senado, 211/04 Cámara “Por medio del cual se desarrolla el Acto Legislativo N° 02 de 2003”, con el fin de que se procediera a realizar el control previo de constitucionalidad de la norma.

Realizados los trámites de reparto establecidos en el Decreto 2067 de 1991, el expediente fue asignado al magistrado sustanciador, que asumió el conocimiento del proyecto de ley mediante Auto del 6 de julio de 2004. En la misma providencia, el magistrado sustanciador dispuso, además, ordenar al Senado de la República y a la Cámara de Representantes la remisión de ciertas pruebas relativas al procedimiento de adopción del proyecto de ley de la referencia, la fijación en lista del proceso, la comunicación del mismo a entidades públicas y a particulares y el traslado del expediente al Procurador General con el fin de recibir el concepto de su competencia.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y recibidas las pruebas solicitadas más el concepto del Procurador General, procede la Corte a realizar el control de constitucionalidad correspondiente.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe la norma acusada y se subrayan y resaltan los apartes que se consideras inexecutable.

“Proyecto de Ley Estatutaria No. 176 de 2004 Senado, 211 de 2004 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el Acto Legislativo No. 02 de 2003

“El Congreso de Colombia decreta:

“Artículo 1. Objeto. La presente Ley Estatutaria tiene por objeto principal designar las autoridades y regular la manera y condiciones como ejercerán las atribuciones previstas en el Acto Legislativo 02 de 2003, para prevenir la comisión de conductas y actos terroristas.

Igualmente, queda comprendido en el objeto de esta ley lo relacionado con el desarrollo del informe de residencia.

“Artículo 2. Procedencia. Las funciones atribuidas a las autoridades que esta Ley señala solamente podrán ejercerse, sin previa orden judicial, cuando se fundamenten en serios motivos que permitan a la autoridad competente atribuir al afectado de las medidas contempladas en la presente ley, alguna vinculación con la(s) conducta(s) o acto(s)

terrorista(s).

“Artículo 3. Serios motivos. Los serios motivos a los que alude el Acto Legislativo 02 de 2003, deben constar en informes que ofrezcan credibilidad, o constituir hechos o situaciones objetivas que permitan inferir en forma prudente y razonada la posible comisión de conductas o actos terroristas.

La mera sospecha o la simple convicción no constituyen serios motivos.

“Artículo 4. Autoridades. Corresponderá a los comandantes de División y de Brigada y sus equivalentes en las otras fuerzas; así como a los comandantes de Departamentos de Policía y de Policías Metropolitanas, al director de la Dirección de Policía Judicial, al director de la Dirección de Inteligencia de la Policía, al director Operativo de la Policía Nacional y al director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, al subdirector del DAS, al director general operativo DAS y a los directores seccionales del DAS, en forma exclusiva, realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios sin previa orden judicial de acuerdo al artículo 28 inciso cuarto de la Constitución Nacional.

Corresponderá al comandante General de las Fuerzas Militares, al director general de Inteligencia del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, al director de la DIJIN, al director de la Dirección de Inteligencia de la Policía y al director de Inteligencia del Comando General de las Fuerzas Militares, en forma exclusiva, realizar interceptaciones y/o registros de correspondencia demás formas de comunicación privada sin previa orden judicial de acuerdo al artículo 15, inciso cuarto de la Constitución Nacional.

“Parágrafo. El gobierno nacional, mediante decreto determinará anualmente y de manera diferenciada cuáles de las autoridades contempladas en este artículo podrán ejercer las atribuciones consagradas en el inciso 4 del artículo 15 y en el inciso 4 del artículo 28 de la Constitución Política respectivamente.

“Artículo 5. Autorización. En ejercicio de las funciones aquí atribuidas, las autoridades señaladas en el artículo anterior expedirán, por escrito, la correspondiente orden para que sea cumplida por los miembros de las Unidades Especiales de Policía Judicial previstas en el artículo 250 de la Constitución Política en donde las hubiere y en los lugares donde no se previere la operación de las unidades especiales de policía judicial. La Fiscalía General de la Nación deberá asignar una unidad de policía judicial a cada una de las autoridades pertenecientes de las fuerzas militares señaladas en el artículo anterior, para la ejecución de las órdenes que estos profieran. Esta orden deberá contener los serios motivos, la identificación de la autoridad respectiva, la fecha, el nombre, firma y documento de identidad del funcionario que la expide, y el lugar o lugares en donde deba cumplirse.

Para el cumplimiento de sus funciones asignadas en la Constitución y la ley a la Procuraduría General de la Nación el funcionario responsable que expida una orden, con base en el inciso primero de esta disposición, dará aviso inmediato al procurador general de la Nación o a quien haga sus veces en la jurisdicción respectiva. La Procuraduría General de la Nación dispondrá lo pertinente para atender la recepción del aviso inmediato y llevará registro de todas las comunicaciones.

“Artículo 6. Control de legalidad. Practicadas las medidas, las cuales estarán precedidas de orden escrita y sujetas a la estricta observancia de las demás formalidades y requisitos exigidos en el Código de Procedimiento Penal y en el Manual de Policía Judicial, el funcionario que las ordenó pondrá al capturado, si lo hubiere, así como lo actuado, a disposición del fiscal competente, o de existir, del juez que ejerza la función de control de garantías, dentro del término de treinta y seis (36) horas.

De incumplirse la obligación o términos señalados en el inciso anterior, el fiscal o el juez que ejerza la función de control de garantías, según el caso, aprehenderá de oficio el conocimiento de la actuación dentro de las 24 horas siguientes y compulsará copias para que adelanten las investigaciones respectivas, si a ello hubiere lugar.

De la decisión de ratificar la actuación, suspenderla si se está ejecutando o de rechazarla, tomada por el fiscal o por el juez que ejerza la función de control de garantías, según el caso, se dará información al procurador general de la Nación o a quien haga sus veces en la respectiva jurisdicción.

“Parágrafo. El control de legalidad previsto en el presente artículo se aplicará a las facultades contempladas en el artículo 28 inciso 4 y en el artículo 15 inciso 4 de la Constitución Política.

“Artículo 7. Control disciplinario. La Procuraduría General de la Nación requerirá del fiscal competente o del juez que ejerza la función de control de garantías, según el caso, la evaluación efectuada sobre la expedición y cumplimiento de las órdenes impartidas e iniciará las acciones disciplinarias, si hubiere lugar a ello.

Los funcionarios que abusen de las medidas a que se refiere el Acto Legislativo 02 de 2003 serán objeto de investigación disciplinaria, si a ello hubiere lugar.

Por solicitud del afectado, o de oficio, la Procuraduría General de la Nación podrá iniciar las investigaciones pertinentes, cuando considere que fueron vulneradas las garantías fundamentales o compruebe que la práctica de las medidas aquí autorizadas no fueron puestas en conocimiento de la Procuraduría, o del fiscal competente o del juez que ejerza la función de control de garantías, según sea el caso.

“Artículo 8. Órdenes. Las órdenes escritas a las que se refiere la presente Ley, serán expedidas para interceptar o registrar la correspondencia, y demás formas de comunicación privada, así como para realizar capturas, allanamientos y registros domiciliarios, sin orden judicial previa, siempre y cuando tengan por finalidad exclusiva prevenir la comisión de cualquier conducta(s) o acto(s) terrorista(s) y se fundamenten en serios motivos.

“Artículo 9. Informe al Congreso. Al iniciar cada periodo de sesiones el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio del Interior y la Justicia rendirá informe al Congreso sobre el uso que se ha hecho de estas facultades. Este informe se presentará ante la plenaria de Senado y Cámara, siendo citadas independientemente por los presidentes de una y otra Corporación y con prelación sobre cualquier otro tema.

A la misma sesión será invitado el fiscal general de la Nación, el ministro de Defensa y el

director Nacional del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, quienes rendirán el informe sobre las facultadas señaladas en el artículo 250 de la Constitución Nacional

Estos informes deberán contener la relación detallada de las personas y bienes afectados, de los procedimientos utilizados y los serios motivos que las originaron así como de la utilidad y eficacia de los mismos en la lucha contra el terrorismo.

De igual forma se debe presentar durante el periodo de sesiones, de manera trimestral por parte del ministro del Interior y de Justicia, un informe sobre el uso de estas facultades a las comisiones primeras y segundas de Senado y Cámara.

“Artículo 10. Secreto profesional del periodista. Las órdenes que se expidan en ejercicio de la facultad para realizar interceptaciones y/o registros de correspondencia y demás formas de comunicación privada sin previa orden judicial de acuerdo al artículo 15 inciso cuarto de la Constitución Nacional respetarán el ejercicio de la actividad periodística tal como se establece en los artículos 20 y 73 de la Constitución; del mismo modo el secreto profesional, y por lo tanto la confidencialidad de las fuentes, es inviolable en los términos del artículo 74 de la Constitución.

“Artículo 11. Obligatoriedad. De conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 24 de la Constitución Política, el gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y de Justicia, podrá establecer la obligación de llevar informes de residencia de los habitantes del territorio nacional o de parte de éste, mediante decreto, y según lo dispuesto por la presente Ley.

Este informe de residencia conlleva el deber de todos los habitantes de la zona o zonas en las que se implante el mecanismo, de comparecer para ser inscrito en el mismo.

El Ministerio del Interior y la Justicia será la autoridad que consolide y mantenga la información que conforma el registro de residencia, para efectos de lo cual le serán enviados todos los datos recaudados por las autoridades que adelanta esa labor, y coordinará las demás instituciones oficiales que tienen bases de datos y capacidad técnica pertinentes. El gobierno nacional otorgará a los municipios todos los recursos necesarios para atender esta competencia.

El ministro del Interior y de Justicia determinará, en cada caso, si corresponde a la Alcaldía, a la Policía, al DAS o a otras autoridades del lugar que estén en capacidad de recaudar los datos correspondientes al registro de residencia. En los lugares que se requiera, la autoridad designada, solicitará para el efecto el apoyo de las Fuerzas Militares.

“Artículo 12. Registro de datos. Todos los habitantes de la zona en la que el gobierno nacional implante el registro de residencia estarán obligados a informar por primera vez los datos señalados en la presente Ley, para lo cual se deberá realizar el respectivo informe dentro del plazo que señale el gobierno nacional por cada zona en que se establezca la medida. En cada caso, el plazo debe ser establecido atendiendo el número de habitantes y las condiciones geográficas de la zona donde se establezca la obligación de llevar el informe de residencia.

Las autoridades locales adelantarán campañas de divulgación en la zona en la que se implante la medida, de forma que los habitantes de la misma tengan conocimiento de la adopción de esta medida y de su obligatoriedad de comparecer e informar los datos que la autoridad facultada para ello le solicite.

La modificación de estos datos deberá comunicarse a las autoridades designadas dentro de los treinta (30) días siguientes a la ocurrencia del hecho que ocasiona la respectiva modificación.

Toda persona que ingrese a la jurisdicción de la zona objeto de la medida aquí establecida, y que tenga la intención de establecer allí su residencia, en forma temporal o permanente, deberá comunicar esta circunstancia a las autoridades designadas, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ingreso.

Los habitantes de las zonas o áreas en las cuales se ha ordenado llevar el informe de residencia deberán así mismo comunicar a las autoridades designadas todo cambio de residencia habitual, dentro de los treinta (30) días siguientes.

“Artículo 13. Sanción. Quien estando en un territorio en donde el gobierno haya establecido que se debe llevar informe de residencia, no lo haga en el término de sesenta (60) días, será conducido ante la autoridad a que se refiere el inciso 3º del artículo 11 de esta ley, para que cumpla con esa obligación.

“Artículo 14. Certificación. Las autoridades designadas adelantarán las actividades de inscripción en el Informe de Residencia y expedirán la respectiva certificación a quienes cumplan con este deber.

“Artículo 15. Inscripción. La inscripción del registro de residencia de que trata la presente Ley contendrá los siguientes datos:

1. Nombre y apellidos;
2. sexo;
3. residencia habitual, expresando de manera clara y precisa la ubicación del sitio y si existiere la dirección, así como los lugares a los cuales se desplaza con alguna periodicidad;
4. nacionalidad;
5. lugar y fecha de nacimiento;
6. estado civil;
7. documento de identidad;
8. nivel de escolaridad o grado académico que posea;
9. manifestación sobre la conformación del núcleo familiar del declarante y de quienes conviven con él.

10. profesión, ocupación u oficio del declarante, de los miembros del núcleo familiar y de las demás personas que conviven con él.

11. lugar de trabajo;

12. fecha y firma

Las autoridades designadas remitirán los datos consignados en el Informe de Residencia al Ministerio del Interior y de Justicia, con la metodología y plazo que para ello establezca el gobierno nacional.

“Parágrafo primero. Quien no posea registro civil y/o documento de identidad, al momento de llevarse a cabo el Informe de Residencia, será compelido a adelantar los trámites respectivos para la obtención de éstos, para lo cual se le dará un plazo dentro de los treinta (30) días calendario siguientes desde el momento en que se haya evidenciado tal situación, lo anterior sin perjuicio de su inscripción en el registro de residencia.

“Parágrafo segundo. Las autoridades competentes realizarán todas las gestiones necesarias para obtener la plena identificación de los habitantes de la zona en la cual se ha establecido la obligación de levantar el Informe de Residencia.

Cuando se considere necesario para cumplir las finalidades del Informe de Residencia, se tomarán los registros fotográficos y dactiloscópicos pertinentes.

“Artículo 16. Responsabilidad. Las autoridades que tengan acceso a la información contenida en el Informe de Residencia serán responsables del uso que se le dé a ésta.

La indebida utilización o comunicación de los datos consignados en el Informe de Residencia, como el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el presente capítulo constituirán falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

“Artículo 17. Acceso personal a la información y reserva. Toda persona tendrá derecho a conocer los datos que sobre ella estén consignados en el Informe de Residencia, siéndole posible solicitar la rectificación y actualización que resulten necesarias, previa acreditación de las pruebas correspondientes y de la verificación, por parte del funcionario competente, de los supuestos que motivan la solicitud.

Así mismo, las autoridades a quienes les corresponda la realización del Informe de Residencia, podrán investigar, en todo momento, la veracidad de los datos allí consignados, para lo cual podrán solicitar la ayuda de otras autoridades, en lo que resulte pertinente. De las inexactitudes que advierta las autoridades se dejará constancia en una nota aclaratoria.

Las personas encargadas del manejo de la base de datos están obligadas a guardar reserva sobre la información bajo su cuidado, en caso de incumplimiento se somete a las sanciones establecidas en el artículo anterior.

“Artículo 18. Extranjeros. La inscripción de los extranjeros en el Informe de Residencia no

constituirá prueba de su residencia legal en Colombia ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente.

“Artículo 19. Remisión. Las facultades desarrolladas por la presente Ley se complementan con las del Código de Procedimiento Penal que resulten aplicables siempre y cuando no se desvirtúe la intención, finalidad y eficacia del Acto Legislativo 02 de 2003 y lo dispuesto en el capítulo I de esta ley.

“Artículo 20. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y su vigencia queda condicionada a lo dispuesto en el inciso 5º del artículo 5º del Acto Legislativo 02 de 2003.”

III. INTERVENCIONES

Tal como lo dispone el Decreto 2067 de 1991, el proyecto de ley de la referencia fue fijado en lista con el fin de que autoridades y ciudadanos intervinieran en la discusión de su exequibilidad. Las intervenciones allegadas en término al expediente fueron las siguientes.

El Ministerio del Interior y de Justicia, por conducto del abogado Fernando Gómez Mejía, solicitó a la Corte declarar exequible el proyecto de ley estatutaria que se revisa. Tras encontrar que el proyecto de ley cumplió con los requisitos procedimentales de aprobación en el Congreso de la República, el Ministerio estimó que el mismo no contradecía el texto constitucional, especialmente las disposiciones relativas a la protección de los derechos fundamentales, pues su ejercicio abusivo puede ser limitado en aras de la protección del marco constitucional de un Estado Social de Derecho.

El Senador Jimmy Chamorro Cruz, en memorial allegado al proceso, manifiesta que el proyecto de ley estatutaria es contrario a la Constitución Política, y centra sus objeciones en torno a la contradicción que existe entre sus normas y las preceptivas de derecho internacional que pretenden garantizar la integridad de los derechos fundamentales.

El Representante a la Cámara Wilson Alfonso Borja Díaz intervino para solicitar a la Corte la declaración de inexecutable del proyecto de ley estatutaria de la referencia, por considerar que las normas que lo conforman son contrarias a los tratados internacionales suscritos por Colombia, en especial los que consignan compromisos en el respeto por las libertades públicas. El congresista interviniente afirma que la persecución de la seguridad pública no puede ir en contravía de la dignidad humana porque ello sería subordinar el ideal democrático. Recogiendo jurisprudencia internacional, el impugnante sostiene que la integridad de los derechos de los individuos no puede ser puesta en entredicho por políticas que implican una intromisión ilimitada en su órbita personal. Adicionalmente, señala que se vulnera el principio de separación de poderes públicos al atribuirle a las autoridades de policía funciones judiciales, pues ello va en contravía del principio que proscribe la arbitrariedad y garantiza el control del poder. Lo anterior, no obstante que el interviniente manifiesta que el proyecto de ley también es inexecutable por vicios de procedimiento.

El ciudadano abogado Mauricio Pava Lugo solicitó a la Corte declarar inexecutable el proyecto de ley de la referencia, por encontrarlo contrario a la Constitución. No obstante, el interviniente manifiesta que en caso de que la Corte decida declararlo exequible, algunas de sus disposiciones deben condicionarse, a fin de que se preserve la integridad de los derechos

fundamentales. Posteriormente, el interviniente presentaría un nuevo memorial con argumentos adicionales para solicitar la declaratoria de inexecutable de las normas revisadas.

Igualmente, la Corte recibió vía fax una “carta abierta” suscrita por 53 ciudadanos, encabezado por el señor Manuel Antonio Muñoz, que solicitan a la Corte declarar inexecutable la ley sometida a estudio. Los intervinientes manifiestan que el proyecto de ley estatutaria es contrario a la Carta Política porque reproduce disposiciones que históricamente han sido catalogadas como inconstitucionales por constituir un “golpe de Estado del Congreso contra el Estado Social de Derecho”.

Intervinieron también en el proceso los integrantes de la denominada Gran Coalición Democrática para solicitar a la Corte, como lo hicieron frente al Acto Legislativo 02 de 2003, que declare inexecutable el proyecto de ley estatutaria de la referencia, pues la misma contiene disposiciones que contrarían normas internacionales relativas a la protección de los derechos fundamentales y que van en contravía de doctrina constitucional sentada por la Corte, como lo son el otorgamiento de potestades excesivas a las fuerzas militares y de policía, lo cual pone en entredicho la vigencia de los derechos humanos.

El ciudadano Fernando Esguerra Torres presentó, dentro del mismo término, demanda de inconstitucionalidad contra las normas del estatuto que facultan a los comandantes de las fuerzas militares para autorizar la práctica de allanamientos, realizar capturas e interceptaciones sin orden judicial, demanda que fue adosada al expediente en calidad de intervención. El referido ciudadano asegura que la norma respectiva es violatoria del artículo 113 de la Constitución Política que consagra el principio de división de poderes, por lo cual debe ser retirada del ordenamiento jurídico.

El mismo argumento expuso en su intervención el ciudadano Jairo Rivera Bautista que, en un memorial enviado vía fax, manifestó a la Corte sus reproches en relación con las potestades asignadas por el estatuto antiterrorista a las autoridades militares y de policía, en cuanto se dice víctima directa de los abusos cometidos por ellas.

También se allegó a la Corte una lista de firmas suscritas por varios ciudadanos que simplemente solicitan la “derogación” del Estatuto antiterrorista, pero no formulan argumentos al respecto. En el mismo sentido, “un grupo de profesores y estudiantes de la Universidad del Cauca”, encabezados por Jenny E. Campo, presentaron escrito en el que dicen apoyar la declaración de inexecutable del Estatuto Antiterrorista, sobre la base de considerar que el Acto Legislativo en el cual se fundamenta es también inconstitucional. De igual manera, los ciudadanos José Juan David Peña Martín y Justo Pastor Pacheco pidieron que se “anulara” y declarar inexecutable el proyecto de ley antiterrorista, por considerarlo una herramienta que reproduce el terrorismo a escala universal.

El ciudadano Edgar Augusto Saldaña Suárez intervino también para solicitar la inexecutable del proyecto de ley de la referencia, pues considera que en el procedimiento de adopción de la norma se incurrió en vicios de trámite que atentan contra los cánones constitucionales. El interviniente denuncia la existencia de por lo menos ocho defectos procedimentales que, a su juicio, conducen a la declaración de inexecutable de todo el proyecto de ley.

También presentó su intervención el ciudadano Enrique Miranda Trujillo, que alertó a la Corte sobre los peligros intrínsecos para los derechos fundamentales que contiene el proyecto de ley de la referencia. Para el interviniente, los poderes otorgados a las autoridades ponen en peligro los derechos de los particulares y de la población más desprotegida. El ciudadano Carlos Alberto Maya Restrepo considera por su parte que el proyecto de ley de la referencia vuelve a instaurar en el país el viejo derecho, para socavar el Estado Social de Derecho y desconocer los tratados internacionales sobre derechos humanos. El interviniente adjunta el texto de la demanda que presentó contra el Acto Legislativo N° 2 de 2003.

El Comité Distrital de Defensa y Protección de los Derechos Humanos de la Personería Delegada para los Derechos Humanos de Bogotá intervino en el proceso solicitar la declaratoria de inexecutable del proyecto de ley de la referencia, así como para manifestar su preocupación sobre la aprobación de normas que afectan las libertades públicas y los derechos humanos, entre las cuales se encuentran el llamado Estatuto Antiterrorista, por considerar que contrarían principios institucionales de la democracia nacional, entre ellos, la intimidad personal, familiar, el buen nombre y los derechos a la libre circulación y a la libertad personal.

Intervenciones extemporáneas

Según informe de Secretaría General de la Corte Constitucional, el término de fijación en lista del proceso de la referencia, destinado a recibir la intervención ciudadana en relación con la executable del proyecto sometido a revisión, venció el 6 de septiembre de 2004. No obstante, con posterioridad a esa fecha, intervinieron en el proceso el Secretario General de la Policía Nacional, dr. Alfonso Quintero García, que pidió decretar la executable de la norma; el director de la Comisión Colombiana de Juristas, dr. Gustavo Gallón Giraldo, que solicitó su inexecutable por haber sido declarado inconstitucional el Acto Legislativo 02 de 2003; el director del Departamento de Derecho Público de la Universidad Nacional, dr. Genero Sánchez Moncaleano, que solicitó la declaratoria de inexecutable del proyecto de ley por considerar que éste debía seguir la suerte del Acto Legislativo 02 de 2003, que fue declarado inexecutable por la Corte; el director de la Policía Nacional, Coronel Oscar Adolfo Naranjo Trujillo, que coincidió con la imposibilidad de presentar concepto por haber sido retirado del ordenamiento jurídico el acto legislativo referido, y el director del Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., dr. Jorge Aurelio Noguera Cotes, que a pesar de reconocer la inexecutable del Acto Legislativo 02 de 2003, consideró necesario precisar que las normas del proyecto de ley de la referencia no eran contrarias a la Constitución Política.

Adicionalmente, presentaron intervención extemporánea el Ministerio de Defensa Nacional, representado por la doctora Sandra Marcela Parada Aceros, que en un extenso estudio resaltó las razones por las cuales el proyecto de ley de la referencia se ajustaba a la Carta Política.

Recusación

El 13 de julio de 2004, durante el trámite inicial de este proceso, la ciudadana Alexandra Molina presentó recusación contra el entonces magistrado encargado de la Corte Constitucional Rodrigo Uprimny Yepes. La Sala Plena de la Corte Constitucional decidió

posponer la decisión sobre la recusación hasta el momento en que fuera oportuno debatir la ponencia definitiva. No obstante, el doctor Uprimny Yepes dejó el encargo en su calidad de magistrado de la Corte, cargo que ahora ocupa el magistrado Humberto Sierra Porto.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en escrito dirigido a la Corte Constitucional el 31 de agosto de 2004, se abstuvo de emitir concepto de fondo en relación con el proyecto de ley estatutaria de la referencia y, simultáneamente, solicitó a esta Corporación declararlo inexecutable, ya que la declaración de inexecutable del Acto Legislativo N° 2 de 2003, fundamento normativo del proyecto de ley de la referencia, “por sustracción de materia, hace carente de objeto cualquier declaración distinta a su inexecutable”. Según el Procurador, la inexecutable del proyecto de ley deviene de la del Acto Legislativo porque las de aquel son apenas “derivaciones normativas” de las facultades consagradas en el Acto Legislativo declarado contrario a la Constitución por vicios de forma.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer del Proyecto de Ley, de acuerdo con lo establecido en los artículos 153 inciso 2° y 241 numeral 8° de la Constitución.

2. Cuestión Previa. Los parámetros normativos conforme a los cuales procede en este caso el control automático de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional.

2.1. En la presente oportunidad la Corte detecta que, por razones lógicas, antes de entrar en cualquier examen formal o material del Proyecto de ley estatutaria ahora sujeto a revisión oficiosa de constitucionalidad, debe establecer cuáles son los parámetros normativos conforme a los cuales procede en este caso tal control automático. Lo anterior por cuanto para cuando fue tramitado el referido Proyecto de ley estatutaria, la Constitución incluía las modificaciones que le fueron introducidas mediante el Acto Legislativo 02 de 2003, las cuales, a la fecha del presente pronunciamiento, no subsisten en el ordenamiento.

En efecto, el proyecto de Ley Estatutaria No. 176 de 2004 Senado, 211 de 2004 Cámara, que ahora corresponde estudiar a la Corte, como su mismo Título lo indica, pretende desarrollar el Acto Legislativo 02 de 2003. No obstante, como es de público conocimiento, el mencionado Acto reformativo fue declarado íntegramente inconstitucional por vicios de procedimiento, mediante la Sentencia C-816 de 2004 emanada de esta Corporación judicial.

La anterior Sentencia produjo efectos jurídicos a partir del momento en que fue expedida, cosa que sucedió el día 30 de agosto de año en curso.² De lo anterior se colige que, a la fecha del presente pronunciamiento, el Acto Legislativo 02 de 2003 no subsiste en el ordenamiento jurídico, y, por ende, tampoco las reformas constitucionales que mediante él se adoptaban.

2.2. La anterior realidad jurídica plantea a la Corte el siguiente problema: ¿Respeto de qué normas constitucionales debe llevarse a cabo en este caso el control de constitucionalidad

que le compete? A juicio de la Corporación al respuesta es obvia: el examen de conformidad con las normas superiores debe llevarse a cabo comparando el proyecto de Ley sujeto ahora a examen, con la Constitución actualmente vigente; es decir, prescindiendo de las reformas que pretendió introducirle el referido Acto Legislativo 02 de 2004. Por lo tanto, si las disposiciones del proyecto de ley no contradicen la Carta vigente, la Corte debería declarar su exequibilidad.

El motivo por el cual la Corte debería proceder de la anterior manera obedece a dos razones jurídicas diferentes: Una primera radica en que, de conformidad con la Constitución ahora vigente, el Congreso de la República tiene competencia para tramitar y aprobar leyes, que como el proyecto de ley estatutaria que ahora se examina, adoptan regulaciones relacionadas con el orden público y seguridad ciudadana; es decir, la facultad congresual para tramitar y aprobar proyectos de ley como el presente, como más adelante se explicará, no se deriva -o derivaba- exclusivamente del Acto Legislativo 02 de 2003, sino que, prescindiendo de dicho acto reformativo, encuentra un sólido fundamento en las normas de la Constitución actual.

La segunda razón tiene que ver con la posible autonomía material que puede presentarse entre la regulación contenida en el Proyecto de ley estatutaria ahora sujeto a examen, y las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2003. Es decir, es posible que esta regulación estatutaria, o una parte de ella, no tenga una relación de conexidad inescindible con aquel Acto reformativo de la Constitución, por lo cual, habiéndose establecido que conforme a la Carta actual el Congreso puede expedir leyes relativas al orden público y a la seguridad ciudadana, forzoso sería concluir que las normas autónomas del proyecto pueden resultar exequibles, si además no son contrarias a la preceptiva superior. Solamente si las disposiciones del Proyecto de ley carecieran de tal autonomía, carecería también de objeto el pronunciamiento de la Corte en torno de su exequibilidad o inexecutable.

Pasa la Corte a explicar con más detalle las dos razones anteriores.

3. La Competencia congresual para expedir leyes relativas al orden público y a la seguridad ciudadana.

3.1 En oportunidades anteriores la Corte se ha referido a la competencia del Congreso para expedir leyes cuyo objetivo sea adoptar mecanismos para asegurar la defensa y la seguridad ciudadanas, y facilitar el mantenimiento del orden público. Estas facultades legislativas, que pueden ser ejercidas a través de la expedición de leyes ordinarias o estatutarias -este último será el caso si involucran la regulación de los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección-, encuentran su fundamento en la finalidad constitucional para la cual están instituidas todas las autoridades de la República, consistente en proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades (C.P. Art. 2°). En tal virtud, la defensa de la integridad nacional y la preservación del orden público y de la convivencia pacífica no son asuntos que no incumban al legislador, sino que, antes bien, está llamado por las normas superiores a procurar, mediante la regulación de los mecanismos adecuados para tales propósitos.

3.2 Pero no solamente la finalidad para la cual están instituidas todas las autoridades de la República da fundamento constitucional a las atribuciones del legislador para expedir leyes cuyo objetivo sea adoptar mecanismos para asegurar la defensa y la seguridad ciudadanas, y permitir el mantenimiento del orden público. También la cláusula general de competencia legislativa implícita en el numeral primero del artículo 150 de la Carta le permite expedir este tipo de leyes. El Congreso, como órgano representativo nacional, es por antonomasia la institución a través de la cual se desarrolla del principio democrático en el Estado Social de Derecho, pues su composición plural permite la representación tanto de las mayorías como de las minorías políticas. En tal virtud, es el foro por excelencia para adoptar las políticas de seguridad y defensa que se estimen más adecuadas en cada circunstancia socio histórica.

Así lo ha dejado sentado esta Corporación en pronunciamientos anteriores, como el que se encuentra recogido en la Sentencia C- 251 de 20023, en donde al respecto se dijo lo siguiente:

“Convivencia pacífica, políticas de seguridad y defensa y el modelo de Estado previsto en la Constitución

5- Una de las finalidades básicas de las autoridades colombianas es la defensa de la integridad nacional y la preservación del orden público y de la convivencia pacífica, no sólo porque así lo establece expresamente el artículo 2º de la Carta, sino además porque esos elementos son condiciones materiales para que las personas puedan gozar de sus derechos y libertades. La Constitución busca entonces el fortalecimiento de las instituciones, para que éstas puedan cumplir efectivamente su misión constitucional de asegurar la convivencia pacífica perturbada por grupos armados que actúan al margen de la ley y atentan contra la vida, la libertad y los demás derechos y libertades de las personas residentes en Colombia (CP art. 2º). Por ello esta Corte señaló que el Estado tiene el deber de “mantener la convivencia pacífica e instaurar un sistema jurídico - político estable, para constituir la protección a la vida como una de las obligaciones del gobernante sin las cuales no es posible la continuidad de la comunidad”, puesto que el derecho “sólo puede asegurar al individuo una esfera de libertad y protección contra la violencia a condición de reprimir, incluso con la fuerza, aquellas actividades violentas de los demás individuos que vulneran esa órbita de libertad”⁴. En tales condiciones, es claro que en cumplimiento de su función primigenia de proteger a la población (CP art. 2º), la Fuerza Pública debe desplegar sus actividades con la firmeza y la contundencia adecuadas para someter a quienes subvierten el orden constitucional y desafían el principio democrático, según el cual se confía al Estado el monopolio del uso legítimo de las armas. Y en este campo, el Presidente tiene una responsabilidad esencial, pues no sólo le corresponde conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, sino que además, como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas que es, dirige la fuerza pública y conduce las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente (CP art. 189 ords 3º, 4º, 5º y 6º)

6- Conforme a lo anterior, la Constitución permite que el Congreso adopte un sistema de defensa y seguridad, y que en desarrollo del mismo distintas autoridades, y en particular el Presidente de la República tracen políticas y planes específicos. Un cuerpo legal de esa naturaleza encuentra sustento no sólo en el deber constitucional de las autoridades de proteger el orden público y asegurar la convivencia pacífica (CP art. 2º) sino también en el

principio democrático (CP arts 1º y 3º), en virtud del cual, corresponde a las mayorías representadas en el Congreso adoptar las políticas de seguridad y defensa que juzguen más adecuadas. Sin embargo, no cualquier ley de seguridad y defensa es legítima, pues ella debe respetar integralmente la Constitución y los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de derechos humanos y de derecho humanitario (CP art. 93 y 214). En efecto, no sólo la ley está sujeta a la Constitución, que es norma de normas (CP art. 4º), sino que además la Carta instituye un Estado social y democrático de derecho, fundado en ciertos principios y diseños institucionales que no pueden ser desconocidos por las autoridades (CP Títulos I, II y V).” (Negrillas fuera del original)

3.3 De lo anterior se concluye que la Constitución Política, antes de la expedición del Acto Legislativo 02 de 2003, y después del retiro del mismo Acto del ordenamiento jurídico mediante la Sentencia C- 816 de 2004, concede facultades al órgano legislativo para expedir leyes atinentes a la defensa y seguridad nacionales y al mantenimiento de la paz y del orden público. Dado que el proyecto de Ley estatutaria que ahora se revisa, al tener por objeto la prevención de la comisión de conductas y actos terroristas, busca en últimas este objetivo de defensa y seguridad ciudadana, debe concluirse que las competencias del Congreso para tramitarlo no tienen un soporte constitucional exclusivo en el referido Acto reformativo de la Constitución, sino que también se apoyaban, y hoy encuentran fundamento, en las facultades legislativas ordinarias del Congreso de la República que han sido comentadas.

4. La posible autonomía de las disposiciones contenidas en el Proyecto de ley estatutaria. Jurisprudencia relativa a la unidad normativa de una disposición jurídica, y la separabilidad de las distintas normas que conforman una ley.

4.1. Según se dijo anteriormente, si las normas del Proyecto de ley estatutaria, o algunas de ellas, resultan ser autónomas frente a las del Acto Legislativo 02 de 2003, dada la vigencia de la competencia constitucional del legislador para regular las materias de que este Proyecto trata, podrían llegar a ser declaradas exequibles, si además no resultaran contrarias a las normas superiores. Es decir, el presupuesto de la competencia de la Corte para entrar a examinar tales normas, sería en de su autonomía frente al Acto Legislativo en mención.

Para establecer si dichas normas, aisladamente consideradas o en su conjunto como proyecto de ley, pueden ser tenidas como autónomas o independientes del Acto Legislativo 02 de 2003, debe la Corte recordar su reiterada jurisprudencia relativa a la unidad normativa de las disposiciones jurídicas, y la separabilidad de las distintas normas que conforman una ley.

4.2 La unidad normativa de las disposiciones de una ley

Explicando detalladamente en qué casos procede la integración de una unidad normativa, a fin de poder llevar a cabo el examen de constitucionalidad de una disposición demandada, la Corte ha explicado:

“...con el fin de que al aplicar la unidad normativa la Corte no termine siendo juez oficioso de todo el ordenamiento jurídico, la jurisprudencia ha precisado que esta figura solo procede en las siguientes tres hipótesis: en primer lugar, cuando un ciudadano demanda una disposición

que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada; en segundo término, en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas; y, por último, cuando pese a no verificarse ninguna de las hipótesis anteriores, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad.”⁵

Así pues la unidad normativa se presenta en tres casos: (i) En primer lugar, cuando el texto legal que debe examinar la Corte no tiene un sentido regulador claro y unívoco, sin relacionarlo con otro u otros que no son objeto del proceso de constitucionalidad; en este caso la Corte integra una unidad normativa con tales textos legales necesarios para el cabal entendimiento y comprensión de aquel cuyo estudio inicialmente avocó. De esta primera hipótesis se deduce que, contrario sensu, un texto legal es normativamente autónomo cuando tiene sentido regulador propio, claro, comprensible, y unívoco sin necesidad de recurrir a otras disposiciones que se lo den. (ii) En segundo lugar, la unidad normativa se presenta cuando la disposición que la Corte examina está reproducida en otra que no está siendo estudiada en ese momento. En tal evento, la decisión de constitucionalidad o de inconstitucionalidad debe cobijarlas a ambas. De esta segunda hipótesis se deduce que una disposición no puede considerarse autónoma frente a otra, si la reproduce de manera idéntica o prácticamente igual. (iii) En tercer lugar, la unidad normativa se presenta también cuando la disposición que la Corte estudia tiene un sentido regulador propio o autónomo, pero “se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad”⁶

En diversas oportunidades la Corte ha tenido la oportunidad de precisar en qué consiste esta última hipótesis de unidad normativa. En este sentido ha dicho:

“Ahora bien, en determinados casos, la Corte debe estudiar una proposición normativa que fue acusada por un ciudadano, pero frente a la cual resulta materialmente imposible pronunciarse sobre su exequibilidad o inexecuibilidad sin analizar globalmente los elementos esenciales del conjunto normativo del cual ella forma parte. En estos eventos, y con el fin de evitar un pronunciamiento inhibitorio, es válido que la Corte proceda a integrar la unidad normativa, siempre y cuando ello sea estrictamente necesario para examinar en debida forma las acusaciones formuladas en la demanda.

“...

“La unidad normativa no opera entonces exclusivamente en los fallos de inexecuibilidad, lo cual explica que esta Corporación, en varias decisiones, haya extendido los efectos de una decisión de constitucionalidad a contenidos normativos que no habían sido formalmente demandados por el actor, pero cuyo examen era indispensable para poder pronunciarse de fondo sobre las disposiciones acusadas.”⁷

En el mismo sentido ha indicado esto:

“Cabe recordar que conforme a reiterada jurisprudencia⁸, la Corte de manera excepcional

procede a integrar la unidad normativa entre las disposiciones acusadas y otros textos que no han sido demandados pero en relación con los cuales existe una unidad inescindible, cuando resulta materialmente imposible pronunciarse sobre la exequibilidad o inexecutable de las expresiones acusadas sin analizar globalmente los elementos esenciales del conjunto normativo del cual ellas forman parte.”⁹

En resumen, puede concluirse que la unidad normativa se presenta cuando las disposiciones aisladamente consideradas no tienen un sentido regulador claro o unívoco, cuando a pesar de tenerlo se encuentran intrínseca o inescindiblemente relacionadas con otras que presentan problemas de constitucionalidad, o cuando su texto repite el de otra disposición.

4.3 La unidad normativa en la totalidad de un texto legal

Ahora bien, tratándose del estudio de constitucionalidad de todo el texto de una ley, la declaración de inexecutable total de la misma, bajo el argumento de que ella constituye de manera general una unidad normativa, debe producirse con base en la demostración rigurosa de: (i) la vinculación esencial de todas sus disposiciones con otras normas prima facie inexecutable; (ii) de la vinculación esencial de algunas de sus normas encontradas particularmente inexecutable, con todas las demás. A este fenómeno interno de una ley se le ha llamado “inseparabilidad”.

En efecto, la Corte ha dicho que la separabilidad de una disposición “consiste en la posibilidad de excluirla del texto dentro del cual está insertada, sin alterar substancialmente este último. Para estos efectos debe entenderse como alteración substancial aquella que hace que la propuesta legislativa globalmente considerada, no sea la misma sin la norma excluida, sino otra radicalmente diferente. El criterio que define la separabilidad es entonces prevalentemente material, es decir referido al sentido y alcance de la regulación y no a aspectos formales como la numeración de las disposiciones, la ubicación de las mismas dentro del texto completo de la ley, su denominación o la cantidad de ellas.¹⁰¹¹ La inseparabilidad, contrario sensu, es la imposibilidad de retirar de una ley una disposición aislada, sin alterar el contenido sustancial de aquella; por lo cual, pronunciada la inexecutable particular de la norma inseparable, la decisión debe necesariamente extenderse respecto del texto íntegro de tal ley. La inseparabilidad viene a ser entonces el presupuesto lógico de la unidad normativa general que se predica de todo su texto.

Esta última noción, es decir la de unidad normativa general, no puede ser confundida con la de unidad de materia, que hace relación a la conexidad temática, sistemática, teleológica o final que debe estar presente entre todas las normas que conforman una ley, en virtud de lo dispuesto por el artículo 158 de la Constitución. Todas las leyes deben presentar esta unidad material, justamente porque el principio a que se refiere el artículo constitucional mencionado domina el trámite de expedición de las leyes. No obstante, la unidad material de la ley no puede llevar per se a su estudio de constitucionalidad global a efectos de hacer un pronunciamiento general sobre su conformidad o inconvención con la Carta Política.

Recordado el marco teórico anterior, sentado por la jurisprudencia de esta Corporación, pasa la Corte a establecer la posible autonomía de las normas del Proyecto de ley estatutaria No. 176 de 2004 Senado, 211 de 2004 Cámara, frente a las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2003, declarado inexecutable.

5. La posible autonomía de las normas del Proyecto de ley estatutaria No. 176 de 2004 Senado, 211 de 2004 Cámara, frente a las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2003.

5.1. A primera vista la Corte detecta que algunos apartes normativos de Proyecto de ley estatutaria No. 176 de 2004 Senado, 211 de 2004 Cámara se encuentran en una relación de conexidad inescindible y directa con el Acto Legislativo 02 de 2003, y que por tal razón no pueden ser considerados como normas autónomas. Esto haría que no se cumpliera uno de los supuestos que determinan la posibilidad de examen de constitucionalidad por parte de esta Corporación.

Entre las disposiciones o apartes del Proyecto de ley estatutaria que están en esta relación de conexidad inescindible y directa se encuentran los siguientes: (i) todos aquellos que expresamente se refieren al Acto Legislativo 02 de 2003; (ii) todos los que, sin mencionar tal Acto reformativo, se refieren a artículos de la Constitución Política, tal y como fueron reformados por él; (iii) todos los apartes normativos del Proyecto que, sin mencionar directamente disposiciones del Acto legislativo, ni referirse a reformas constitucionales introducidas por él, tienen fundamento exclusivo en ellas o las desarrollan de manera directa y exclusiva.

Pasa la Corte a señalar de manera particular los apartes del Proyecto que se encuentran en una de estas situaciones:

a. En primer lugar encuentra la Corte que el título del Proyecto de ley estatutaria se encuentra en relación de conexidad inescindible con el Acto Legislativo 02 de 2003. Su tenor literal, se recuerda, es el siguiente:

“Proyecto de Ley Estatutaria No. 176 de 2004 Senado, 211 de 2004 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el Acto Legislativo No. 02 de 2003”

Al parecer de la Corte, resulta obvia la relación intrínseca entre este epígrafe y el Acto Legislativo declarado inconstitucional, al punto que no merece consideraciones adicionales.

b. En segundo lugar se presenta unidad normativa en todos los apartes normativos del proyecto de ley estatutaria que directamente mencionan artículos del Acto reformativo, o se refieren a reformas de la Constitución introducidas por él, o tienen fundamento exclusivo en ellas, o claramente las desarrollan de manera directa y exclusiva. Por esta razón tendrían que ser considerados inescindibles estos apartes:

c. En el artículo 3° del Proyecto¹², la expresión “ a los que alude el Acto Legislativo 02 de 2003”, por mencionar directamente el Acto declarado inexecutable, y por lo tanto estar en relación de conexidad inescindible con el mismo.

d. También la expresión “inciso cuarto” contenida en el artículo 4° del Proyecto de ley estatutaria.¹³ En efecto, esta expresión se refiere a un inciso que fue agregado a la Constitución por el artículo 3° del Acto Legislativo 02 de 2003.¹⁴ Al ser declarado inconstitucional este último Acto, hoy en día no existe en el ordenamiento el mencionado

“inciso cuarto”.

e. En el mismo artículo 4° del Proyecto de ley estatutaria, el segundo inciso presenta una relación de conexidad inescindible con el acto legislativo; dicho inciso reza así:

“Corresponderá al comandante General de las Fuerzas Militares, al director general de Inteligencia del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, al director de la DIJIN, al director de la Dirección de Inteligencia de la Policía y al director de Inteligencia del Comando General de las Fuerzas Militares, en forma exclusiva, realizar interceptaciones y/o registros de correspondencia demás formas de comunicación privada sin previa orden judicial de acuerdo al artículo 15, inciso cuarto de la Constitución Nacional.”

Lo anterior por cuanto la norma alude y desarrolla expresa y exclusivamente el inciso cuarto del artículo 15 de la Constitución, hoy inexistente, que fue introducido por la reforma operada mediante el Acto legislativo 02 de 2003.¹⁵

f. En el párrafo del mismo artículo 4° del proyecto¹⁶ resultan inescindibles las expresiones “el inciso 4 del artículo 15” y “inciso 4 del artículo 28 de la Constitución Política”, pues claramente aluden a reformas a la Constitución introducidas por el Acto Legislativo 02 de 2003, que fue declarado inexecutable.

g. En el artículo 5° del proyecto el primer inciso resulta inescindible¹⁷, pues claramente se refiere a que las autoridades con atribuciones para llevar a cabo detenciones, allanamientos, registros domiciliarios e interceptación de comunicaciones sin orden judicial impartirán ordenes escritas para proceder a ello, órdenes que serán cumplidas por “los miembros de las Unidades Especiales de Policía Judicial previstas en el artículo 250 de la Constitución Política en donde las hubiere y en los lugares donde no se previere la operación de las unidades especiales de policía judicial.” Como la creación de estas unidades especiales de policía judicial era prevista en la reforma introducida al artículo 250 de la Constitución por el Acto Legislativo 02 de 2003, el inciso primero del artículo 5°, tras el retiro del ordenamiento de aquel Acto, pierde todo su sentido pues se encuentra intrínsecamente relacionado con aquel.

h. Como consecuencia de lo anterior, en el mismo artículo 5° es inescindible la expresión “que expida una orden, con base en el inciso primero de esta disposición”, contenida en el segundo inciso¹⁸, pues tiene una relación de conexidad inescindible con el primer inciso.

i. En el párrafo del artículo 6°¹⁹, existe una relación de conexidad inescindible en las expresiones “el artículo 28 inciso 4 y en el artículo 15 inciso 4 de la Constitución Política”, pues aluden a la reforma introducida por el Acto Legislativo 02 de 2003 a los incisos cuartos de los artículos 28 y 15 de la Constitución, reforma que no subsiste en el texto superior tras la Sentencia C-816 de 2004.

j. En el segundo inciso del artículo 7°²⁰ es inescindible la expresión “a que se refiere el Acto Legislativo 02 de 2003², pues al mencionar directamente tal reforma constitucional, pues se encuentra el relación directa e inseparable con aquel Acto Legislativo.

k. Por la misma razón, en el artículo 9°²¹ debe considerarse que existe unidad normativa entre el Acto reformativo y la expresión “sobre las facultadas señaladas en el artículo 250 de la Constitución Nacional”, pues alude a esta norma superior según ella había sido reformada por el Acto Legislativo 02 de 2003.

m. En el inciso 1° del artículo 1124 presenta esa misma clase de relación la expresión “De conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 24 de la Constitución Política” contenida en el primer inciso de la disposición, pues ella alude a una norma superior tal y como había sido reformada por el Acto Legislativo 02 de 2003, reforma que hoy en día no subsiste en el ordenamiento.²⁵

ñ. Los demás apartes normativos del artículo 11, y los artículos 12 a 18 del Proyecto de ley estatutaria, tienen por objeto regular los informes de residencia que, según el encabezamiento del referido artículo 11, podrán ser establecidos mediante decreto por el Gobierno Nacional, y que generan la obligación para los habitantes de inscribirse en ellos.

A primera vista podría sostenerse que estas normas sobre registro de residencia -salvo la expresión inicial contenida en el artículo 11 que directamente menciona el artículo 24 de la Constitución Política, tal y como fue reformado por el artículo 2° del Acto Legislativo declarado inconstitucional- son autónomas frente al mencionado Acto reformativo, pues no lo mencionan directamente y tampoco se refieren a las reformas a la Constitución introducidas por él. En tal virtud, la Corte podría entrar a estudiar su constitucionalidad formal y material.

Empero, la posición anterior presenta las siguientes dificultades: Según las normas ahora vigentes de la Constitución Política, la regulación y restricción normativa de los derechos fundamentales debe ser hecha directamente por el legislador estatutario²⁶. En efecto, el artículo 152, literal a) de la Carta es del siguiente tenor:

“ARTICULO 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias :

a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;

...”

El Acto Legislativo 02 de 2003 establecía una excepción a la anterior regla general, pues concedía al Gobierno Nacional facultades para regular y restringir ciertos derechos fundamentales comprometidos en los informes de residencia que él mismo podía establecer - estos derechos serían la libertad de fijar residencia y derecho a la intimidad (C.P. artículos 15 y 24)-. En efecto, el artículo 2° de dicho Acto Legislativo introducía tal excepción a la norma general del artículo 152, en los siguientes términos:

“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.”

Nótese que la reforma constitucional permitía que el Gobierno directamente estableciera la restricción de derechos, aunque para tales efectos tuviera que atenerse a lo dispuesto en la ley estatutaria.

Los artículos 11 y siguientes del Proyecto de Ley estatutaria reproducen y desarrollan la excepción que el Acto Legislativo 02 de 2003 introducía a la regla general según la cual es el legislador estatutario el que debe regular directamente las restricciones a los derechos fundamentales. En efecto, el tenor de esas disposiciones repite que “el gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y de Justicia, podrá establecer la obligación de llevar informes de residencia de los habitantes del territorio nacional o de parte de éste, mediante decreto, y según lo dispuesto por la presente Ley.” (Proyecto de ley estatutaria, artículo 11).

Nótese cómo el artículo 11 del Proyecto parte de la base de que el Gobierno, mediante decreto, es quien directamente podrá establecer la obligación de llevar los informes de residencia, que implican el deber correlativo de todos los habitantes de la zona o zonas en las que se implante el mecanismo, de comparecer para ser inscrito en el mismo. Es decir, el legislador estatutario permite al Gobierno mediante decreto introducir la limitación de los derechos a la intimidad y fijación de domicilio comprometidos en el empadronamiento, y no es directamente la Ley estatutaria la que los limita.

Ahora bien, toda la regulación contenida en los artículos 11 a 18 tiene fundamento constitucional en la excepción a la regla general introducida por el Acto Legislativo. Éste permitía que el Gobierno directamente estableciera la restricción de derechos. No obstante, retirado del ordenamiento el Acto Legislativo, desaparece la excepción a la regla general que él contemplaba, y que da fundamento a las facultades gubernamentales que el proyecto regula.

Lo anterior implica que, desaparecida la excepción al principio constitucional general, las normas que desarrollan tal excepción pierden su sustento lógico y jurídico. Existe pues una relación de conexidad inescindible entre el artículo 2° del Acto Legislativo y el artículo 11 y siguientes del Proyecto de Ley.

o. En el artículo 19 del proyecto del ley estatutaria,²⁷ la expresión “y cuando no se desvirtúe la intención, finalidad y eficacia del Acto Legislativo 02 de 2003” tiene una relación de conexidad inseparable con el acto Legislativo 02 de 2003, al mencionar directamente el mencionado Acto Reformatorio.

p. Finalmente, en el artículo 20 del proyecto²⁸ presenta la misma relación la expresión “y su vigencia queda condicionada a lo dispuesto en el inciso 5° del artículo 5° del Acto Legislativo 02 de 2003.”

5.2. El anterior estudio muestra cuáles de las disposiciones o apartes normativos del proyecto de ley bajo tienen una relación de conexidad inescindible con el Acto Legislativo 02 de 2003, porque expresamente se refieren a él, o porque, sin mencionarlo, se refieren a artículos de la Constitución Política tal y como fueron reformados por él, o porque tienen fundamento exclusivo en tales reformas o las desarrollan de manera directa.

De lo anterior se desprendería que las demás normas o disposiciones del Proyecto de ley, en

cuanto no tienen esas connotaciones, serían autónomas de dicho Acto, por lo cual, en principio, podrían ser estudiadas por esta Corporación para determinar su conformidad o disconformidad con la Constitución. En tal virtud, la Corte debería en este momento adentrarse en su examen particular de constitucionalidad formal y material, en ejercicio de las facultades de control automático que sobre los proyectos de ley estatutaria le asigna el numeral 8° del artículo 241 de la Constitución.

No obstante, esta Corporación encuentra que ello no es posible, en virtud de la unidad normativa interna que presenta todo el proyecto de ley bajo examen, o lo que es lo mismo, la inseparabilidad de las normas que no son autónomas frente al acto Legislativo, respecto del resto del Proyecto de ley. Pasa la Corte a explicar esta afirmación.

6. La unidad normativa interna de todo el Proyecto de Ley Estatutaria No. 176 de 2004 Senado, 211 de 2004 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el Acto Legislativo No. 02 de 2003.

6.1. Según se dijo arriba, la separabilidad de una disposición consiste en “la posibilidad de excluirla del texto dentro del cual está insertada, sin alterar substancialmente este último.”²⁹ Y para estos efectos “debe entenderse como alteración substancial aquella que hace que la propuesta legislativa globalmente considerada, no sea la misma sin la norma excluida, sino otra radicalmente diferente. El criterio que define la separabilidad es entonces prevalentemente material, es decir referido al sentido y alcance de la regulación y no a aspectos formales como la numeración de las disposiciones, la ubicación de las mismas dentro del texto completo de la ley, su denominación o la cantidad de ellas.”³⁰³¹

6.2. Pues bien, al juicio de la Corte, algunas de las disposiciones antes examinadas, que directamente tienen una relación de conexidad inescindible con el Acto Legislativo 02 de 2003, son inseparables del texto del Proyecto de ley estatutaria en el cual se encuentran insertadas, pues al excluirlas del mismo, tal propuesta legislativa no sería la misma sino otra esencialmente diferente. Estas disposiciones inseparables son las siguientes:

a. El título del proyecto de ley. Al parecer de la Corporación, el título completo de una ley o de un proyecto es inseparable del su cuerpo normativo. Considerar que puede darse la vigencia aislada de las normas de una ley, independientemente del título que al proyecto correspondiente le asignó el legislador cuando la tramitó, significa entender que puede existir una ley sin título, posibilidad contraria al artículo 169 de la Carta; esta disposición prescribe que “El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”; lo cual parece sugerir que ningún proyecto ni ninguna ley deben tramitarse o aprobarse sin un título que corresponda a su contenido, y que existe por, lo mismo, una relación de inseparabilidad entre una y otro. Esta dificultad no podría superarse en este caso enviando el proyecto al Congreso para que le asigne un nuevo epígrafe, porque el principio de unidad de materia durante el trámite de una ley exige que el proyecto tenga durante su decurso en el Congreso un título que corresponda al contenido del mismo, a fin de garantizar su unidad temática, por lo cual resultaría imposible, desde la perspectiva constitucional, que una ley fuera bautizada posteriormente a su tramitación.

b. El artículo 5° del proyecto de ley. De conformidad con lo que indica el artículo 1° del proyecto de ley bajo emanen³², su objeto es doble y consiste, de un lado, en designar las

autoridades para prevenir la comisión de conductas terroristas y, de otro, en “regular la manera y condiciones como ejercerán las atribuciones previstas en el Acto Legislativo 02 de 2003.” Ahora bien, los dos objetos del proyecto de ley no son independientes o autónomos, pues las autoridades que en el proyecto se señalan, son las únicas que están llamadas a cumplir las atribuciones que estaban previstas en el Acto Legislativo. Así pues, el proyecto no sólo señala quiénes son esas autoridades, sino que además regula cómo ellas (y no otras autoridades) ejercen tales atribuciones.

Tales atribuciones previstas en el Acto Legislativo 02 de 2003 no eran otras que las de (i) interceptar o registrar la correspondencia y demás formas de comunicación privada, sin previa orden judicial³³, (ii) las de establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional³⁴, (iii) las de realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios, sin previa orden judicial³⁵, y (iv) conformar unidades especiales de Policía Judicial con miembros de las Fuerzas Militares³⁶.

Ahora bien, cumpliendo el primero de sus objetos, el proyecto de ley señala cuáles son las autoridades llamadas a cumplir las anteriores atribuciones, y al respecto indica lo siguiente:

* En cuanto a las atribuciones de realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios, sin previa orden judicial, el artículo 4° del Proyecto indica que “(c)orresponderá a los comandantes de División y de Brigada y sus equivalentes en las otras fuerzas; así como a los comandantes de Departamentos de Policía y de Policías Metropolitanas, al director de la Dirección de Policía Judicial, al director de la Dirección de Inteligencia de la Policía, al director Operativo de la Policía Nacional y al director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, al subdirector del DAS, al director general operativo DAS y a los directores seccionales del DAS, en forma exclusiva, realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios sin previa orden judicial de acuerdo al artículo 28 inciso cuarto de la Constitución Nacional” . Nótese cómo en todos los casos se trata de funcionarios administrativos de alto rango.

* En cuanto a las atribuciones de interceptar o registrar la correspondencia y demás formas de comunicación privada, sin previa orden judicial, el mismo artículo 4° indica que “(c)orresponderá al comandante General de las Fuerzas Militares, al director general de Inteligencia del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, al director de la DIJIN, al director de la Dirección de Inteligencia de la Policía y al director de Inteligencia del Comando General de las Fuerzas Militares, en forma exclusiva, realizar interceptaciones y/o registros de correspondencia demás formas de comunicación privada sin previa orden judicial de acuerdo al artículo 15, inciso cuarto de la Constitución Nacional.” Nótese que, cómo en el caso anterior, en todos los casos se trata de funcionarios administrativos de alto rango.

* Ahora bien, en cuanto a la forma en la cual las anteriores autoridades administrativas de alto rango harán uso de esas atribuciones, el artículo 5° del Proyecto regula que ellas no serán cumplidas personalmente, sino a través de órdenes impartidas a “los miembros de las Unidades Especiales de Policía Judicial previstas en el artículo 250 de la Constitución Política”. En efecto, el tenor literal del mencionado artículo 5° es el siguiente:

“Artículo 5. Autorización. En ejercicio de las funciones aquí atribuidas, las autoridades señaladas en el artículo anterior expedirán, por escrito, la correspondiente orden para que sea cumplida por los miembros de las Unidades Especiales de Policía Judicial previstas en el

artículo 250 de la Constitución Política en donde las hubiere y en los lugares donde no se previere la operación de las unidades especiales de policía judicial. La Fiscalía General de la Nación deberá asignar una unidad de policía judicial a cada una de las autoridades pertenecientes de las fuerzas militares señaladas en el artículo anterior, para la ejecución de las órdenes que estos profieran. Esta orden deberá contener los serios motivos, la identificación de la autoridad respectiva, la fecha, el nombre, firma y documento de identidad del funcionario que la expide, y el lugar o lugares en donde deba cumplirse.” (Subrayas de la Corte)

Como arriba se dijo, la disposición que acaba de transcribirse presenta una relación de conexidad inescindible con el Acto Legislativo 02 de 2003, pues no sólo lo menciona directamente, sino que además todo su texto carece de sentido sin la subsistencia en el ordenamiento de la reforma constitucional introducida al artículo 250 de la Carta por dicho Acto, reforma que permitía la existencia de las

Unidades Especiales de Policía Judicial conformadas por militares.

Pero adicionalmente, este aparte normativo es inseparable de toda la regulación contenida en el proyecto de ley relativa a las facultades de realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios, y de interceptar o registrar la correspondencia y demás formas de comunicación privada, sin previa orden judicial, pues tales facultades, según el mismo proyecto lo dice, deben ser ejercidas mediante órdenes impartidas a las referidas Unidades Especiales de Policía Judicial conformadas por militares, que, partir de la declaratoria de inexecutable del Acto Legislativo 02 de 2003 no es posible conformar.

Las referidas atribuciones no pueden ser cumplidas por otras autoridades, pues el artículo 4° del proyecto dice que son facultades exclusivas de los funcionarios de alto rango que allí se señalan, ejercidas a través de órdenes impartidas a las mencionadas Unidades Especiales de Policía Judicial conformadas por militares. Tampoco es posible pensar que los funcionarios de alto rango podrían ejercer las mencionadas facultades personalmente, pues ello no resulta razonable.

Las anteriores consideraciones demuestran que el proyecto de ley estatutaria que ahora se examina responde al diseño integral de un mecanismo para hacer posible el cumplimiento de facultades de policía judicial por personal militar, con una serie de controles y límites fijados al ejercicio de tales prerrogativas. Así, las disposiciones que directamente se refieren a las funciones de las Unidades Especiales de Policía Judicial conformadas por militares, llamadas al cumplimiento práctico y personal de esas funciones judiciales, son inseparables del resto de las normas que introducen la regulación, pues todas éstas, aisladas de aquellas, carecen de sentido lógico y práctico y vienen a desvirtuar la finalidad legislativa para la cual fueron aprobadas.

De lo anterior se concluye que el artículo 5° del Proyecto de ley estatutaria, que establece que las facultades de policía judicial serán ejercidas mediante órdenes impartidas a las Unidades Especiales de Policía Judicial conformadas por militares, es inseparable de todas las disposiciones del proyecto relativas a facultades de policía judicial, porque al excluirlo del texto se altera substancialmente esta regulación, de manera que la propuesta legislativa al respecto vendría a ser otra esencialmente diferente.

c. La expresión “y su vigencia queda condicionada a lo dispuesto en el inciso 5º del artículo 5º del Acto Legislativo 02 de 2003”. Finalmente la Corte detecta que la expresión “y su vigencia queda condicionada a lo dispuesto en el inciso 5º del artículo 5º del Acto Legislativo 02 de 2003”, contenida en el artículo 20 del proyecto de Ley, y que en sí misma presenta una relación de conexidad inescindible con el Acto reformativo de la Carta, también es inseparable de todos aquellos artículos de la ley que no se refieren al registro de residencia.

El texto íntegro del artículo 20 es el siguiente:

“Artículo 20. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y su vigencia queda condicionada a lo dispuesto en el inciso 5º del artículo 5º del Acto Legislativo 02 de 2003.”

A su vez, el inciso 5º del artículo 5º del Acto Legislativo 02 de 2003 disponía lo siguiente:

“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.”

Las funciones a que se refería el inciso 4º del artículo 15 de la Constitución, inciso introducido por la reforma constitucional efectuada mediante el Acto Legislativo 02 de 2003, eran las de interceptar o registrar la correspondencia y demás formas de comunicación privada, sin previa orden judicial; las funciones a que se refería el inciso 4º del artículo 28 superior, también introducido por dicha reforma constitucional, eran las que se concedían a ciertas autoridades para, sin previa orden judicial, realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios, y las funciones a que se refería el párrafo 2º del artículo 250 de la Carta, según la reforma introducida por el Acto Legislativo tantas veces mencionado, eran las que se conferían a la Fiscalía General de la Nación para conformar unidades especiales de Policía Judicial con miembros de las Fuerzas Militares.

El artículo 20 del proyecto, que por su misma redacción presenta una relación de conexidad inescindible con el Acto Legislativo, no puede ser considerado autónomo frente a las normas del Proyecto de Ley sobre facultades de policía judicial, pues sin él se altera un asunto esencial de toda esta regulación, cual es su vigencia temporal. Por ello es también inseparable del conjunto de normas que contienen esa regulación.

6.3. De lo anterior resultaría que únicamente las disposiciones concernientes al informe de residencia serían separables del inciso 1º del artículo 5º y de la expresión “y su vigencia queda condicionada a lo dispuesto en el inciso 5º del artículo 5º del Acto Legislativo 02 de 2003” del artículo 20. Empero, estas normas sobre informes de residencia son inseparables del título del proyecto, y además, como arriba se dejó explicado, están en relación de conexidad inescindible con el propio Acto Legislativo, en cuanto se fundan y desarrollan la excepción a la regla constitucional general según la cual la regulación y restricción de derechos fundamentales tiene reserva de ley estatutaria, excepción introducida por el mencionado Acto que hoy en día no subsiste en el ordenamiento.

7. Procedencia de un fallo inhibitorio

Todas las consideraciones anteriores demuestran que existen algunos artículos del Proyecto bajo examen que presentan una relación de conexidad inescindible con el Acto Legislativo 02 de 2003, entre ellas todas las relativas al registro de residencia. Esta sería una relación de conexidad externa. También demuestran que algunos de los apartes normativos del Proyecto de ley estatutaria relativos a las facultades de policía judicial tienen esa misma relación inescindible externa con el Acto Legislativo y, además, son internamente inseparables de otros artículos del mismo Proyecto que, en virtud de tal inseparabilidad interna, resultan también inescindiblemente conexos con aquel Acto reformativo de la Carta.

Por todo lo anterior, la Corte concluye que existe una relación general de conexidad inescindible entre el texto íntegro del Proyecto de ley estatutaria y el Acto Legislativo 02 de 2003, que hace que, con la expedición de la Sentencia C-816 de 2004, aquel haya perdido su fundamento lógico y constitucional. En tal virtud, dadas las circunstancias del caso, a la fecha del presente pronunciamiento no tiene sentido que la Corte se pronuncie respecto de la constitucionalidad formal o material de la normativa sujeta a revisión, por carencia actual de objeto.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la exequibilidad del proyecto de Ley Estatutaria número 176/04 Senado y 211/04 Cámara “Por medio del cual se desarrolla el Acto Legislativo 02 de 2003”, por carencia actual de objeto.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-1119 de 2004

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Alcance de la expresión “carencia actual de objeto” (Salvamento de voto)

La carencia actual de objeto se puede predicar únicamente de preceptos legales que han tenido fuerza vinculante, que han estado vigentes en algún momento, y este no es el caso de los proyectos de ley. Existe otro alcance de la expresión “carencia actual de objeto” y es el que se da cuando la norma además de no estar vigente, no requiere de un pronunciamiento de la Corte. Es posible que una norma legal que ya no esté vigente sea o pueda ser objeto de un pronunciamiento por parte de la Corte con el propósito de establecer un precedente, dejar sentado mediante la jurisprudencia la infracción material o formal de la ley que actualmente carece de vigencia con el propósito de establecer un precedente que obligue al Congreso y al ejecutivo en el futuro. También es posible que normas que no estén vigentes en el momento de hacer la sentencia sean objeto de un pronunciamiento de fondo. Se trata de las leyes que en virtud de su naturaleza transitoria, están vigentes cuando se presenta la demanda pero que han dejado de tener fuerza obligatoria al momento de producirse la sentencia por la Corte. En estas hipótesis la Corte conserva su jurisdicción y se pronuncia.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Distinción entre juicio de validez y vigencia (Salvamento de voto)

En el control de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria se hace un juicio sobre la validez, y no hay lugar a consideraciones sobre la vigencia. Un problema específico es el relativo a la validez, este es un concepto que se puede aplicar tanto a normas vigentes (leyes), como a las que no han ingresado al ordenamiento (proyectos de ley). El juicio de validez es el aplicable a los proyectos de ley, y en el caso de nuestro ordenamiento jurídico, está expresamente previsto para los proyectos de ley estatutaria. El juicio de validez

consiste, en este caso, en hacer un juicio de constitucionalidad tanto en aspectos de trámite, como de fondo. Se trata de contrastar el proyecto de ley estatutaria con las normas constitucionales y en caso de que exista una contrariedad parcial o total entre estas normas se deberá declarar la inconstitucionalidad de toda la ley o sólo de una parte. Los proyectos de ley estatutaria al no estar vigentes no pueden ser objeto de inhibición por carencia actual de objeto, ya que esta decisión conlleva un juicio sobre la vigencia en actos que por definición no la tienen, esto es que no tienen capacidad de obligar.

La confrontación realizada en el juicio de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria, tiene como parámetro la Constitución vigente, no el acto legislativo que pretendía desarrollar, pues el proyecto de ley estatutaria al ser confrontado con la Constitución vigente puede producir como resultado las siguientes alternativas: a) encontrar fundamento en las disposiciones constitucionales vigentes o b) no contrariarlas, es decir referirse a un tema no regulado en la constitución. En ambos casos se trataría de una declaración de constitucionalidad total o parcial. Y c) determinar que el proyecto de ley, que originalmente era desarrollo de un acto legislativo, es contrario a las normas constitucionales vigentes, por lo que procede una declaración de inconstitucionalidad. Como se puede apreciar en las tres alternativas hay lugar a un pronunciamiento de fondo.

ACTO LEGISLATIVO-Declaratoria de inconstitucionalidad no conlleva la del proyecto de ley estatutaria que pretendía desarrollarlo (Salvamento de voto)

La declaración de inconstitucionalidad del acto legislativo 02 de 2003, no supone o conlleva de manera "inescindible" la del proyecto de ley estatutaria que pretendía desarrollarlo. La validez del acto legislativo tiene un fundamento diferente y autónomo al de la ley o proyectos de ley que pretenden desarrollarlo, en consecuencia la declaración de inconstitucionalidad de un acto legislativo, es autónoma y no tiene necesariamente que producir efectos sobre las leyes que lo desarrollan.

INCONSTITUCIONALIDAD SOBREVINIENTE-Proyecto de ley estatutaria que desarrolla acto legislativo declarado inconstitucional/INCONSTITUCIONALIDAD SOBREVINIENTE Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD (Salvamento de voto)

En el presente caso se produjo un fenómeno que pudo ser resuelto mediante una inconstitucionalidad sobreviniente, en caso de que fuera inconstitucional. Las alternativas frente al fenómeno son: a) cambio de ordenamiento constitucional, para el caso de leyes preconstitucionales o b) modificación o derogación parcial de la actual Constitución y c) declaración de inconstitucionalidad de parte de la Constitución (como en este caso en el que se declara inconstitucional un acto legislativo). Cuando se den las dos últimas hipótesis se debe hacer un control material, no procedimental o formal, es decir, las leyes producidas antes de la vigencia de la Constitución deben ser revisadas frente a la Carta que queda vigente. En ambos casos se debe hacer control material que confronte la Constitución vigente y el proyecto de ley, quedan excluidas, entonces, en este supuesto consideraciones de carácter formal.

DECAIMIENTO ADMINISTRATIVO-Alcance/PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Improcedencia de decaimiento por inconstitucionalidad del acto legislativo que desarrollaba (Salvamento de voto)

El carácter abierto de la Constitución y su relación de libertad con la ley, impide que se de el supuesto en el que opera el decaimiento (esto es, que la ley quede sin ningún fundamento por la declaración de inconstitucionalidad del acto legislativo que desarrollaba). En principio (pues existen unas hipótesis donde podría darse) nuestro ordenamiento constitucional no admite la figura del decaimiento de las normas con rango de ley. En el presente caso, no hay lugar a hablar de decaimiento del proyecto de ley estatutaria, lo que procedía era una declaración de fondo.

Referencia: expediente PE-019

Revisión oficiosa del Proyecto de Ley número 176 de 2004 Senado y 211 de 2004 Cámara "Por medio del cual se desarrolla el Acto Legislativo 02 de 2003"

Magistrado ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta corporación, me permito presentar mi discrepancia sobre la decisión de fondo tomada en el proceso de la referencia, mediante el presente salvamento de voto. Considero que la decisión inhibitoria no procedía y que, por el contrario, la Corte Constitucional debió realizar un pronunciamiento de fondo señalando la constitucionalidad o inconstitucionalidad que se derivara de la confrontación del proyecto de ley estatutaria con la Constitución vigente al momento de realizar este estudio.

§. Planteamiento. El punto de partida para la presente decisión, en mi opinión, carece de fundamento. La Corte estima que el proyecto de ley estatutaria 176/04 Senado y 211/04 Cámara "por medio del cual se desarrolla el Acto legislativo 02 de 2003", no existe, esto es, no está vigente como proyecto de ley estatutaria, pues al ser desarrollo de un acto legislativo inconstitucional ("relación de conexidad inescindible") ha corrido la suerte de éste. La Corte se inhibe de pronunciarse porque hay carencia actual de objeto.

§. Significado de los fallos inhibitorios por carencia actual de objeto. Hay un problema jurídico que en la sentencia se deja de lado, y que es fundamental para tomar una decisión como la que es objeto del presente salvamento de voto, este es el relativo a la distinción entre la validez y la vigencia de los proyectos de ley estatutaria: en efecto los proyectos de ley, al no ser leyes, no pueden ser asimilados a éstas en cuanto a su vigencia. Los proyectos de ley como tales no tienen fuerza normativa y en virtud de lo anterior, sólo entran a regir cuando dejan de serlo, esto es, cuando se cumplen todos los trámites y se convierten en leyes de la república. En este sentido, el proyecto de ley estatutaria 176/04 Senado y 211/04 Cámara "por medio del cual se desarrolla el Acto legislativo 02 de 2003" no es un acto susceptible de ser calificado como se hace en la sentencia, que actualmente no esta vigente (carencia actual de objeto), en este sentido (como ausencia de fuerza obligatoria) la carencia actual de objeto se puede predicar únicamente de preceptos legales que han tenido fuerza vinculante, que han estado vigentes en algún momento, y este no es el caso de los proyectos de ley.

Existe otro alcance de la expresión "carencia actual de objeto" y es el que se da cuando la norma además de no estar vigente, no requiere de un pronunciamiento de la Corte. Es posible que una norma legal que ya no esté vigente sea o pueda ser objeto de un

pronunciamiento por parte de la Corte con el propósito de establecer un precedente, dejar sentado mediante la jurisprudencia la infracción material o formal de la ley que actualmente carece de vigencia con el propósito de establecer un precedente que obligue al Congreso y al ejecutivo en el futuro. También es posible que normas que no estén vigentes en el momento de hacer la sentencia sean objeto de un pronunciamiento de fondo. Se trata de las leyes que en virtud de su naturaleza transitoria, están vigentes cuando se presenta la demanda pero que han dejado de tener fuerza obligatoria al momento de producirse la sentencia por la Corte. En estas hipótesis la Corte conserva su jurisdicción y se pronuncia, esto es lo que se ha denominado *perpetuatio iurisdictionis*.

En la sentencia C-1119/04 no había lugar a inhibición por carencia actual de objeto en ningún caso.

§. La distinción entre validez y vigencia en el control de constitucionalidad de proyectos de ley estatutaria. En el control de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria se hace un juicio sobre la validez, y no hay lugar a consideraciones sobre la vigencia. Un problema específico es el relativo a la validez, este es un concepto que se puede aplicar tanto a normas vigentes (leyes), como a las que no han ingresado al ordenamiento (proyectos de ley). El juicio de validez es el aplicable a los proyectos de ley, y en el caso de nuestro ordenamiento jurídico, está expresamente previsto para los proyectos de ley estatutaria. El juicio de validez consiste, en este caso, en hacer un juicio de constitucionalidad tanto en aspectos de trámite, como de fondo. Se trata de contrastar el proyecto de ley estatutaria con las normas constitucionales y en caso de que exista una contrariedad parcial o total entre estas normas se deberá declarar la inconstitucionalidad de toda la ley o sólo de una parte.

Los proyectos de ley estatutaria al no estar vigentes no pueden ser objeto de inhibición por carencia actual de objeto, ya que esta decisión conlleva un juicio sobre la vigencia en actos que por definición no la tienen, esto es que no tienen capacidad de obligar.

Cuando la sentencia afirma que el proyecto de ley estatutaria 176/04 Senado y 211/04 Cámara “por medio del cual se desarrolla el Acto legislativo 02 de 2003” carece actualmente de objeto, está afirmando a contrario sensu, que en algún momento tuvo vigencia. Como hemos visto la carencia de objeto tiene como presupuesto la carencia de vigencia. Los proyectos de ley estatutaria aprobados por el Congreso y sometidos al proceso de control de constitucionalidad deben ser objeto de pronunciamientos de fondo sobre la constitucionalidad.

§. El parámetro de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria es la Constitución vigente, no el acto legislativo que originalmente le sirvió de fundamento. El control de constitucionalidad se debe hacer confrontando el proyecto de ley estatutaria con los preceptos constitucionales vigentes al momento de hacer el control de validez.

El parámetro de comparación en punto del control previo es la Constitución actual y vigente, no las normas del acto que le sirvieron de fundamento, es decir la declaración de constitucionalidad del acto legislativo es irrelevante para efectos del control de la ley estatutaria. Aunque hubiera control material, ello no impediría juicio de constitucionalidad sobre la ley estatutaria.

El proyecto de ley estatutaria 176/04 Senado y 211/04 Cámara “por medio del cual se desarrolla el Acto legislativo 02 de 2003” aparece como una especie de ley *secundum constitutionem* todo en los términos del mismo título de la ley.

La confrontación realizada en el juicio de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria, tiene como parámetro la Constitución vigente, no el acto legislativo que pretendía desarrollar, pues el proyecto de ley estatutaria al ser confrontado con la Constitución vigente puede producir como resultado las siguientes alternativas: a) encontrar fundamento en las disposiciones constitucionales vigentes o b) no contrariarlas, es decir referirse a un tema no regulado en la constitución. En ambos casos se trataría de una declaración de constitucionalidad total o parcial. Y c) determinar que el proyecto de ley, que originalmente era desarrollo de un acto legislativo, es contrario a las normas constitucionales vigentes, por lo que procede una declaración de inconstitucionalidad. Como se puede apreciar en las tres alternativas hay lugar a un pronunciamiento de fondo.

§. En materia de leyes *secundum constitutionem* la suerte de lo principal no sigue la de lo accesorio, pues la ley no es ejecución de la constitución como sí lo es el acto administrativo respecto de la ley. Cuando la constitución deja de tener vigencia bien sea por el fenómeno de la derogación, o bien por la declaración de inconstitucionalidad, no sigue de manera automática su suerte las leyes que lo desarrollan, estas pueden seguir en el ordenamiento. La declaración de inconstitucionalidad del acto legislativo 02 de 2003, no supone o conlleva de manera “inescindible” la del proyecto de ley estatutaria que pretendía desarrollarlo. La validez del acto legislativo tiene un fundamento diferente y autónomo al de la ley o proyectos de ley que pretenden desarrollarlo, en consecuencia la declaración de inconstitucionalidad de un acto legislativo, es autónoma y no tiene necesariamente que producir efectos sobre las leyes que lo desarrollan.

§. La figura de la inconstitucionalidad sobreviniente utilizada en numerosas sentencias, es una demostración de que la validez de las leyes no está atada a la vigencia de la norma constitucional, sino a la inexistencia de contradicción material con la constitución vigente o resultante luego de la pérdida de vigencia de los actos legislativos declarados inconstitucionales: en efecto, en este caso, al proyecto de ley estatutaria le corresponde la misma lógica, esto es, la pérdida de vigencia del acto legislativo que desarrollaba, no significa o conlleva de manera necesaria que este acto legislativo inconstitucional sea “el fundamento de validez”, esto es, el único fundamento, pues, puede darse la hipótesis de que el proyecto de ley no contrarié la constitución.

En nuestro ordenamiento en virtud del carácter abierto de la Constitución, la declaración de inconstitucionalidad se produce ante las leyes *contra constitutionem* únicamente. Las leyes *secundum constitutionem* o las *praeter constitutionem*, son leyes validas en nuestro ordenamiento. En este orden de ideas, un proyecto de ley que desarrolla un acto legislativo declarado inconstitucional, no tiene porque seguir de manera necesaria, la suerte de éste, pues existe la posibilidad de: a) que encuentre fundamento en las disposiciones de la constitución vigente al momento de hacer el juicio de constitucionalidad, o b) que si bien no exista fundamento directo, su contenido no conlleve una contradicción con la Constitución, esto es que se trate de proyecto que aborda temas *praeter constitutionem*.

En el presente caso se produjo un fenómeno que pudo ser resuelto mediante una inconstitucionalidad sobreviniente, en caso de que fuera inconstitucional. Las alternativas frente al fenómeno son: a) cambio de ordenamiento constitucional, para el caso de leyes preconstitucionales o b) modificación o derogación parcial de la actual Constitución y c) declaración de inconstitucionalidad de parte de la Constitución (como en este caso en el que se declara inconstitucional un acto legislativo). Cuando se den las dos últimas hipótesis se debe hacer un control material, no procedimental o formal, es decir, las leyes producidas antes de la vigencia de la Constitución deben ser revisadas frente a la Carta que queda vigente. En ambos casos se debe hacer control material que confronte la Constitución vigente y el proyecto de ley, quedan excluidas, entonces, en este supuesto consideraciones de carácter formal. Los artículos del acto legislativo que servían de fundamento al proyecto de ley estatutaria no deben ser tenidos en cuenta, por cuanto la consideración de estos es un aspecto de carácter formal en tanto el análisis de las normas habilitantes o fuentes de derecho hace parte de esta categoría (que, como fue arriba señalado, no deben ser enjuiciados en esta hipótesis de control).

§. El control de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria puede dar lugar a una declaratoria de inconstitucionalidad de todo o parte. La inconstitucionalidad puede ser parcial cuando parte de su contenido, artículos que versen sobre una temática particular sean contrarios a los preceptos constitucionales, los demás aspectos en tanto no contraríen la Constitución serán válidos, esto es constitucionales. En el caso presente, el proyecto de ley estatutaria contemplaba varias temáticas, entre ellas, la regulación de la libertad y el empadronamiento, luego entonces el hecho de que hayan sido medidas diferentes con objetivos comunes, no es óbice para que eventualmente pueda darse el supuesto de que ciertos temas sean conformes a la Constitución y otros no.

§. Con la argumentación de conexidad inescindible, la Corte traslada mediante una especie de analogía la figura del decaimiento, propio de los actos administrativos a las normas con fuerza de ley. Lo que en mi parecer es incorrecto. El concepto de decaimiento es aplicable a los actos administrativos dictados en ejecución de una ley, en tanto la validez de estos depende necesariamente de la validez de la ley que le sirve de fundamento. Cuando una ley es declarada inconstitucional o es derogada los actos administrativos (que siempre se crean para desarrollar, implementar una ley o con fundamento en esta. Por esto se entienden siempre como *secundum legem*), que se fundan en esta dejan de tener fuerza obligatoria, pierden vigencia en virtud de lo que en nuestro ordenamiento se denomina decaimiento, que no es más que una especie de derogación implícita.

En la parte motiva de la sentencia se dice, aunque con otras expresiones, que el acto legislativo es inescindible del proyecto de ley y como tal este último fue derogado implícitamente, esto es, fue objeto de un decaimiento, desde el momento mismo en que se produjo la sentencia C- 816 de 2004. Toda esta argumentación es inadecuada e impropia pues parte de un supuesto equivocado, asimila e identifica la relación de libertad que existe entre la Constitución y las leyes (o normas con fuerza de ley) y la relación de dependencia que existe entre la ley y el acto administrativo, en la que el acto administrativo siempre es *secundum legem* y no puede ser válido ni tener vigencia al margen de los contenidos legales. En cambio, no resulta necesario que la ley tenga como fundamento la Constitución, es decir, puede referirse a temas no previstos en la Carta y mientras no la contraríe será una norma

válida, de allí que las leyes que desarrollan un acto legislativo pueden dejar de ser ley de desarrollo y ser leyes praeter constitutionem. Aquí un proyecto de ley estatutaria que era desarrollo de un acto legislativo podía no serlo y seguir siendo constitucional.

Tal y como se ha explicitado en este salvamento el carácter abierto de la Constitución y su relación de libertad con la ley, impide que se de el supuesto en el que opera el decaimiento (esto es, que la ley quede sin ningún fundamento por la declaración de inconstitucionalidad del acto legislativo que desarrollaba). En principio (pues existen unas hipótesis donde podría darse) nuestro ordenamiento constitucional no admite la figura del decaimiento de las normas con rango de ley.

En el presente caso, no hay lugar a hablar de decaimiento del proyecto de ley estatutaria, lo que procedía era una declaración de fondo.

§. La “conexidad inescindible” o “inseparabilidad” de todas las normas del proyecto de ley estatutaria con el acto legislativo es un argumento para una declaración de inconstitucionalidad, no de inhibición. Finalmente, la afirmación que se hace en la sentencia de que existe un concepto de conexidad inescindible entre el acto legislativo y el proyecto de ley, en razón de que todas tienen la misma finalidad, es en si mismo irrelevante como argumento de inhibición, en el sentido que es expresado en la parte motiva conduce o conduciría prima facie a una declaración de inconstitucionalidad del proyecto de ley estatutaria, y si esto es así, se debió hacer un pronunciamiento de fondo y no una declaración de inhibición.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 M.P Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes.

2 Esta Corporación en diversas oportunidades ha establecido que cuando en una sentencia no se ha modulado el alcance del fallo, los efectos jurídicos se producen a partir del día siguiente a la fecha en que la Corte ejerció, en el caso específico, la jurisdicción de que está investida, esto es, “a partir del día siguiente a aquél en que tomó la decisión de exequibilidad o inexecuibilidad y no a partir de la fecha en que se suscribe el texto que a ella corresponde o el de su notificación o ejecutoria”. Sentencia T-832 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En idéntico sentido, se pueden consultar las sentencias C-973 de 2004 (M.P Rodrigo Escobar Gil), C-327 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-551 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), Auto 165 de 2003 (Eduardo Montealegre Lynett), entre otras.

3 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet y Clara Inés Vargas Hernández.

4 Sentencia C-038 de 1995. Fundamento 5.

5 Sentencia C-871 de 2003, M.P Clara Inés Vargas Hernández.

6 Ibidem

7 Sentencia C- 871 de 2003. M.P Alejandro Martínez Caballero.

8 Ver, entre otras las C-221/97 y C-320/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

9 Sentencia C-514 de 2004, M.P Álvaro Tafur Gálvis

10 Excepcionalmente, en aquellas leyes que por su contenido son de naturaleza presupuestal, es decir que aprueban un estimativo de ingresos y una proyección de gastos, la eliminación de múltiples disposiciones aisladas que autorizan la percepción de ingresos para el erario público, o autorizan gastos, cuando por su cantidad significan un desequilibrio presupuestal, afectan todo el sentido de la ley siendo entonces inseparables. A este criterio acudió la Corte para establecer la inseparabilidad de ciertas normas de la Ley del Plan de Desarrollo Económico. Cf. Sentencia C-557 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

11 Sentencia C-760 de 2001. M.P Marco Gerardo Monroy Cabra. Manuel José Cepeda Espinosa.

12 “Artículo 3. Serios motivos. Los serios motivos a los que alude el Acto Legislativo 02 de 2003, deben constar en informes que ofrezcan credibilidad, o constituir hechos o situaciones objetivas que permitan inferir en forma prudente y razonada la posible comisión de conductas o actos terroristas.

La mera sospecha o la simple convicción no constituyen serios motivos.”

13 “Artículo 4. Autoridades. Corresponderá a los comandantes de División y de Brigada y sus equivalentes en las otras fuerzas; así como a los comandantes de Departamentos de Policía y de Policías Metropolitanas, al director de la Dirección de Policía Judicial, al director de la Dirección de Inteligencia de la Policía, al director Operativo de la Policía Nacional y al director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, al subdirector del DAS, al director general operativo DAS y a los directores seccionales del DAS, en forma exclusiva, realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios sin previa orden judicial de acuerdo al artículo 28 inciso cuarto de la Constitución Nacional.”

14 Acto Legislativo 02 de 2003, Artículo 3º: “ El artículo 28 de la Constitución Política quedará así:

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

“La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, para que 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.

“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.

15 Además, al no subsistir en el ordenamiento el referido Acto, las interceptaciones de comunicaciones y los registros de correspondencia y demás formas de comunicación privada llevados a cabo sin previa orden judicial pierden fundamento constitucional, y vienen a quebrantar flagrantemente el tenor actual del tercer inciso del artículo 15 superior, según el cual “La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley”.

16 Parágrafo. El gobierno nacional, mediante decreto determinará anualmente y de manera diferenciada cuáles de las autoridades contempladas en este artículo podrán ejercer las atribuciones consagradas en el inciso 4 del artículo 15 y en el inciso 4 del artículo 28 de la Constitución Política respectivamente.

17 “Artículo 5. Autorización. En ejercicio de las funciones aquí atribuidas, las autoridades señaladas en el artículo anterior expedirán, por escrito, la correspondiente orden para que sea cumplida por los miembros de las Unidades Especiales de Policía Judicial previstas en el artículo 250 de la Constitución Política en donde las hubiere y en los lugares donde no se previere la operación de las unidades especiales de policía judicial. La Fiscalía General de la Nación deberá asignar una unidad de policía judicial a cada una de las autoridades pertenecientes de las fuerzas militares señaladas en el artículo anterior, para la ejecución de las órdenes que estos profieran. Esta orden deberá contener los serios motivos, la identificación de la autoridad respectiva, la fecha, el nombre, firma y documento de identidad del funcionario que la expide, y el lugar o lugares en donde deba cumplirse.”

18 “Para el cumplimiento de sus funciones asignadas en la Constitución y la ley a la Procuraduría General de la Nación el funcionario responsable que expida una orden, con base en el inciso primero de esta disposición, dará aviso inmediato al procurador general de la Nación o a quien haga sus veces en la jurisdicción respectiva. La Procuraduría General de la Nación dispondrá lo pertinente para atender la recepción del aviso inmediato y llevará registro de todas las comunicaciones.”

19 “Parágrafo. El control de legalidad previsto en el presente artículo se aplicará a las facultades contempladas en el artículo 28 inciso 4 y en el artículo 15 inciso 4 de la Constitución Política. ”

20 “Los funcionarios que abusen de las medidas a que se refiere el Acto Legislativo 02 de 2003 serán objeto de investigación disciplinaria, si a ello hubiere lugar.”

21 “Artículo 9. Informe al Congreso. Al iniciar cada periodo de sesiones el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio del Interior y la Justicia rendirá informe al Congreso sobre el uso

que se ha hecho de estas facultades. Este informe se presentará ante la plenaria de Senado y Cámara, siendo citadas independientemente por los presidentes de una y otra Corporación y con prelación sobre cualquier otro tema.

A la misma sesión será invitado el fiscal general de la Nación, el ministro de Defensa y el director Nacional del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, quienes rendirán el informe sobre las facultadas señaladas en el artículo 250 de la Constitución Nacional”

22 “Artículo 10. Secreto profesional del periodista. Las órdenes que se expidan en ejercicio de la facultad para realizar interceptaciones y/o registros de correspondencia y demás formas de comunicación privada sin previa orden judicial de acuerdo al artículo 15 inciso cuarto de la Constitución Nacional respetarán el ejercicio de la actividad periodística tal como se establece en los artículos 20 y 73 de la Constitución; del mismo modo el secreto profesional, y por lo tanto la confidencialidad de las fuentes, es inviolable en los términos del artículo 74 de la Constitución.”

23 Además, hoy en día el artículo viene a quebrantar flagrantemente el tenor actual del tercer inciso del artículo 15 superior, según el cual “La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley”.

24 “Artículo 11. Obligatoriedad. De conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 24 de la Constitución Política, el gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y de Justicia, podrá establecer la obligación de llevar informes de residencia de los habitantes del territorio nacional o de parte de éste, mediante decreto, y según lo dispuesto por la presente Ley.

Este informe de residencia conlleva el deber de todos los habitantes de la zona o zonas en las que se implante el mecanismo, de comparecer para ser inscrito en el mismo.”

25 El texto de este primer inciso, se recuerda, es el siguiente:

Artículo 11. Obligatoriedad. De conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 24 de la Constitución Política, el gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y de Justicia, podrá establecer la obligación de llevar informes de residencia de los habitantes del territorio nacional o de parte de éste, mediante decreto, y según lo dispuesto por la presente Ley.

26 Sobre este tema es abundante la jurisprudencia que reconoce que la regulación de derechos fundamentales debe hacerse mediante ley estatutaria. Vg. Recuérdese la sentencia C-620 de 2001 sobre habeas corpus . también la Sentencia C-646 de 2001 se refirió al mismo tema, la C- 251 de 2002, etc.

27 Artículo 19. Remisión. Las facultades desarrolladas por la presente Ley se complementan con las del Código de Procedimiento Penal que resulten aplicables siempre y cuando no se desvirtúe la intención, finalidad y eficacia del Acto Legislativo 02 de 2003 y lo dispuesto en el capítulo I de esta ley.

28 Artículo 20. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y su vigencia

queda condicionada a lo dispuesto en el inciso 5º del artículo 5º del Acto Legislativo 02 de 2003.”

29 Sentencia C-760 de 2001. M.P Marco Gerardo Monroy Cabra. Manuel José Cepeda Espinosa.

30 Excepcionalmente, en aquellas leyes que por su contenido son de naturaleza presupuestal, es decir que aprueban un estimativo de ingresos y una proyección de gastos, la eliminación de múltiples disposiciones aisladas que autorizan la percepción de ingresos para el erario público, o autorizan gastos, cuando por su cantidad significan un desequilibrio presupuestal, afectan todo el sentido de la ley siendo entonces inseparables. A este criterio acudió la Corte para establecer la inseparabilidad de ciertas normas de la Ley del Plan de Desarrollo Económico. Cf. Sentencia C-557 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

31 Sentencia C-760 de 2001. M.P Marco Gerardo Monroy Cabra. Manuel José Cepeda Espinosa.

32 “Artículo 1. Objeto. La presente Ley Estatutaria tiene por objeto principal designar las autoridades y regular la manera y condiciones como ejercerán las atribuciones previstas en el Acto Legislativo 02 de 2003, para prevenir la comisión de conductas y actos terroristas.

Igualmente, queda comprendido en el objeto de esta ley lo relacionado con el desarrollo del informe de residencia.”

33 Atribución conferida por el inciso 4º del artículo 15 de la Constitución, tal y como ella había sido reformada por el Acto Legislativo 02 de 2003.

34 Inciso segundo del Artículo 24 de la Constitución tal y como ella había sido reformada por el artículo 2º del Acto Legislativo 02 de 2003.

35 Inciso 4º del artículo 28 de la constitución tal y como había sido reformado por el artículo 3º del Acto Legislativo 02 de 2003

36 Parágrafo 2º del artículo 4º de la Constitución, que había sido introducido por el artículo 4º del Acto Legislativo 02 de 2003