



## **Fiscalía y Fuerza Pública**

*Mayo 14 de 1996*

*Alfonso Valdivieso Sarmiento  
Fiscal General de la Nación*

Señores generales y almirantes en servicio activo y en retiro, señores oficiales y agregados militares, señores oficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, señores y señoras. Yo debo agradecer la gentil invitación que me ha sido formulada para dirigirme en desarrollo de este interesante programa de la Cátedra de Colombia y que por supuesto resulta para mí de especial importancia como quiera que el planteamiento del General Bonett acerca de las relaciones entre Fiscalía y la Fuerza Pública, bien pudieran merecer los comentarios que yo he querido presentar ante ustedes y por supuesto la necesaria etapa de intercambio de opiniones que vamos a tener al final, de ser posible con la programación.

Debo comenzar por decir que una organización social debe estar conformada por instituciones sólidas, instituciones respetadas capaces de integrar los más altos intereses de quienes integran estas instituciones, es apenas obvio que esas instituciones deben asegurar su debido funcionamiento en la órbita de las respectivas responsabilidades, de manera especial, yo quiero resaltar que quienes integramos las instituciones, debemos adelantar un proceso de permanente reflexión sobre el cumplimiento cabal de las responsabilidades, sobre el cumplimiento pleno de nuestras funciones y en especial aquellas que le son propias a cada una de estas instituciones, me parece que esa reflexión constante debe llevarnos

a pensar y a repensar, a plantear y a replantear con toda claridad, cuáles son los objetivos de cada una de ellas o de la respectiva institución y esto es muy interesante, yo creo que el hacer este ejercicio permanentemente, nos puede dar mucha claridad en nuestra misión y de nuestras responsabilidades, debemos examinar y llevar a cabo un escrutinio constante acerca de la acción idónea, la que corresponde realmente y la que estamos cada uno de los miembros de cada institución llevando a cabo, es apenas natural interpretar que esa acción institucional debe estar adelantándose dentro de un marco que no es nada más y nada menos que otro del ordenamiento legal, por eso es interesante que las instituciones revisemos permanentemente ese ajuste de nuestro desempeño al cumplimiento de las funciones y de las responsabilidades en la Fiscalía, como es apenas natural tenemos aún mayor necesidad de adelantar esa etapa de reflexión, porque es una institución, una entidad nueva que está llamada a cumplir un papel crucial y en una etapa como la actual.

Porque para enfrentar el fenómeno de la impunidad debe una institución como la Fiscalía, diferenciar muy bien entre el cumplimiento de funciones que le son propias y el cumplimiento de funciones tal vez instrumentales, que si bien son muy importantes, no pueden desviarnos del cumplimiento de la responsabilidad básica: esencial o fundamental, con esto quiero decir que para nosotros tiene que ser muy importante el asegurar la vinculación de funcionarios idóneos, el garantizar el pago de sus remuneraciones oportunamente, el disponer elementos, equipos, instrumentos para el cumplimiento de sus responsabilidades, pero estas son funciones, de alguna manera de soporte, funciones instrumentales que bien podrían prestar otras instituciones para el cuerpo de fiscales e investigadores que conforman la Fiscalía General de la Nación. Sostengo que estas responsabilidades deben cumplirse muy bien, pero la más importante es la función de investigar el delito, es allí donde la institución debe tener y mostrar una mayor eficiencia en el cumplimiento de esas responsabilidades, como podemos juzgar que la Fiscalía está respondiendo a las expectativas que se tuvieron cuando fue creada hace escasamente cinco años de ahí que en un escenario de reflexiones es importante también para las Fuerzas Militares y la Policía, estarse planteando permanentemente el cumplimiento de sus funciones y se debe realizar un escrutinio de cada una de esas funciones y por supuesto se debe diferenciar muy bien entre las funciones instrumentales y las que son propias y son estas últimas las que definitivamente justifican la institución en sí misma y las que ameritan sin lugar a dudas todo tipo de esfuerzos para que cada día nos estemos acercando a unas instituciones más fuertes, más sólidas, unas instituciones capaces de reconocer a las expectativas de quienes la integran y especialmente a quienes

integran el conjunto de nuestra sociedad, además tenemos que ser inflexibles sin lugar a dudas, en el escrutinio de todo tipo de factores que afecten ese debido funcionamiento, esto también es muy importante, me parece a mí, que en buena parte nosotros deberíamos dedicar espacio de nuestras actividades para evaluar, para analizar hasta qué punto nuestras instituciones están afectadas por factores tales como la mediocridad en sus integrantes, por factores como las deficiencias organizativas, por factores como las desviaciones en el cumplimiento cabal de esas responsabilidades y esto lo vemos día a día.

Hay un ejercicio muy interesante que a veces uno le solicita a las personas que tienen funciones de dirección, que establezcan con toda claridad si las personas que no están cumpliendo adecuadamente con el deber, si las personas que no son capaces de afrontar esa responsabilidad mayor o menor que se les ha confiado de manera debida, están precisamente creando un mal ambiente a los buenos funcionarios, la mediocridad muchas veces cuando se deja prosperar va sencillamente creando un fenómeno de corrosión a la propia institución, va afectando bien sea porque crea un ambiente de desánimo, de desinterés, de falta de entusiasmo en el trabajo a los buenos elementos o de manera positiva esos elementos no pueden mostrar otra cosa distinta al usuario del servicio, que esas instituciones prestan, en términos de deficiencias administrativas.

Quiénes integramos las instituciones, no podemos dejar de analizar qué está sucediendo al seno de esas instituciones, con respecto a su estructura orgánica esta debe ser permanentemente evaluada, si nosotros llegamos a consentir, a aceptar un Estado de anarquía o un Estado de franca destrucción interna de nuestra institución y no toleramos, pues vamos entonces asegurando una tendencia muy preocupante a la disolución institucional o por lo menos a la debilidad institucional, es decir, a la desnaturalización en el cumplimiento de las funciones y ni más faltaba en el tema de las desviaciones es allí donde es muy importante que cada una de las instituciones puedan evaluar cuando están actuando precisamente en la dirección indebida, cuando no están siguiendo el camino correcto, yo lo he dicho, lo he reiterado, en el caso de la Fiscalía General de la Nación, tenemos que insistir mucho en la razón de ser de esta institución, el monopolio en el campo de la investigación y muchas veces hay desvíos cuando por ejemplo, en el ejercicio y cumplimiento de nuestras responsabilidades se avanza en el cumplimiento de responsabilidades justiciales, por ejemplo, en el campo de la privación de la libertad, en el campo de la incautación de bienes de una forma que configura abusos de manera reiterada, yo he dicho inclusive, que estas funciones judiciales,

vienen a cumplir un papel importante en la investigación, pero no son necesariamente las que aseguran esos resultados que nosotros queremos garantizar, yo llamo la atención sobre este tema, porque me parece muy importante que la solidez institucional no solamente la analicemos desde el punto de vista de las acciones que positivamente se adelantan, sino todas las imitaciones y las barreras, que muchas veces las instituciones no alcanzan a apreciar, ni menos que se proponen una tarea de autoreflexión, de autoanálisis; y las instituciones también para asegurar la interpretación y los intereses de la sociedad que representan, deben indudablemente actuar de manera coordinada y es aquí donde entramos en el campo de la relación entre la Fuerza Pública y la Fiscalía General de la Nación, que tienen campos muy precisos, que nos indican a todas luces, la enorme gama de posibilidades de integración y de coordinación que existen, nada menos y nada más, que la persecución del delito, los aspectos que comprometen buena parte de las acciones que ambas instituciones, que integran la Fuerza Pública, la Fiscalía General de la Nación como institución integrante actualmente de la rama judicial del poder público, de tal manera que esa comunicación, esa colaboración, esa mutua confianza demuestra madurez, demanda altísima responsabilidad y me parece a mí, que es tema crucial, que nos puede convocar en esta tarde, yo diría aún más allá, para decir que esta responsabilidad, tanto como la que aisladamente tiene cada una de estas instituciones, como la que tiene en particular la Fiscalía General de la Nación, adquieren mayor relevancia en estos momentos, momentos coyunturales, momentos de crisis, porque allí ese **compromiso**, debe ser aún mayor, porque en estos momentos de crisis, cada una de las instituciones tiene que contribuir a orientar a la sociedad, que como está en crisis, está bastante desorientada, bastante confundida y es entonces la solidez constitucional, la que da a la sociedad cierto alivio y puede sin lugar a dudas, aumentar alternativas y opciones para evolucionar en momentos de dificultades y de crisis y porqué no decirlo de la solidez, de la consistencia institucional, del desempeño institucional, de la coordinación de las instituciones, es de donde puede surgir también un elemento que es esencial, pero particularmente en momentos de crisis es la posibilidad de proyectar optimismo, de permitir que se vislumbre una luz en el camino, de advertir que hay mejores horizontes a lo presente, eso me parece que es un papel esencial de cada una de las instituciones en forma separada y la posibilidad de coordinación interinstitucional y muy particularmente en el campo de la prevención y la persecución del fenómeno de la delincuencia; hay tres temas que yo he querido traer en esta tarde, que están permanentemente presentes en las relaciones entre las instituciones que integran la Fuerza Pública y la Fiscalía General de la Nación, que da lugar en

forma constante a ajustes y revisión de esas relaciones estos tres temas, ustedes bien lo saben, debieran ser analizados en conjunto, en muchísimos foros y escenarios y yo estoy absolutamente convencido que esto contribuiría a armonizar esa relación interinstitucional.

El tema del foro, el tema de adelantamiento en el manejo de las investigaciones y el tema de los denominados Derechos Humanos, en cuanto al fuero es indudable que debemos comenzar por reconocer la plena justificación que tienen esta protección especial a la función que ejerce el funcionario público, no como un privilegio a la persona que ejerce dicha función, ni para la institución los miembros de la Fuerza Pública como es apenas natural, militares, la Fuerza de Policía, requieren de un fuero especial por las funciones también muy especiales que desempeñan, relacionadas con las funciones que le son propias con las responsabilidades que le son propias, la defensa de la soberanía nacional, del territorio de la independencia, de la consolidación, protección del orden constitucional, en el caso de las fuerzas de Policía, con el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades y para la pacífica convivencia de los ciudadanos, en relación a esa calidad de función es que deben cumplir los miembros de la Fuerza Pública. Se requiere entonces, que cuenten con ese fuero especial, que mientras ejerzan esa misión propia que les ha sido asignada, pues tienen naturalmente un carácter prácticamente inviolable, en estos momentos en el país subsiste aún el proceso de definición sobre tres aspectos muy importantes, que si bien han sido analizados, aún están por debatirse y está pendiente la decisión del legislador en relación a la aprobación del proyecto de código que debe regular estos aspectos esenciales; de un lado, la comprensión y la definición de lo que se entiende por acto del servicio, allí es importante avanzar, es importante evolucionar, es importante reconocer que las Fuerzas Militares y la Policía, han de estar dispuestas para definir unos parámetros al alcance de sus funciones, esta discusión es importante para la determinación de si hay o no hay fuero, en una multiplicidad, una diversidad de actuaciones, hay algo importante y es que no se eluda esa definición, esa decisión y yo sigo pensando que es mucho más importante que se tome como una de las definiciones esenciales, que por supuesto, van demostrando también una evolución en el tema y una evolución en la comprensión que de él se tenga, de la perspectiva de la sociedad general, en un todo y en particular desde la perspectiva de los mismos integrantes de la Fuerza Pública y de lo que pudiera ser llamada la sociedad civil.

Otro tema es el tema de la obediencia debida, aquí en el campo de la Fuerza Pública, la Constitución contempla que la responsabilidad es atribuible

a quien cumple funciones de superior, pero por supuesto que el tema nos lleva a hablar del sistema racional que debe existir en la exigencia de la obediencia debida, frente a lo que pudiera llamarse las decisiones que a ultranza puede pensarse, sean exigibles sin que correspondan a estos parámetros, puede ser todo un debate también, por supuesto no entrar en detalle, pero sí dejarlo como uno de los temas importantes. También para efectos de establecer esa relación que existe y esa indispensable coordinación con el cumplimiento de las funciones propias de la Fuerza Pública frente al cumplimiento de la Fiscalía como investigador.

Ahora bien, el otro tema grueso es el tema de la independencia del mando militar y la justicia penal militar, es un tema álgido por supuesto, es un tema que ha evolucionado, yo participé en representación del Senado de la República en la redacción del actual Código Penal Militar y es apenas lógico que a estas alturas ya sean otros los criterios que lleven a pensar en la necesidad de avanzar en esta consideración, de una parte el monopolio de la investigación de la Fiscalía, en la medida en que se crea un órgano especializado en la investigación y en la necesidad de hacerlo compatible con el concepto, el criterio de la protección especial que la función pública se da en virtud de determinado fuero militar, de tal manera que sobre la independencia entre el mando y el juzgamiento, es importante que pueda establecerse hasta dónde esta responsabilidad debe estar en manos o en cabezas distintas, en funcionarios que cumplan funciones distintas.

Todos estos tres temas, como es apenas natural, ameritan debates muy profundos, que deben continuar ahora en el escenario propio del Congreso de la República, este proyecto del Código Penal Militar, atendiendo las recomendaciones y por supuesto de acuerdo a la concepción del Gobierno que en últimas quiera imprimirle, debe ser presentado en los próximos días, el otro tema del fuero es el del manejo de las propias investigaciones; yo les diría a ustedes que acá pudiera referirme al manejo de la policía judicial, este es todo un aspecto que dejó allí la Constitución de 1991, plasmado como consecuencia de la nueva concepción del denominado sistema acusatorio, en donde corresponde a la Fiscalía, la dirección y la coordinación de la policía judicial es también algo indicado, el que la Fiscalía General de la Nación advierte de una manera muy clara, explícita, que no pretende el manejo directo o la adscripción de personal de la policía judicial a su nómina de funcionarios, la Constitución dejó el tema en circunstancias que exigen un esfuerzo muy grande en materia de coordinación en la policía judicial, como función la están cumpliendo en Colombia varias entidades, pero la dirección y coordinación corresponde, de acuerdo a la

Constitución a la Fiscalía, de tal manera, que aquí es la típica coordinación constitucional, una función que cumple parcialmente la Policía Nacional, que cumple parcialmente el Departamento Administrativo de Seguridad, que cumple parcialmente la Fiscalía a través del cuerpo técnico, más muchas otras entidades que tienen funciones de policía judicial asignadas por la propia ley, como lo ha establecido parte de la Fiscalía, a excepción del Ministerio Público, entonces es muy importante que en el manejo de las investigaciones se garantice una debida coordinación de la policía judicial, nosotros seguimos buscando ese ambiente plenamente favorable para hacer lo más fundamental que es el cumplimiento de la Constitución, se han hecho muchos esfuerzos, pero en año y medio que yo he estado en la Fiscalía General de la Nación, he visto progresos muy lentos que no se compadecen con la urgencia de garantizar un cabal funcionamiento del sistema acusatorio y del cumplimiento adecuado de las funciones de investigación a cargo de la Fiscalía, porque existe allí una restricción que debemos superar también en el manejo de las investigaciones, hay que integrar de forma más adecuada la presencia de funcionarios de investigación en las unidades especializadas; ustedes saben por ejemplo, las unidades antisequestro, nosotros estamos muy interesados en temas que tienen una gran incidencia en la situación actual del país, este del secuestro es uno de los que definitivamente han superado la acción efectiva de las unidades, entre ellas tal vez encabezando la lista, la propia Fiscalía, queremos demostrar que el fenómeno del secuestro es un fenómeno también capaz de generar o suscitar una expresión institucional eficiente y eficaz, como vamos en este tema, vamos muy mal. Muy pocas de las investigaciones producen resultados satisfactorios, son muchísimas más las frustraciones aún incluidas, las situaciones con las que se concluya un rescate, es importante el rescate, pero es más importante si se quiere, avanzar hacia el establecimiento de las responsabilidades, allá hay deficiencia en las investigaciones, pero yo quiero llamar la atención sobre la necesidad de coordinar mucho mejor esa relación entre el integrante y el organismo de investigación y unidades especializadas que generalmente están integradas por miembros de las Fuerzas Militares o por miembros de las fuerzas de policía. Nosotros hemos debido analizar también la relación de muchos fiscales que integran lo que nosotros conocemos como unidades satélites y hemos llegado a la conclusión de que estas unidades satélites funcionan muy bien en algunos casos pero indudablemente con serios reparos de otros.

El fiscal adscrito a unidades satélites ha explorado para que esos fiscales ubicados en unidades satélites, puedan ser eficientes más bien que reemplazados por una mayor disponibilidad, que estén permanentemente cumpliendo el

servicio y sus funciones en unidades a las cuales pueda acceder el organismo de seguridad, la brigada o el batallón que ahora no va a tener un solo funcionario, sino una serie de funcionarios prestando sus servicios, me parece que el manejo de las investigaciones, además, tiene que ser apropiado para que entendamos fenómenos que posiblemente impliquen fallas en las prestaciones del servicio de la Fiscalía, pero también a cargo de la misma Fuerza Pública, debemos comprender que no todas las capturas que se realicen tienen necesariamente que traducirse en capturas que den lugar a la iniciación de investigaciones penales, allí falta mucha coordinación, falta mucho la comprensión y principalmente debo decir que falta mayor comunicación entre los funcionarios de la Fuerza Pública y los funcionarios de la Fiscalía, es posible que todas las personas que sean capturadas, puedan dar lugar a la iniciación de procesos o investigaciones, pero estos muchas veces, no corresponden a la realidad probatoria, o muchas veces aparecen esas capturas realizadas en condiciones que hace imposible el mantenimiento de la privación de la libertad, pero especialmente la iniciación de una investigación de carácter preliminar, yo he dicho que nosotros tenemos que responder a esa lista, a esa relación ya muy grande, muy extensa, que permanentemente se oye mencionar en reuniones con mandos militares para anotar una falla en la administración de justicia, nosotros debemos responder a esa lista con una información oportuna de las razones por las cuales muchas veces no se puede mantener una persona privada de la libertad que fue capturada por los organismos del Estado o de las Fuerzas Militares o de la Policía, pero al mismo tiempo yo creo que es un juicio de responsabilidades que resulta desproporcionado con respecto a las características mismas de esas operaciones de privación de la libertad y al conocimiento que se tiene de las decisiones que se optaron porque muchas veces también se han presentado esas informaciones y se han planteado las razones que dieron lugar a una decisión judicial que muchas veces no corresponde a la privación misma.

Aquí no se trata entonces de plantear una simple queja, sino invitar a que queremos instrumentos para que el balance no sea tan sorprendente en la medida en que pueda ser explicable caso a caso; algo se ha adelantado en materia de instrumentos que están en curso para llegar a un mejor resultado en materia de capturas, frente a procesos no necesariamente porque también la Fuerza Pública está interesada en que todas las capturas se conviertan en procesos, sino que todas las capturas tengan una explicación y un sustento suficiente y al mismo tiempo todos los procesos, para que evitemos de alguna manera frustraciones en esa materia y el último tema que da lugar a revisión



permanente, a un ajuste constante en las relaciones interinstitucionales, es el tema de los Derechos Humanos, en la Fiscalía tenemos claro que el reconocimiento y la efectividad de los Derechos Humanos, constituyen un pilar esencial para la construcción de un estado de derecho; yo he reconocido como el que más, las dificultades que ha tenido nuestro país para llegar al tema de una manera desprevenida, recordemos hace ya varios años, en qué forma el tema de Derechos Humanos apareció como un tema bandera de personas que solo querían crear dificultades a las instituciones sin fundamento sólido, yo mismo como Ministro de Educación, tuve que llegar a este tema de manera que me parecía a mí, menos como un Ministro de Educación, que a un dirigente de un organismo no gubernamental y acepté, por así decirlo, ese reto yo no tengo prevenciones, pero quiero decirles que no me gusta esa manera de presentar un tema tan importante, cómo uno se acercaba al tema y ya era señalado como culpable y yo creo que de esa manera este tema llegó al país hace por lo menos dos décadas, como un tema preocupante, pero que no tenía una total receptividad y han sido necesarias etapas que le han causado muchos problemas al Estado colombiano, que le han generado en algunos casos una mala imagen, que han estigmatizado a funcionarios a integrantes de la Fuerza Pública y que han estigmatizado sin lugar a dudas a un país que trata de salir de tantos problemas conflictivos y se enfrenta a señalamientos y a comprensiones muchas veces retóricas, pero tiene mucho de realidad este tema, yo creo que es importante reconocer que al abordarlo estamos hablando de un tema que las condiciones para asegurar la convivencia ciudadana en el plano interno, sin lugar a dudas que lleva a la humanización de los conflictos armados y que también facilita, tal vez por los antecedentes de las relaciones internacionales, debemos reconocer que el tema de los Derechos Humanos ha llegado a convertirse en uno de los temas alrededor de los cuales se han construido verdaderas organizaciones delictivas y esto nos indica que no estamos ante un fenómeno aislado, sino que estamos ante uno de los fenómenos característicos de la criminalidad contemporánea, especialmente en Colombia, para dimensionar el problema, basta mencionar unas cifras muy sencillas:

Entre octubre de 1994 y octubre de 1995, debemos hablar de 33 masacres, con 201 víctimas, de 332 ejecuciones extrajudiciales, es decir, ajenas al conflicto armado, como se denominan y 50 desapariciones forzadas; la Fiscalía decidió enfrentar este tema para responder a los requerimientos de la administración de justicia internos, pero al mismo tiempo para mostrar que no existía una anarquía en el tratamiento del problema tal y como se juzgaba desde escenarios o desde organismos no gubernamentales y decidió crear una unidad nacional

de Derechos Humanos. Unidad que garantiza agilidad, la inmediatez en la atención de los asuntos adscritos a ella, evita riesgos para los funcionarios, se ha concebido con el criterio de no congestionar la unidad, en la medida en que no se le van a atribuir indistintamente procesos, sino siempre vamos a trabajar con cifras manejables de expedientes y que tienen vinculación a la Dirección Nacional de Fiscalías, es decir, armonizando, que esté perfectamente acorde con la estructura general de funcionamiento de la Fiscalía.

Uno de los temas más delicados es la selección de los casos adscritos a esta unidad, integrada por 25 fiscales, integrantes de la denominada justicia regional; nosotros quisimos entender a Colombia y la situación es muy compleja en donde coexisten los más variados factores de violencia, provenientes de muy diversos sectores y que no podíamos reducir el criterio de violación de Derechos Humanos tradicional, tal vez muy generalizado en la comunidad internacional, según la cual, la violación solo se atribuye a los agentes del Estado, ese principio no solamente lo mantuvimos en la teoría, sino que la estamos aplicando en la práctica, de tal manera que pueden darse en la violación de Derechos Humanos una serie, por lo menos cinco de esos factores, que se tienen en cuenta para la asignación de procesos: indudablemente el funcionario público que abusando de su investidura, participa en violación de derechos fundamentales, pero también está el caso de una persona que actúe al amparo, con la tolerancia de agentes del Estado.

Por ejemplo, una persona que ejecute un acto delictivo de los que configuran violación de los Derechos Humanos, porque un funcionario, un funcionario del cuerpo técnico, le facilite un arma a sabiendas que va a realizar un acto, esa persona no es funcionario público, pero también incurre en violación de los Derechos Humanos y hay procesos que se adelantan en esta unidad, atendiendo a este factor insurgente que desconoce las normas del Derecho Internacional Humanitario, hay un buen número de investigaciones de estas en la unidad que responde a este criterio de clasificación o de selección de casos, el integrante de cualquier forma de poder estatal, que al margen del poder legítimo establecido, intimide a la ciudadanía y precisamente afecte el disfrute de sus derechos y como es apenas en este caso, ustedes saben, caven todo tipo de organizaciones