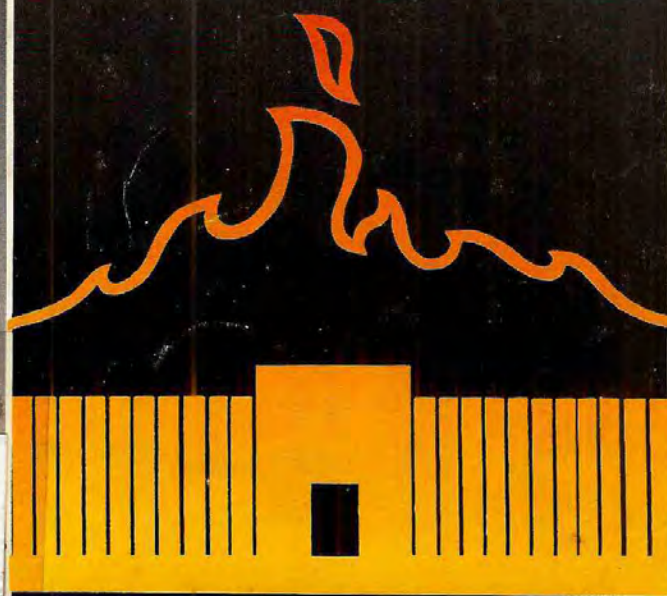


SISTEMA JUDICIAL Y DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA



COMISION ANDINA DE JURISTAS
SECCIONAL COLOMBIANA



SISTEMA JUDICIAL Y DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

Comisión Andina de Juristas
Seccional Colombiana



COMISION COLOMBIANA DE JURISTAS
GUSTAVO GALLON GIRALDO
DIRECTOR

SISTEMA JUDICIAL Y DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

Embudo de la...
trabajo de...

**Comisión Andina de Juristas
Seccional Colombiana**



COMISION COLOMBIANA DE JURISTAS

GUSTAVO GALLON GIRALDO
DIRECTOR

**SISTEMA JUDICIAL Y DERECHOS
HUMANOS EN COLOMBIA**

elaborado por Federico Andreu
bajo la dirección de Gustavo Gallón

Comisión Andina de Juristas
Seccional Colombiana



© 1990 Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana
Carrera 7ª N° 29-34
Apartado aéreo 58533
Bogotá, Colombia.

© 1990 Ecoe Ediciones Ltda
Calle 24 N° 13-15, Piso 3
Bogotá, Colombia.

® SISTEMA JUDICIAL Y DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

Primera edición elaborada por Federico Andreu bajo la dirección
de Gustavo Gallón. Rodrigo Uprimny colaboró en la elaboración de
la introducción a la Parte III y del Capítulo XIII.

Portada: Mónica Silva

Artes finales: Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana
Impreso por Editorial Presencia
Bogotá, 30 de abril de 1990

Editor: Carlos A. Marín.

Elaborada por Federico Andreu
bajo la dirección de Gustavo Gallón

tos todos esto

PRESENTACION

El presente libro busca fundamentalmente dos objetivos generales: Por una parte se ha escrito con el propósito de que sea una herramienta de trabajo y consulta de gran utilidad para muchos organismos nacionales e internacionales que trabajan en la promoción y defensa de los derechos humanos y estén interesados en conocer elementos básicos de la organización y situación de la justicia y los derechos humanos en Colombia.

Por otra parte esta publicación se enmarca dentro de los principios que alientan y dan sentido a las actividades propias de la Seccional Colombiana de la Comisión Andina de Juristas. La Comisión es un organismo no gubernamental que tiene como objetivos: la promoción de los instrumentos internacionales para la defensa y promoción de los derechos humanos y para la humanización del conflicto armado; la recolección de información, análisis y elaboración de documentos relacionados con la situación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el País; la intervención en los debates sociopolíticos nacionales relacionados con las políticas sobre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en Colombia y finalmente, están también dentro de sus objetivos, actividades de solidaridad con personas afectadas por violaciones a los derechos humanos y con instituciones y activistas de derechos humanos.

La vigencia de los derechos humanos en Colombia desafortunadamente parece ser solo un ideal, y un ideal que se muestra día tras día más esquivo. Sin embargo, como miembros de la Sociedad Colombiana no podemos menos de proclamar y reclamar por todos los medios posibles a nuestro alcance, que las normas reconocidas por la sociedad internacional para el respeto y protección de la dignidad de la persona humana, lleguen a ser el sólido fundamento y marco de las acciones estatales con respecto a nuestra sociedad.

La Comisión es consciente de los múltiples factores históricos colombianos que inciden en hacer más difícil el cumplimiento de los ideales propuestos por el derecho internacional de respeto a la persona humana. Son varios los protagonistas de nuestra historia actual cuya cuota de violencia es responsable de un alto número de asesinatos y atentados contra la vida y bienestar de los colombianos. Pero una cosa es la actitud y el accionar de quienes se colocan delictivamente al margen del Estado de Derecho y otra muy distinta la responsabilidad internacional que cabe al Estado de hacer uso de la fuerza física solamente cuando lo requiera el bien de los miembros de la sociedad y dentro de los límites y pautas permitidos por los derechos humanos; más aún, es obligación fundamental del Estado, planear y disponer todo su aparato estatal para que se genere y mantenga en la sociedad los requisitos fundamentales de justicia, equidad en el desarrollo económico y social, respeto por la pluralidad política e ideológica, efectiva y real participación de todos los estratos sociales en la cosa pública, requisitos todos estos que están a la base de la responsabilidad ante la comuni-

dad internacional que cabe al Estado por el respeto y promoción de los derechos humanos.

Sistema judicial y derechos humanos en Colombia, ha sido concebido por la Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana como una publicación inacabada, o dicho de otra manera, como una publicación que necesariamente se va repitiendo en forma periódica pues así lo exige la naturaleza de la realidad social que pretende analizar, que es la cambiante situación de la justicia y los derechos humanos en la sociedad colombiana. Inicialmente es propósito de la Comisión presentar a los lectores, año tras año, esta obra con los nuevos datos y cifras y con los nuevos enfoques y elementos de análisis que vayan exigiendo las circunstancias sociales del país. Esta primera presentación de la obra fué elaborada por Federico Andreu bajo la supervisión de Gustavo Gallón; Rodrigo Uprimny colaboró en la elaboración de la introducción a la Parte III y del Capítulo XIII. La edición del libro estuvo a cargo de Carlos A. Marin.

PROLOGO

La situación de la justicia en Colombia es crítica: su funcionamiento y respuesta a las demandas es baja y deficiente.

Desde la mitad de la década de los años 70, la inoperancia de la justicia ha venido siendo presentada, por los sectores dirigentes del país, como uno de los problemas centrales de la vida colombiana, principal factor de inseguridad y generador de "Justicia Privada". Sin embargo esta presentación, que de buenas a primeras parece lógica, encubre una situación más compleja, en donde el problema de la justicia, sin dejar de ser importante, se inscribe dentro de la crisis del sistema político colombiano, y en particular del Estado.

El surgimiento de nuevos fenómenos (gobierno Betancur y sus acuerdos de paz, la administración de Barco con su esquema gobierno oposición y su programa de paz...etc) el desgaste de los instrumentos tradicionales del régimen político, la obsolencia de los partidos liberal y social conservador y la aparición de nuevos actores políticos, la irrupción del narcotráfico en el escenario nacional, la agravación de la crisis económico-social y la pauperización de sectores cada vez mas amplios de la población, el prolongado e intermitente Estado de Excepción bajo cuya égida el ejecutivo se ha venido fortaleciendo, la generalización de la guerra civil, y el vertiginoso aumento de las violaciones de derechos humanos han imprimido una dinámica en estos últimos años que ha planteado, para las clases dirigentes la necesidad de readecuación del sistema político y de las nuevas circunstancias de la lucha política colombiana. Replanteamiento que pasa por la escogencia entre opciones políticas y que ha generado no pocas contradicciones en el seno del establecimiento. Dentro de ese orden de ideas se ha venido destacando una concepción autoritaria que ve en las soluciones represivas y militaristas la opción política por seguir. Ello no ha estado ausente en el debate sobre la justicia en Colombia y ha tenido honda repercusión en materia de derechos humanos.

Autoritarismo, violencia, derechos humanos y justicia son campos que se sobreponen, se cruzan e interrelacionan, de tal modo que al realizar un trabajo sobre justicia los demás temas deben ser incluidos de algún modo.

Dentro de ese orden de ideas, el presente trabajo pretende aportar una serie de elementos e informaciones sobre la situación de la justicia que ayuden al conocimiento de su estructura, funcionamiento y evolución, así como de su relación y papel dentro de esta confrontación de opciones políticas en torno a la conflictividad Colombiana. No se pretende hacer un análisis conceptual sobre el papel de la justicia y sus interrelaciones y articulaciones respecto de las tendencias y opciones de poder exis-

Prólogo

tentes y en pugna dentro del establecimiento y, muy especialmente, en el seno del aparato de estado: tan solo se busca suministrar elementos descriptivos, en su mayoría, y analíticos algunos, que coadyuven de algún modo a realizar este análisis y aporten a su debate. Se trata pues, de brindar una visión descriptiva lo más completa posible, sin la pretensión de agotarlo todo, y suscita del sistema judicial Colombiano, y muy especialmente del aparato penal, que permita dar al lector un marco general acerca de la situación de la justicia en Colombia, y muy especialmente lo que a ella respecta en materia de derechos humanos.

Para ello hemos dividido este trabajo en tres secciones. En la primera hemos tratado lo relacionado con la estructura, funcionamiento e integración del sistema judicial y, se han incluido algunos aspectos como los controles de constitucionalidad y legalidad, los procedimientos penales, la situación económica del poder judicial y la situación carcelaria.

Hemos querido darle un tratamiento especial a las jurisdicciones Penal Militar y de Orden Público así como al Ministerio Público y a la Policía Judicial, por considerar que han tenido un papel importante dentro de la problemática justicia, autoritarismo y derechos humanos.

Sin embargo no se incluyeron otros aspectos, igualmente importantes para dar un cuadro completo de la justicia, como la Carrera Judicial, organización y movimiento corporativo de los funcionarios judiciales, la integración social y económica de la Rama Jurisdiccional, etc. Estos temas se incluirán en una futura actualización de este trabajo.

La segunda sección está dedicada al fenómeno del narcotráfico. Se incluyó el tema en la presente investigación por cuanto en los últimos años se ha venido presentando como uno de los puntos críticos de la Administración de Justicia, por un lado, y porque ha constituido uno de los terrenos que, por sus implicaciones, ha generado o develado no pocas contradicciones existentes en el seno del Establecimiento en torno de la problemática de la justicia, por otro. Pero además, ha sido a nombre de la lucha antinarcótica que en los últimos años se han orquestado e impulsado distintas reformas de corte autoritario (Ley 2 de 1984 y Decreto 180 de 1988 o Estatuto Antiterrorista) que, antes que apuntar a reprimir el narcotráfico, están destinadas a darle un draconiano tratamiento judicial a la oposición política y social.

Por último, el tema del narcotráfico, ha sido incorporado por las esferas gubernamentales a su discurso sobre violencia, derechos humanos y responsabilidad estatal en estos campos.

Sin embargo, el tema del narcotráfico es complejo. Por ello hemos incluido en esta sección aspectos económicos, sociales y políticos de las drogas, y en especial del comportamiento del Estado y en especial de la

justicia. Mas que proponer un análisis sobre narcotráfico y justicia, lo que pretendemos es suministrar algunas de las coordenadas del problema que sirvan para realizar tal análisis. Hemos, si, querido resaltar la utilización con fines políticos del tema del narcotráfico en materia de justicia para fortalecer y legitimar tendencias autoritarias dentro del aparato estatal y respecto de las formas de control y dominación.

En la última sección se han reagrupado varios temas sobre *violencia, política y justicia* con particular énfasis en lo que respecta a la situación de derechos humanos. En un primer capítulo hemos traído a cuento una serie de datos sobre la actividad de la justicia, y como sus deficiencias (morosidad congestión etc.) han sido utilizadas políticamente por el establecimiento para justificar medidas que cada vez mas apuntalan una estructura y métodos autoritarios de ejercicio del poder y del control social. Así mismo, hemos dejado registrado, a grandes líneas, la situación en materia de derechos humanos así como la actividad estatal desplegada al respecto. Valga anotar que copiamos la mayor información fidedigna posible, haciendo énfasis en datos que procuren dar una idea de las tendencias de la represión en Colombia su evolución y sus actores, por encima de un tratamiento de la problemática. Por último, incluimos un capítulo sobre las relaciones entre ejecutivo y judicial, en punto al control de constitucionalidad realizado por la Corte Suprema de Justicia, y a la actividad jurisdiccional contencioso administrativa del Consejo de Estado, toda vez que en estos campos se han expresado con mayor nitidez las contradicciones políticas existentes.

Para la realización de esta investigación acudimos a distintas fuentes, tanto gubernamentales como no gubernamentales, procurando acopiar el máximo de información fidedigna. Sin embargo en algunos campos no se logró recolectar toda la información deseada, o, habiéndose recogido no toda era confiable. Tal vez esta dificultad fue mayor en materia de narcotráfico, donde, por el sello moralista predominante que existe, abundan los datos que limitan con el chisme, la invención y el mito. Se optó entonces por traer a cuenta solo aquella información que fuera, ya por su repetitividad en las diversas fuentes o por la calidad de estas, suficientemente confiable y veraz, aún a costa de sacrificar algunos datos. Sin duda en este campo, como en otros, hay mucho aún que hacer en materia de investigación de campo, lo cual arrojaría de seguro importante información que enriquecería los análisis que sobre narcotráfico se hace. En otros campos la dificultad residió, no en la calidad de la información, sino en su acceso, el cual, en algunos casos, se tornó en un imposible.

Aquí nuevamente el narcotráfico fue uno de los terrenos donde se palparon estos obstáculos. Pero también, en materia de jurisdicción penal militar nos encontramos con este tipo de obstáculos, legislación, documentos y materiales oficiales, en especial de la Presidencia de la República, la Consejería para los Derechos Humanos, de los Ministerios

Prólogo

de Justicia y Defensa, de la Procuraduría, y del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, constituyeron una de las fuentes principales de la presente investigación. Incluso, se utilizó material recogido en diferentes entrevistas, realizadas con otros propósitos, al Procurador General de la Nación, el Viceprocurador y el Director Nacional de Instrucción Criminal.

Otras de las fuentes que nutrieron, en forma sustancial, ésta investigación, fueron los documentos y publicaciones de las diversas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, en especial de la Asociación de Familiares de Detenidos - Desaparecidos - ASFADES, El Comité de Solidaridad con los Presos Políticos - CSPP, CINEP, el Colectivo de Abogados *José Alvear Restrepo* y La Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz. Así mismo, junto a estas fuentes, es importante anotar el papel desempeñado por el archivo de la Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, sin el cual no se hubiera podido adelantar ésta investigación.

Por último las dos últimas fuentes de las cuales también se alimentó este trabajo fueron: El seguimiento de prensa y la literatura especializada para algunos temas.

Este trabajo cubre el sistema judicial existente hasta mediados de abril de 1989. Desde ésta fecha se han introducido no pocos cambios: La expedición de un nuevo Código de Justicia Penal Militar (Decreto Ley 2550/88); sendos regímenes disciplinarios para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; decretos complementarios de la Jurisdicción de Orden Público (D. 1194, 1857 y los siguientes de 1989); una reforma al Código de Procedimiento Penal (decreto 1861/89); nuevas normas sobre extradición (decreto 1860/89); y creación de organismos, Comisión Asesora y Cuerpo de Elite, en materia militar. Sin embargo el grueso de la estructura del sistema judicial, su funcionamiento y procedimientos, siguen vigentes y sustancialmente no han sido modificados.

Antes por lo contrario. Creemos que muchas de las innovaciones vienen a confirmar las hipótesis sobre las tendencias existentes en el sistema judicial, que hemos señalado a lo largo de la presente investigación. Así por ejemplo, en materia de jurisdicción de Orden Público, los decretos No. 1857, aumentando las penas para delitos políticos, 1859, ampliando el término de incomunicación para las personas capturadas por Policía Judicial, y 1863, facultando a jueces de Instrucción Penal Militar para practicar registros, confirman su naturaleza autoritaria y su finalidad de jurisdicción altamente politizada para el tratamiento de la oposición Política y Social. Otro ejemplo lo constituye la reforma al Procedimiento Penal que le sustrajo a la Corte Suprema de Justicia la facultad de dirimir los conflictos de competencia entre la Justicia Penal Ordinaria y las Jurisdicciones especiales (art. 38, decreto 1861/89), cuando ésta corporación venía haciendo una interpretación

Sistema judicial y derechos humanos en Colombia

restrictiva del Fuero Militar, reasignándosela al Tribunal Disciplinario, Corporación que en tiempos anteriores, ha mantenido una interpretación amplia al respecto del ámbito de jurisdicción de los Tribunales Castrenses con la tesis de que con los militares se encuentran 24 horas al servicio de la Nación.

Esperamos con este trabajo contribuir al conocimiento del sistema judicial colombiano, y, ser de alguna utilidad para aquellas personas que tengan a bien soportar su lectura.

PRIMERA PARTE

LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

La estructura de la rama jurisdiccional ha estado sujeta a no pocas modificaciones en los pasados años. Sin embargo en los últimos años se ha venido planteando el debate sobre la necesidad de su reforma, y se han dado los primeros pasos: el nuevo Código de Procedimiento Penal, la creación del Cuerpo Técnico de Policía, la Carrera Judicial, la creación de la Jurisdicción de Orden Público. 1988 fue, tal vez, el año de mayor inestabilidad y cambios en materia de Justicia. El año 89 augura seguir por el mismo sendero más aún si se tienen en cuenta las reformas introducidas a la administración de justicia con la Reforma Constitucional.

Describir la administración de justicia en Colombia resulta paradójicamente difícil. La profusión de normas, a veces contradictorias, los permanentes cambios de competencia, la creación de nuevas instancias judiciales, hacen complejo el sistema judicial colombiano y dificultan su comprensión.

Sin embargo, se puede afirmar que la rama jurisdiccional está conformada por tres tipos de jurisdicciones: la Disciplinaria, la Ordinaria y la Especial. Esta última está integrada por las jurisdicciones de lo contencioso administrativo; penal aduanera; de menores; y la penal militar. En conjunto es llamada, por algunos autores, *jurisdicción especial*, toda vez que es ejercida por tribunales y jueces distintos a la Corte Suprema de Justicia, tribunales superiores de distrito judicial, jueces superiores, etc. Sin embargo, esta clasificación doctrinaria no es del todo aceptada y presenta varios defectos. Desde 1988 existe, además la jurisdicción de orden público. Aunque respecto de esta, existen dos tesis a saber: una según la cual esta jurisdicción de orden público constituye una jurisdicción especializada; y otra según la cual, el Tribunal y los jueces de orden público no constituyen de por sí una jurisdicción especializada, sino una rama especial dentro de la jurisdicción ordinaria. Completa el cuadro del sistema judicial el Ministerio Público como órgano de colaboración y vigilancia de la rama, y la Policía Judicial, en cuanto órgano auxiliar de la justicia penal.

CAPITULO I

JURISDICCION DISCIPLINARIA

A su cabeza está el Tribunal Disciplinario, llamado también *Supercorte* en el lenguaje corriente, compuesto por 4 Magistrados elegidos por el Congreso (2 por el Senado y 2 por la Cámara de Representantes) de ternas presentadas por el presidente de la República, para periodos de 5 años. A sus integrantes se les exigen los mismos requisitos que para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 2 ley 20 de 1972).

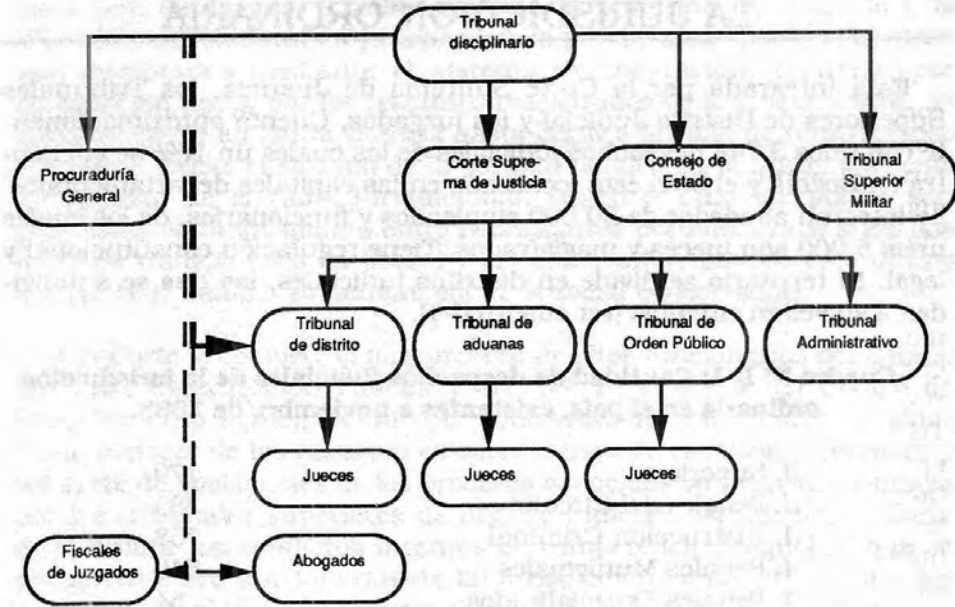
La *Supercorte* se caracteriza por su función esencialmente disciplinaria: conocer en única instancia de las faltas disciplinarias en que incurrir magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Superior Militar, Consejeros de Estado, fiscales ante el Consejo de Estado y Tribunales y el Procurador General de la Nación, en el ejercicio de su cargo (decretos 250 de 1972, 1660 de 1978 y 444 de 1988). En segunda instancia, le compete conocer de los procesos contra abogados por faltas a la ética en el ejercicio de la profesión (decreto 196 de 1971), como también de las faltas disciplinarias en que incurrir en el ejercicio de su cargo los procuradores delegados y regionales y los fiscales de juzgados.

Sin embargo, la función disciplinaria se encuentra bastante diluida en el resto del aparato judicial (ver cuadro I-1). Es así como le corresponde a la Corte Suprema de Justicia conocer en única instancia de los procesos disciplinarios adelantados contra los magistrados de Tribunales Superiores de Distritos, de Aduanas y de Orden Público, y en segunda instancia de aquellos resueltos en primera instancia por éstos. A su vez los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, de Aduanas y de Orden Público conocen en única instancia de los procesos adelantados contra jueces cuyo nombramiento les compete y en primera instancia de los procesos seguidos contra abogados por faltas a la ética en el ejercicio de la profesión.

Por otro lado, le compete al Consejo de Estado conocer en única instancia de los procesos disciplinarios adelantados contra los magistrados de los Tribunales Administrativos.

La *Supercorte* debe también dirimir los conflictos de competencia entre distintas jurisdicciones. Pero con la expedición y entrada en vigencia desde el 1 de julio de 1987 del nuevo Código de Procedimiento Penal -decreto No. 50- actualmente le corresponde a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia dirimir los conflictos de competencia que se presenten entre la Jurisdicción Penal Ordinaria y una especial (Penal Aduanera, Penal Militar y de Orden Público).

Cuadro N° I-1: Organigrama de la jurisdicción disciplinaria



----- En segunda instancia

----- En primera instancia

----- En única instancia

CAPITULO II

LA JURISDICCION ORDINARIA

Está integrada por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y los juzgados. Cuenta aproximadamente con unos 3.744 despachos judiciales de los cuales un 10% se encuentra en Bogotá y el 50% está localizado en las capitales departamentales. La integran alrededor de 20.000 empleados y funcionarios, de los cuales unos 5.000 son jueces y magistrados. Tiene regulación constitucional y legal. El territorio se divide en distritos judiciales, los que se subdividen a su vez en circuitos (ver cuadro II-1).

Cuadro N° II-1: Cantidad de despachos judiciales de la jurisdicción ordinaria en el país, existentes a noviembre de 1988.

J. Superiores	179
J. Penales del Circuito .	382
J. Instrucción Criminal	758
J. Penales Municipales .	540
J. Penales Especializados .	54
J. Laborales del Circuito	121
J. Civiles del Circuito	252
J. Civiles Municipales .	407
J. Promiscuos Civiles	172
J. Promiscuos Municipales	859
J. Territoriales	20
TOTAL	3.744

Nota: No se incluyen aquí los Juzgados de Orden Público.

Fuente: Departamento Nacional de Estadística -DANE- *Directorio de Organismos del Sector Justicia* - 1982, hasta 1982; y con base en Diarios Oficiales hasta 1988.

1.- La Corte Suprema de Justicia

Constituye la cabeza del poder judicial. Está dividida en 5 salas: (Sala plena, sala penal, sala civil, sala laboral y sala constitucional) y conformada por 24 magistrados.

Para ser Magistrado se requiere: ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años, ser abogado titulado y

haber sido magistrado de la Corte o de Tribunal Superior de Distrito Judicial por lo menos 4 años, o procurador general de la nación, consejero de Estado, o haber ejercido la profesión de abogado o la docencia universitaria en jurisprudencia por 10 años. Los magistrados son nombrados mediante el sistema de cooptación, es decir, por designación hecha por los restantes magistrados de la misma Corte. El cargo se ejerce en forma vitalicia hasta llegar a la edad de retiro forzoso (65 años). Existe el sistema de la paridad política en la Corte, así como en el resto de la rama jurisdiccional, según el cual las plazas son repartidas equitativamente entre funcionarios pertenecientes a los dos partidos tradicionales (el liberal y el conservador, partido este último que en 1987 cambió su nombre por el de social-conservador).

A la Corte le compete el juzgamiento de altos funcionarios del Estado (art. 151 Constitución Política y art. 68, incs. 8 y 9 del Código de Procedimiento Penal); definir las controversias sobre constitucionalidad; conocer de los recursos extraordinarios de casación y revisión; y ser corte de apelaciones de los procesos conocidos en primera instancia por los tribunales superiores de distrito judicial. Así mismo, la Corte debe dirimir los conflictos internos de competencia y aquellos que se presenten entre funcionarios de la Jurisdicción Penal Ordinaria y los de una especial (Penal Aduanera, Penal Militar y de Orden Público).

2.- Tribunales Superiores de Distrito Judicial

Son la cabeza de cada uno de los 27 distritos judiciales en que se encuentra dividido el territorio nacional. Aunque el número de magistrados varía de distrito a distrito, todos están conformados por 4 salas (penal, civil, laboral, disciplinaria). Son tribunal de apelación de los procesos conocidos en primera instancia por los jueces superiores, de circuito y de Instrucción Criminal; tienen funciones disciplinarias, y son juez de primera instancia tanto en procesos civiles, como penales y laborales.

Los magistrados de los tribunales son nombrados por la Corte Suprema de Justicia para períodos de 4 años. La Constitución establece los requisitos para ser magistrado (ser colombiano de nacimiento en ejercicio de la ciudadanía; 30 años de edad; haber ejercido por corto tiempo determinados cargos dentro de la rama jurisdiccional o el ministerio público, etc.: art. 155).

3.- Juzgados Superiores

Son jueces penales que conocen de los delitos considerados de mayor entidad, y aquellos que se adelanten contra sacerdotes o eclesiásticos y contra alcaldes por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones o en razón de ellas. En virtud del decreto 182 de 1988, le corresponde también a los Juzgados Superiores conocer del recurso de Habeas Corpus, cuando se traten de delitos de narcotráfico o de los contemplados en el decreto 180 de 1988.

Su número varía según los distritos judiciales, y son nombrados por el tribunal superior respectivo para períodos de 2 años. Los requisitos para ser juez superior están contemplados en la Constitución (art. 157).

4.- Juzgados de Circuito

El distrito judicial está dividido en varios circuitos. Según la competencia asignada hay jueces penales del circuito, civiles del circuito y laborales del circuito. También existen, en algunas partes, unos pocos jueces promiscuos del circuito, que desempeñan indistintamente funciones en lo civil, lo laboral y lo penal.

Son nombrados por el Tribunal Superior del respectivo distrito judicial, para períodos de dos años, y se les exigen los mismos requisitos que para ocupar el cargo de Juez Superior, según la Constitución Política.

Tienen competencia para decidir en primera instancia determinados asuntos, y para resolver en segunda instancia las apelaciones de los fallos proferidos por los jueces municipales.

Los jueces civiles del circuito conocen también de contiendas laborales, cuando en el lugar no funcione ningún juzgado laboral del circuito.

5.- Juzgados Municipales.

Estos despachos judiciales pueden ser: civiles, penales o promiscuos, y debe existir por lo menos uno en cada municipio colombiano. Conocen de aquellos asuntos de menor importancia, según el Código de Procedimiento respectivo. Los jueces municipales son nombrados por el respectivo Tribunal Superior de Distrito Judicial para períodos de 2 años, y se exige que para ocupar el cargo se tenga la condición de colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y abogado titulado (art. 158 Constitución).

Frecuentemente estos cargos son desempeñados temporalmente por egresados de las facultades de derecho que están cumpliendo con el requisito del año de judicatura.

6.-Juzgados Territoriales. (Decretos 528/64, 900/69 y 901/69)

Estos despachos judiciales operan en intendencias y comisarías y su competencia territorial es asignada en cada caso por el tribunal superior. Un juzgado territorial puede llegar a abarcar varios municipios a la vez, caso en el cual se le considera *ambulante*.

Son equivalentes a los jueces municipales, y son designados para períodos de dos años por el tribunal superior del respectivo distrito judicial.

7.- Jueces de Instrucción Criminal

Aunque los magistrados de las salas penales de la Corte y de los Tribunales Superiores, así como los jueces superiores, penales del circuito y penales municipales, son funcionarios de instrucción de las causas criminales, solo los jueces de instrucción criminal tienen como función exclusiva la de instruir los sumarios. Sin embargo, a pesar de que en principio los Jueces de Instrucción Criminal no pueden fallar las causas, actualmente 15 de estos despachos tienen competencia exclusiva para investigar y fallar de los delitos de extorsión y secuestro extorsivo (decreto 2829/84 y 1197/87). Con el Código de Procedimiento Penal expedido en 1987, los Jueces de Instrucción Criminal adquirieron la facultad, además de investigar, de calificar los sumarios de los procesos por los delitos de competencia de los Jueces de Circuito y Superiores (art. 73).

Estos jueces son nombrados por el tribunal superior del respectivo distrito para períodos de dos años, entre el personal especializado en materias penales y criminología, y se les exigen los mismos requisitos de los jueces de circuito. Pero dependen administrativamente de la Dirección Nacional de Instrucción Criminal y de sus seccionales. Estos jueces pueden ser *radicados* o *ambulantes* los primeros tienen competencia sobre una determinada área geográfica, y los segundos son asignados directamente por las direcciones seccionales de instrucción criminal para llevar a cabo determinadas investigaciones, sin limitación territorial.

Su función es la de iniciar y adelantar la investigación de los procesos de competencia de los jueces superiores o penales del circuito, así como cumplir con las comisiones que les encarguen la Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores y los jueces superiores y del circuito. Actualmente existen jueces de instrucción especializados (Decreto 1202/87) para que investiguen únicamente ciertos delitos, y jueces de instrucción criminal permanentes, encargados de iniciar las investigaciones tan pronto reciban noticia del delito.

8.- Jueces Especializados

Son jueces penales que conocen únicamente de ciertos delitos, por razón de la materia. Son competentes tanto para instruir como para fallar las causas. Son nombrados por el tribunal superior para períodos de dos años, y equivalen jerárquicamente a los jueces del circuito.

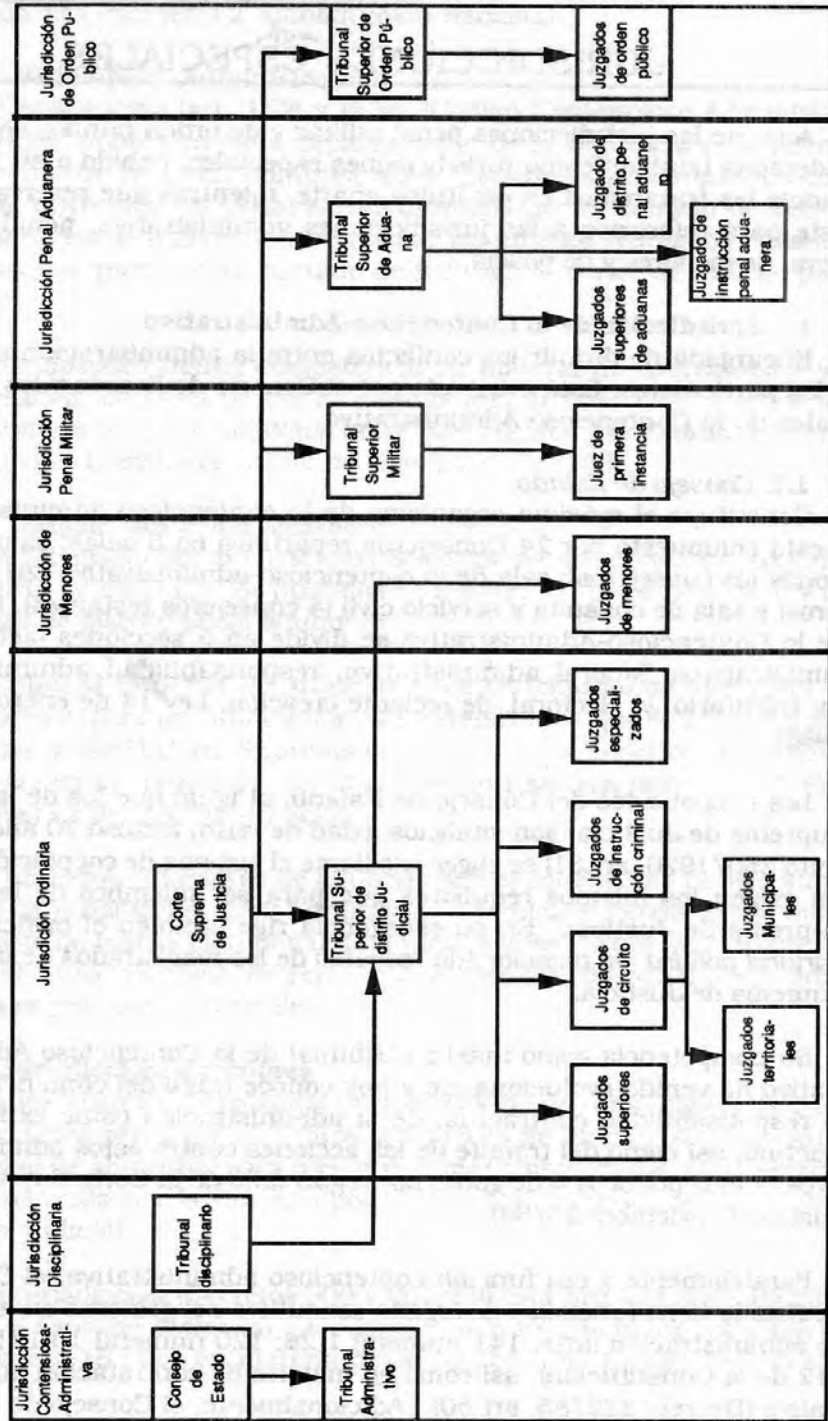
La ley 2a. de 1984 creó 200 cargos para jueces especializados, pero hasta el momento se han designado unos 60 (Decretos 1806/85 y 466/87). Inicialmente estos juzgados fueron creados para conocer de los delitos de secuestro extorsivo, extorsión, terrorismo y conexos (art. 12 de la ley 2/84). Sin embargo su competencia ha sufrido múltiples modificaciones en los años siguientes. En 1987, se les asignó competen-

cia en materia de narcotráfico (decretos 468 y 1203), así como de porte ilegal de armas (decreto 1204). Al crearse la Jurisdicción Especial de Orden Público y con la expedición del Estatuto Antiterrorista, la competencia de los jueces especializados se modificó y entrecruzó con las de los Jueces de Orden Público, a tal punto que se presentaron graves problemas en torno de que autoridad era la competente para conocer de determinados delitos. La anterior situación se veía agravada por la circunstancia de que hasta septiembre de 1988 sólo existían 10 Jueces de Orden Público para todo el país.

Con la expedición de los decretos 333, 474 y 1582 de 1988, el Gobierno quiso poner coto a la anterior situación delimitando la competencia de los jueces especializados al conocimiento de los delitos de narcotráfico (ley 30/86, decretos 1806/85 y 468/87), secuestro (arts. 268 y 269 del Código Penal y 22 del decreto 180/88) y extorsión (art. 335 del Código Penal con excepción del evento del art. 25 del decreto 180/88).

Así mismo los Juzgados Especializados conservaron su competencia para seguir tramitando los procesos (terrorismo, porte ilegal de armas, etc.) que acorde a la Ley 2 /84 y con anterioridad a la expedición del decreto 474/88 (Art.24) venían conociendo. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, al resolver una colisión de competencia entre la jurisdicción de orden público y jueces especializados, consideró que con la expedición del decreto 2490 de 1988, estos últimos habían quedado sin competencia para conocer de delitos de terrorismo, porte ilegal de armas, etc., pues el carácter procesal de esta norma dejaba sin efecto el artículo 24 del decreto 474 de ese mismo año (Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, Colisión de competencias No. 3503, Magistrado ponente Dr. Guillermo Dávila M., diciembre 6 de 1988). De acuerdo con el anterior pronunciamiento judicial, la competencia de los Juzgados Especializados se circunscribiría, entonces, a conocer de los delitos por tráfico de estupefacientes.

Cuadro Nº II-2: Organigrama de la Rama Jurisdiccional Colombiana



CAPITULO III

JURISDICCIONES ESPECIALES

Aunque las jurisdicciones penal militar y de orden público son consideradas también como jurisdicciones especiales, debido a su importancia las trataremos en capítulos aparte, mientras que reservaremos este para referirnos a las jurisdicciones administrativa, penal-aduanera, de menores y de policía.

1.- **Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo**

Encargada de dirimir los conflictos entre la administración pública y los particulares. Está integrada por el Consejo de Estado y los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

1.1.-*Consejo de Estado.*

Constituye el máximo organismo de lo contencioso administrativo y está compuesto por 24 Consejeros repartidos en 3 salas: sala plena (todos los consejeros); sala de lo contencioso-administrativo (20 consejeros) y sala de consulta y servicio civil (4 consejeros restantes). La sala de lo Contencioso-Administrativo se divide en 5 secciones (actos administrativos; laboral administrativo, responsabilidad administrativa; tributario; y, electoral, de reciente creación. Ley 14 de enero 25 de 1988).

Los magistrados del Consejo de Estado, al igual que los de la Corte Suprema de Justicia, son vitalicios (edad de retiro forzoso 70 años: Decreto 250/1970, art.31) se eligen mediante el sistema de cooptación, y se les exigen los mismos requisitos que para ser miembro de la Corte Suprema de Justicia. En su escogencia rige también el principio de *paridad política* ya mencionado respecto de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Su competencia como máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo ha venido evolucionando y hoy conoce tanto del contencioso de la responsabilidad contractual de la administración como extra-contractual, así como del trámite de las acciones contra actos administrativos, y aún políticos o de gobierno, según fallo de la Corte Suprema de Justicia (Noviembre 15/84).

Paralelamente a esa función contencioso administrativa, el Consejo de Estado tiene funciones de órgano consultivo del gobierno en asuntos de administración (arts. 141 numeral 1;28; 120 numeral 10;121;122 y 212 de la Constitución), así como en materia de contratación administrativa (Decreto 222/85, art 50). Adicionalmente, el Consejo de Estado tiene una función legislativa, toda vez que debe preparar proyectos de

ley y códigos y proponer reformas en todos los ramos de la legislación. (artículo 141, numeral 2, Constitución Nacional).

1.2.-Tribunales Administrativos

La Constitución (art. 159) y la ley (Código Contencioso Administrativo art.86) prevén en cada departamento de la república el funcionamiento de un Tribunal Administrativo. Los magistrados que los conforman, cuyo número varía, son nombrados por el Consejo de Estado para periodos de 4 años, y deben llenar los mismos requisitos constitucionales que para ser magistrado de tribunal superior de distrito judicial.

Los tribunales tienen competencia en materia de contratación administrativa, conocen de las demandas instauradas contra actos administrativos y de los conflictos entre particulares y el Estado, según lo indicado por la ley (Decretos 01 de 1984 y 222 de 1983).

2.- Jurisdicción Penal Aduanera.

Está integrada por un Tribunal Superior de Aduanas, los juzgados superiores de aduanas, los juzgados de instrucción penal aduanera y los juzgados de distrito penal aduanero.

El Tribunal Superior de Aduanas hace de tribunal de apelación en los procesos penales aduaneros. Los Magistrados que lo integran son nombrados por la Corte Suprema de Justicia para periodos de 4 años y se les exigen los mismos requisitos que para ser Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial.

Los juzgados superiores de aduanas son el equivalente al juez superior de la jurisdicción penal ordinaria. Idéntica simetría existe entre los jueces de instrucción penal de aduanas y los jueces de instrucción criminal. Otro tanto sucede con los jueces de distrito penal aduanero y los jueces penales municipales.

3.- Jurisdicción de menores

Algunos autores la consideran una *especie de rama especial de las jurisdicciones penal y civil*¹ pues son jueces de única instancia (salvo en el caso de alimentos para menor o mujer embarazada), cuya sentencia es revisada por la Corte, o por el Tribunal Superior del respectivo distrito judicial.

Esta jurisdicción (Decretos 900 y 901/69) está prevista para aquellos delitos y asuntos civiles en los cuales estén involucrados menores de edad (hasta 16 años en materia penal -art.574 del Código de Procedi-

¹Devís Echandía, "Teoría del proceso", pág 93.

miento Penal- y hasta 18 en las restantes) y por tal razón se requiera un procedimiento especial. Existen jueces de menores civiles, penales y promiscuos. Son nombrados para períodos de 2 años por el tribunal superior de distrito y deben llenar los mismos requisitos exigidos para ser juez de circuito, adicionándose la calidad de ser padre o madre de familia de hogar estable.

Su territorio de jurisdicción puede ser más amplio que el del circuito: generalmente corresponde al de distrito.

4.- Alcaldes e inspectores de policía.

Estos funcionarios tenían competencia para conocer de algunas contravenciones y delitos. La ley 2a. de 1984 dio competencia a las autoridades de policía para conocer de los delitos de lesiones personales cuando la incapacidad no excediera de 30 días, y para los delitos contra el patrimonio cuya cuantía no excediera los 30.000 pesos. Esta ley 2a. fue declarada inconstitucional por la Corte en 1985, trasladándose tal conocimiento a los jueces penales municipales, con lo cual estas autoridades perdieron total competencia en materia jurisdiccional.

CAPITULO IV

JURISDICCION PENAL MILITAR

La jurisdicción Penal Militar se encuentra regulada y organizada por el Código de Justicia Penal Militar, decreto 250 de 1958, y tiene sustento constitucional en el art. 170 de la Carta Política.

El 11 de diciembre de 1987, a solicitud del entonces Ministro de Defensa, General Samudio Molina, el Congreso le dió mediante la ley 53, facultades extraordinarias en el Ejecutivo para la expedición de un nuevo Código de Justicia Penal Militar y la reestructuración de la Jurisdicción castrense, el gobierno integró, para el efecto, una comisión. (Decreto 152 de 1988). El 12 de diciembre de 1988, el gobierno expidió el *Nuevo Código Penal Militar* mediante el decreto ley 2550. El nuevo código guarda en líneas generales los lineamientos del Decreto 250 de 1958. Este capítulo describe la jurisdicción castrense a partir del viejo Código Penal Militar, o decreto 250 de 1958, toda vez que este estará vigente hasta junio de 1989 cuando entrará en vigencia el decreto 2550 de 1988.

1.- Alcances del Fuero Militar

La Constitución Nacional prevé un fuero especial para los militares en servicio activo por delitos cometidos en relación con el servicio mismo, (art. 170).

Este fuero militar se encuentra ampliado a través del Código de Justicia Penal Militar (D.250/58) a los militares en reserva o en retiro por delitos que infringen la disciplina militar, a los prisioneros de guerra y espías, y a los militares extranjeros al servicio de las Fuerzas Armadas. Así mismo este fuero cobija a los miembros de la Policía Nacional (art. 8 y 9 del decreto 2347 de 1971). Su régimen jurídico está regulado por el Código de Justicia Penal Militar (decreto 250 de 1958).

El Código de Justicia Penal Militar establece que además de los *delitos militares*, los Tribunales Castrenses conocen de los delitos comunes cometidos por militares en servicio activo o por civiles al servicio de las Fuerzas Armadas en tiempo de guerra, conflicto armado o turbación del orden público o conmoción interior (art. 308, inc. 2, del decreto 250/58). Esta norma, que ha sido el pilar jurídico para que los miembros de las Fuerzas Armadas implicados en violaciones de derechos humanos sean procesados ante Tribunales Castrenses, fue declarada exequible por la Corte Suprema de Justicia el 4 de octubre de 1971, Sin embargo su interpretación ha tenido distintos alcances, y ha sido escenario de expresión de la lucha y el debate entre las diferentes concepciones políticas existentes en el aparato estatal colombiano.

El Tribunal Disciplinario, que hasta julio de 1987 dirimía los conflictos de competencia entre la Justicia Penal Militar y la ordinaria, consagró una interpretación amplia del art. 308, inc. 2, y de este fuero especial al considerar en 1983 que los delitos comunes cometidos por militares en servicio activo, o por civiles al servicio de las Fuerzas Armadas, eran de competencia de los tribunales castrenses. Así lo expresó con motivo de las denuncias formuladas por la Procuraduría General de la Nación en relación con el M.A.S. ¹ *Aun cuando los dos (militares) al momento de cometer las infracciones no hubiesen estado prestando tarea alguna en particular, puesto que, como es criterio de este tribunal, los militares en servicio activo están prestando su servicio permanentemente...*². Con este argumento, la Supercorte trasladaba a los tribunales castrenses el juzgamiento de dos militares (entre los cuales estaba el comandante del Batallón *Patriotas* de Honda, Tolima, teniente coronel Alvaro Hernán Velandia) acusados de múltiples asesinatos y actividades paramilitares por el entonces procurador general de la Nación, Carlos Jiménez Gómez. La Corte Suprema de Justicia, sala penal, desde julio de 1987 (decreto No. 50) al adquirir la competencia para dirimir los conflictos entre los jueces ordinarios y los castrenses, ha dado una interpretación restrictiva del inc. 2 del art. 308. En varias decisiones sobre colisión de competencia de la Corte ha afirmado que *para aquellos militares que delinquen en condiciones ajenas al servicio, procede el juzgamiento por la Justicia Ordinaria* (providencia de octubre 11/88, sala penal), y ha limitado el conocimiento de los delitos comunes por los jueces castrenses a los eventos donde son cometidos o durante actos propios del servicio, los cuales según la misma corporación judicial están estrictamente delimitados en el *Reglamento de Guarnición de las Fuerzas Armadas* y los regímenes disciplinarios de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Sin embargo esta interpretación restrictiva del fuero militar, y del acto de servicio, no es generalizada, predominando aún, tanto en los medios judiciales civiles, como castrenses, la tesis del Tribunal Disciplinario. Esta situación adquiere mayor relieve cuando se tratan de casos de homicidio, torturas y desapariciones de índole política cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas.

En todo caso, actualmente hay miembros de las Fuerzas armadas procesados por jueces ordinarios. Los pocos casos que se conocen, son por delitos comunes, lesiones y homicidios en riñas; extorsión; narcotráfico y secuestro extorsivo ³.

¹Sobre el M.A.S. véase Capítulo XIX, página 237.

²Fallo de mayo 20 de 1983, del tribunal disciplinario, mag. pte. Gabriel Sonmy Londoño Jaramillo, en *Justicia Penal Militar - Jurisprudencia*, Ministerio de Defensa Nacional, No. 6, 1983, Bogotá, pág. 21.

³*El Espectador*, noviembre 10 de 1988, pág. 11-A, así como varios autos de Colisión de Competencia, proferidos por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia durante 1988.

2.- Estructura

La estructura básica de esta jurisdicción la componen: el Tribunal Superior Militar, los jueces de primera instancia, los presidentes de los consejos de guerra y los funcionarios de instrucción penal militar (ver cuadro IV-1).

Cuadro N° IV-1: Períodos de Estado de Sitio a partir de 1958.

Presidencia	Territorio	Iniciación	Terminación
Mariano Ospina Pérez			
Laureano Gómez			
Gustavo Rojas Pinilla			
Junta militar de gobierno			
Alberto Lleras	Todo el país	9-XI-58	27-VIII-58
Alberto Lleras	Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle	27-VIII-58	3-XII-58
Alberto Lleras	Todo el país	3-XII-58	12-I-59
Alberto Lleras	Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle	12-I-59	8-X-60
Alberto Lleras	Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle y 11 municipios de Santander	8-X-60	11-X-61
Alberto Lleras	Todo el país	11-X-61	1-I-62
Alberto Lleras Camargo y Guillermo León Valencia	Levantamiento total	1-I-62	23-V-63
Guillermo León Valencia	Zona petrolera de Barrancabermeja, Puerto Wilches, Lebrija y San Vicente	23-V-63	30-V-63
Guillermo León Valencia	Levantamiento total	30-V-63	21-V-65
Guillermo León Valencia-Carlos Lleras	Todo el país	21-V-65	16-XII-68

Jurisdicción penal militar

Carlos Lleras	Levantamiento total	16-XII-68	9-X-69
Carlos Lleras	Valle del Cauca	9-X-69	21-IV-70
Carlos Lleras	Todo el país	21-IV-70	15-V-70
Carlos Lleras	Valle del Cauca	15-V-70	19-VII-70
Carlos Lleras y Misael Pastrana	Todo el país	19-VII-70	13-XI-70
Misael Pastrana	Valle del Cauca	13-XI-70	17-XI-70
Misael Pastrana	Levantamiento total	17-XI-70	26-II-71
Misael Pastrana	Todo el país	26-II-71	29-XII-73
Misael Pastrana y Alfonso López	Levantamiento total	29-XII-73	12-VI-75
Alfonso López M.	Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca	12-VI-75	26-VI-75
Alfonso López M.	Todo el país	26-VI-75	22-VI-76
Alfonso López M.	Levantamiento total	22-VI-76	7-X-76
Alfonso López M. y Julio C. Turbay	Todo el país	7-X-76	12-VI-82
Julio C. Turbay y Belisario Betancur	Levantamiento total	12-VI-82	14-III-84
Belisario Betancur	Caquetá, Huila Meta y Cauca	14-III-84	1-IV-84
Belisario Betancur y Virgilio Barco	Todo el país	1-IV-84	

(El estado de sitio declarado por el gobierno de Belisario Betancur, por medio del decreto 1038 del primero de mayo de 1984, a raíz del asesinato del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, sigue vigente bajo el gobierno de Virgilio Barco).

Fuentes: Gustavo Gallón Giraldo, *Quince Años de Estado de Sitio en Colombia: 1958-1978*, Bogotá 1979, ed. América Latina, págs. 27 y 28; y con base en Diarios Oficiales, desde 1978 hasta 1989.

A la Corte Suprema de Justicia le competen, dentro de esta jurisdicción, las funciones de corte de casación, de revisión y de apelación de

los fallos de primera instancia dictados por el Tribunal Superior Militar.

a.- Tribunal Superior Militar

El Tribunal Superior Militar está compuesto por quince magistrados y por el Comandante General de las Fuerzas Armadas, quien preside la corporación. Los magistrados son nombrados por el Gobierno Nacional para períodos de cinco años y deben, entre otros requisitos, ser oficiales de las fuerzas armadas con título de abogado, o haber sido magistrado o fiscal del Tribunal Superior Militar, o auditor superior o auditor principal de guerra por dos años. Internamente está organizado en 5 salas de decisión cada una de ellas compuesta por 3 magistrados.

El tribunal conoce en primera instancia de los procesos adelantados contra jueces de instrucción penal militar y auditores de guerra, y constituye el tribunal de apelaciones de los procesos fallados en primera instancia por las autoridades de la justicia penal militar.

b.- Juez de primera instancia y Presidentes de Consejos de Guerra

La función de juez de primera instancia es desempeñada por el superior jerárquico dentro de la línea de mando militar, dentro de cada cuerpo armado (ejército, marina, Fuerza Aérea, Policía Nacional) y a su vez dentro de cada institución (división, brigada, etc). Para el juzgamiento de civiles, generalmente, los decretos legislativos, otorgando tal atribución, venían radicando la función de juez de primera instancia en los comandantes de brigada, fuerza naval o base aérea. Actualmente los militares no pueden juzgar civiles, por un fallo de inconstitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia⁴. Los jueces de primera instancia están asesorados de Auditores de Guerra, cuyos conceptos no obligan al funcionario judicial. Si a los auditores de guerra se les exige la condición de abogados, tal requisito no es necesario para los jueces de primera instancia. Respecto de los Presidentes de los Consejos de Guerra, sus condiciones se explican más adelante en el aparte relativo a procedimientos.

c.- Jueces de instrucción penal militar.

Las funciones de juez de instrucción penal militar consisten en *establecer la comisión de los delitos, descubrir sus autores y determinar sus responsabilidades*. Tales funciones pueden ser desempeñadas además por oficiales nombrados por el juez de primera instancia, funcionarios pertenecientes a la justicia ordinaria en casos especiales, y por designación del ministro de Justicia a solicitud del comandante general de las fuerzas armadas, y los auditores de guerra por encargo del Ministro de Defensa o del juez de primera instancia.

⁴Al respecto, véase en esta misma parte capítulo 4 numeral 4

Según el Tribunal Superior existen 131 juzgados de Instrucción Penal Militar, de los cuales 68 están adscritos al Ejército, 9 a la Armada, 8 a la Fuerza Aérea y los restantes 46 a la Policía Nacional ⁵.

3.- Procedimientos.

El Código Penal Militar consagra tres tipos de procedimientos: el *Consejo de Guerra*, el *Consejo verbal de guerra* y el *procedimiento especial*. Los dos últimos se venían aplicando por los tribunales castrenses a los civiles.

a.- El Consejo de Guerra

El procedimiento del Consejo de Guerra sigue los lineamientos generales del procedimiento penal ordinario (tal como estaba previsto en el Código de Procedimiento Penal que rigió hasta julio de 1987), pero enmarcado dentro de la estructura particular de la justicia penal militar. No ha sido aplicado a civiles en virtud del estado de sitio, en las últimas épocas. Su funcionamiento se comprende mejor después de entender el relativo a los Consejos *verbales*.

b.- El Consejo Verbal de Guerra

El procedimiento del Consejo Verbal de Guerra está establecido por el decreto 250 de 1958 así:

a). En épocas de normalidad: para los delitos contra la existencia y seguridad del Estado; contra el régimen constitucional y seguridad interior; contra la disciplina y contra el derecho internacional.

b). En épocas de guerra, turbación del orden público o conmoción interior: para todos los delitos adscritos a la Jurisdicción Penal Militar (art. 588).

Los Consejos verbales de guerra son integrados por un presidente, tres vocales, un fiscal, un asesor jurídico y un secretario, los cuales, excepción hecha de estos dos últimos, deben ser oficiales y de superior grado o antigüedad que el sindicado, siendo el presidente el de máximo grado o antigüedad entre ellos.

El defensor de oficio debe ser designado semanalmente de listas de oficiales del comando, por el presidente del consejo.

El consejo verbal de guerra es convocado por el juez de primera instancia, quien además nombra al presidente, haya o no investigación previa. Instalado el consejo se hace comparecer inmediatamente a los sindicados, se lee la resolución de convocatoria y se les nombra defensor, si carecen de él. Acto seguido se lee el expediente y se decretan las

⁵Ponencia del Tribunal Superior Militar al FORO NACIONAL SOBRE LA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD, Bogotá, septiembre de 1988, pág. 5.

pruebas que se puedan practicar en la audiencia misma, si a ello accede la mayoría de los vocales y aprueba el presidente del consejo. Terminada esta fase, se puede vincular como sindicados a personas no incluidas en la convocatoria, caso en el que se suspende la sesión para su captura, hecho lo cual se les da un tiempo de dos horas para que conozcan el proceso.

Vencida la etapa investigativa, el presidente, con colaboración del asesor jurídico, redacta los cuestionarios para los vocales y debe resolver la situación jurídica de todos los sindicados. Hecho esto, se reanuda la sesión para leer los cuestionarios, y luego suspenderla por tres horas (*renunciables*) con el fin de dar traslado al fiscal y a los defensores para que preparen sus alegatos. Reanudada nuevamente la sesión, se da por una sola vez la palabra al fiscal, a los defensores y a los procesados, si estos lo solicitan.

Concluido lo anterior, los vocales deliberan inmediatamente en forma secreta para luego responder individualmente el cuestionario formulado. Se reanuda la sesión para que el presidente lea las respuestas de los vocales, cuyo escrutinio constituye el veredicto del consejo. El consejo entra en receso para que su presidente y el asesor redacten la sentencia, la cual se lee en sesión plena del consejo, y se entiende notificada al fiscal, a los reos y a los defensores en la audiencia.

Dentro de los dos días siguientes se puede apelar la sentencia, y de no serlo debe enviarse en consulta ante el Tribunal Superior Militar. En caso de no compartir el veredicto, por considerarlo contrario a la evidencia de los hechos, el presidente del Consejo verbal de guerra puede declararlo contraevidente y debe consultar con el fallador de segunda instancia. Confirmada la contraevidencia, el fallador de segunda instancia, debe ordenar la convocatoria de un nuevo consejo de guerra.

Aunque el procedimiento es oral se deja constancia escrita de la actuación, por parte del secretario (arts. 584 y 586).

c.- El procedimiento especial

Aunque el procedimiento especial está consagrado en el Código Penal Militar sólo para algunos delitos (abandono del puesto o del servicio y desertión: art. 590), por vía de decretos legislativos, en vigencia del estado de sitio este procedimiento se ha aplicado a toda una serie diversa de delitos: piratería terrestre (decreto 429 de 1976) porte ilegal de armas (decretos 1058 de 1984 y 3664 de 1986), estupefacientes (decreto 3671 de 1986), etc.

Este procedimiento se inicia con el recibo del parte, denuncia, aviso o informe, por el juez de primera instancia, quien dispone de un término hasta de ocho días para perfeccionar la investigación, y dentro de los cuales debe recibir indagatoria al sindicado. En caso contrario debe

emplazarlo y designarle defensor de oficio (igual procedimiento que en el consejo verbal de guerra). Una vez vencido el término, o perfeccionada la investigación, se da traslado por 24 horas al fiscal y al defensor, para alegato, y luego se pronuncia fallo dentro de los tres días siguientes. La sentencia de primera instancia es apelable ante el Tribunal Superior Militar.

Los términos de este procedimiento, de por sí breves, se ven recortados a su mínima expresión; en 1986, varios procesos seguidos de acuerdo con este trámite, por porte ilegal de armas en la brigada de Cali, tuvieron una duración inferior a las 48 horas, de tal modo que al presentarse los abogados de organismos de derechos humanos se encontraban con la sorpresa de que ya había habido fallo (condenatorio).

4.- La parte civil ante la jurisdicción castrense.

El Código de Justicia Penal Militar prevee la posibilidad de que las personas perjudicadas o sus herederos se contituyan en parte civil en el proceso penal militar, pero sólo por delitos comunes (art. 394). Acorde a esta norma, el Tribunal Militar y las demás instancias judiciales castrenses han entendido que respecto de los procesos penales militares por delitos militares o, aún comunes cometidos con ocasión al servicio no caben la constitución de partes civiles. La interpretación de que los delitos ejecutados por miembros de las Fuerzas Armadas son cometidos durante o con ocasión al servicio, por parte de Jueces Castrenses, y acorde con la jurisprudencia del Tribunal Disciplinario, antes anotada, ha llevado a que las partes civiles sean inadmitidas por autoridades de la Jurisdicción Penal Militar.

5.- Aplicación de la justicia penal militar a civiles.

Tanto el procedimiento de los Consejos Verbales de Guerra como el Procedimiento Especial han sido aplicados para el juzgamiento de civiles por militares. Sin embargo, los tres últimos decretos que trasladaron competencia a los tribunales castrenses para el juzgamiento de civiles (decretos 1058/84; 3664/86 y 3671/86) consagraron como vía procesal el procedimiento especial.

La nota característica de estos procesos es que *son pues militares de mayor jerarquía quienes investigan y fallan los procesos penales por delitos cometidos por miembros de las fuerzas armadas en el ordinario desempeño de sus actividades castrenses*⁶. Además la gran mayoría de los integrantes de este "aparato judicial" (fiscal, jurados, defensores de oficio, secretario, asesor jurídico) son militares subordinados al juez de la causa, quien además en razón de su jerarquía ejerce las funciones de comandancia militar, con lo cual aquellos son de libre remoción y nombramiento de este último. Situación de la cual se desprende una re-

⁶Alfonso REYES ECHANDIA, "Legislación y Seguridad Nacional en América Latina", en rev. 6 de noviembre, Bogotá, junio/86 No. 2, pág. 12.

lación de dependencia, la que lleva a concluir a A. Reyes Echandía: *con tal sistema de jerarquía piramidal es imposible esperar un proceso equilibrado y justo* ⁷.

Los últimos 40 años de la vida política colombiana han transcurrido bajo el imperio intermitente del estado de sitio (ver Cuadro N° IV-1), transformándose esta excepcional y transitoria institución, en permanente y fundamental estructura del poder político. Ello ha significado un ininterrumpido proceso de "perfeccionamiento" y "ajuste" de la institución, con la necesaria agravación de sus consecuencias, a tal punto que ha llegado a producir una efectiva mutación de la naturaleza del régimen político. No sin razón afirmaba Carlos Jiménez Gómez, al terminar su cargo de Procurador General de la Nación: *Se trata de la idea nunca formulada en forma expresa, pero siempre presente y universalmente difundida, de que no rigen en Colombia una sino dos Constituciones la que venden librerías y farmacias, edición en rústica para el uso de la generalidad de los ciudadanos, y otra, vendida sutilmente a pasos inaudibles y sigilosamente entronizada en el corazón de la sociedad y del Estado, no se sabe cuándo ni cómo, ni por quién, de uso privativo de las Fuerzas Armadas* ⁸. Uno de los aspectos centrales del estado de sitio ha sido el otorgamiento de competencia a la Jurisdicción Penal Militar para el juzgamiento de civiles. Aún más, esta práctica constituiría parte importante de su columna vertebral (ver Cuadro N° IV-2).

Aunque han sido varias y diferentes las conductas delictivas trasladadas a la competencia de los tribunales castrenses, no siempre todas relacionadas con las causas de turbación del orden público invocadas para declarar el estado de excepción, el uso de estas medidas ha sido un recurso invariable de los sucesivos gobiernos ejercidos desde 1949 hasta 1987, con excepción del período comprendido entre agosto de 1958 y mayo de 1965. En su mensaje al Congreso de la República el 20 de julio de 1976 el entonces Presidente Alfonso López Michelsen planteaba: *legalmente valdría la pena considerar la posibilidad de darle mayor cabida a los procedimientos verbales en materia penal, exactamente como se procede con la justicia castrense, en la actualidad*. Sin duda alguna, los procedimientos castrenses han influido en la creación de los procedimientos abreviados y especiales de las reformas penales de la Ley 2/84 y del Decreto 50/87 (Nuevo Código de Procedimiento Penal).

⁷Ibidem.

⁸El Espectador - *Magazín Dominical*, No. 118, noviembre 2 de 1986, pág. 5.

Cuadro No. IV-2: Decretos por medio de los cuales se ha trasladado a la jurisdicción penal militar el juzgamiento de civiles.

1.	D.	1290 /65	15.	D.	1267 /72	29.	D.	329 /77
2.	D.	1752 /65	16.	D.	1315 /72	30.	D.	330 /77
3.	D.	3398 /65	17.	D.	2034 /72	31.	D.	1923 /78
4.	D.	248 /66	18.	D.	1394 /73	32.	D.	747 /84
5.	D.	1661 /69	19.	D.	1142 /75	33.	D.	1042 /84
		y 1695 /69	20.	D.	1250 /75	34.	D.	1056 /84
6.	D.	593 /70	21.	D.	1412 /75	35.	D.	1057 /84
7.	D.	636 /70	22.	D.	2407 /75	36.	D.	1058 /84
8.	D.	637 /70	23.	D.	429 /76	37.	D.	1071 /84
9.	D.	1133 /70	24.	D.	756 /76	38.	D.	1209 /84
10.	D.	254 /71	25.	D.	2193 /76	39.	D.	1290 /84
11.	D.	271 /71	26.	D.	2194 /76	40.	D.	2689 /84
12.	D.	1518 /71	27.	D.	2195 /76	41.	D.	3664 /86
13.	D.	1989 /71	28.	D.	2260 /76	42.	D.	3671 /86
14.	D.	357 /72						

Nota: El 5 de marzo de 1987, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el juzgamiento de civiles por militares.

Fuentes: Gustavo Gallón Giraldo, *Quince Años de Estado de Sitio en Colombia: 1958-1978*, Bogotá, 1979, ed. América Latina, págs. 151 a 191; y con base en Diarios Oficiales, desde 1978 hasta 1987.

Esta práctica gubernamental venía contando con el aval jurídico de la Corte Suprema de Justicia⁹ que, con base en una discutida interpretación de la Constitución, y en particular de los artículos 61 y 121, consideraba ajustada a la carta política el juzgamiento de civiles por militares. *Ningún fallo de la Corte Suprema de Justicia ha declarado inexecutable decreto alguno de estado de sitio conforme al cual se aplique a civiles normas del Código de Justicia Penal Militar*¹⁰ afirmaba la Corte Suprema de Justicia, en fallo de julio 3 de 1984. Si esta era la conclusión del fallo de 1984, tal posición no era hegemónica, toda vez que la

⁹Dentro de la Jurisprudencia proferida por el máximo tribunal en respaldo del juzgamiento de civiles por militares, es interesante destacar el fallo de diciembre 9 de 1976: "puede asignarse a la justicia penal militar el conocimiento de delitos que en tiempos normales se encuentran adscritos a la justicia ordinaria, si tal medida se estima necesaria para el dominio de la subversión". (Jaime BETANCUR CUARTAS y María Teresa GARCÉS DE ANGEL, *Jurisprudencia Constitucional 1969 a 1977*, Bogotá 1978, ed. Librería del Profesional, Tomo II, pág. 703, subrayado por fuera del texto). Guillermo González Charry, el magistrado ponente del anterior fallo, sería nombrado dos años más tarde Procurador General de la Nación.

¹⁰En revista *Jurisprudencia u Doctrina*, Bogotá 1984, Tomo XII, pág. 755-756.

mitad de los magistrados (entre los cuales se contaban el entonces presidente de la Corte, la totalidad de los miembros de la sala constitucional y la gran mayoría de los de la sala penal) votó en contra de la constitucionalidad de esa práctica, debido a lo cual el empate hubo de ser dirimido a través de la mediación de un conjuer nombrado para la ocasión, quien se pronunció por la constitucionalidad de la medida.

El 5 de marzo de 1987 la Corte Suprema de Justicia declaró por primera vez en la historia jurídica del país, inconstitucional el juzgamiento de civiles por militares. .. *La justicia penal militar, por su organización y por la forma como se integra y como funciona, no hace parte de la Rama Jurisdiccional, como lo exige la Constitución para el juzgamiento de la población civil. Quizá responda a la angustia y a la indignación que experimenta la opinión pública cuando se ve amenazada e inerte frente a fuerzas oscuras y excepcionalmente dañinas. Pero el sentido propio de la función jurisdiccional no es encontrar responsables a todo trance, sino castigar al culpable y absolver al inocente. ... La anormalidad en los hechos no puede combatirse creando anormalidad en las estructuras jurídicas de la República...*¹¹ afirmó la Corte en este último fallo, además de considerar "expeditos y autoritarios" los procedimientos de la justicia penal militar.

6.- Acerca de la celeridad, eficacia y moralidad de la justicia penal militar

Los métodos de la justicia penal militar conllevan una serie de recortes de las garantías procesales, lo que sumado a no escasas irregularidades procedimentales y a prácticas probatorias proscritas¹² hace nugatorio el derecho de defensa. A ello se adiciona el hecho de que los acusados pertenecientes a grupos de izquierda o militantes de la guerrilla no comparecen ante un juez imparcial, pues las Fuerzas Armadas son juez y parte en tales casos.

Esta práctica se ha venido justificando socialmente por razones de "celeridad" "eficacia" e "incorruptibilidad" de las Fuerzas Militares. Sin embargo la realidad contradice estos argumentos. Según un estudio realizado en 1983, el consejo verbal de guerra tiene realmente un promedio de duración de 791,77 días, cuando teóricamente solo debería ser de 43,72 días: o sea, su duración real tiene un exceso de 1.711,42% respecto de la duración legal. Comparado con la duración del proceso penal ordinario que es de 836 días, y que tiene un exceso de 202,9% respecto de su duración legal, resulta entonces 8,4 veces más moroso, en relación

¹¹En revista *Jurisprudencia y Doctrina*, Bogotá, mayo de 1987, tomo XVI, No. 185, pág. 498.

¹²Torturas, amenazas o chantajes, cuya ocurrencia ha sido oficialmente establecida mediante pronunciamientos en particular del Consejo de Estado. Al respecto véase el capítulo XX.

con los términos legales el procedimiento penal militar¹³. Se Concluye así que entre la duración real del proceso penal ordinario y el consejo verbal de guerra solo hay 44 días de diferencia, lo cual pone en tela de juicio la "celeridad" de este último.

En cuanto a su "eficacia", la gran mayoría de estos procesos penales militares, cuando por cualquier circunstancia (por lo general debido a levantamiento del estado de sitio) pasan a la justicia ordinaria, terminan en declaraciones de nulidad (por violación del derecho de defensa, por torturas, etc.), o en fallos absolutorios (por la falta de pruebas). Además, no son pocos los fallos del Consejo de Estado en que se ha condenado a la Nación, a título de responsabilidad extracontractual, a pagar indemnizaciones a particulares que han sufrido daño en sus personas o bienes por actuaciones de las Fuerzas Armadas. Ello contrasta además con el hecho de que los respectivos miembros de las instituciones castrenses o policivas hayan sido absueltos por la justicia penal militar¹⁴.

La "incorruptibilidad" de los tribunales castrenses se ha visto seriamente cuestionada, sobre todo en estos últimos años y en particular en materia de narcotráfico: no se conoció mayor actividad de la jurisdicción penal militar frente a los grandes y reconocidos capos colombianos, aunque entre 1984 y 1985 se produjeron un total de 163 sentencias en casos de narcotráfico, y 13 en casos de posesión de armas. Antes por el contrario, se descubrió que un 80% de la policía metropolitana de Medellín estaba comprometida con el narcotráfico¹⁵. Así mismo, buques de la Armada Nacional se han visto vinculados al tráfico de estupefacientes, al igual que altos miembros de la Fuerza Aérea Colombiana. Aún más, el "Cartel de Medellín" - organización que reúne a los capos del narcotráfico- financió al grupo paramilitar M.A.S., al cual estarían vinculados altos mandos militares, como lo denunció en febrero de 1983 el entonces procurador Jiménez Gómez¹⁶. De los 163

¹³Germán MARROQUIN GRILLO y Jaime CAMACHO FLOREZ, "La duración real del consejo verbal de guerra", en rev. *Derecho penal y criminología*, Bogotá 1984, ed. U. Externado de Colombia, No. 24, pág. 103.

¹⁴En esta materia abundan los casos. Por ejemplo, el Consejo de Estado, en sentencia de noviembre 22 de 1979 (expediente 4722), condenó a la Nación a pagar una indemnización a la familia de Luis Carlos Cárdenas, presidente del sindicato de trabajadores del departamento de Antioquia, asesinado por miembros de la IV Brigada del Ejército. Los responsables del homicidio del líder sindical fueron procesados y sobreseídos definitivamente por un tribunal castrense. Otro ejemplo lo constituye el caso del militante del Movimiento 19 de Abril, Marcos Zambrano, detenido torturado y asesinado entre el 22 y 23 de febrero de 1980 por miembros de la III Brigada en Cali. En este evento el Consejo de Estado también condenó a la Nación a indemnizar a la familia de Zambrano pese que los responsables de los hechos habían sido absueltos por una Corte Marcial en 1982.

¹⁵Rev. *Semana*, No. 247, enero 27 a febrero 2 de 1987, pág. 22 y ss.

¹⁶*El Espectador*, febrero 20 de 1983, pág. 10-A.

implicados en el M.A.S., 59 eran militares en servicio activo: la justicia penal militar, encargada de juzgarlos, los absolvió. Entre ellos se encontraban oficiales del ejército, que hoy en día desempeñan altos cargos en la institución castrense: tal es el caso del coronel Alvaro Hernán Velandia, entonces comandante del Batallón Patriotas, de Honda (Tolima) y actualmente jefe de la Brigada de Inteligencia y Contrainteligencia BINCI, o Batallón Charry Solano.

Esta práctica del Estado colombiano, enmarcada dentro de la doctrina de la Seguridad Nacional y las estrategias de contrainsurgencia, ha venido aparejada con la tipificación penal (por vía de decretos dictados bajo las facultades que otorga el estado de excepción) de una serie de conductas algunas de las cuales no son consideradas ilícitas en el Código Penal ordinario, o elevando a la categoría de delito meras contravenciones (falta de respeto al jefe del Estado y a la bandera, invasiones de tierra, incitación a la huelga, reuniones tumultuosas, inscripciones murales) hasta los típicos delitos políticos¹⁷. Así mismo, mediante los decretos legislativos dictados al amparo del estado de sitio, se han aumentado significativamente las penas: *para ilustrar la magnitud de estos aumentos citemos escuetamente el evento de rebelión, que de 6 meses a 4 años de prisión pasó a atribuírsele 8 a 14 años de presidio...*¹⁸.

Existe un elemento importante dentro de la Justicia Penal Militar: el tratamiento diferenciado respecto de los sindicatos, según sean personal de las Fuerzas Armadas, o civiles. Respecto de los primeros, así como en el caso de civiles vinculados con grupos paramilitares, los procesos generalmente terminan con cesaciones de procedimiento o con sentencias absolutorias (falta de pruebas), mientras que para los segundos los procesos terminan en sentencias condenatorias.

Políticamente, esa práctica ha implicado *una clara ampliación de la intervención castrense en la organización judicial del Estado(...) significa también y ante todo la posibilidad del ejército de controlar más eficazmente a la población, especialmente en los centros urbanos (...) la justicia penal militar engendra así nuevas dimensiones en la autoridad civil (...) y engendra también, y por último, una red de inteligencia especializada y autónoma dentro del Estado*¹⁹.

¹⁷Alvaro MAZO BEDOYA "Criminalización para la represión - Estatuto de Seguridad", en revista del *Colegio de Abogados Penalistas del Valle*, Cali, 1981, No. 4.

¹⁸Gustavo GALLON GIRALDO, "Colombia: Un estado de excepción excepcional?", en rev. *Hojas Universitarias*, Bogotá, Universidad Central, julio/79, No. 9, pág. 145.

¹⁹Gustavo GALLON GIRALDO, *La República de las Armas*, Bogotá, 1983, CINEP, controversia No. 109-110, pág. 27, 28, 29.

También ha significado un terreno de debate en torno al papel de los militares en el sistema político colombiano y a la naturaleza de este, el cual se ha reflejado en la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Ministerio Público.

7.- Orientación de la actividad judicial castrense.

Con ocasión al Foro Nacional sobre *La lucha Contra la Impunidad*, convocado y organizado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos en septiembre de 1988, el Tribunal Superior Militar dió a conocer algunas estadísticas sobre la actividad de la Jurisdicción Penal Militar. Según el Tribunal Militar entre el 1 de agosto de 1987 y el 2 de agosto de 1988, se iniciaron un total de 6.310 procesos por distintos delitos contra miembros de las Fuerzas Armadas, repartidos así: 3.889 contra miembros del Ejército; 204 contra miembros de la Fuerza Aérea; 208 contra miembros de la Armada; y, 2009 contra integrantes de la Policía Nacional.

Aunque las estadísticas dadas a conocer por el Tribunal Superior Militar no especifican cual ha sido la actividad de los jueces castrenses en torno a los casos de violación de derechos humanos y de persecución política, los posibles rubros delictivos dentro de los cuales tendrían cabida (pero también caben casos diferentes a los de persecución política) son de baja participación porcentual dentro del conjunto de procesos iniciados por la Jurisdicción Castrense (Ver Cuadro N° IV-3).

Respecto de los casos de secuestro, modalidad bajo la cual cabe el enjuiciamiento de las desapariciones, y sin que el Tribunal especifique si se trata de secuestros comunes o de casos de desaparición, la proporción alcanza a ser un 0.34% de los procesos iniciados. Así mismo, otras modalidades delictivas, dentro de las cuales cabrían posiblemente casos de violación de derechos humanos o de persecución política, alcanzan porcentajes mínimos: torturas 0.42%; detenciones arbitrarias 0.64%; violación de habitación ajena 0.38% (Ver Cuadro N° IV-3).

Cuadro N° IV-3 Procesos por secuestro, violación de domicilio y torturas iniciados por la justicia penal militar durante el lapso de agosto 1 de 1987 a agosto 1 de 1988

Delitos	Ejército	Armada	Aviación	Policía	Total (*)	% (**)
	%	%	%	%		
Secuestro	2		2	18	22	0.34
Detención Arbitraria				41	41	0.61
Violación de domicilio	3			21	24	0.38

Torturas	2			25	27	0.42
Total de delitos (***)	3889	208	204	2009	6310	100

NOTA: (*) Total de delito respecto de cada modalidad.

(**) Porcentaje de la participación de cada modalidad delictiva respecto del total general de los delitos

(***) Total general de delitos que contempla todas las infracciones penales conocidas durante el lapso de 1-VIII-87 a 1-VIII-88 por la jurisdicción penal militar.

Fuente: Tribunal Superior Militar, ponencia al "Foro Nacional contra la impunidad, avances y dificultades". Bogotá, septiembre de 1988, Imprenta de las Fuerzas Militares, págs. 11 y 12.

La gran mayoría de los procesos adelantados por la Jurisdicción Castrense, según las estadísticas del Tribunal, corresponden a delitos propiamente militares y muy específicamente a aquellos que socavan la unidad, disciplina y capacidad de combate de las Fuerzas Armadas. Esta situación es más evidente respecto del Ejército. Un 85.1% de los procesos iniciados entre el 1 de agosto de 1987 y el 1 de agosto de 1988 son por delitos de esta naturaleza (Ver Cuadro N° VI-4): por ejemplo de 3.889 procesos contra miembros del Ejército 2.806 son por casos de desertión, 176 por abandono del servicio, y 95 por abandono del puesto.

Dentro de ese orden de ideas, y a raíz de la pérdida de competencia para enjuiciar civiles la actividad de la Jurisdicción Penal Militar está centralmente enfocada a servir de instrumento de apoyo a los mandos militares para garantizar la disciplina y cohesión de las Fuerzas Armadas, y muy especialmente al Ejército. Esta situación no solamente se infiere de las estadísticas antes citadas, sino también de la actividad desplegada por los jueces castrenses en los casos de procesos contra miembros de las Fuerzas Militares por violaciones de derechos humanos, por delitos contra opositores políticos, en donde son regla general los archivos, las cesaciones de procedimientos, los sobreseimientos y las sentencias absolutorias. La inaccesibilidad por parte de las familias de los desaparecidos, torturados o asesinados, a los procesos que por los hechos se inician ante los tribunales castrenses; el encuadramiento de estos delitos como actos del servicio o en ocasión de éste por los jueces militares; el no enjuiciamiento, salvo contadísimos casos, de los oficiales superiores comprometidos en los hechos; la descalificación fortuita de las pruebas de cargo contra los miembros de los organismos de seguridad;... etc. confirman esta situación.

Cuadro N° IV-4: Procesos por delitos típicamente militares iniciados entre agosto 1/87 y agosto 1/88 por la justicia penal militar. Distribución por delitos y por cuerpo armado.

Delitos	Ejército	Aviación	Marina	Policía	Total
Total	3889 100%	204 100%	208 100%	2009 100%	6310 100%
Deserción	2806	115	123	46	3090
Abandono del Servicio	176		20	183	379
Abandono del Puesto	95	17	10	145	267
Del Centinela	53	3	5		61
Desobediencia	31		2	33	66
Ataque a Superiores	19			60	79
Ataque al Inferior	41	2	7	41	91
Insubordinación	9		1	27	38
Fuga de Presos	80	3	3	29	115
Cobardía				29	29
Subtotales y Porcentajes	3310 85.1%	140 68.6%	171 82.2%	593 29.5%	4212 66.7%

Fuente: La misma del Cuadro N° IV-3.

Así las cosas, la Jurisdicción Penal Militar cumpliría la función de mantener la cohesión y disciplina interna de las Fuerzas Armadas, persiguiendo aquellas conductas que atentan contra la capacidad militar misma de los cuerpos de seguridad, e impidiendo el cuestionamiento de prácticas violatorias de los derechos humanos y garantizando su impunidad, que por su profusión rebasan la mera explicación de las "extralimitaciones de funciones" y "abusos" de "aislados elementos".

CAPITULO V

JURISDICCION DE ORDEN PUBLICO

1.- Contexto y antecedentes.

Esta reciente jurisdicción ha sido creada y organizada por el Ejecutivo mediante legislación de excepción expedida en virtud de las facultades que el artículo 121 de la Constitución -Estado de Sitio- le confiere al Presidente. El presidente Barco presentó esta jurisdicción especial, en su discurso ante el Congreso Nacional el 20 de julio de 1988, como un elemento de una "nueva concepción del orden público". A su vez el Consejero Presidencial para la Defensa y Protección de los Derechos Humanos, Alvaro Tirado Mejía, la presentó a la opinión pública internacional como una jurisdicción especializada en "Terrorismo" y "ejecuciones extrajudiciales". En todo caso, ha resultado controvertida tanto por su contenido y alcances, como por sus desarrollos prácticos.

Aunque inicialmente anunciada por el Ejecutivo como una respuesta a los asesinatos políticos, su creación corresponde al tratamiento que desde 1980, con la expedición entonces del Código Penal (Decreto 100/80), el Estado ha venido dándole al fenómeno de delito político y a las manifestaciones de protesta popular.

El desgaste político que generaron los grandes procesos políticos contra miembros de organizaciones guerrilleras en la década de los años 70, y que llegó a su punto más álgido con el consejo de guerra adelantado en la capilla de la cárcel de la Picota entre 1980 y 1982 contra más de dos centenares de personas acusadas de militar en el M-19, hicieron más necesario el rediseño de la estrategia judicial para reprimir las distintas modalidades de oposición política, aún la armada, y de protesta social. El cuestionamiento permanente a la imparcialidad de los tribunales castrenses; la misma constitucionalidad del enjuiciamiento de civiles por militares confirmada por las masivas nulidades decretadas por la justicia ordinaria al pasar los procesos a esta jurisdicción al levantarse el Estado de Sitio; las múltiples denuncias por casos de confesiones y testimonios arrancados bajo tortura y utilizados en los juicios castrenses, hicieron que el costo político, y muy particularmente para las Fuerzas Militares, fuera demasiado alto. Incluso algunos sectores castrenses abogaron para que les fuera quitada esta carga debido a su alto costo político¹. Sin embargo el problema residía en

¹Las posiciones en el seno de las FF.MM. en torno a esta polémica han sido contradictorias. El general Landazabal en sus primeros meses en la cartera de defensa afirmaba que era necesario trasladar a la jurisdicción ordinaria los procesos contra civiles adelantados por jueces castrenses para aliviar la carga a los militares, así como para limpiar su imagen. Sin embargo predomina ampliamente la idea de que el juzgamiento de civiles por militares es un arma

que trasladándose el tratamiento judicial represivo del fenómeno del delito político y en general de las luchas sociales a la Jurisdicción Ordinaria, se pudiera asegurar mediante distintos mecanismos su represión por un lado y por otro la posibilidad de injerencia de las Fuerzas Militares no solo para efectos de intervenir en el proceso de criminalización sino también para efectos de recolección de información ².

Diseñar una nueva estrategia judicial que permitiera estos aspectos y disminuyera el alto costo político, fue una necesidad cada vez mas sentida y reclamada por los distintos sectores del establecimiento desde la mitad de la década de los años 70. Desde 1971 se impulsaron varias propuestas legales: decreto 522 de 1971; la reforma a la justicia propuesta por el ministro Jaime Castro en 1973; la pequeña constituyente de 1976 de López Michelsen; los Códigos Penal y de Procedimiento Penal ³ de Turbay Ayala de 1981; la ley 2 de 1984; el Código de Procedimiento Penal de 1987 y finalmente la Jurisdicción de Orden Público.

Estas medidas han apuntado a delinear una misma estrategia: darle tratamiento de delincuente común al opositor político y al luchador social, deslegitimando su lucha, a través de la penalización y criminalización de conductas propias tanto de la oposición política como social y económica en tipos penales comunes (*usurpación de tierras, porte ilegal de armas, asociación para delinquir, terrorismo*); enjuiciamiento por jueces especiales y mediante procedimientos similares a los usados por los tribunales castrenses, para garantizar así, aún en detrimento de recortes sustanciales al derecho de defensa, la condena de los procesados; y participación de los organismos de inteligencia en el proceso, a través

necesaria de lucha. Así otros militares, como el general Peña Ríos, aseveraban que con el fallo de la Corte sobre la inexecutable del juzgamiento de civiles por militares del 5 de marzo de 1987, el ejército había perdido su capacidad de combate (ver *El Tiempo*, 12-VI-88 p. 1B y 4B). Por su lado el general (r) Valencia Tovar, al referirse a la decisión de la Corte, consideraba que con ella se le quitó una herramienta a las Fuerzas Militares que les permitía cierto grado de coherencia entre su compleja tarea protectora y la reducción a la impotencia de los delincuentes (*El Tiempo*, marzo 20/87, pág. 5A).

²Las dimensiones e implicaciones que ha tenido dentro del aparato estatal y frente a la sociedad civil, el juzgamiento de civiles por militares ya han sido reseñadas en el capítulo IV, numeral 4. Sin embargo es importante resaltar el papel que cumple el juzgamiento de civiles por militares, por cuanto permite a estos capturar, retener, interrogar a sus "enemigos de turno" y, así, obtener amplia información sobre ellos, sus formas organizativas, métodos de trabajo y proyectos. Convirtiéndose así la Justicia Penal Militar en una herramienta mas de consecución de información y alimentación de inteligencia.

³El Código de Procedimiento Penal (decreto 181 de 1981) expedido bajo el Gobierno de Turbay Ayala, fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia el 2 de octubre de 1981 por vicios de forma. Este Código establecía un procedimiento abreviado para una serie de delitos entre los cuales se destacaban los de asonada, porte ilegal de armas (art. 201 del Código Penal) y tráfico y fabricación de armas y municiones de las Fuerzas Armadas (art. 202 del Código Penal).

de las facultades de policía judicial, para efectos de consecución de información militar.

El Presidente Alfonso López Michelsen ya afirmaba en 1976 que ...se haría preocupante el que solo conservando el estado de sitio y bajo tribunales marciales fuese posible llevar a algunos criminales a la cárcel, pareciéndose demostrar que solo bajo leyes de excepción es posible defender la sociedad, debiéndose en consecuencia, por esas y otras razones, hacer un esfuerzo por parte de los colombianos para reformar la justicia; se requerirá definitivamente una reforma judicial, particularmente en el aspecto penal, que demostrara que los jueces ordinarios pueden ser tan eficaces como los tribunales castrenses⁴. La conclusión a que llegaba el entonces presidente López era la necesidad de adoptar por parte de la Justicia Ordinaria los procedimientos castrenses.

Ese propósito es aún mas evidente en el balance que hiciera el Ministro de Justicia sobre los jueces y procedimientos especiales, antecesores de la jurisdicción de orden público, en su *Memoria al congreso, 1986-1987: Los juzgados y los procedimientos especializados .. han resultado más favorables para la Nación, comparados con el recurso de atribuir a los Tribunales Castrenses el juzgamiento de civiles. En este sentido los Jueces Especializados han cumplido con verdadero celo las funciones asignadas no habiéndose decretado nulidades masivas sobre sus actuaciones, ni habiéndose conocido denuncias por desconocimiento de los derechos esenciales de defensa dentro de los procesos tramitados. Adicionalmente, la imagen del Instituto Militar de la Nación no ha sufrido desmedro, como cuando ocurría cuando se le asignaba a la Jurisdicción Militar el juzgamiento de civiles*⁵.

Dentro de esta línea se inscribe la creación de la Jurisdicción de Orden Público, que actualmente ha venido desplazando a los jueces especializados, pues paulatinamente los Jueces de Orden Público han venido sustituyendo a aquellos en el conocimiento de los casos de secuestro, extorsión, terrorismo, etc. para los cuales fueron inicialmente creados. Y aunque esta Jurisdicción especial es fruto del estado de sitio, el Gobierno en distintas oportunidades ha manifestado su interés en establecer de manera permanente esta jurisdicción, ya a través de una ley o ya mediante la reforma constitucional.

En todo caso la Jurisdicción de Orden Público resume e incorpora los lineamientos del tratamiento al delito político y la lucha social que el Estado ha pretendido darle en los últimos años y es su más concreta ex-

⁴Alfonso López Michelsen, *El mandato claro*, Bogotá, 1976, Imprenta Nacional, Pág. 67-68.

⁵Ministerio de Justicia, *Memoria al congreso Nacional -1986-1987*, Bogotá, agosto de 1987, Imprenta Nacional, pág. 95.

presión: procedimientos y jueces especiales, con regímenes extraordinarios en materia de pruebas, de regulación de captura y libertad de penas y de facultades de policía judicial ⁶, aunado a un tratamiento de delincuencia común para el fenómeno político.

2.- Desarrollo histórico de la Jurisdicción de Orden Público.

Desde las primeras medidas adoptadas para su creación hasta la actualidad, la Jurisdicción de Orden Público ha sufrido un proceso de modificación sustancial, pudiéndose destacar claramente varias etapas.

a. Inicialmente, esta jurisdicción, en su creación (Decreto 1631 de agosto 27 de 1987) fue presentada como una respuesta gubernamental a la ola de asesinatos políticos acaecidos en Medellín, y muy particularmente por las muertes de los doctores Héctor Abad Gómez y Leonardo Betancur Taborda, presidente y miembro respectivamente del Comité Regional de Antioquia para la defensa de los derechos humanos, y del líder del magisterio Luis Felipe Vélez Herrera el 25 de agosto de 1987. Así lo expresaría el Presidente de la República, Virgilio Barco, en su alocución televisiva el 29 de agosto de 1987 ⁷.

Sin embargo la medida no era novedosa: el 25 de abril de ese año el gobierno, mediante el decreto 750, había creado un Tribunal Especial de Instrucción para investigar aquellos crímenes que *originaran especial conmoción social, de tal modo que causan una especial perturbación del orden público y dificultan su restablecimiento* (art. 2), los cuales serían juzgados en única instancia por la Corte Suprema de Justicia. El Tribunal Especial de Instrucción nunca llegaría a integrarse, y el 16 de junio de 1987 la Corte declaraba inconstitucional el decreto 750.

El decreto 1631 no tenía el alcance de crear una jurisdicción especial, separada de la ordinaria: solo se trataba de crear unos juzgados especializados de orden público para investigar y fallar todos aquellos delitos contemplados en el Código Penal *cuando su acción aparezca encaminada a perseguir o intimidar a cualquier habitante del territorio nacional, por sus creencias y opiniones políticas, partidistas o no...*(decreto 1631 de 1987, art. 1o.).

Los jueces de Orden Público debían ser nombrados por el Tribunal Superior del respectivo distrito judicial. Sin embargo y a pesar de que el decreto 1631 de 1987 había ordenado la creación de 90 despachos de orden público, a finales de 1987 ningún juez de orden público había sido nombrado por carencia de recursos financieros.

⁶Al respecto, ver el punto 4 de este mismo capítulo.

⁷*El Mundo*, agosto 30 de 1987, pág. 9.

b.- Con la expedición del estatuto antiterrorista decreto 180- el 27 de enero de 1988, se amplió la competencia de los Jueces de Orden Público para que conocieran de los delitos de este estatuto⁸. Así se marcaba una nueva fase: los jueces de orden público quedaban encargados del tratamiento penal a los fenómenos de la delincuencia política y las expresiones de protesta popular.

A raíz del asesinato del Procurador General de la Nación, la administración Barco expedía el 27 de enero de 1987 un paquete de medidas legislativas (decretos 180, 181 y 182), como respuesta al narcotráfico, señalado inicialmente como el autor del magnicidio. Sin embargo, los decretos poco o nada hacían referencia al narcotráfico. En realidad el texto de las medidas había sido elaborado meses antes. Desde principios de 1987 el Ministro de Justicia, Arias Carrizosa y funcionarios del Ministerio de Defensa venían trabajando en la propuesta. Algunos funcionarios y altos oficiales de las FF.MM viajaron a varios países europeos para tomar las experiencias en materia de legislación antiterrorista. Sin embargo, el ejecutivo pospuso la expedición de las medidas proyectadas, toda vez que el ambiente político existente durante el segundo semestre de 1987 no era el más propicio (debate público en torno a los grupos paramilitares y las afirmaciones al respecto de los Ministros de Justicia y Defensa; la remoción del Ministro de Justicia Arias Carrizosa, y el asesinato de Pardo Leal, jefe de la Unión Patriótica).

El decreto 180 vino a modificar el tipo penal de terrorismo, ya existente en el Código Penal de 1980, tornando su definición tan amplia e imprecisa que permitiera cobijar bajo ella todo tipo de delito político, de lucha política legal, reivindicativa, etc.: de tal forma que, como lo afirmara el propio presidente Barco, *sea más sencillo demostrar que lo ha cometido*⁹ y consagró otros tipos penales con el mismo fin. La medida se complementaba con el aumento de penas para los tipos penales ya existentes.

El Gobierno, mediante el decreto 181, ordenaba el mismo 27 de enero la creación de salas de orden público en el interior de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial. En los días que siguieron a estas medidas, 10 jueces de orden público fueron designados. Resultaba paradójico crear estas salas en los 27 Tribunales Superiores de Distrito Judicial para los 10 despachos de orden público. Razones financieras y operativas dificultaban llevar a la práctica el decreto 181.

⁸El decreto 180 de 1988 tipificó conductas antes no penalizadas por el código, modificó tipos penales ya existentes, y aumentó el régimen de penas de estos.

⁹*El Espectador*, enero 27 de 1988.

La promulgación del estatuto antiterrorista y la asignación de su conocimiento a los Jueces de Orden Público creó serios problemas de competencia frente a los jueces especializados, toda vez que ambas instancias judiciales estaban llamadas a conocer de unos mismos hechos¹⁰.

c. El 16 de marzo de 1988 el Gobierno expedía el decreto 474 mediante el cual creaba y organizaba como una jurisdicción especial la de orden público y zanjaba expresamente los problemas de competencia existente entre jueces especializados y los de orden público. En los primeros meses de 1989 el gobierno seguiría expidiendo decretos (Nos. 106 y 344) complementando esta jurisdicción.

Con el decreto 474, los jueces de orden público dejaron de pertenecer a la Jurisdicción ordinaria y pasaron a conformar otra especial: la Jurisdicción de Orden Público, con su propio Tribunal Superior de Orden Público (independiente del Tribunal Superior de Distrito Judicial).

Posteriormente el decreto 2490 de noviembre 30 de 1988 complementó la Jurisdicción de Orden Público, creando un régimen punitivo excepcional, modificando el procedimiento y el régimen de pruebas, y asignándole nuevas competencias a los jueces de orden público.

3.- Estructurade la Jurisdicción de Orden Público.

La estructura de esta jurisdicción está compuesta por el Tribunal Superior de Orden Público y los Juzgados de Orden Público.

a. Tribunal de Orden Público.

El Tribunal Superior de Orden Público está integrado por 12 magistrados, designados por la Corte Suprema de Justicia para períodos de dos años y que deben reunir los mismos requisitos que los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial. Este Tribunal es la cabeza de esta jurisdicción especial y tiene como función ser corte de apelaciones de los procesos conocidos en primera instancia por los Juzgados de Orden Público. Internamente los magistrados se encuentran distribuidos en 4 salas.

b. Juzgados de Orden Público.

Los jueces de Orden Público tienen la misma categoría que los jueces especializados y se les exigen reunir los mismos requisitos. Aunque actualmente con la expedición del decreto 474 de 1988 los jueces de orden público son designados por el Tribunal de Orden Público, inicialmente esta facultad nominativa residía en los Tribunales Superiores de Dis-

¹⁰Tanto para conocer de los delitos de terrorismo, secuestro, extorsión y porte ilegal de armas eran competentes los jueces de orden público (decretos 180 y 181 de 1988) como los Jueces especializados (Ley 2 de 1984, decretos 050 y 1204 de 1987). El gobierno expidió los decretos 261 y 333 de 1988 para ponerle infructuosamente fin a la situación.

trito Judicial (decretos 1631 de 1987 y 181 de 1988) dándose la situación de que de 10 de los 52 jueces existentes fueron nombrados por la Jurisdicción Ordinaria y los 42 restantes por el Tribunal de Orden Público (ver cuadro V-1).

Cuadro N° V-1: Distribución Geográfica de los Juzgados de Orden Público.

Sede	Número de Juzgados
Medellín	8
Bucaramanga	6
Valledupar	2
Cali	5
Pasto	2
Neiva	5
Popayán	1
Barranquilla	1
Ibagué	2
Villavicencio	4
Cúcuta	3
Montería	3
Bogotá	10
TOTAL	52

Fuente: Oficio No. 687, de noviembre 8 de 1988, del Tribunal de Orden Público dirigido a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia

Estos juzgados tienen competencia para instruir y fallar procesos por los siguientes delitos:

- Cualquiera de los delitos contemplados en el Código Penal *cuando su acción aparezca encaminada a perseguir o intimidar a cualquier habitante del territorio nacional, por sus creencias y opiniones políticas, partidistas o no...* según el decreto 1631 de 1987 (Art. 1).
- Constreñimiento ilegal, tortura, homicidio, lesiones personales, secuestro y secuestro extorsivo cometidos contra una serie de funcionarios estatales (art. 2, numeral 1, del decreto 474 de 1988) y contra candidatos, dirigentes políticos, de comités cívicos o gremiales, periodistas, profesores universitarios, directivos sindicales o cualquier habitante en razón de sus creencias políticas, según el decreto 474 del 88.
- De los delitos contemplados en el Estatuto antiterrorista (decreto 180 del 88) y otras conductas (art. 2, numeral 2, del decreto 474).
- De los delitos contra la existencia y seguridad del Estado, y los de sedición y rebelión y conexos (decreto 2490 de 1988, art. 8).

4.- Procedimiento y regímenes.

Jurisdicción de orden público

Los procesos que adelantan los jueces de orden público se tramitan por un procedimiento propio (decretos 180,474 y 2490 de 1988) que básicamente recoge el "procedimiento especial" ¹¹contemplado en la ley 2 de 1984 (capítulo II) con importantes innovaciones y regímenes de detención, probatorios y punitivos especiales, así como de policía judicial.

a. Procedimiento.

Recibida la denuncia penal o el informe del Cuerpo Técnico de Policía Judicial o de sus equipos especializados de orden público, los cuales deben comunicarle la recepción de la denuncia o la iniciación de la indagación preliminar al juez dentro de las 24 horas siguientes a estas, el juez de Orden Público dispone de 30 días para perfeccionar la investigación. En el transcurso de la instrucción el juez deberá recibirle indagatoria al sindicado. Una vez recibida la versión al sindicato el juez dispone de hasta diez días para resolverle la situación jurídica. Este término se incrementa hasta por 20 días si son más de tres los sindicados. Si dentro de los diez días siguientes a haberse iniciado el proceso no se hubiere podido recibirle indagatoria al sindicado se le emplazará por 2 días y declarará reo ausente con designación de un abogado de oficio.

Una vez vencido el término de instrucción, el Juez de Orden Público correrá traslado al fiscal para que este dé su concepto de fondo en un término de 8 días (decreto 344 de 1989). Sin embargo es importante señalar que originalmente este término era de 72 horas (art. 46 del decreto 180/88) pero al prohibirse la expedición de copias de los procesos de la jurisdicción de orden público se amplió por 8 días.

Vencido este término se debe dar traslado por este mismo término al abogado defensor para presentación de sus alegatos de conclusión. Concluidas las anteriores etapas el juez deberá proferir su fallo dentro de los diez días siguientes.

Estos términos se duplican si existen más de 10 capturados en el mismo proceso.

Los delitos de que conoce esta jurisdicción especial y que estaban sometidos a intervención de Jurado de conciencia según el código de Procedimiento Penal (Art. 505), como el Homicidio, la sedición, la rebelión y conexos con estos, no están sometidos a este "jurado popular" en el procedimiento de orden público (decreto 180 art. 46 y decreto 2490, art. 9 de 1988).

b. El régimen de captura y libertad

¹¹El Procedimiento penal especial de la ley 2 de 1984 y del nuevo Código de Procedimiento Penal está explicado en el Capítulo IX, Nral. 1.4 y 2.3.

que rige en la jurisdicción de orden público es especial y se caracteriza por su drasticidad. Expresamente se consagra la detención provisional como única medida de aseguramiento (art. 4 del decreto 2490) así como se prohíbe la libertad condicional.

Así mismo, la garantía procesal (art. 395 del Código de Procedimiento Penal) según la cual no puede proferirse auto de detención contra los empleados oficiales, sin antes haber sido estos destituidos o suspendidos por la entidad nominativa, no opera en los delitos de competencia de la jurisdicción de orden público (decreto 106 de enero 13 de 1989), pudiéndose así ordenar la detención provisional inmediata por el Juez a los empleados estatales, sindicados de delitos de competencia de estos tribunales especiales.

En cuanto a la captura y a la incomunicación, el estatuto antiterrorista permite la retención e incomunicación del detenido hasta por mas de 10 días por funcionarios del Cuerpo Técnico de policía judicial.

Así mismo la regulación del recurso del habeas corpus fue modificada para las personas vinculadas por alguno de los delitos contemplados en el Estatuto Antiterrorista ¹², creándose un régimen especial en estos casos, por medio del decreto 182 de 1988. Anteriormente el recurso de habeas corpus se podía instaurar, indistintamente de la naturaleza del delito, ante cualquier juez penal, y su trámite no podía exceder de 48 horas desde que fuera interpuesto el recurso. Actualmente, con el decreto 182 de 1988, para los casos de los delitos contemplados en la ley 30 del 86 (narcotráfico) y el decreto 180 del 88 (terrorismo), la competencia le corresponde de modo de no preventivo (sujeta a reparto) a los jueces penales superiores, e interviene el Ministerio Público, que debe emitir concepto, el cual no vincula al Juez pero sin el cual este no puede resolver sobre el recurso de Habeas Corpus, pudiéndose así dilatar su trámite. El trámite se inicia con la interposición del recurso; el reparto de este y su adjudicación a un Juez Superior. Una vez recibido el recurso, el juez superior debe proceder simultáneamente a realizar la inspección de que habla el Código de Procedimiento Penal, y correr traslado al Ministerio Público, para lo cual dispone de 12 horas. El Ministerio Público dispone de 12 horas para rendir concepto escrito. Agotado lo anterior, el Juez dispone de 4 horas para decidir el recurso.

En Colombia solo existen 178 Juzgados Superiores, los cuales están ubicados en las cabeceras de distritos judiciales, o sea las ciudades más importantes del país, con lo cual se dificulta el uso del recurso, toda vez

¹²El decreto 182 de 1988 modificó el trámite del recurso de habeas corpus tanto para delitos contemplados en el Estatuto Antiterrorista (decreto 180/88) como para aquellos consagrados en el Estatuto Nacional de Estupefacientes (ley 30 de 1986).

que la gran mayoría de casos de desapariciones y detenciones arbitrarias se ejecutan en las zonas rurales.

Por último, el decreto 182 dispuso que este trámite se aplicaría a las *personas vinculadas* por los delitos de la ley 30/86¹³ y del decreto 180/88. *Persona vinculada* a un proceso penal, según la normatividad colombiana, es aquella que haya rendido indagatoria o haya sido declarada reo ausente. Se creó así la duda de qué ocurre con el habeas corpus en relación con personas privadas de libertad por virtud de la ley 30/86 o del decreto 180/88, pero que no hayan rendido indagatoria. Una interpretación sana conduciría a concluir que regiría para ellos el régimen ordinario del Código de Procedimiento Penal, sin modificación. Sin embargo, la mentalidad peligrosista, bastante extendida en los jueces penales, puede hacer que en la práctica se niegue el trámite del habeas corpus a quien no haya rendido indagatoria. En cualquier caso, el decreto introdujo un elemento adicional de confusión, que complica, arriesgando convertir en inocuo, un recurso que por su naturaleza debe ser de tramitación sencilla.

c. Régimen de Policía Judicial.

El estatuto antiterrorista consagró también un régimen especial de facultades de policía judicial, el cual ha sido objeto de abierta polémica entre las Fuerzas Armadas y la Procuraduría General de la Nación.

El Decreto 180/88 previó en su art. 39 la creación de *equipos especializados de orden público* dentro del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, dándoles además de las atribuciones consagradas en el art. 334 del Código de Procedimiento Penal¹⁴ las facultades de penetrar y registrar en residencias privadas previo requerimiento de un morador y de someter a requisas en vías públicas a ciudadanos con el objeto de comprobar porte ilegal de armas, explosivos y otros elementos taxativamente enumerados en el art. 40 (decreto 180). Así mismo la Policía Judicial y sus equipos especializados quedaron facultados para retener hasta por más de diez días a las personas capturadas en desarrollo del Estatuto Anti-terrorista (Art. 41).

¹³ Estatuto Nacional de Estupefacientes.

¹⁴ Las atribuciones otorgadas al Cuerpo Técnico de Policía Judicial por el art. 334 del Código de Procedimiento Penal son: recibir denuncias penales e informar inmediatamente al funcionario competente; proteger y conservar el lugar de los hechos mientras se haga presente el funcionario de instrucción; práctica de pruebas en el lugar de los hechos cuando el funcionario de instrucción no concurra al sitio; práctica de levantamiento de cadáver y remisión de elementos de pruebas a los laboratorios técnicos; registro de personas y de bienes muebles e inmuebles; practicar diligencias de identificación de autores y recibir versiones; recibir testimonios salvo los de los autores o partícipes; capturar en casos de flagrancia; recibir la versión del capturado en flagrancia con asistencia de abogado defensor; y decomisar elementos y sustancias acorde al Estatuto Nacional de Estupefacientes.

Así mismo el Decreto 180 prevé la posibilidad de que, en casos de urgencia o de necesidad, personal de la Policía Nacional y del Departamento Administrativo de Seguridad, D.A.S., no adscrito al Cuerpo Técnico de Policía Judicial, así como miembros de las Fuerzas Militares, participen en la práctica de estas diligencias para el efecto de "coadyuvar" a los Jueces de Orden Público. El Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas han considerado que con la expedición de estas normas recuperaron facultades de Policía Judicial, y que estarían autorizadas para realizar *motu proprio* allanamientos, requisas y capturas en aplicación del Estatuto Antiterrorista¹⁵. Es así como, a raíz del secuestro del político social-conservador Alvaro Gómez Hurtado el 29 de mayo de 1988, las Fuerzas Militares realizaron más de 300 allanamientos en Bogotá y detuvieron una gran cantidad de personas ligadas a la oposición política y a los sectores sindicales. En esa oportunidad, así como en otras, las Fuerzas Armadas aseveraron estar actuando bajo las facultades de Policía Judicial que les atribuía el decreto 180/88.

Sin embargo esta interpretación del estatuto antiterrorista ha sido desautorizada por el Procurador General de la Nación¹⁶. Según el Jefe del Ministerio Público la actuación de las Fuerzas Militares, y del personal de la Policía Nacional y del DAS no adscrito al Cuerpo Técnico de Policía Judicial, fijada por el Decreto 180, es de *participación y coadyuvancia* en la práctica de determinadas diligencias (penetrar y registrar residencias privadas, previo requerimiento de un morador) y en taxativos eventos para efectos de "auxiliar" a los Jueces de Orden Público (con el único objeto de comprobar porte ilegal de armas, explosivos y otros elementos contemplados en el art. 40 del decreto 180), con lo cual en ningún momento estas adquieren facultades de policía judicial.

¹⁵*El Tiempo*, febrero 7 de 1988, pág. 1A y 1C. En esta oportunidad el general Manuel J. Guerrero Paz, entonces comandante de las Fuerzas Militares, informaba que en la implementación del estatuto antiterrorista, las Fuerzas Militares no cometerían excesos. Así respondía el alto oficial a las preocupaciones manifestadas por el Procurador delegado para las Fuerzas Militares, sobre posibles abusos que contra la población civil pudieran cometer miembros de la institución castrense con el decreto 180/88. En una entrevista publicada en el periódico *El Tiempo*, de marzo 6 de 1988, pág. 1B y 4B, los generales Samudio Molina y Guerrero Paz afirmaban que en razón del Estatuto Antiterrorista *El Estado nos concede unas atribuciones semejantes a las de la Policía Judicial en ciertos casos* (pág. 4B) y se quejan de que aún estaban muy limitados en su accionar. *Nosotros no teníamos las funciones de Policía Judicial. El Estatuto nos da esa condición.* (pág. 4B).

¹⁶Procuraduría General de la Nación, *Facultades y limitaciones de la Fuerza Pública en la persecución del delito*, Ediciones del Ministerio Público. Bogotá, noviembre de 1988.

En síntesis, las Fuerzas Militares, el DAS y la Policía Nacional no pueden realizar esas actividades de Policía Judicial sino por orden del juez a quien le corresponde indicar la forma y grado de su participación en las diligencias, y como refuerzo a la labor del Cuerpo Técnico de Policía Judicial y solo en determinados eventos.

Este criterio se reafirma en el artículo 42 del mismo decreto, que prevé la posibilidad de que el Juez de Orden Público amplíe el término de las pesquisas y diligencias que adelante el *Cuerpo Técnico de Policía Judicial*. En conclusión, las Fuerzas Militares solo tienen una atribución de auxiliar y coadyuvante de los jueces y del cuerpo técnico de policía judicial y solo respecto de taxativos eventos y en determinadas diligencias. En la práctica, sin embargo, están actuando en esta materia como si autónomamente gozaran de las facultades de policía judicial.

Es importante anotar que en este pronunciamiento el Jefe del Ministerio Público aseveró que las Unidades Militares no son sitios de reclusión para los particulares, al tenor de la ley, sino exclusivamente para los militares, según el Código de Justicia Penal Militar y el art. 427 del Código de Procedimiento Penal¹⁷. Por último, el art. 11 del decreto 1631 de 1987 le dió facultades de Policía Judicial al D.A.S. en apoyo a los jueces de orden público.

d. Régimen de pruebas.

Los diferentes decretos que configuran la jurisdicción de Orden Público, consagran un régimen especial de pruebas que se aúna al existente en el Código de Procedimiento Penal y decretos complementarios (No. 1199 y 1200 de 1987). Se consagran una serie de presunciones¹⁸ para efectos de los delitos perpetrados por razones de persecución política (decreto 1631/87) así como para aquellos tipificados en el Estatuto Antiterrorista. Así mismo se establecen recompensas pecuniarias para informantes y delatores, y se les garantiza su seguridad a través de distintas medidas (nueva identidad, salida del país, etc.). A su vez, los autores o partícipes de los delitos procesados por la Jurisdicción de orden público, que colaboren con las autoridades serán eximidos de punibilidad. Este beneficio les es otorgado al momento de dictar sentencia, pudiendo gozar de *libertad provisional inmediata* sin ningún trámite, desde el momento que se compruebe su colaboración.

e. Régimen punitivo.

El conjunto de decretos que regulan la Jurisdicción de Orden Público, trae un régimen de penas especiales para los delitos sometidos a su co-

¹⁷Ibidem

¹⁸Por ejemplo, el decreto 1631 de 1987 presume la finalidad de persecución política del delito, cuando su acción va dirigida contra funcionarios estatales, magistrados, jueces y dignidades eclesiásticas, entre otros sujetos.

nocimiento. Además de aumentar las penas de los delitos ya tipificados, y de consagrar nuevas figuras delictivas, estableció la pena de *prisión perpetua* en los casos de homicidios realizados por *personas que pertenezcan a grupo armado no autorizado legalmente o con fines terroristas* (art. 29 del decreto 180 y art. 1 y 2 del decreto 2490 de 1988). Cabe señalar que por legislación de estado de sitio, por ende transitoria, se impuso una pena a perpetuidad, prolongándose así en el tiempo los efectos de una norma de excepción: situación esta que fue controvertida en diferentes sectores políticos y jurídicos por la inconstitucionalidad de la medida.

Sin embargo la iniciativa del ejecutivo de consagrar la prisión perpetua se vio entorpecida por la decisión de la Corte Suprema de Justicia, del 27 de marzo de 1989, cuando esta corporación declaró inexecutable los arts. 1 y 2 del decreto 2490, por extender en el tiempo los efectos de una norma de estado de sitio eminentemente transitoria. En todo caso, es previsible que el ejecutivo trate nuevamente de incorporar la prisión perpetua al régimen de penas, pero por otra vía (decreto-ley, o ley).

En los meses de noviembre y diciembre de 1988, altos funcionarios estatales han manifestado el interés que tiene el gobierno en habilitar centros especiales de detención para los condenados por delitos contemplados en el estatuto antiterrorista y decretos complementarios. Ante las deficiencias de recursos presupuestales para construir las "cárceles de alta seguridad", se ha revivido la idea de reacondicionar a Gorgona como isla prisión. El general Maza Márquez, actual jefe del Departamento Administrativo de Seguridad, D.A.S., en declaraciones públicas reafirmó la conveniencia de reacondicionar la Isla Gorgona como centro de detención para los condenados por crímenes atroces, terrorismo y a cadena perpetua, pues *de Gorgona nunca se produjo una evasión. Y si por alguna circunstancia fallaban los guardianes, difícilmente podían escapar de los tiburones*¹⁹. Similares declaraciones ha formulado el director del F-2, cuerpo secreto de la Policía Nacional²⁰.

Por último es importante anotar que las personas procesadas y condenadas por esta jurisdicción no pueden gozar de los beneficios de la condena de ejecución condicional de la libertad condicional (art. 4 del decreto 2490/89).

¹⁹*El Tiempo*, diciembre 2 de 1988, pág. 8-A y *El Espectador*, diciembre 2 de 1988, pág. 5-A.

²⁰Declaraciones del Coronel Peña Angarita reproducidas en el *Espectador*, diciembre 12 de 1988, Pág. 5-A.

CAPITULO VI

POLICIA JUDICIAL

La Policía Judicial es cuerpo auxiliar de la rama jurisdiccional y su labor consiste en realizar la función investigadora respecto de los delitos (esclarecer los hechos, descubrir autores y partícipes, etc.). Hasta 1987, la Policía Judicial estaba bajo la dirección, vigilancia y coordinación de la Procuraduría General de la Nación. Con la expedición del nuevo Código de Procedimiento Penal (decreto 50 de 1987) y del decreto 054 de 1987, la dirección de la Policía Judicial fue transferida a la Dirección Nacional de Instrucción Criminal. En virtud de la nueva legislación el Director de Instrucción Criminal adquirió la categoría de *Jefe de la Policía Judicial* (art. 6) relevando de tal atribución al Procurador General de la Nación. Ello motivó la reacción de este último para que dicha atribución le fuera devuelta, lo cual consiguió con la expedición del decreto 155/87. Sin embargo, esta medida del gobierno fue declarada inconstitucional por la Corte, en marzo de 1987, con lo cual la dirección de la Policía Judicial quedó definitivamente radicada en cabeza de la Dirección Nacional de Instrucción Criminal.

Sin embargo, este intento de concentrar en la cabeza de la Dirección Nacional de Instrucción Criminal la Policía Judicial parece estar condenado al fracaso, pues en el proyecto de reforma constitucional presentada a consideración del Congreso por el mismo Ejecutivo se asignó tal función al Fiscal General de la Nación ¹. Aunque con matices, el texto hasta ahora aprobado ² por el Parlamento también radica en la Fiscalía General de la Nación la dirección y las funciones de Policía Judicial ³.

Aunque estos cambios de radicación de la dirección de la Policía Judicial en distintos entes estatales en tan poco tiempo ha generado críti-

¹Art. 111 del texto del proyecto de Reforma Constitucional propuesto por la Administración Barco (ver separata especial de *El Tiempo*, agosto 7 de 1988, pág. 14) y artículos 54 y 55 del texto de reforma constitucional aprobado en la primera vuelta por el Congreso (*Diario oficial*, marzo 15 de 1989, año CXXV, No. 38.741, pág.6).

²Para reformar la Constitución, el art. 218 de la Carta Política exige que esta lo sea mediante acto legislativo en dos legislaturas ordinarias, siendo aprobadas en cada vuelta por la Cámara y el Senado. Hasta la fecha la reforma constitucional ha tenido su respectivo trámite ante las comisiones de la Cámara y del Senado, cumpliéndose así con su discusión y aprobación en la primera legislatura. Durante el año de 1989 deberá dársele el trámite de la segunda legislatura.

³Art. 54 y 55 del proyecto de Acto Legislativo No. 11 de 1988, "por el cual se reforma la constitución". Anales del congreso, año XXXI, No. 171, noviembre 22 de 1988, pág. 8.

cas y editoriales de la gran prensa por la inestabilidad que ello genera ⁴, la propuesta de la reforma constitucional de crear la Fiscalía General de la Nación y erigirla como la cabeza de la Policía Judicial responde a un viejo anhelo de gran parte del Establecimiento ⁵.

1.- La Policía Judicial bajo el Código de Procedimiento Penal de 1971

Hasta 1987, la policía judicial estaba bajo la dirección, vigilancia y coordinación de la Procuraduría General de la Nación. Estaba integrada por personal especializado y cuerpos secretos de la Policía Nacional (F2 - DLJIN) y del Departamento Administrativo de Seguridad DAS-, así como por destacamentos especiales de la Procuraduría General de la Nación.

Además, el Procurador General de la Nación podía autorizar a otros organismos oficiales para que ejercieran funciones de policía judicial. También podían ejercer funciones de policía judicial los alcaldes e inspectores departamentales y municipales de policía, los corregidores y los comisarios, cuando no interviniera inmediatamente el propio funcionario de instrucción o de policía judicial.

Todos los miembros de la Policía Nacional y del DAS, aun cuando no estuviesen específicamente adscritos a la Policía Judicial, tenían funciones de tal en los casos de flagrancia o cuasiflagrancia, así como los auxiliares de policía. También tenían (y tienen) funciones de policía judicial las autoridades de circulación y tránsito cuando los hechos fueren causados por vehículos automotores.

2.- Régimen actual de la Policía Judicial (decretos 50 y 54 de 1987)

2.1.-El Cuerpo Técnico de Policía Judicial

De acuerdo con el nuevo Código de Procedimiento Penal y el decreto 54 de 1987, las funciones de Policía Judicial deberán ser desarrolladas por un organismo especializado (El Cuerpo Técnico de Policía Judicial) creado, dirigido y coordinado por la Dirección Nacional de Instrucción Criminal.

Los decretos 54 y 2206 de 1987, mediante los cuales se crea y reglamenta el Cuerpo Técnico de Policía Judicial, establecen la estructura y organización del Cuerpo Técnico, y prevén la existencia de un Consejo Nacional de Policía Judicial cuya función es la de trazar los

⁴De ello es muestra el editorial de El Tiempo de la edición del 10 de diciembre de 1988 (pág. 4-A).

⁵En este sentido es coincidente la propuesta de reforma de la justicia con la fallida reforma propuesta por el presidente Turbay Ayala, en 1979. El acto legislativo propuesto en ese entonces preveía, en sus art. 41 y 42, la creación de la Fiscalía General de la Nación y le asignaba la suprema dirección de la Policía Judicial.

Policía judicial

parámetros de acción de la Policía Judicial, asesorar al Director Nacional de Instrucción Criminal y vigilar la actividad de la Policía Judicial. Este Consejo está compuesto por el Ministro de Justicia, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación, el Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, el director general de la Policía Nacional, y el director general de Aduanas. Así mismo y paralelamente a las direcciones seccionales de instrucción criminal, en cada uno de los 27 distritos judiciales existe una subdirección de Policía Judicial adscrito a estos organismos, que cuenta con la asesoría y fiscalización de un consejo seccional de policía judicial. Estos consejos seccionales están integrados por el presidente de la sala penal del respectivo Tribunal Superior de Distrito; el procurador regional o jefe de la oficina seccional de la procuraduría; el secretario de gobierno del departamento; el director seccional del D.A.S.; y por el comandante de la Policía.

En lo que respecta a la parte técnica, el decreto 54 de 1987 establece que el cuerpo técnico de Policía Judicial deberá estar organizado en tres divisiones: una criminalística, una de investigación y otra administrativa. Así mismo en cada distrito judicial está prevista la existencia de unidades y grupos del Cuerpo Técnico de Policía Judicial.

A raíz de la expedición del estatuto anti-terrorista, el Gobierno ordenó la constitución dentro del cuerpo técnico de Policía Judicial de equipos especializados para orden público, cuya función es la de apoyar a los jueces de esta jurisdicción especial, para lo cual disponen de un régimen propio de facultades de Policía Judicial.

El cuerpo técnico de Policía Judicial cuenta también con *unidades de indagación preliminar* para efectos de apoyar en la indagación preliminar a los jueces penales. Estas unidades de indagación están compuestas por un abogado investigador, un secretario y un notificador. Actualmente existen 187 unidades, repartidas en los 182 circuitos judiciales del país.

2.2.-Otras autoridades de Policía Judicial.

Transitoriamente, junto al Cuerpo Técnico de Policía Judicial y bajo la dirección de la Dirección Nacional de Instrucción Criminal, la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S. siguen adelantando funciones de Policía Judicial mientras que aquel cuerpo especializado no esté totalmente constituido.

El nuevo Código de Procedimiento Penal, al radicar la dirección y coordinación de la Policía Judicial en la Dirección Nacional de Instrucción Criminal, también amplió el número de funcionarios que pueden cumplir funciones de policía judicial. Es así como el artículo 332 del decreto 50 de 1987 contempla que eventualmente, en caso de urgencia o

por ausencia de funcionarios de instrucción o de policía judicial, pueden cumplir funciones de policía judicial:

- a). El Director General de aduanas, los funcionarios de la división de investigación especiales de la Dirección de aduanas, y los comandantes y agentes de Resguardo Nacional.
- b). Funcionarios de medicina legal. (dependencia del Ministerio de Justicia).
- c). Abogados de la Procuraduría.
- d). Autoridades de circulación y tránsito.
- e). Alcaldes e inspectores de policía.
- f). Miembros del DAS o de la Policía no adscritos a la policía judicial. Por consiguiente, ocasionalmente tienen funciones de Policía Judicial aquellas personas que se encuentren prestando el servicio militar obligatorio en la Policía Nacional o auxiliares de policía (Ley 2/84 y decreto 750 de 1977). Es importante anotar que, según el Estatuto Orgánico de la Defensa Nacional ⁶, en casos de conmoción interior la Policía Nacional queda bajo la dirección de los comandos militares en cada localidad.

Como se reseñó en el capítulo sobre la Jurisdicción de Orden Público, para efectos del Estatuto Antiterrorista, se le concedieron a las Fuerzas Militares y a los miembros de la Policía Nacional y del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- facultades de auxiliares y coadyuvantes de Policía Judicial.

Por último es importante registrar que el gobierno nacional otorgó al Departamento Administrativo de Seguridad -D.A.S.- funciones de Policía Judicial, al expedir el 13 de marzo de 1989 el decreto-ley 512.

2.3.-Realidad del cuerpo técnico y de la Policía Judicial.

A pesar del optimismo denotado por el Director Nacional de Instrucción Criminal en torno a la constitución del Cuerpo Técnico de Policía Judicial⁷, varios sectores oficiales, entre ellos de la Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría General de la Nación han mostrado su escepticismo al respecto ⁸.

La inmensa cantidad de recursos financieros requeridos y la inexistencia de una escuela de formación para investigadores, salvo aquellas pertenecientes a los organismos policiales cuyas prácticas reiteradamente han sido cuestionadas⁹ son entre otros los argumentos esgrimi-

⁶Decreto 3398 de 1965, art. 19.

⁷*El Tiempo*, noviembre 5 de 1987, pág. 1-A y 3-A y *El Espectador*, octubre 29 de 1987, pág. 3 sec. Bogotá.

⁸*El Tiempo*, mayo 11 de 1987, pág. 1-A y julio 3 de 1987, pág. 3A

⁹*Ibidem*

dos contra las posibilidades de constituir un verdadero y autónomo Cuerpo Técnico de Policía Judicial.

Aunque el Director Nacional de Instrucción Criminal y voceros del Ministerio de Justicia habían en 1987 afirmado públicamente¹⁰ que el Cuerpo Técnico de Policía Judicial contaría con una cifra alrededor de los 2.939 funcionarios en los meses venideros, hasta el 1o. de agosto de 1988 solo contaban con 146 investigadores de los cuales 124 habían concluido estudios secundarios¹¹. De los primeros 40 aspirantes a ingresar al cuerpo técnico de Policía Judicial que se presentaron en febrero de 1988, 30 fueron rechazados por tener antecedentes penales¹², y de los 300 aspirantes examinados hasta el 1ero. de agosto de ese año solo 26 fueron admitidos¹³. Con lo cual, el grueso de la actividad de Policía Judicial sigue siendo adelantado por la Policía Nacional y el DAS, como el mismo director Nacional de Instrucción Criminal lo reconoció en su ponencia ante el 1er. Foro Nacional sobre la Impunidad¹⁴.

La anterior situación no solo pone en evidencia la debilidad del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, sino que dificulta la labor investigativa de los Jueces, pues la relación de mando entre los funcionarios judiciales y aquellos miembros de policía judicial pertenecientes al DAS o a la Policía Nacional es casi nula; *donde no hay poder para obligar, la ejecución del hecho es discutible. Y por tanto, su resultado también* afirmó el Director Nacional de Instrucción Criminal en este mismo evento, aseverando que ello era más notorio con funcionarios de Policía Judicial pertenecientes a cuerpos castrenses¹⁵. Es así por ejemplo que de las 7.417 órdenes de trabajo impartidas por la Dirección Nacional de Instrucción Criminal a la SLJIN - F2 de la Policía de Bogotá y de Cundinamarca ninguna arrojó resultados positivos; y de las 6.066

¹⁰*El Espectador*, septiembre 29 de 1987, pág. 3 sec. Bogotá; *El Tiempo*, noviembre 5 de 1987, pág. 1-A y 3-A; y, "Memorias al Congreso Nacional 1986-1987", Ministerio de Justicia, Imprenta Nacional, Bogotá, agosto de 1987, pág. 27 y 136 a 140.

¹¹Entrevista al Dr. C.E. Lozano Tovar, Director Nacional de Instrucción Criminal, realizada por el CINEP y la Comisión Andina de Juristas -Seccional Colombiana- el 1o. de agosto de 1988.

¹²*El Tiempo*, marzo 6 de 1988, pág. 3-A.

¹³Entrevista al Dr. C.E. Lozano Tovar. loc.cit.

¹⁴El director Nacional de Instrucción Criminal reconoció en ese evento que 2.563 miembros de la Policía Nacional estaban adscritos en forma permanente al cuerpo técnico de Policía Judicial, en cumplimiento del art. 331 del Código de Procedimiento Penal. Dirección Nacional de Instrucción Criminal, *La impunidad y las formas de combatirla*, Bogotá, septiembre de 1988, Imprenta Nacional, pág. 7.

¹⁵*La Impunidad y las formas de combatirla*, op.cit. pág. 5.

impartidas al DAS solo 3 resultaron fructíferas, según revelaciones del jefe del Cuerpo Técnico de Policía Judicial¹⁶.

Además, la circunstancia de que el grueso de la actividad de policía judicial esté en manos de miembros de la Policía Nacional y del DAS y que el control que sobre ellos se pueda ejercer es poco en razón de la debilidad del Cuerpo Técnico, acrecienta la posibilidad del accionar ilegal de aquellos, el cual es ciertamente muy grande, según lo venía denunciando el exprocurador general de la Nación, Jiménez Gómez¹⁷.

Pero lo que tal vez resulta más grave es la permanente interferencia de miembros de los organismos de seguridad para entorpecer la labor investigativa del Cuerpo Técnico de Policía Judicial en casos de homicidios políticos contra miembros de la oposición y de masacres. Desde mayo de 1987, el Dr. Lozano Tovar, Director Nacional de Instrucción Criminal, había denunciado los hechos, señalando públicamente que poseía evidencias de la participación de no pocos miembros del DAS, de la Policía Nacional y el Ejército en violaciones de derechos humanos, así como de su relación con *grupos de justicia privada*¹⁸. Estas mismas aseveraciones fueron hechas casi un año más tarde, en febrero de 1989, pero esta vez el Director Nacional de Instrucción Criminal señaló que había un grave problema de interferencia por parte de miembros de los cuerpos de seguridad en las investigaciones del Cuerpo Técnico de Policía Judicial. *La cuestión llega en algunos departamentos y en casos espectaculares, hasta impedirle al Cuerpo Técnico su labor investigativa mediante la amenaza y la perturbación, el ultraje y el amedrentamiento. Como conclusión... se puede afirmar que hay lugares en donde nuestro Cuerpo Técnico no es bien visto por algunos miembros de la Policía Nacional porque esas personas tienen algo que ver con los delitos que se investigan*, señaló Lozano en una carta dirigida a la Corte Suprema de Justicia¹⁹. Esta obstaculización de las investigaciones del Cuerpo Técnico de Policía Judicial por miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado, habría sido el principal motivo de su renuncia en marzo de 1989, según fuentes de prensa²⁰.

La capacidad investigativa del cuerpo técnico de Policía Judicial ha sido poca: hasta agosto de 1988 este cuerpo especializado venía investigando tan solo 40 crímenes²¹. Lo anterior no solo en razón de las circunstancias antes anotadas, sino también porque es un organismo de reciente creación (septiembre de 1988). Sin embargo, no puede descono-

¹⁶Ibid. pág.6

¹⁷El Tiempo, noviembre 5 de 1987, pág. 1-A y 3-A.

¹⁸El Espectador, mayo 22 de 1987, P.3, Secc. Bogotá.

¹⁹El Espectador, febrero 11 de 1989 P. 1A-13A.

²⁰El Espectador, marzo 17 de 1989, pág. 12-A.

²¹Entrevista con el Dr. C.E. Lozano Tovar, loc.cit.

cerse que su labor ha resultado significativa, toda vez que las investigaciones adelantadas por la Dirección de Instrucción Criminal y el Cuerpo Técnico de Policía Judicial se han centrado en casos de crímenes contra opositores políticos o de masacres, así como respecto de grupos paramilitares, con algunos resultados positivos. Ello ha sido ocasión de no pocos roces entre el Ministerio de Defensa y voceros de las Fuerzas Armadas con Instrucción Criminal, como se anotó arriba. En julio de 1988, el Director Nacional de Instrucción Nacional informaba a la opinión pública de los avances adelantados en las investigaciones sobre las masacres de El Castillo; las fincas La Negra, Honduras y Punta Coquitos en Urabá; Mejor Esquina; Piñalito y San Alberto, así como las de los asesinatos de Manuel Chacón, del Alcalde de Sabana de Torres Alvaro Garcés, y de los 12 sindicalistas cementeros desaparecidos en Puerto Nare, logrando identificar algunos de los autores de estos crímenes, entre los cuales se encontraban comprometidos miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado²². Así mismo informaba del dismantelamiento de un grupo paramilitar en La Sierra, municipio de Puerto Nare (Antioquia), a cuya cabeza estaría un cabo de la policía de apellido Bolívar²³.

A pesar de estos relativos logros, el asesinato de 2 jueces y 10 miembros del cuerpo técnico de Policía Judicial, el 18 de enero de 1989 en el sitio La Rochela, jurisdicción del municipio de Simacota (Santander), por un grupo paramilitar, cuando se desplazaban a una comisión de investigación, revelaría las reales posibilidades de este organismo investigativo en materia de violaciones de derechos humanos y guerra sucia. Respecto de la autoría de la masacre existen indicios de responsabilidad de los tenientes Oswaldo Prado del Batallón Nueva Granada y Andrade Ortiz, comandante de la base militar de Campo Capote. Respecto de este último, el juzgado 126 Penal Militar había ordenado la detención preventiva²⁴. Preguntado si había complicidad de algunos militares respecto de estos grupos paramilitares, el Director Nacional de Instrucción Criminal contestaría: *No todos están comprometidos con los grupos de la ultraderecha, eso es claro para mí. Lo que sucede es que uno no sabe a la hora de pedirles protección, o cuando por algún motivo es necesario revelarles detalles sobre una investigación, cuál de ellos puede estar al servicio de la ultraderecha (...). Hay que depurar las instituciones armadas del Estado porque además ya no le están haciendo caso ni al presidente de la República. El doctor Barco expide unos decretos mediante los cuales obliga a la Policía y el Ejército a prestar apoyo y seguridad a las comisiones judiciales y las respuestas que siempre recibimos dicen que no tienen personal para asignarlos, que no tienen gasolina, que no hay tiempo o que todos los efectivos se encuentran en*

²²El Espectador, julio 23 de 1988, p.1A y 14A.

²³Entrevista con el Dr C.E. Lozano Tovar, loc.cit.

²⁴Vanguardia liberal, jBucaramanga, febrero 17 de 1989, pág. 8B.

misiones de orden público ²⁵. Estas afirmaciones del Dr. Lozano Tovar desencadenarían su retiro de la Dirección Nacional de Instrucción Criminal.

El cuerpo técnico de Policía Judicial y la dirección Nacional de Instrucción Criminal han sido escenario de las contradicciones del Estado: la necesidad de asumir formalmente la represión de ciertos fenómenos, y para el caso las violaciones de derechos humanos, el paramilitarismo y la guerra sucia, careciendo de real voluntad política de hacerlo. Dentro de ese marco, la creación y dotación de estos organismos ha sido manejada por el Ejecutivo más con objetivos de propaganda gubernamental que para reforzar realmente la capacidad investigativa de la justicia penal colombiana.

Por otro lado, las unidades de indagación preliminar, que inicialmente fueron presentadas por el gobierno como una herramienta eficaz en la lucha contra la congestión judicial y la impunidad, han venido siendo fuertemente criticadas. Básicamente su papel se ha visto reducido a recepcionar denuncias penales y a recibir todos aquellos expedientes que reposan archivados en los anaqueles de los despachos judiciales por falta de elementos probatorios o de identificación de los responsables, sin posibilidad de darle solución debido a su baja, por no decir nula, capacidad técnica investigativa. El papel de estas unidades de indagación preliminar de cierta manera ha venido a ser el de unas inspecciones de policía más, según algunas opiniones autorizadas²⁶.

2.4.- Algunos aspectos logísticos y financieros.

Desde el momento mismo de la creación del Cuerpo Técnico de Policía Judicial el gobierno informaba a la opinión pública sobre la destinación de inmensos recursos financieros para su constitución y dotación. El Ministerio de Hacienda anunció en noviembre de 1987 la asignación de \$839 millones para personal, \$1014 millones para adquisición de equipos y una adicción presupuestal de \$1900 millones²⁷ para el Cuerpo Técnico de Policía Judicial durante el año de 1988. Por su lado, el Director Nacional de Instrucción Criminal ha informado

²⁵Voz, separata especial La Masacre de la Rochela, enero 26 de 1989, pág. 13.

²⁶Entrevista realizada el 11 de septiembre de 1988 con el Juez 13 de Instrucción Criminal de Medellín, por la Comisión Andina de Juristas - seccional colombiana. Así mismo el Director Nacional de Instrucción Criminal afirmó ante el I Foro Nacional sobre la Impunidad, realizado en septiembre de 1988 en Bogotá, que desde la creación de estas unidades de indagación preliminar, los juzgados superiores y penales del circuito de Bogotá han remitido a estas dependencias 107.000 expedientes que encontraban archivados de los cuales 58.905 lo estaban por falta de identificación de los autores (*La impunidad y las formas de combatirla* op.cit. pag. 13).

²⁷*El Tiempo*, noviembre 5 de 1987, p.1-A y 3-A.

de la asignación de recursos por \$2200 millones para el cuerpo técnico de Policía Judicial para los años 87 y 88²⁸.

Sin embargo, a pesar de los anuncios que desde mediados de 1987²⁹ viene haciendo el gobierno sobre el equipamiento de recursos logísticos para el Cuerpo Técnico de Policía Judicial, estos han sido entregados a cuenta gotas: de las 60 unidades móviles de criminalística y los 150 vehículos anunciados en 1987, solo empesaron a llegar las primeras 20 unidades y 43 automotores en agosto de 1988³⁰.

Esta lenta y exigua asignación de recursos humanos y dotación de equipo logístico para el Cuerpo Técnico de Policía Judicial contrasta con la actitud asumida por el Gobierno en la creación y fortalecimientos de otros organismos estatales. Por ejemplo el *Cuerpo Especial Armado contra los escuadrones de la muerte* (creado mediante Decreto 814 de abril 19/89) de la Policía Nacional cuenta, en menos de tres meses, con mucho mayor asignación de recursos humanos (630 efectivos) y equipamiento logístico (que incluye varios helicópteros) que lo que en dos años le ha sido destinado al cuerpo técnico de Policía Judicial.

Por la precariedad de los recursos asignados y la reducida planta de personal, el cuerpo técnico de Policía Judicial no es el eje central de la actividad de Policía Judicial, siendo esta asumida por los miembros de la Policía Nacional y del DAS. Resulta pues, controvertible la afirmación del viceministro de justicia según la cual *se cuenta con un cuerpo capacitado de Policía Judicial* ³¹.

Tal vez resulta no tan lejana la conclusión a la que llegaría uno de los columnistas de El Tiempo: *la realidad es que se creó un cuerpo raquítico que depende de las seccionales de instrucción, sin elementos; y antes de producirse el cambio instrumental y económico, la Policía*

²⁸Entrevista con el Dr. C.E. Lozano Tovar loc.cit. y *La impunidad y las formas de combatirla*, op. cit., págs. 14 y 15. Estas asignaciones presupuestales se habrían realizado así \$830 millones en 1987, y el resto en 1988. No huelga resaltar que las estadísticas manejadas por el Ministerio de Hacienda, así como el de Justicia y la Dirección Nacional de Instrucción Criminal divergen en cifras para 1987 y 1988.

²⁹*El Tiempo*, noviembre 5 de 1987, pág. 1A y 3A; *Memoria al Congreso Nacional 1986-1987*, op. cit. pág. 138-139; *El Tiempo* marzo 6 de 1988, Pág. 3A; *El Espectador*, julio 23 de 1988, p.1A y 14A.

³⁰*La impunidad y las formas de combatirla*, op. cit., pág. 14 y 15; entrevista al Dr. Carlos E. Lozano Tovar, op. cit., y; *El Espectador*, agosto 5 de 1988, pág. 6-A.

³¹*La acción del Gobierno en la Lucha contra la Impunidad*, ponencia del viceministro de Justicia, Dr. Temístocles Ortega, al I Foro Nacional sobre la Impunidad, Bogotá, septiembre de 1988, pág. 38.

Judicial ha quedado convertida en una institución ineficaz e inoperante... porque el gobierno escribió una cosa y aplicó otra ³².

2.5.- Facultades de la Policía Judicial.

El Cuerpo Técnico de Policía Judicial y los miembros de la Policía Nacional y del DAS adscritos a la Policía Judicial tienen taxativas facultades de policía judicial enumeradas en la ley penal. Si bien de manera general de Policía Judicial es un cuerpo auxiliar de la rama judicial cuya función es apoyar en la investigación de los delitos a los jueces penales en lo que sea necesario, por sí sola y por propia iniciativa puede adelantar algunas diligencias.

El Código de Procedimiento Penal (art. 334) restringe la actuación motu proprio del Cuerpo Técnico de Policía Judicial o de quien ejerza estas funciones a las diligencias de la indagación preliminar cuando por motivos de urgencia o fuerza mayor acreditada el juez no pueda iniciarla. Dentro de la indagación preliminar, la Policía Judicial solo puede adelantar por propia iniciativa las siguientes diligencias³³:

- Recibir las denuncias por hechos punibles que le sean presentadas y dar aviso inmediato al funcionario de instrucción correspondiente;
- Proteger y conservar el lugar de los hechos mientras se presenta el funcionario de instrucción y en caso de que no concurra a practicar la diligencia de inspección y recaudo de los elementos de prueba;
- Practicar el levantamiento de cadáveres;
- Practicar las diligencias para la identificación física de los autores y partícipes del hecho;
- Recibir testimonio bajo la gravedad del juramento a los testigos de los hechos, salvo a los posibles autores o partícipes;
- Proceder al decomiso de sustancias y elementos contemplados en el estatuto nacional de estupefacientes;
- Practicar el registro de personas y de bienes³⁴, y;

³²"Policía Judicial: que hace?" D'ARTAGNAN, *El Tiempo*, enero 29 de 1989, p.5A.

³³ En este sentido existe un fallo de la Corte Suprema de Justicia, sala plena, de agosto 4 de 1988 (publicado en la revista *Jurisprudencia y Doctrina*, Bogotá, noviembre de 1988, tomo XVII, No. 203, pág. 999 a 1002) y un pronunciamiento del Procurador General de la Nación publicado en *Facultades y limitaciones de la Fuerza Pública en la Persecución del delito*, Ministerio Público Procuraduría General de la Nación, Bogotá, noviembre de 1988.

³⁴La Corte Suprema de Justicia ha entendido que "se trata de una norma excepcional restringida a aquellas situaciones especiales en que no puede el juez iniciar la debida investigación, por lo que debe dársele un alcance limitado a dicha hipótesis, siempre de acuerdo con las formalidades señaladas, no solo en el Código de Procedimiento Penal, sino en el Código Nacional de Policía (arts. 78 y 79 del C.N.P.). (Sala Plena, Sentencia No. 90, agosto 25 de 1988, publicada en *Jurisprudencia y Doctrina*, Tomo XVII, No. 203, noviembre de 1988, pág. 1005), o sea que se requiere de mandamiento escrito de autoridad competente, como lo ordena el art. 23 de la Constitución Nacional. Con lo cual solo es posible el registro y allanamiento sin orden judicial en los casos de

• Capturar a los posibles autores en caso de flagrancia y recibirles su versión libre y espontánea, con asistencia de abogado defensor ³⁵.

En todo caso los funcionarios de Policía Judicial deben dar inmediato aviso de que han iniciado las diligencias de indagación preliminar y remitir inmediatamente al capturado en flagrancia, cuando lo hay, al juez competente (art. 334, 335, 394 y 401 del C.P.P.).

No huelga recordar que para efectos del Estatuto Antiterrorista, el cuerpo técnico de Policía Judicial dispone de un régimen especial de facultades de policía judicial como se anotó en el capítulo relativo a la jurisdicción de orden público³⁶.

A pesar de la taxatividad de las facultades de policía judicial y las interpretaciones restrictivas que ha venido desarrollando la jurisprudencia de la Corte y el ministerio público, es frecuente la extralimitación de estas, los abusos de autoridad y las actuaciones ilegales por parte de funcionarios de Policía Judicial o de miembros de cuerpos de seguridad que no teniendo tales atribuciones, motu proprio se las arrogan, se ha llegado en esta materia a cifras preocupantes, como lo ha venido manifestando la Procuraduría General de la Nación ³⁷ y el Consejo de Estado a través de sus fallos de responsabilidad extracontractual de la Nación.

3.- Otras autoridades de Policía Judicial.

Por último, es importante reseñar que durante algún tiempo las guardias cívicas municipales y los oficiales de las fuerzas militares tuvieron funciones de policía judicial.

a). Creadas por el decreto 79 de 1986, las guardias cívicas, especie de milicias locales entrenadas por la policía nacional, tenían entre otras funciones las que les delegara el alcalde en su calidad de jefe de policía

flagrancia y cumpliendo con las formalidades del art. 370 del C.P.P. de acuerdo con los arts. 23 y 24 de la constitución y 73 y 78 del decreto 1335 de 1970. La Jurisprudencia de la Corte en esta materia, además de reiterativa, ha sido respaldada por la Procuraduría General de la Nación (*Facultades y limitaciones de la Fuerza Pública...* op.cit., págs. 6-7) y la doctrina (Bernal Cuéllar J. y Montealegre E. *Temas de derecho procesal penal*, Universidad Externado de Colombia., Bogotá, 1983.págs. 28-29, entre otros autores).

³⁵También, la Policía Judicial tiene facultades para aprehender personas sin orden de autoridad competente, en los casos de la *captura públicamente requerida* art. 402 del C.P.P.

³⁶Ver Capítulo V, literal c.

³⁷Declaración del Procurador Jiménez Gómez publicada en *El Tiempo*, mayo 11 de 1986, pág. 1A y última B; entrevista al entonces Procurador Delegado para las Fuerzas Militares, y actual viceprocurador, Dr. O. H. Velasco publicada en la revista *Colombia Hoy-Infoma* (No.52, octubre/87, págs.16 a 19) donde asevera que para la fecha cursaban 3500 procesos disciplinarios contra miembros de la policía nacional, siendo los allanamientos, abusos de autoridad y malos tratos, los cargos más frecuentes.

en el municipio, dentro de los cuales estaban las de policía judicial (art.6 decreto 79/86, art. 130 Código de Régimen Municipal).

El Decreto 79/86 quedó sin vigencia en virtud de su declaratoria de inconstitucionalidad por parte de la Corte (julio 3/87), que consideró que el mencionado decreto incurrió en un *flagrante exceso en el uso de las facultades otorgadas al presidente mediante Ley 12/86 por el Congreso* (ley invocada para la creación de las guardias cívicas), toda vez que el art. 13 de dicha ley facultaba al ejecutivo para crear entes descentralizados y no organismos policivos.

b). Los oficiales de las Fuerzas Militares, por su parte, han tenido, en no pocas ocasiones, funciones de Policía Judicial, como consecuencia de decretos de Estado de Sitio. El último antecedente lo constituyó el decreto 340 de 1987, por medio del cual los oficiales de las fuerzas militares adquirieron funciones de policía judicial en los casos de porte ilegal de armas, munición y explosivos, así como en los delitos de narcotráfico (art. 1), toda vez que por decretos 3664 y 3671 de 1986 se trasladó tal competencia a la justicia penal militar, así como en los demás delitos en que no interviniera funcionario de instrucción o policía judicial (art.2, decreto 340/87).

Al caer el decreto 3671/86 (competencia militar para juzgamiento de civiles por narcotráfico) por fallo de inconstitucionalidad de la Corte (marzo 5/87), quedó sin soporte también tal facultad de policía judicial de los oficiales de las Fuerzas Militares (decreto 340 de 1987), por lo cual la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable el decreto 340 en sentencia de abril 23 de 1987.

El Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas consideraron que a raíz de la expedición del decreto 180 de 1988, o *estatuto antiterrorista*, habían recuperado las perdidas facultades de Policía Judicial³⁸. Sin embargo la Procuraduría General de la Nación, en un pronunciamiento público, puntualizó que el decreto 180 solo atribuyó a las Fuerzas Militares, así como al personal de la Policía Nacional y del DAS no adscrito a la Policía Judicial, facultades *de auxilio y coadyuvancia* a los jueces de Orden Público y al Cuerpo Técnico de Policía Judicial³⁹.

Así mismo, con la expedición del decreto 2200 de 1988 a raíz del Paro Nacional convocado por la Central Unitaria de Trabajadores -CUT- y la

³⁸Declaración del General M.J. Guerrero Paz publicada en *El Tiempo*, febrero 7 de 1988, págs. 1A y 1C; entrevista a los generales R. Samudio Molina y M.J. Guerrero Paz, *El Tiempo*, marzo 6 de 1988, págs. 1B y 4B y *Memorias al Congreso Nacional -1987-1988*, Ministerio de Defensa, Imprenta de las FF.MM., Bogotá, julio de 1988, pág. 135.

³⁹Facultades y limitaciones de la Fuerza Pública... op. cit. págs. 7 y 8.

Confederación General de Trabajadores -CGT-, las Fuerzas Armadas se consideraron investidas de facultades para capturar. Varios dirigentes sindicales fueron detenidos y sus casas allanadas, el día anterior al paro, por efectivos militares. Algunas de las órdenes de captura provenían directamente del entonces comandante de las Fuerzas Militares y actual Ministro de Defensa, el General Guerrero Paz⁴⁰. Sin embargo la Procuraduría General de la Nación consideró inexecutable e ilegales estas detenciones, toda vez que el decreto 2200 facultó para tomar tal decisión a los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcaldes.

4.- La actividad de los organismos y funcionarios de Policía Judicial.

Es grande la injerencia de la policía judicial, o de quien ejerza tal facultad, en la aplicación de las normas penales. En la etapa de indagación preliminar del proceso penal, es la policía judicial la que decide directamente y autónomamente qué personas han de ser capturadas. Así mismo, determinadas decisiones judiciales tomadas en los procesos, como *las órdenes de captura*, dependen de la actividad policial. En las zonas rurales, donde difícilmente pueden desplazarse los pocos funcionarios del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, son las autoridades policiales locales las que asumen tales funciones. Con el agravante del decreto 3398 de 1965, art. 19, anotado anteriormente (véase cita No.6 de este Capítulo).

Buena parte de los miembros de la Policía Nacional y del DAS procede de sectores sociales bajos; y ello *parece tener rasgos más agudos y hasta dramáticos entre los agentes de la Policía Nacional*⁴¹. Sin embargo esta regla general parece tener su excepción en la oficialidad y en altos cargos, los cuales generalmente son integrados por elementos provenientes de capas medias de la población. Según E. Sandoval Huertas, esto no es un elemento coyuntural, sino un dato básico, toda vez que *el hecho de que la vida y las relaciones de los policías suelen desarrollarse entre los sectores socialmente más débiles, facilita que la acción policial afecte preferentemente a sujetos de los mismos grupos dominados o marginados*⁴². No solo la captura sino también las incomunicaciones, allanamientos e interrogatorios son cumplidos o no, en consideración a la extracción social del capturado es así como resulta osten-

⁴⁰Tal fue el caso de la dirigente del sindicato de empleados del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, Ligia Cáceres, detenida el 25 de octubre de 1988 en Bogotá por efectivos militares quienes le enseñaron una orden de captura en su contra firmada por el general Guerrero Paz. Esta situación fue denunciada ante la Procuraduría General de la Nación, la cual inició la respectiva actuación.

⁴¹Emiro Sandoval Huertas, *Sistema Penal y Criminología Crítica*, Bogotá, 1985, ed. Temis, pág. 72.

⁴²*Ibid.*, pág. 71.

sible el tratamiento diferencial en el interrogatorio, según la clase social a que pertenezca el aprehendido ⁴³.

Por ello, E. Sandoval Huertas llega a la conclusión de que estos funcionarios actúan conforme a la evaluación resultante, en cada caso concreto, de los riesgos de perjuicios por la aplicación de normas' y las posibilidades de ventajas por la no aplicación de normas'... respondiendo a reglas de conducta comúnmente interiorizadas y haciendo lo que de él espera el sistema de valores vigente... (lo que) se ve reforzado por los prejuicios y estereotipos existentes acerca de quién es delincuente y quién no, los cuales, a su vez, también tienen como base la estratificación clasista propia de las sociedades capitalistas, y tienden, por tanto, a identificar la imagen del delincuente con la de los miembros de los sectores dominados o marginados ⁴⁴.

El eje central de la policía judicial sigue siendo, como en años anteriores a la creación del cuerpo técnico de Policía Judicial, la Policía Nacional, en especial la División de investigaciones judiciales -DIJIN-. Esta situación no deja de tener inconvenientes: los servicios prestados en años anteriores por la DIJIN a la justicia fueron pocos, comparados con el total de la actividad desplegada por ese cuerpo policivo. La DIJIN prestó en 1984 un total de 392.472 servicios, de los cuales un 43.47% fueron prestados en apoyo a la justicia colombiana. Esos mismos servicios decrecieron a un 24,38% para el año 85, a pesar de que el pie de fuerza de la Policía Nacional aumentó durante el mismo período (ver los dos cuadros siguientes), pero volvió a aumentar a un 40.94% en 1986 (ver cuadros Nos. VI-1 y VI-2).

A ello se suma lo que venía denunciando en 1988 el Director Nacional de Instrucción Criminal, y reseñado en páginas anteriores, respecto de la interferencia y obstaculización de las investigaciones adelantadas por el cuerpo técnico de Policía Judicial por miembros de la Policía.

Cuadro N° VI-1: Servicios de información e investigación prestados por la Policía Nacional (Policía Judicial y la División de Investigaciones Judiciales -DIJIN-

1. Servicios permanentes	1982	1983	1984	1985	1986
Colaboración con autoridades jurisdiccionales	16.174	10.272	34.965	** 2.313	**6.824

⁴³Alfonso Reyes Echandía, *Criminología*, Bogotá, 1982, ed. U. Externado de Colombia, pág. 365.

⁴⁴Emiro Sandoval Huertas, op.cit., pág. 74-75.

Policía Judicial

Cumplimiento de órdenes judiciales	25.075	23.498	28.547	4.342	**15.197
Diligencias de investigación penal	6.978	7.343	9.228	9.916	14.851
Misiones de inteligencia	9.713	15.651	17.421	22.307	40.154
Misiones de contrainteligencia	773	1.264	1.528	2.627	684
2. Servicios esporádicos.					
Remisión de detenidos	7.513	8.442	9.408	4.962	10.406
3. Actividades varias.					
Allanamientos	1.777	7.911	8.560	1.352	2.319
Capturas	16.180	17.589	17.826	6.130	7.895
Citaciones	1.729	2.827	3.220	1.628	4.683
Conducción de personas para investigación penal	22.051	30.504	31.167	12.503	22.810
Levantamiento de cadáveres	1.222	1.827	1.932	1.113	3.090
Informes de investigación	7.694	6.548	7.012	3.612	11.276
4. Otros*	197.014	278.359	221.838	253.619	260.111
5. TOTAL	313.893	411.495	392.472	335.428	440.454

*Este rubro comprende actividades tales como el control de pesos y medidas, servicios de escoltas y protección a personas.

**Estas cifras son relativamente bajas comparadas con las registradas en años anteriores en esos mismos rubros. Sin embargo, son las que aparecen en los boletines *Criminalidad*, años 85 y 86.

Fuente: Boletines de *Criminalidad*, Policía Nacional -DIJIN-, años 1982, 1983, 1984, 1985 y 1986).

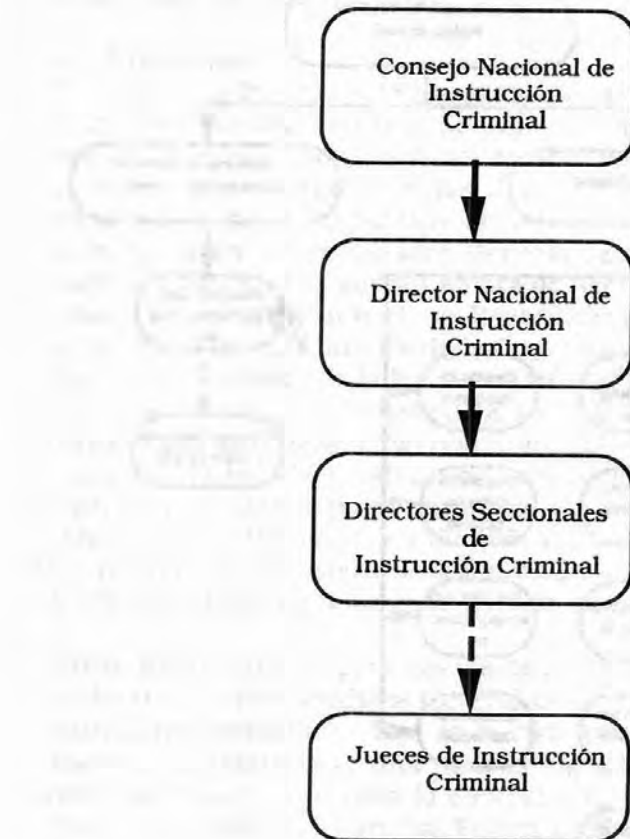
Cuadro N° VI-2 : Pie de fuerza de la Policía Nacional.

Años	Oficiales	Suboficiales	Agentes	Auxiliares	Personal Cív.	Total
1980	1.596	3.905	33.139	---	5.566	44.206

1981	1.590	3.997	35.976	6.830	5.966	54.089
1982	1.614	3.991	41.700	2.847	5.637	55.789
1983	1.790	4.177	43.432	1.173	6.113	56.605
1984	1.844	4.258	49.082	391	6.531	62.106
1985	2.176	4.009	49.854	857	6.441	63.337
1986	2.086	3.934	52.622	947	6.280	65.869

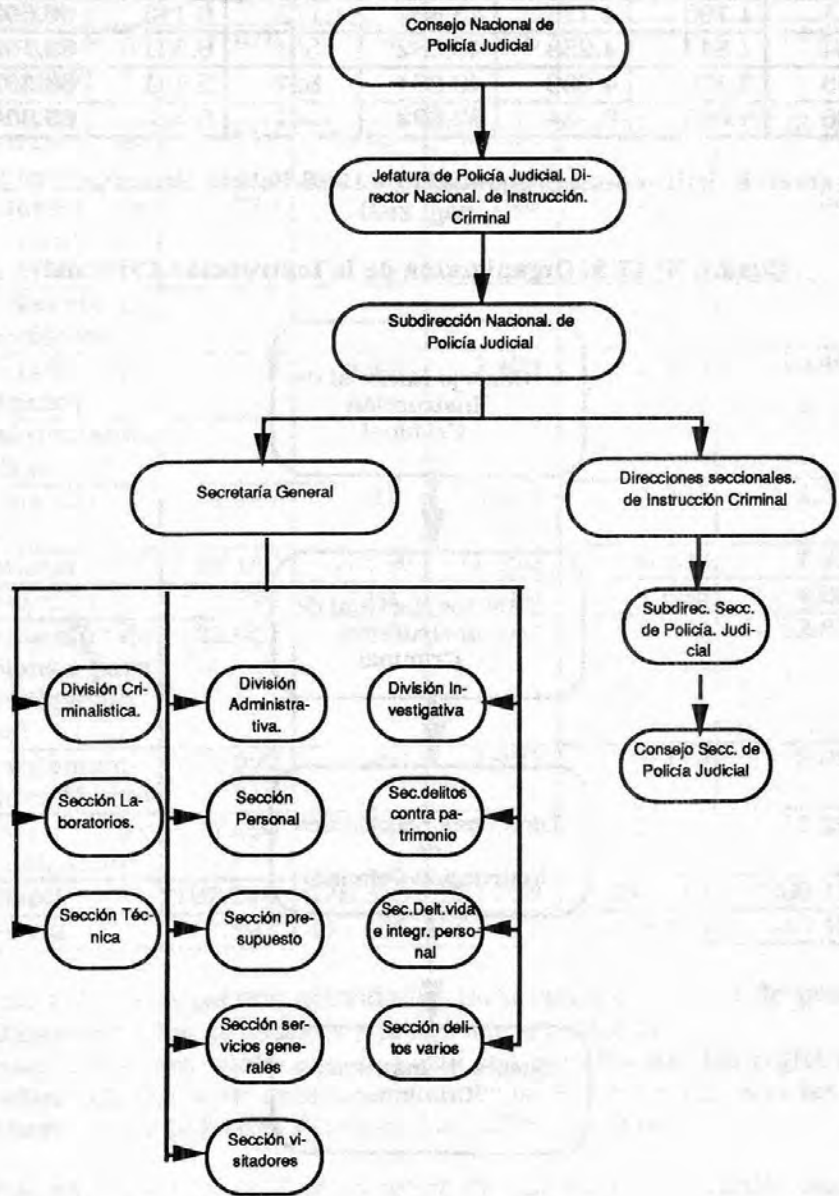
Fuente: Boletín anual *Criminalidad* - 1986 Policía Nacional DIJIN, pag. 252)

Cuadro N° VI-3: Organigrama de la Instrucción Criminal



----- Coordinación administrativa

Cuadro N° VI-4: Organigrama del cuerpo técnico de Policía Judicial



CAPITULO VII

EL MINISTERIO PUBLICO Y LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

El Ministerio Público es la entidad encargada de *defender los intereses de la nación, promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos, y de perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social..* según el art. 143 de la Constitución. El Ministerio Público es ejercido por el Procurador General de la Nación bajo la *suprema dirección del Gobierno* ¹.

1.- Estructura.

El Ministerio Público está integrado por la Procuraduría General de la Nación, las fiscalías, (ante el Consejo de Estado; los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Militar, de Aduanas y de Orden Público, los Tribunales Administrativos y los Juzgados Superiores, del Circuito, especializados, de orden público, de aduanas y militares) y las personerías municipales. El Procurador General de la Nación es elegido para períodos de cuatro años por la Cámara de Representantes, de ternas presentadas por el presidente de la República, y debe reunir los mismos requisitos que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Aunque el Procurador General de la Nación es jefe del Ministerio Público, no designa a los Fiscales del Consejo de Estado, Tribunales Superiores y Tribunales Administrativos, cuyo nombramiento compete al Presidente de la República (arts. 144 y 146 de la Constitución Nacional) ni tampoco a los personeros municipales, quienes son elegidos por los Concejos Municipales (art.92 decreto 1333/86: Código de Régimen Municipal). Sin embargo, el Ministerio Público colombiano actual constituye *la concentración mas importante de fiscalía del mundo* ².

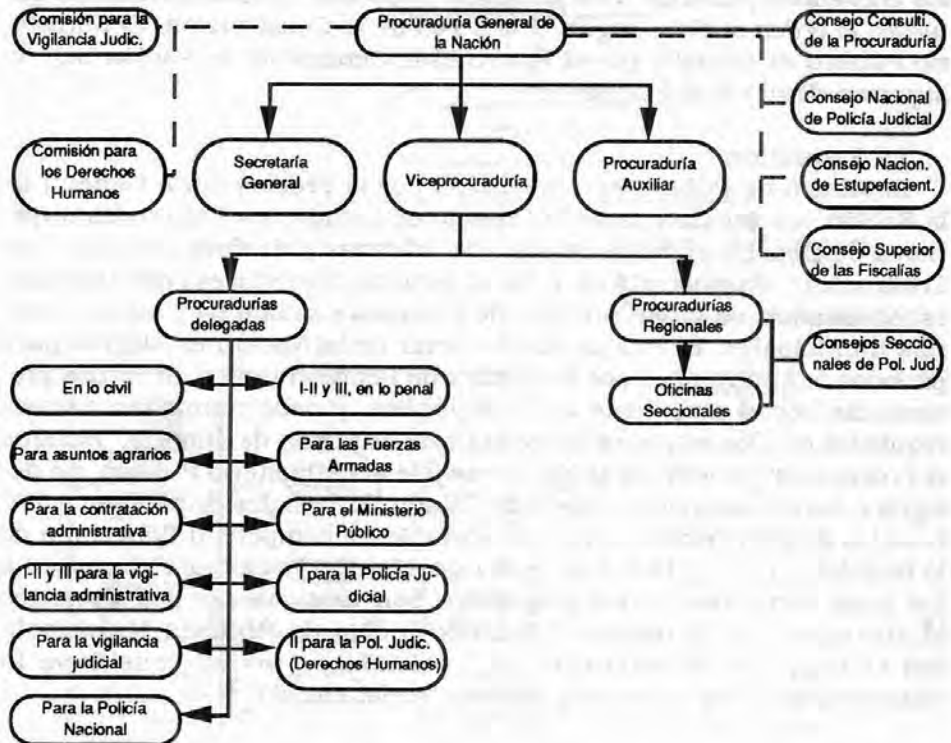
En su área técnica y para efectos de sus funciones administrativas - disciplinarias la Procuraduría General de la Nación se divide en quince procuradurías delegadas. Una en lo civil, tres en lo penal, tres para la vigilancia administrativa, una para la vigilancia judicial, una para el Ministerio Público, una para la contratación administrativa, dos para la Policía Judicial, una para las Fuerzas Militares, una para la Policía

¹La Corte Suprema de Justicia en reiteradas jurisprudencias ha entendido que esta "suprema dirección" que ejerce el gobierno sobre el ministerio público es "*meramente política o de orientación*" (Sent. de septiembre 14 de 1971 mg. pte. Dr. L. Sarmiento Buitrago) siendo el Procurador General de la Nación agente o subalterno del Presidente de la República (Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de septiembre 15 de 1988, exp. 494).

²Ponencia del Procurador Delegado en lo Penal, Dr. López Dorado, ante el 1er. Foro Nacional sobre la Impunidad (Bogotá, septiembre de 1988); pág. 16, ed. mimeografiada.

Nacional, y una para asuntos agrarios (ver cuadro No. VII-1). Cabe destacar dentro de este esquema la Procuraduría Segunda Delegada para la Policía Judicial para la protección de los Derechos Humanos, creada al finalizar la administración del presidente Betancur Cuartas, mediante Resolución No. 030 de agosto de 1986 del Procurador General de la Nación.

Cuadro N° VII-1: Organigrama de la Procuraduría General de la Nación



Completan la estructura del Ministerio Público las Procuradurías Regionales, las oficinas seccionales (en número de 30 y 21, respectivamente) así como la viceprocuraduría (con funciones disciplinarias y fiscalizadoras), la procuraduría auxiliar (asesora en la proyección de conceptos), la secretaría general (coordinadora de las dependencias de personal, estadísticas y servicios administrativos) y las unidades coordinadoras y asesoras.

En el seno de la Procuraduría se han creado comisiones, permanentes o no, integradas por funcionarios de este ente estatal y particulares o representantes de asociaciones civiles. Dentro de estas comisiones en-

contramos la de *derechos humanos*³, la de *Vigilancia Judicial*⁴, la de *derechos carcelarios*, la del *Palacio de Justicia*, entre otras.

Así mismo la Procuraduría General de la Nación, en razón de sus funciones, participa en varios entes administrativos, tales como el Consejo Superior de la carrera de las Fiscalías; Consejo Nacional de Policía Judicial; Consejo Nacional de Estupefacientes y el *Grupo Inter-institucional de Derechos Humanos*⁵ entre otros.

El 27 de enero de 1989 el Congreso de la República expidió la ley 21 mediante la cual crea una *Oficina de Investigaciones Especiales de la Procuraduría* cuya función sería la de adelantar investigaciones necesarias para la tutela y vigilancia de los Derechos Humanos. Por último, en octubre de 1988 el gobierno sometió a consideración del Congreso Nacional, la creación de una Procuraduría Delegada para asuntos presupuestales, encargada de realizar las investigaciones por contravenciones a la disposición de orden presupuestal (proyecto de ley 165 de 1988 *Normativo del Presupuesto general de la Nación*).

2.- Funciones.

Al ministerio público le compete, en su calidad de *representante de la sociedad*, intervenir en los procesos judiciales en procura de la defensa de la legalidad y los *intereses colectivos* así como en persecución de los delitos y ejercer la vigilancia judicial.

Las funciones del Ministerio Público, respecto del trámite de los procesos judiciales, se manifiestan de dos maneras: como parte procesal (conociendo el expediente, solicitando pruebas, etc.) en los procesos civiles, penales o laborales en donde debe actuar; y como colaborador del juez, en virtud de lo cual debe emitir conceptos, que no son de obligatoria observancia (pero que en ocasiones tienen gran influencia en la decisión del juez), colaborar en la vigilancia de los condenados y procesados que gozan de beneficios (excrcelación, condena de ejecución condicional, etc.). Sin embargo el nuevo Código de Procedimiento Penal

³Esta comisión fue creada por la Procuraduría General de la Nación desde 1983 pero hasta 1985 incorporó en su seno representantes de organismos no gubernamentales de derechos humanos (resolución 022 de septiembre 9). Actualmente esta comisión esta presidida por el Procurador General de la Nación, el número de O.N.G. de Derechos Humanos que allí participan se encuentra ampliado y es de carácter permanente (resolución 14 de junio 14 de 1988).

⁴Esta comisión creada mediante la resolución No. 073 de julio de 1985 conlleva en su seno representantes de los diferentes colegios y asociaciones de abogados y consultorios jurídicos.

⁵Este último grupo, del cual hace parte la Procuraduría General de la Nación, fue creado a mediados de 1988 por la administración Barco para atender "compromisos internacionales inmediatos": la visita de la OIT (septiembre/88) y el grupo de trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de las Naciones Unidas (octubre/88).

(Decreto 50 de 1987) redujo el número de actuaciones procesales en que el agente del Ministerio Público debe intervenir. Para el desarrollo de tales atribuciones, existe una subdivisión funcional del Ministerio Público: ante la Corte y el Tribunal disciplinario, ellas son asumidas por el Procurador General de la Nación o su representante; ante el Consejo de Estado, los tribunales superiores de Distrito Judicial, los tribunales administrativos, los juzgados superiores, del circuito y los especiales, así como ante los jueces de orden público las cumplen los respectivos fiscales; y ante los juzgados municipales, territoriales y de instrucción, los personeros municipales.

En cuanto respecta a las funciones de vigilancia judicial, tienen por objeto velar por la recta y eficaz administración de justicia, así como supervigilar en general el desempeño de los funcionarios y empleados judiciales en sus deberes (Decreto 1660/1978, art. 143). Son desarrolladas por el Procurador General de la Nación, o por intermedio del viceprocurador, del procurador auxiliar, o de las procuradurías delegadas, respecto de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Tribunal Disciplinario. Por su parte, la vigilancia judicial de los tribunales superiores de Distrito Judicial y de los juzgados es asumida por los fiscales y por los personeros, respectivamente, sin perjuicio de las funciones que les competen a la Procuraduría General, y a las delegadas, las regionales y las oficinas seccionales.

La vigilancia judicial ejercida por la Procuraduría se extiende a la Dirección Nacional de Instrucción Criminal. El mismo Ministerio Público ejerce la vigilancia y control sobre sus propios funcionarios.

El Ministerio Público ejerce esta función de vigilancia judicial mediante visitas generales y especiales a los despachos. Las primeras se efectúan anualmente y conllevan una inspección que va desde la revisión de la asistencia de los funcionarios y empleados, pasando por el rendimiento en los expedientes, hasta la verificación del estado de las instalaciones e implementos del despacho judicial. Las visitas especiales se practican por orden de la Procuraduría General, de la delegada o de la regional, o por mandato de los jefes de los oficinas seccionales u otros agentes del Ministerio Público.

3.- Facultad Disciplinaria.

Uno de los aspectos mas interesantes e importantes de la Procuraduría General de la Nación, y que escapan al campo propiamente judicial, es el relativo a la función de *vigilancia y supervigilancia administrativa disciplinaria*⁶ que le otorgan los arts. 143 y 145 de la Constitución Nacional, y que en los últimos años han venido adquiriendo preponde-

⁶Gaona Cruz, Manuel, *Control y reforma de la Constitución en Colombia*, ed. Ministerio de Justicia-Superintendencia de Notariado y Registro, Bogotá, 1988, Tomo II, pág. 293-294.

rante papel en materia de derechos humanos. Esta función de fiscalización y control de la administración pública y sus agentes, es ejercida la Procuraduría General de la Nación a través de su estructura administrativa y muy especialmente de los Procuradores Delegados.

Resulta interesante anotar que con la creación de la Procuraduría Delegada en materia de derechos humanos se amplió este campo de vigilancia administrativa, toda vez que esta tiene como función principal velar por la legalidad de los procedimientos policivos y judiciales, defender los derechos humanos tanto de sindicados y procesados como de sus familiares ante cualquier tipo de actividad ilegal o *injustificada* y, en suma, combatir y vigilar por que no se den prácticas propias de la *Guerra Sucia*. Sin embargo, esta delegada carece de competencia para imponer sanciones a militares o policías involucrados en violaciones de derechos humanos, pues tal competencia radica en las Procuradurías Delegadas para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional respectivamente, limitándose así su papel a investigar los hechos.

La función pública se encuentra regida por un régimen estatutario, por mandato constitucional (art. 63) de la Constitución) que regula los diferentes aspectos de su ejercicio, ingreso, etc. destacándose lo respectivo a la responsabilidad, ya por extralimitación o por omisión y su consecuente régimen disciplinario. Este poder Disciplinario corresponde, en forma dual, a la Procuraduría General de la Nación y, en cada evento, al respectivo superior jerárquico o inmediato del funcionario infractor. Sin embargo la *función de supervigilancia administrativa disciplinaria que la Constitución entrega a la Procuraduría prima sobre la disciplinaria directa que ejerce sobre sus subalternos el superior jerárquico o aún el inmediato del disciplinado...*⁷. Cada organismo y entidad Estatal posee su propio régimen estatutario de delimitación del ejercicio de la función pública y su correspondiente régimen disciplinario que consagra las faltas y sanciones, así como los procedimientos y demás aspectos procesales. A pesar de la diversidad de regímenes disciplinarios, consecuencia de la multiplicidad de entes estatales, siguen un patrón común, muy especialmente en lo referente a procedimiento y tipos de sanciones. Sin embargo, desde la misma Procuraduría General de la Nación se ha insistido en la necesidad de unificar todos los diversos regímenes disciplinarios bajo un solo *Código Disciplinario Unico o Estatuto Nacional Disciplinario*, toda vez que la diversidad y la dispersión de las normas *dificultan en grado sumo una pronta y cumplida justicia disciplinaria y, además, llevan a costumbres interpretativas que dan al traste con la necesaria celeridad que debe distinguir a la función sancionadora* como lo afirmaría el Procurador asesinado, Carlos Mauro Hoyos⁸.

⁷Ibid, pág. 294.

⁸Carlos Mauro Hoyos, "Estatuto disciplinario único", *Boletín Informativo-Procuraduría General de la Nación*, noviembre de 1987, p.15.

En lo que respecta a la Procuraduría General de la Nación, el procedimiento administrativo disciplinario se encuentra regulado por las leyes 25 de 1974 y 83 de 1936 y los decretos 521/71, 3404/83 y 3068/84. El procedimiento disciplinario tiene dos fases. La primera, conocida como indagación preliminar, consiste como su nombre lo dice en la investigación de los hechos para efectos de determinar la existencia de estos sus responsables y el tipo de falta (s) que se configura (n). Esta fase, básicamente de *instrucción* culmina ya con el archivo ya con la *apertura formal de la averiguación disciplinaria*. Con esta última decisión se inicia la segunda fase del procedimiento disciplinario. La apertura formal de la averiguación disciplinaria debe ir acompañada de la formulación de cargos contra los encartados y su correspondiente notificación, para efectos del ejercicio del Derecho de Defensa⁹. Recepcionados los descargos del encartado, o vencido el plazo para ello, y recaudadas las pruebas solicitadas si mediara tal petición, el respectivo procurador delegado debe proferir el correspondiente fallo. Las sanciones que puede tomar la procuraduría pueden ir, según cada régimen disciplinario y el tipo de falta¹⁰, desde la amonestación, pasando por la multa y el arresto, hasta la suspensión y finalmente la destitución. La Procuraduría carece de competencia para imponer directamente la sanción ordenada, para lo cual debe comunicarle a la autoridad nominadora del encartado sancionado, para que imponga directamente la medida disciplinaria.

Para evitar la dualidad de procesos disciplinarios¹¹ con la apertura formal de la averiguación disciplinaria, la Procuraduría debe darle aviso al superior jerárquico del organismo al cual pertenece el encartado para efectos de que se abstenga de abrir proceso disciplinario por los mismos hechos o, si este estuviera adelantándose, para que se suspenda y se remitan las diligencias adelantadas a la Procuraduría.

⁹El encartado además de rendir descargos puede pedir pruebas. También, a semejanza del procedimiento penal, está prevista la declaración de ausencia con designación de apoderado de oficio en los eventos en que no se le pueda notificar los cargos.

¹⁰Cada régimen disciplinario además de estatuir las sanciones imponibles, clasifica las faltas para efectos de la dosificación punitiva.

¹¹Como se anotó anteriormente la averiguación disciplinaria adelantada por la Procuraduría prima sobre aquella llevada a cabo por el superior jerárquico. No pudiéndose realizar dos procesos disciplinarios sobre unos mismos hechos y los mismos autores, pues ello conllevaría a un desconocimiento del principio Non Bis id ibidem. (sentencia de marzo 7 de 1985 - Corte Suprema de Justicia, rev. Jurisprudencia y Doctrina No. 382, Enero-Junio de 1985, pág. 425 y ss.). Sin embargo, no huelga anotar que la acción penal y la disciplinaria son de naturalezas distintas, pudiéndose impetrar simultáneamente por unos mismos hechos y frente a unos mismos responsables, sin que pueda considerarse que se está violando el principio de *Non bis in idem* (sentencia antes citada y sentencia Corte Suprema de Justicia de junio 5 de 1975, Gaceta Judicial tomo CLII-CLIII, 2393-2394, pág. 82 y ss.).

Según los regímenes disciplinarios de cada organismo estatal, los procedimientos pueden ser en única o en dos instancias. En lo que respecta a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, los procesos disciplinarios se tramitan en única instancia ante la respectiva Procuraduría Delegada, y contra la providencia final existe el recurso de reposición así como el de revocación directa.

Por último, aunque no existe parte civil en el proceso disciplinario toda vez que la normatividad procesal disciplinaria no la prevé, de hecho la Procuraduría General de la Nación ha venido aceptando en algunos casos de violaciones de derechos humanos la presencia y colaboración de familiares de las víctimas así como de sus abogados y organismos de derechos humanos, para efectos de coadyuvar a la investigación y esclarecimiento de los hechos y sus autores, aunque formalmente no llegan a actuar como parte en la averiguación¹².

5.4.- Perspectivas del ministerio público.

El tema del Ministerio Público, el cambio de sus funciones y estructura, ha sido una de las constantes de las diferentes propuestas de la reforma a la Justicia, y muy especialmente de las frustradas reformas constitucionales. La actual reforma constitucional que se tramita en el Congreso sigue la misma constante: crear dentro del Ministerio Público y junto a la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación asignándole a esta la facultad de perseguir los delitos y la dirección de la Policía Judicial¹³. Con lo que la Procuraduría General de la Nación se restringiría a la vigilancia judicial y administrativa-disciplinaria de los agentes estatales, toda vez que dejaría de actuar judicialmente como agente del ministerio público.

Esta última función de la Procuraduría para la vigilancia administrativa-disciplinaria se ha visto cuestionada por el ejecutivo a raíz de la expedición a comienzos de 1989 de los nuevos regímenes disciplinarios para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, decretos leyes 85 y 100 respectivamente. En lo que respecta el decreto 85, la confusa redacción de su artículo 217 daba a entender que de ahora en adelante la Procura-

¹²Esta práctica se ha venido vigorizando en los últimos años, reflejando de paso el fortalecimiento de los diferentes organismos no gubernamentales de derechos humanos y la debilidad investigativa de la Procuraduría General de la Nación. Un ejemplo de esta situación lo constituye el caso de 13 estudiantes universitarios desaparecidos en 1982 en Bogotá, y en cuya investigación por parte del Ministerio Público las familias y sus abogados han participado activamente (ver: *El Camino de la Niebla* Autores Editores, Liga Colombiana por los Derechos y Liberación de los Pueblos y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Bogotá, noviembre de 1988, pág. 124 y 130 y ss.).

¹³Como se anotó en el capítulo sobre la Policía Judicial, esta facultad residía hasta 1987 en la Procuraduría General de la Nación cuando fue trasladada tal atribución a la Dirección Nacional de Instrucción Criminal (decreto No. 54 de 1987).

duría solo tendría actuación disciplinaria en los eventos de faltas que ameritaran destitución. En cuanto al decreto 100, la redacción de su art. 232 parecía dar a entender que la Procuraduría perdía toda facultad y poder disciplinario respecto de los miembros de la Policía Nacional. La reacción del Procurador general de la Nación a estas medidas expedidas por la administración Barco el 10 y 11 de enero no se hizo esperar. En una carta dirigida al presidente de la República, el jefe del ministerio público manifestaba su extrañeza por habersele mantenido al margen de la confección de estos estatutos disciplinarios y por pretender *despojar a la entidad a (su) cargo de su facultad constitucional y legal de ejercer la potestad disciplinaria sobre los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional* ¹⁴. El procurador acusaba además al gobierno nacional, con la expedición del decreto 100, art. 232, de reeditar una norma similar (art. 19 y 20, decreto 2137 de 1983 o Estatuto Orgánico de la Policía Nacional) que había sido declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia¹⁵, a su vez que anunciaba que seguiría *ejerciendo su potestad disciplinaria sobre los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional* ¹⁶ en un precedente sin par del ejercicio de la excepción de constitucionalidad prevista en el art. 216 de la Carta Política.

El gobierno respondió informalmente que se trataba de un error de interpretación del Procurador General de la Nación¹⁷ y el 24 de enero expidió los decretos 179 y 180, reglamentarios de los decretos-leyes 100 y 85 respectivamente, y en los cuales volvía a entregar plenas facultades disciplinarias a la Procuraduría General de la Nación sobre los miembros de las Fuerzas Armadas. Sin embargo la polémica no ha quedado zanjada con la expedición de estos dos últimos decretos toda vez que son apenas reglamentarios de los decretos-leyes 85 y 100, y en cualquier momento podrían perder vigor.

¹⁴Oficio No. DP-043 de enero 17 de 1989 del Procurador General de la Nación al Presidente de la República, pág. 1.

¹⁵Sentencia No.129 de la Corte Suprema de Justicia, sala plena, de noviembre 15 de 1984.

¹⁶Oficio DP-043, op.cit. p.3.

¹⁷*El Tiempo*, enero 19 de 1989, p. 6A.

CAPITULO VIII

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

1.- Control constitucional.

El régimen jurídico-político colombiano se caracteriza por estar dotado de un sistema de control de constitucionalidad, consagrado en la Carta Política y desarrollado legalmente, llamado *integral* por sus defensores, o *difuso* por sus detractores. En cuanto a los actos de carácter legislativo, ya sean leyes del Congreso, o proyectos de ley, o decretos con fuerza de ley expedidos por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias o autorizaciones del Congreso (art. 76 N° 11 y 12, Constitución Nacional), estado de sitio o de emergencia económica, o del artículo 80 de la Constitución, existe el control de constitucionalidad, ejercido por la Corte Suprema de Justicia.

La Sala constitucional de la Corte debe proyectar los fallos, pero la decisión es tomada en sala plena. En caso de empate en la votación, esta se dirime mediante la intervención de un conjuer sorteo para la ocasión. En el trámite de constitucionalidad debe intervenir el Procurador General de la Nación, emitiendo concepto sobre la exequibilidad o no de la norma objeto de control.

Existen tres vías para ese control de constitucionalidad ejercido por la Corte:

a.- La acción pública o ciudadana: consagrada en el art. 214 de la Constitución, en virtud del cual cualquier ciudadano, aun sin estar ligado a ningún proceso, puede demandar ante la Corte, por inconstitucionalidad, una ley, un decreto con fuerza de ley, o un acto reformativo de la constitución.

b.- El control automático o forzoso, previsto en los arts 121 y 122 de la Carta Política. Los decretos legislativos mediante los cuales se declara turbado el orden público o el orden económico, y se decreta respectivamente el estado de sitio o el estado de emergencia económica, invistiendo de poderes especiales al Presidente de la República, deben ser automáticamente remitidos a la Corte Suprema de Justicia para que decida *definitivamente de su constitucionalidad*. A igual trámite están sometidos los demás decretos que se expidan en desarrollo de la declaratoria de turbación del orden. Cabe en todos estos casos también la acción pública.

c.- Existe, en materia de proyectos de ley, el llamado doctrinariamente *Control por vía oficial de cruce*. Consiste en la facultad presidencial de objetar, por inconstitucionalidad, los proyectos de ley aprobados por el Congreso, y negarse a sancionarlos, caso en el cual deberán ser remitidos a la Corte Suprema de Justicia, para que decida de su exequibilidad (arts. 88, 90 y 214 de la Constitución Nacional).

Junto a las anteriores vías de control constitucional, la Constitución Nacional (art. 215) prevé el control por vía de excepción, llamado por algunos *excepción de inconstitucionalidad*, o también *control incidental paralelo*, mediante el cual un juez (o eventualmente un funcionario administrativo) puede dejar de aplicar una ley por considerarla contraria a la Carta Política. Sin embargo, los efectos del mecanismo exceptivo difieren del control ejercido por la Corte: mientras que el primero tiene sólo efectos para un caso determinado o *interpartes*, el fallo del máximo tribunal de justicia, declarando inconstitucional una norma, tiene fuerza obligatoria para todos (*erga omnes*) y es constitutivo (*ex nunc*) hacia el futuro.

La Corte Suprema de Justicia, por vía jurisprudencial, restringía el alcance del control de constitucionalidad tratándose de determinadas leyes o decretos del Ejecutivo.

En lo que respecta a los decretos que declaran turbado el orden público y decretan el Estado de Sitio, expedidos por el Ejecutivo en virtud del artículo 121 de la Constitución, la Corte se ha venido declarando inhibida para pronunciarse sobre los motivos que dan lugar a tales declaratorias, pues ello es *una decisión potestativa del Gobierno, de modo discrecional*¹ y cuyo control político reside en el Congreso². La abundante jurisprudencia sobre Estado de sitio coincide al respecto. Este control tiene un alcance limitado y se restringe a conocer y vigilar si se observaron las formalidades del caso para cada tipo de decreto: En el que declara turbado el orden público: si este lleva la firma del presidente y todos sus ministros, y el concepto previo del Consejo de Estado (el cual no es vinculante). *En cuanto al decreto que levanta el estado de sitio, este examen se limita a verificar si lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros...*³ ha dicho la Corte y ha reiterado ... *que los decretos legislativos de estado de sitio con los cuales se declara turbado o restablecido el orden público, los cuales están considerados como típicos actos políticos o de gobierno, no escapan al control de constitucionalidad, eso sí, son apenas juzgables en cuanto a sus aspectos de validez, a sus presupuestos de orden normativo, a su competencia de expedición y de control, y a su conexidad en lo relativo a los móviles y a las finalidades invocadas que los justifiquen frente al orden jurídico como sólidos y eficaces*⁴.

¹Corte Suprema de Justicia, fallo de abril 23 de 1974, Mag. pte. Dr. L. Sarmiento buitrage; publicado en *Jurisprudencia Constitucional 1969 a 1977*, Betancur Cuartas J. y Garcés de Angel M.T., Ed. Librería el Profesional, Armenia 1978, tomo II, pág. 719.

²Corte Suprema de Justicia, fallo de febrero 5 de 1980, Mag. pte. Luis Carlos SÁCHICA; rev. *Jurisprudencia y Doctrina*, abril 1980, tomo IX, No. 100, pág. 279 y ss.

³Corte Suprema de Justicia, abril 23/74, op.cit., pág. 718.

⁴Corte Suprema de Justicia, fallo de noviembre 15 de 1984; rev. *Jurisprudencia y Doctrina*, 1984, tomo XIV, No. 158, pág. 125.

Frente a los decretos legislativos dictados en desarrollo de las facultades del 121, el control es formal, aunque se amplía, pues además de vigilar si estos actos del Ejecutivo llevan la firma del Presidente y de todos sus ministros, se examinan lo que la C.S.J. llamó limitaciones de orden sustancial como serían las de establecer si se deroga o no una disposición legal; si se suspenden y de ser así cuales normas; si la vigencia de la norma o normas suspendidas resultan incompatibles con el Estado de Sitio; si existe conexidad entre las medidas tomadas y las causas que determinaron la perturbación del orden público...; y finalmente si la norma o normas examinadas se encuentran directamente vinculadas con el artículo 121 ⁵.

Respecto de la normatividad de los decretos de emergencia económica, sucede otro tanto, pudiéndose pronunciar, además de los requisitos de forma y la conexidad, sobre si los hechos invocados para declarar turbado el orden económico o social son o no *sobrevinientes* ⁶. Así mismo en materia de actos legislativos reformatorios de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia se ha declarado impedida para ejercer el control constitucional *material o de fondo*, pues desbordaría los límites de su competencia e invadiría la órbita del Constituyente, con lo cual el control ejercido por el máximo tribunal judicial se limita a la *constitucionalidad formal* de tales actos ⁷.

Por último, en materia de leyes aprobatorias de tratados internacionales la Corte Suprema de Justicia se venía inhibiendo respecto de su control de constitucionalidad, por considerar que al ser estas contentivas de acuerdo entre Estados rebasaba su marco de competencia. Sin embargo, el 12 de diciembre de 1986 la Corte cambió su reiterada jurisprudencia, al declarar inconstitucional la ley 27 de 1980 por vicios de forma. (Ver capítulo XVI *Justicia y narcotráfico*).

Si bien la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha sido, en forma general, constante sobre las anteriores restricciones al control de constitucionalidad de las anteriores leyes y decretos legislativos, la posición de los magistrados no es monolítica ni homogénea. A través del control de constitucionalidad se han enfrentado las diferentes posiciones políticas e ideológicas existentes en el seno del aparato estatal y muy especialmente dentro de la rama judicial, como lo veremos en el capítulo final. El último decenio, ha sido marcado en este campo por cambios jurisprudenciales importantes de la Corte, variaciones en la correlación de fuerzas internas dentro de la corporación, etc.

⁵Corte Suprema de Justicia, fallo de mayo 23 de 1980; rev. *Jurisprudencia y Doctrina*, 1980, tomo IX, No. 104, pág. 598-599.

⁶Corte Suprema de Justicia, fallo de octubre 15 de 1974, mag. pte. J.G. de la Vega; *Jurisprudencia Constitucional 1969 a 1977*. op.cit. pág. 735.

⁷Corte Suprema de Justicia, fallo de mayo 5/78, febrero 3/79, noviembre 3/81, mayo 13/82 y febrero 25/88.

2.- Control administrativo.

Según la Constitución (art.216) y el Código Contencioso Administrativo, el control de constitucionalidad y legalidad de los actos de naturaleza administrativa es realizado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo: Consejo de Estado y Tribunales Administrativos.

Existen dos vías:

a.- La acción pública de nulidad, o *control simultáneo de constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos*. Todo ciudadano puede acusar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para efectos de su anulación, todo acto administrativo que sea violatorio de una norma superior (art. 84 Código Contencioso Administrativo). Los fallos del Consejo de Estado o del Tribunal Administrativo tienen efectos *erga omnes*.

b.- La acción de restablecimiento del derecho, (art. 85 del Código Contencioso Administrativo), que permite a cualquier ciudadano *que se crea lesionado en un derecho suyo y amparado por una norma jurídica*, impugnar, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la constitucionalidad del acto administrativo, para obtener su anulación, y además lograr el restablecimiento de su derecho o la reparación del daño.

El *derecho de amparo*, como tal, no tiene mayor desarrollo en Colombia, salvo en lo que respecta la jurisdicción contencioso-administrativa, en donde existe la figura de la *suspensión provisional* de los actos administrativos, la que puede ser decretada por el Consejo de Estado o por los tribunales administrativos, dentro de un proceso contencioso administrativo, pero sujeta a restricciones (solicitud de parte, no prohibición legal: art. 152 y ss., Código Contencioso Administrativo).

La lista de los mecanismos de control de constitucionalidad y legalidad es para algunos tratadistas más larga aún⁸. Sin embargo, los anteriores resumen las formas principales de dicho control.

En la práctica, no tienen el mismo desarrollo y papel estas vías de control: tal vez el más insignificante, por su poco uso, es el del control por vía exceptiva (art. 215 Constitución Nacional). El control de constitucionalidad, ejercido por la Corte Suprema de Justicia, mediante la acción pública y el control forzoso, es, de lejos, la pieza central de tal sistema. Jurisprudencialmente, la Corte venía limitando el campo del control de constitucionalidad inhibiéndose en materia de tratados internacionales o de actos legislativos reformatorios de la Constitución; no pronunciándose sobre los motivos invocados para declarar turbado el orden público en el decreto que declara el estado de sitio, por conside-

⁸Gaona Cruz, M., *Control y Reforma de la Constitución en Colombia*, ed. Ministerio de Justicia -Superintendencia de Notariado y Registro, Bogotá, 1988, 1a. edición, pág. 7 y ss.

rar que por ser de carácter político corresponde tal control al Congreso; y en no pocos casos limitándose a efectuar un control formal. Sin embargo, desde el segundo quinquenio del 70 y a lo largo de los 80, este anterior fenómeno de restricción del campo de control se ha visto desplazado -no sin tensiones en el seno mismo de la Corte- paulatinamente por un fenómeno de ampliación, por vía jurisprudencial, de las materias objeto de estudio de constitucionalidad.

En efecto, esta ampliación se ha observado tanto en el volumen de las normas declaradas inconstitucionales (en su gran mayoría *decretos-leyes*, expedidos por el gobierno en virtud de facultades extraordinarias conferidas por el congreso), como en relación con materias respecto de las cuales la Corte se inhibía o ejercía un control formal. Así por ejemplo, han sido declaradas inexecutable las reformas constitucionales de 1976 y 1979, una emergencia económica (1987), un código de procedimiento penal (1981), una reforma procedimental penal (1986), el tratado de extradición con Estados Unidos (1986 y 1987), parte del estatuto de la carrera judicial (1987), el juzgamiento de civiles por militares (1987), la creación de un tribunal especial (1987), etc. El lugar común de la mayoría de esas normas: el uso de los poderes de excepción o extraordinarios por parte del ejecutivo. El control de constitucionalidad parece ser, en los últimos tiempos, uno de los lugares predilectos de confrontación entre diversas concepciones del poder y entre alternativas políticas. Sin embargo si en 1987 el control de constitucionalidad ejercido por La Corte, fue intenso y se constituyó en el campo de confrontación entre diversas concepciones del poder en el seno del aparato estatal, convirtiéndose de paso en *registro* de las contradicciones existentes, 1988 significó totalmente lo contrario convirtiéndose, salvo algunas voces aisladas, la Corte en un aval jurídico formal de la actividad normativa (de excepción o extraordinaria) del Ejecutivo.

Durante el año de 1988, ha recobrado importancia el control de legalidad ejercido por el Consejo de Estado. Aunque han sido pocas las actuaciones en este terreno del máximo tribunal de lo contencioso administrativo, han tenido importante relevancia tanto por el tema (referendum y reforma constitucional), como por las implicaciones que han conllevado (suspensión del acuerdo de la Casa de Nariño, celebrado entre el presidente y el jefe del partido conservador para reformar la constitución) y el enfrentamiento generado entre esta corporación y la Corte Suprema de Justicia⁹.

⁹Consejo de Estado, sección primera, autos de abril 4 y mayo 12 de 1988; publicados en *Jurisprudencia y doctrina*, Bogotá, 1988, tomo XVII, No. 197 y 199, respectivamente.

CAPITULO IX

PROCESOS PENALES DE LA JUSTICIA ORDINARIA

1.- Procesos del nuevo Código de Procedimiento Penal

El decreto 50 de 1987 consagró cuatro tipos de procedimiento penales que entraron a regir desde el 1o. de julio de ese año. El nuevo Código de Procedimiento Penal retomó los procedimientos especial y abreviado de la ley 2 de 1984, este último con algunas modificaciones y así mismo consagró dos nuevas clases de procesos ordinarios.

Paralelamente a estos procedimientos de la jurisdicción ordinaria, existe actualmente el orden público, de trascendental importancia y que se analiza en el capítulo V correspondiente a esta jurisdicción especial.

1.1.- *El procedimiento ordinario seguido ante la Corte, el Tribunal o el Juez Municipal*

Este procedimiento se aplica para todos aquellos delitos de competencia de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal Superior de Distrito Judicial, o juez penal municipal. Ha sido considerado por algunos autores, como un procedimiento con tendencia al sistema inquisitivo toda vez que la instrucción y el juicio son desarrollados por un mismo juez, sin que por ello dejen de tener competencia para los solos efectos de la investigación penal los jueces de instrucción, quienes pueden llevarla a cabo pero no son competentes ni para cerrar la investigación ni para calificar el mérito del sumario.

Este proceso, como los demás de naturaleza penal, puede iniciarse de oficio o por denuncia, aunque en ciertos delitos se requiere querrela de parte para que el funcionario judicial inicie el procedimiento (Art. 22, Decreto 50 de 1987).

Aunque sea un solo funcionario el competente para esta clase de procesos, existen dos etapas diferenciadas: el sumario y el juicio. Además de las anteriores etapas procesales, existe la *indagación preliminar* para aquellos casos de duda sobre la existencia de los hechos o su tipicidad, para lo cual el juez dispondrá de un término hasta de 15 días cuando exista persona identificada y 60 cuando no lo sea. Excepcionalmente el cuerpo técnico de policía judicial podrá llevar a cabo esta indagación preliminar, cuando por razones de urgencia el funcionario de instrucción no la puede avocar, caso en el cual dispondrá de 24 horas si hay personas identificadas, y de 10 días si no la hay.

Si se allega prueba de que el hecho no existió, o que existiendo no es ilícito, o que prescribió la acción penal, el juez deberá concluir el proce-

dimiento iniciado, con auto inhibitorio. Si de la indagación preliminar resulta que hay mérito, el juez deberá entonces iniciar formalmente el proceso, dictando auto de cabeza de proceso. Esta investigación previa no es obligatoria, y por lo general no tiene mucha operancia en la práctica.

El proceso penal se inicia con el *auto cabeza de proceso*, el cual da comienzo a la fase de investigación del delito y de sus responsables (sumario). Debe contener una mínima adecuación típica de la conducta investigada, y decretar las pruebas que se deben practicar. Puede ser proferido por juez de instrucción o de conocimiento, y contra él no cabe ningún recurso. Existe la reserva sumarial y sólo tienen acceso a su conocimiento, además del juez y sus empleados, el agente del ministerio público, el sindicado y su defensor, y la parte civil. Las partes pueden pedir pruebas, y el juez puede de oficio decretarlas. Las pruebas deben ajustarse a los principios de legalidad y publicidad de la producción y recaudo, aunque este último principio tiene un amplio régimen de excepciones como veremos mas adelante. Deben ser valoradas según los principios de la sana crítica cuando expresamente la ley no imponga tarifa legal. Toda actuación debe constar por escrito y debe cumplir en cada caso con ciertos requisitos del Código de Procedimiento Penal.

Si hay sindicado se le debe recibir indagatoria por parte del juez, y una vez recibida debe resolverse situación jurídica en los cinco días siguientes, ya tomando algunas medidas de aseguramiento (detención preventiva, libertad caucionada, o conminación) ya dejándole libre. Para dictar auto de detención se exige que la infracción tenga pena privativa de la libertad y haya por lo menos un testimonio o un indicio grave de responsabilidad. Además el Decreto 50 de 1987, preve en su artículo 421 esta medida para un gran número de delitos. Si el sindicado está detenido la indagatoria debe ser recibida dentro de los tres días siguientes a su captura. En los casos de sindicado detenido que lleve más de los tres días sin que se le reciba indagatoria, o que recibida no se le ha resuelto dentro del término su situación jurídica, existe el recurso de habeas corpus.

El sumario debe perfeccionarse en el término de treinta días, si hubiese un solo sindicado o se tratase de un solo delito, o de 60 días si son varios los sindicados o los delitos. Sin embargo, estos términos en la practica se dilatan ampliamente.

Perfeccionada la investigación, el juez de conocimiento debe decretar su cierre, para dar traslado a las partes para alegatos, por ocho días. Si la investigación de los hechos fue llevada a cabo por juez de instrucción, este debe remitir el expediente al juez de conocimiento para que decrete el cierre de investigación, toda vez que el primero carece de competencia para ello. Una vez vencido este término, sin importar que las partes hayan presentado alegato, el juez de conocimiento entra a calificar el

sumario, lo que implica un pronunciamiento sobre la adecuación típica, la antijuricidad y la culpabilidad. Hay tres formas de calificar el sumario: *cesación de procedimiento* (por inexistencia del hecho, no ilicitud de la conducta o no autoría, o por concurrir una causal excluyente de antijuricidad o de culpabilidad) caso en el cual concluye el proceso; *resolución de acusaciones* o llamamiento a juicio (lo cual exige prueba plena del cuerpo del delito de la tipicidad del hecho, y testimonio o graves indicios de la responsabilidad del procesado); y *reapertura de la investigación* cuando no hay prueba suficiente para tomar una de las dos determinaciones anteriores, caso en el cual el proceso vuelve a su fase de investigación para perfeccionarla, por un término hasta de sesenta días, y la segunda calificación solo puede ser una *cesación de procedimiento* o una *resolución de acusación*.

La etapa del juicio, que se inicia con la resolución de acusaciones, es pública y en ella se pueden solicitar, decretar y practicar pruebas con el objeto de perfeccionar la causa, para lo cual se dispone de un período probatorio de 15 días. Durante este período debe realizarse un dictamen pericial de los daños y perjuicios ocasionados con la infracción. Una vez en firme el dictamen, el juez debe citar a audiencia pública. Existe también la posibilidad de practicar las pruebas en la audiencia pública en caso de que no haya sido posible hacerlo durante el período anterior.

Deben intervenir directamente en la audiencia pública el procesado, el defensor y el representante del ministerio público. También puede hacerlo la parte civil. El procesado puede abstenerse de hablar durante tal audiencia y delegar tal facultad a un *vocero* para que intervenga en su nombre. De no poder asistir las anteriores personas (excepto la parte civil), la audiencia debe aplazarse. La sentencia puede ser absolutoria o condenatoria. Para fallo condenatorio la ley procesal exige plena prueba de la materialidad y de la responsabilidad del delito.

En cualquier momento del proceso se puede, a petición de parte o de oficio, solicitar la cesación del procedimiento, cuando está probado que el hecho imputado no existió, o que no es ilícito, o que el procesado no lo cometió o que la acción penal no podía iniciarse o proseguirse. De este modo concluye *anormalmente* el proceso penal.

El principio general es que todas las providencias judiciales son impugnables a través de los recursos de reposición y apelación. Se exceptúan los autos de trámite o de sustanciación: sólo algunos de estos, como el que ordenaría el cierre de investigación (art. 468 Código de Procedimiento Penal), tienen recurso de reposición. En cuanto a la sentencia de primera instancia, el auto que decreta la nulidad del juicio, el auto de cesación de procedimiento la apelación se surte en el efecto suspensivo, o sea: *la competencia del inferior se suspenderá desde que se ejecutorie el auto que la conceda, hasta que se notifique el de obediencia a lo resuelto por el superior* (art. 206 Código de Procedimiento

Penal). En los demás casos la apelación se concede en el efecto devolutivo o diferido. Los recursos de reposición y apelación deben interponerse dentro del término de ejecutoria de la providencia impugnada, y deben ser motivados.

Existe el grado jurisdiccional de consulta para algunas providencias taxativamente enumeradas por la ley (sentencia, cesación de procedimiento, auto que otorga la libertad condicional, etc.) Mediante la consulta, el juez de segunda instancia adquiere plenos poderes para confirmar, revocar o reformar la providencia del inferior.

Por último, existen los recursos extraordinarios de casación y revisión contra las sentencias, y un régimen de nulidades y legales.

1.2.- Procedimiento ordinario ante Juez Superior y del Circuito.

Este procedimiento se aplica para aquellos delitos de competencia de juez superior (contra la existencia y seguridad del Estado, excluidos la rebelión y sedición; contra la vida excluidos los confines terroristas; y los cometidos por eclesiásticos y alcaldes) y del circuito (contra el patrimonio económico, cuya cuantía sea igual o exceda a 20 salarios mínimos; contra la fe pública). Aunque es similar al proceso ordinario adelantado ante la Corte, los tribunales superiores y los jueces penales municipales, se diferencia de este procedimiento por cuanto en él intervienen necesariamente dos funcionarios judiciales: el juez de instrucción criminal, investigando y calificando el mérito del sumario, como acusador y el juez superior o del circuito, fallando la causa en el juicio.

Esta estructura de este procedimiento, ha llevado a algunos autores a considerarlo con fuerte inclinación al sistema acusatorio, toda vez que las dos fases procesales, sumario y juicio, corresponden a dos funcionarios judiciales diferentes. La fase del juicio se inicia con el *auto de control de legalidad* que profiere el juez del circuito o superior, y cuyo fin es el de revisar la actuación procesal en el sumario del juez de instrucción para evitar nulidades.

Hay que advertir que en los procesos adelantados ante juez superior, por homicidio, sedición o rebelión y los delitos conexos con estos, debe intervenir un jurado de conciencia, cuyo veredicto puede ser declarado contraevidente por el juez, caso en el cual se debe repetir la audiencia.

1.3.- El procedimiento abreviado.

El nuevo Código de Procedimiento Penal retomó la figura del proceso abreviado consagrada en la ley 2 de 1984, y vigente hasta junio 30 de 1987, imprimiéndole nuevas características: aplicación del procedimiento en consideración a la naturaleza de la prueba (flagrancia o confesión) y reducción de los términos. Al respecto Antonio José Cancino afirmaría: *así se quiera tener como factor justificador la ejemplaridad,*

*o la simple economía procesal, no deja de tener la abreviación un amargo sabor a represión*¹.

El procedimiento abreviado consagrado en los artículos 474 y siguientes del decreto 50 de 1987, está establecido para aquellos casos en que el imputado sea caturado en flagrancia o exista confesión simple de su parte, se aplica para toda clase de delito, salvo para aquellos de competencia de juez superior o con intervención de jurado de conciencia o cuando se trate de inimputable. Una vez recibida la indagatoria del capturado el juez dentro de los 5 días siguientes debe dictar un auto resolviendo la situación jurídica del inculpaado y que defina si se trata de una situación de flagrancia o confesión simple, así como el procedimiento a seguir, y decreta las pruebas que deban practicarse. Defensor como parte civil, podrán hasta la ejecutoria formal de la anterior providencia solicitar pruebas.

Las pruebas son practicadas en la audiencia pública, salvo que por su naturaleza solo puedan ser recaudadas por fuera de esa diligencia, caso en el cual el juez dispondrá de un término hasta por 5 días para ello. En firme la anterior providencia o vencido el período probatorio antes mencionado, el juez fijará fecha para audiencia de juzgamiento dentro de los 8 días siguientes. Dentro de la audiencia, el juez practicará las pruebas decretadas, oír a las partes y luego dictará sentencia, aunque también podrá hacerlo dentro de los 5 días siguientes a la conclusión de la diligencia.

1.4.- El procedimiento Especial.

El nuevo Código de Procedimiento Penal retomó de la ley 2 de 1984 el procedimiento especial para delitos de narcotráfico, secuestro extorsivo, extorsión, (excepto los casos cobijados por el estatuto antiterrorista, que se tramitan por el procedimiento especial de orden público, según se explicó en el Capítulo V) sin introducirle mayores modificaciones, el cual se explica más adelante en los procedimientos vigentes hasta 1987 (punto 2.3, del presente capítulo).

El nuevo código de procedimiento penal innovó otras figuras, que han sido duramente criticadas en los distintos foros realizados en la materia. Además de las anotadas en anteriores capítulos sobre ministerio público y policía judicial, se destacan entre otros:

La consagración de un régimen probatorio que consagra la prueba secreta, al permitir que no se notifique a las partes el decreto de la práctica de ciertas pruebas (diligencias especiales reservadas: arts. 367 y 249), por lo que el exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia, J.Salgado Vásquez, afirmó: *el juez queda convertido en familiar del*

¹Antonio J. CANCINO, "El nuevo Código de Procedimiento Penal", *El Espectador*, agosto 9 de 1986, pág. 10-A.

santo oficio porque se lo autoriza para que adelante investigaciones a espaldas del acusado². Además se crea la prueba fantasma, según H. Fierro Méndez³ al permitir informes de agentes de Policía Judicial sin mayor identificación que el número asignado por la institución. A lo anterior se suman las recompensas y cambios de identidad a los informantes, y rebajas de pena para los delatores (decretos 1199 de junio 30, y 2034 de octubre 27 de 1987).

La posibilidad de cambiar en la audiencia de juzgamiento la adecuación típica de la conducta imputada, caso en el cual se suspende la diligencia y se conceden dos días para pedir pruebas y reestructurar la defensa, y luego se reinicia la audiencia. Algunos autores han considerado que esta nueva figura constituye una *acusación secreta*⁴.

2.- Los procedimientos vigentes hasta julio de 1987

Hasta 1984 existía en Colombia un solo tipo de proceso para todos los delitos. A raíz de la ley 2a. de ese año fueron introducidos dos nuevos tipos de procedimientos: el *abreviado*, para delitos contra el patrimonio económico y por lesiones personales de poca monta, y el *especial*, para casos de extorsión y secuestro, quedando así instituidos tres procedimientos: el ordinario, el abreviado y el especial. Varios abogados y jueces, al realizar un estudio sobre los novedosos procedimientos, concluyeron: *la ley 2a. de 1984... cercenó sagrados principios del Estado de derecho, a nombre de una ensoñación de seguridad que aplastará a los pobres de todas las ciudades y es el recurso legal para no atender al clamor auténtico de una justicia social*⁵.

2.1.- El procedimiento ordinario

El Código de Procedimiento Penal anterior (decreto 409/71), consagraba un solo tipo de proceso penal para todos los delitos, con la salvedad de que para ciertos ilícitos de competencia de Juez Superior se requería intervención del jurado de conciencia (delitos contra la existencia y seguridad del Estado; traición a la patria; contra la paz, la seguridad exterior o la dignidad de la nación; piratería; rebelión; sedición; y las diversas formas de homicidio). Este procedimiento estaba orientado por un sistema mixto (acusatorio-inquisitivo) con relevancia del inquisitivo.

²Julio SALGADO VAZQUEZ, "Confrontación del proyecto de Código de Procedimiento Penal con la Constitución Política", en rev. *Nuevo Foro Penal*, Medellín, diciembre 1986, No. 34, pág. 451.

³Heliodoro FIERRO MENDEZ, "Nuevo Código de Procedimiento Penal. Lo bueno y lo malo", en *Rev. Derecho del derecho*, Bogotá, junio 11 de 1987, No. 14, págs. 6 a 7.

⁴Julio SALGADO VAZQUEZ, loc. cit., pág. 457.

⁵"Enjuiciamiento crítico a la ley 2a. de 1984", en rev. *Tribuna Penal* Medellín 1984, No. 2, pág. 154.

En líneas generales este procedimiento no difería sustancialmente de la estructura del proceso ordinario del nuevo Código de Procedimiento Penal, adelantado ante la Corte, el tribunal superior o el juez penal municipal.

Sin embargo el anterior proceso ordinario se diferenciaba del actual en las formas de calificar el sumario. En el Código de Procedimiento Penal, el juez podía: dictar *auto de proceder* o llamamiento a juicio (equivalente a la actual *resolución de acusaciones*); sobreseer definitivamente (equivalente a la actual cesación de procedimiento); o sobreseer temporalmente en caso de que no hubiera mérito para alguna de las dos anteriores opciones. En el último caso, el proceso volvía a su fase de instrucción por un término hasta de seis meses, y si en la segunda calificación era proferido un segundo sobreseimiento temporal, se archivaba el expediente y se otorgaba la libertad al procesado. Si pasados dos años no se podía calificar el sumario, se suspendía definitivamente la investigación.

Vale la pena anotar como particularidad, que con el anterior Código de Procedimiento Penal, existía un amplio régimen de nulidades constitucionales y legales.

2.2.- El procedimiento abreviado

La ley 2a. de 1984 estableció, para los delitos contra el patrimonio cuya cuantía fuera inferior o igual a 30.000 pesos (esta se reajustaba bianualmente en un 20% a partir de enero 1 de 1985) y en los casos de lesiones personales cuya incapacidad no excediera de 30 días, un procedimiento breve y sumario. Este proceso abreviado se caracterizaba porque refundía en un mismo trámite el sumario y el juicio: iniciada la actuación, el juez debía recibir la indagatoria al procesado, y una vez oído se procedía a resolverle situación jurídica y a conceder un término de tres días para pedir pruebas, vencido el cual corría otro hasta por ocho días para practicarlas. Vencido este, se debía en un mismo auto cerrar investigación, calificar sumario y llamar a audiencia, la cual se celebraba dentro de las 48 horas siguientes el fallo se podía apelar dentro de las 24 horas siguientes a su notificación. Es importante señalar que en este procedimiento no intervenía obligatoriamente el ministerio público, y no es posible el sobreseimiento (temporal o definitivo): solo podía citarse a audiencia o cesar procedimiento. Aunque, en la práctica, los términos no se cumplían con el rigor que trae la ley, este procedimiento, que entre otras cosas iba dirigido a la pequeña delincuencia, por la rapidez de su trámite coartaba totalmente el derecho de defensa. *Nos retrotrae a las más primitivas épocas del proceso inquisitivo, con sus secuelas de desconocimiento de las garantías procesales, afirmaron varios de sus críticos*⁶.

⁶Ibid., pág. 156.

2.3.- El procedimiento especial

La misma ley 2/84 también consagró otra clase de proceso: el *procedimiento especial* para secuestro extorsivo, extorsión y terrorismo. La característica de este peculiar procedimiento era y es, toda vez que el Decreto 50 de 1987 lo incorporó a la nueva legislación, la sustancial reducción de términos, lesionando considerablemente el derecho de defensa. Iniciado el sumario se dispone de 30 días para perfeccionarlo por parte del juez. Perfeccionado el sumario, o vencido el término, el juez debe cerrar la investigación y dar traslado por cinco días a las partes para que presenten alegatos. Vencido el término anterior, el juez entra a calificar el sumario mediante auto de citación a audiencia o sobreseimiento definitivo. De no ser posible ninguno de los dos, se debe reabrir la investigación por un término no mayor de 30 días, al cabo del cual se repetirá el trámite de cierre de investigación, traslado, etc. Si no hubiese tampoco mérito para auto de citación a audiencia o sobreseimiento definitivo, se repetirá la actuación hasta que ocurra alguna causal de extinción de la acción penal.

En el procedimiento especial, el mismo juez investiga y falla el proceso. En la práctica, la investigación se adelanta frecuentemente a través de Juez de Instrucción, pero la calificación del sumario es reservada al juez de conocimiento. La fase del juicio se inicia con el auto de citación a audiencia y es similar a la consagrada para el proceso ordinario del Código de Procedimiento Penal, con dos salvedades: acortamiento de los términos, y los requisitos materiales para llamar a juicio son menos rigurosos que en el proceso ordinario, toda vez que no se exige pluralidad de indicios graves de responsabilidad (basta con un *indicio grave*).

En el procedimiento especial, el mismo juez realiza la investigación, profiere la resolución de acusación y pronuncia la sentencia, con grave riesgo de parcialidad por tal concentración de funciones investigativa y decisoria.

3.- Garantías y Defensa procesales

La Constitución Nacional (arts. 23 a 28) consagra varias garantías: el debido proceso; juez natural; derecho de defensa; legalidad de los delitos y las penas; presunción de inocencia; la legalidad de los procesos. Estas garantías se encuentran desarrolladas por el Código de Procedimiento Penal. Además existen leyes aprobatorias de convenciones internacionales: *Pactos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales, y de derechos civiles y políticos*, y su *Protocolo facultativo*, de la ONU (ley 74 de 1968), *Convención Interamericana de derechos humanos o Pacto de San José de Costa Rica* (ley 16 de 1972) y *Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, emanada de la ONU (ley 70 de 1986).

A pesar de existir ese arsenal jurídico, predomina en los jueces, y con mayor intensidad en los municipales, que según el Departamento Ad-

ministrativo Nacional de Estadísticas -DANE- tramitan alrededor de un 70% de los procesos en el país, una concepción "peligrosista" y basada en la "defensa social", en detrimento del principio de inocencia y del derecho de defensa. En no pocos casos aparecen fallos condenatorios, invirtiendo la presunción de inocencia: *el sindicado no probó suficientemente su inocencia*⁷. Sin embargo, lo anterior no puede absolutizarse: no hay una homogeneidad en cuanto a las escuelas jurídicas. Existen, por lo demás regiones donde predominan tendencias jurídicas y criminológicas, tanto en la enseñanza del derecho, en sus profesionales como en los estrados judiciales, más progrésistas. Tal es el caso de Medellín, donde tienen gran fuerza el *finalismo* y corrientes de la *criminología crítica*. La jurisprudencia del Tribunal Superior así como de los jueces penales, y los mismos conceptos de los fiscales, son muestras palpables de ese fenómeno: reconocimiento de la pobreza y del pauperismo como causal supralegal de justificación, concesión de beneficios de excarcelación, etc.

En todo caso, esa interpretación restrictiva de las normas penales, acompañada en muchos casos del desconocimiento por parte de los jueces, de la existencia de leyes aprobatorias de acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, se refleja más en materia de detención preventiva y libertad provisional. "Un auto de detención no se le niega a nadie" se acostumbra decir en los medios judiciales. En 1978, el 41% de los reclusos de los centros carcelarios de Bogotá tenían derecho a estar en libertad pero permanecían privados de ella⁸. El llamado fenómeno de "los presos olvidados" es preocupante pero no ha contado con ningún tipo de atención por parte de organismos estatales o no gubernamentales. No es raro entonces que sean altas las tasas de detención preventiva, que oscilan entre un 60 y un 70% del total de personas privadas de libertad, en los últimos 5 años, como se verá más detenidamente en el capítulo XI.

3.1.- La defensa del procesado.

El acusado tiene derecho a nombrar un abogado para que lo asista en el proceso. Si carece de tal asistencia, el juez de oficio debe designarle uno. Esta institución de la defensoría de oficio es ampliamente utilizada, toda vez que un 70% de los sindicados corresponde a personas de escasos recursos, que no pueden sufragar los costos de un abogado particular⁹. La defensoría de oficio está integrada por abogados o, generalmente, por estudiantes de derecho, en cumplimiento de la práctica exigida como requisito académico, que se presta en el consultorio jurídico de la respectiva universidad. Por ser un servicio gratuito, los

⁷Juzgado 6o. Penal Municipal de Bogotá, expediente 12.563.

⁸Jaime GIRALDO ANGEL, *Mecanismos para descongestionar los establecimientos carcelarios*, Bogotá, 1978, Instituto SER de Investigación, pág. 18-19.

⁹Instituto SER de Investigación, *La defensa de las personas de escasos recursos económicos*, Bogotá, 1980, documento mimeografiado, pág. 83.

abogados no siempre despliegan la debida actividad. En lo que respecta a los estudiantes, su poca preparación y práctica, aunadas a las deficiencias de la educación universitaria y al poco control ejercido por los consultorios jurídicos, hacen que la atención que prestan sea, en términos generales, bastante mediocre. Existe el agravante de que, en un alto porcentaje, los apoderados de oficio son designados por los jueces cuando ya han precluido los períodos probatorios y para el solo evento de su presencia en la calificación del sumario o la realización de la audiencia de juzgamiento. Sin duda alguna, para muchos funcionarios judiciales la defensoría de oficio es asumida como un requisito más, que ha de servir como aval formal del debido proceso.

El ejemplo más patético es la indagatoria que el juez debe recibirle al sindicado en presencia de apoderado (quien, para efectos de tal diligencia, solo puede objetar las preguntas indebidas). Es muy usual que un mismo abogado o miembro de consultorio jurídico apodere simultáneamente a dos o tres sindicados en sus respectivas diligencias, muchas veces en juzgados diferentes dentro de un mismo edificio, con lo cual su labor se limita a firmar las respectivas actas de diligencia.

En 1980 el Instituto SER realizó una investigación sobre una muestra representativa, que ilustra muy bien la anterior situación, acerca de la participación de funcionarios y otras personas en las actuaciones que favorecen a los sindicados pobres ¹⁰. Según dicha muestra la actividad desplegada que favorecía al sindicado, se distribuyó de la siguiente manera:

Ministerio Público.	3.5%
Defensor de Oficio.	2.9%
Consultorios Jurídicos	1.3%
Sindicado	16.7%
Juez (oficiosamente)	75.6%

La misma Corte Suprema de Justicia, en varios fallos, considera que la mera presencia de un abogado o defensor de oficio, dentro del proceso, sin que lleve a cabo actuación alguna pero con asistencia a la audiencia no puede ser considerada una violación al derecho de defensa y al debido proceso, pues el silencio es una forma de defensa.

El sindicado puede, además, actuar en nombre propio dentro del proceso (pedir pruebas, hacer peticiones, presentar alegatos, recurrir y apelar providencias, solicitar los beneficios de libertad provisional o de condena de ejecución condicional).

¹⁰Ibidem.

Ante la realidad de que la *Defensoría de Oficio* ha funcionado con *muchísima deficiencia y limitaciones*¹¹, el Ejecutivo decidió crear, con la expedición del nuevo Código de Procedimiento Penal, el servicio de Defensoría Pública a cargo del Estado. Para ello el Gobierno, mediante el decreto legislativo No. 53 de enero 13 de 1987, ordenó el establecimiento del *Servicio de Defensoría Pública de Oficio*, para lo cual se ordenaba la creación de la respectiva división en el seno del Ministerio de Justicia y la constitución, en cada capital de departamento, de oficinas seccionales¹². Sin embargo hasta el 13 de septiembre de 1988 (decreto 1887 de esa fecha) se crearon los primeros cargos para hacer realidad al servicio de defensoría pública: 1 jefe de división, 9 profesionales especializados y 5 profesionales universitarios. Aún se desconoce si han sido designados los mencionados funcionarios. Pero lo cierto es que el servicio de defensoría pública no es aún una realidad para el país, contrariamente como lo han anunciado diferentes voceros del ministerio de justicia¹³. Según una encuesta realizada por el Departamento de Derecho Penal y criminología de la Universidad Libre, los jueces y fiscales desconfían de la operancia de este servicio¹⁴.

3.2.- *Habeas Corpus*.

Las personas detenidas o retenidas en forma ilegal tienen derecho al recurso del *habeas corpus*.

El Código de Procedimiento Penal venía regulando el *Habeas Corpus* como un recurso procedente contra todo *acto arbitrario de cualquier autoridad* que tendiera a restringir la libertad personal, y podía ser instaurado por el aprehendido o por cualquier persona en su nombre. Este recurso se podía interponer ante cualquier Juez Penal del lugar donde se hallara el detenido, o el del municipio mas cercano cuando la retención o captura hubiese sido ordenada por el único Juez Penal del Municipio. En todo caso el Juez ante quien se interponía el recurso debía tramitarlo inmediatamente sin someterlo a reparto (competencia a prevención) y, luego de efectuar una inspección a las diligencias que motivaron la petición, disponía de 4 horas para ordenar la liberación del capturado si es que existía irregularidad en su captura. Este trámite no podía superar las 48 horas.

Sin embargo con la expedición de la legislación antiterrorista, y concretamente el decreto 182 de 1988, se modificó el régimen del *Habeas Corpus*, creándose un trámite especial para los casos contemplados en el estatuto antiterrorista (decreto 180) y complementarios y los delitos

¹¹Ministerio de Justicia *Memorias al Congreso Nacional -1986-1987*, Imprenta Nacional, Bogotá, agosto de 1988, pág. 27.

¹²Decreto No. 53 de enero 13 de 1987.

¹³Ministerio de Justicia *Memorias al Congreso Nacional 1986-1987 op.cit.* pág. 27.

¹⁴*El Tiempo*, julio 7/88, pág. 3A.

de narcotráfico (ley 30 de 1986 y complementarios), y alterando el régimen general previsto en el C.P.P.

En los casos de las personas privadas ilegalmente de su libertad por delitos distintos a los contemplados en la Ley 30/86 y del decreto 180/88, el Decreto 182 modificó el régimen del Habeas Corpus al crear para el Juez Penal la obligación de solicitar a los organismos de seguridad del Estado información si contra aquella existe orden de detención o sentencia condenatoria por delitos de narcotráfico o del Decreto 180. Si contra la persona existe alguna de las dos anteriores decisiones judiciales, el Juez Penal deberá pasar el expediente al Juez Superior para que éste siga tramitando el recurso. Si bien el decreto 182 fijó un término de 6 horas para el Juez solicitar tal información, no señaló ningún término a los organismos de seguridad del Estado para contestar tal solicitud, con lo cual se puede dilatar indefinidamente la detención de la persona, pues quedaría a merced de estos determinar la duración del trámite del recurso con sus respuestas o no respuestas, como lo señalaron tres de los magistrados disidentes del fallo que declaró exequible el decreto 182¹⁵.

Según la normatividad precedente al decreto 182, el recurso de habeas corpus debía ser decidido en un término no mayor de 48 horas. Aunque sobre este término no se pronunció expresamente el decreto 182, y por lo mismo debería entenderse su vigencia, por las razones antes anotadas se torna dudoso el cumplimiento del trámite en ese término de 48 horas. Esta situación ha llevado a no pocos juristas a considerar que el decreto 182 desnaturalizó la esencia del recurso de Habeas Corpus¹⁶.

4.- La Parte Perjudicada

El ofendido, o el perjudicado con el delito, puede hacerse parte en el proceso penal para proseguir en él, además de la condena de los culpables, el resarcimiento pecuniario del daño. Para ello debe constituirse en parte civil, a partir del auto cabeza de proceso, acreditando la legitimidad de su personería.

Puede intervenir en las diligencias judiciales, pedir pruebas, interponer recurso contra las providencias, transigir perjuicios ocasionados, etc. Así mismo puede solicitar el embargo o secuestro de los bienes del sindicado para efectos del pago de su indemnización, medida que también puede ser decretada a petición del Ministerio Público, o de oficio por el juez.

¹⁵Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, No. 23, de marzo 3 de 1988, publicada en *Jurisprudencia y Doctrina*, Bogotá, junio de 1988, Tomo XVII, No. 198, pág. 442 y ss.

¹⁶En ese sentido ver: J.J. POSADA, *La desnaturalización del Habeas Corpus* en rev. *Tribuna Penal*, Medellín 1988, No. 6, pág. 83 a 101.

CAPITULO X

SITUACION ECONOMICA DEL "PODER JUDICIAL"

El Consejo de Estado, en reciente concepto sobre un proyecto de decreto de adición presupuestal¹, hacía relación a la Rama Jurisdiccional como *la hermana olvidada de las otras ramas del Poder Público a la cual desde que se tiene memoria se le ha venido considerando de peor familia*². Las afirmaciones de la máxima corporación de lo contencioso administrativo no son exageraciones. Desde el mismo Ministerio de Justicia se reconocía ante el Congreso de la República la necesidad de hacer esfuerzos presupuestales para *que la administración de justicia sea tratada verdaderamente, como una rama del Poder Público...*³. La carencia de recursos o su deficiencia y la falta de autonomía presupuestal son las dos grandes características de la situación económica del llamado "poder judicial".

1.- Un poder sin autonomía: subordinación económica de la rama.

La rama jurisdiccional no tiene autonomía presupuestal: es el Ejecutivo, quien elabora su presupuesto, lo somete a aprobación del congreso y lo ejecuta a través de los Ministerios de Justicia -por medio de su Fondo Rotatorio y de la División de asistencia a la rama jurisdiccional (decreto 576 de 1974)- y de Hacienda. Hasta 1987, le correspondía casi en forma exclusiva al Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia atender las demandas presupuestales de la Rama Jurisdiccional. El Fondo Rotatorio, es un organismo estatal con la calidad de *establecimiento público* adscrito al Ministerio de Justicia cuya función es la de garantizar, logísticamente, el buen funcionamiento de la Rama Jurisdiccional. Dentro de este marco le corresponde ejecutar el presupuesto asignado a la rama judicial en cuanto a *gastos generales* (compra de equipos, arrendamientos, seguros, servicios públicos, mantenimiento, comunicaciones, transportes, impresos y publicaciones, materiales y suministros) y a *gastos de inversión* (construcción, adecuación reparación y dotación de los Despachos Judiciales). Así mismo el Fondo debe atender similares demandas de gastos respecto de los establecimientos carcelarios y del Instituto de Medicina Legal.

¹Se trata del proyecto del decreto que ordenaba una adición presupuestal por \$618.339.427.689 de pesos, de los cuales \$3.302.420.000 pesos se destinaban a gastos de funcionamiento de la Rama Jurisdiccional, y que fue expedido como el decreto No. 1230 de junio 23 de 1988.

²Consejo de Estado, sala plena, dictámen de junio 29 de 1988, publicado en rev. *Jurisprudencia y doctrina*, Bogotá, diciembre de 1988, Tomo XVII, No. 204, pág. 1119.

³Ministerio de Justicia *Memoria al Congreso Nacional 1986-1987*, Bogotá, agosto de 1987, Imprenta Nacional, pág. 15.

A la división de asistencia a la Rama Jurisdiccional le corresponde atender a los empleados judiciales (alrededor de 20.000 en 1988) en lo que *respecta al trámite de sus prestaciones sociales y derechos que emanan del vínculo laboral con el Estado, así como el régimen de personal que los regula* ⁴. Por fin, en cuanto respecta al Ministerio de Hacienda, le corresponde atender a los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional en materia de salarios y prestaciones sociales. En julio de 1987, el gobierno a través de los medios de comunicación⁵ informaba que hacia el futuro la Cartera de Hacienda atendería las demandas de la Rama Jurisdiccional en materia de provisión de papelería. Sin embargo, a pesar de los anuncios oficiales, esta función sigue concentrada en el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia.

Una muestra ilustrativa de esta situación de dependencia puede percibirse en la papelería de los despachos judiciales fuera de Bogotá, que es provista por el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, o el hecho de que *cualquier daño en una máquina en cualquier pueblo o ciudad de Colombia, debe ser notificado a Bogotá para que desde allí se dé solución al problema* ⁶ pues allí está la sede del Fondo.

El tema de la autonomía presupuestal del poder judicial ha estado presente en la polémica que en estos últimos años ha tenido lugar entre los jueces y el poder ejecutivo. La rama judicial ha venido reivindicando por distintos medios su autonomía presupuestal. No son pocas las cartas que el presidente de la Corte Suprema de Justicia le dirigió en 1987 al gobierno en ese sentido ⁷. La misma bandera ha sido también enarbolada por la *Asociación Nacional de la Rama Jurisdiccional - ASONAL Judicial-*, tal como lo hizo en el Congreso por la modernización de la justicia de 1984, y como lo ha hecho en reiteradas declaraciones de sus dirigentes. Según una encuesta realizada entre funcionarios y empleados judiciales la autonomía presupuestal de la Rama Jurisdiccional es una necesidad sentida y de gran acogida. Por ejemplo, el 80.2% de los jueces encuestados apoyaron la idea de la necesidad de autonomía presupuestal de la Rama⁸.

⁴Ibid., pág. 102.

⁵*El Espectador*, 22, 28 y 29 de julio de 1987, pág. 3, 8 y 9 de la sección Bogotá, respectivamente.

⁶Vélez E., Gómez de León P. y Giraldo Angel J., *Jueces y Justicia en Colombia*, ed. Instituto SER de Investigación, Bogotá, octubre de 1987, pág. 65

⁷Carta al Ministro de Justicia, marzo 23/87, publicada en *El Espectador*, marzo 24/87, pág. 10-A. Carta al Presidente Virgilio Barco, publicada en *El Tiempo*, mayo 24/87, pag. 2-A y entrevista al presidente encargado de la Corte Suprema de Justicia, Dr. J. Duque Pérez, publicada en *El Mundo*, noviembre 14 de 1987, páf. 4.

⁸*Jueces y Justicia en Colombia*, op.cit., pág. 65.

Situación económica del "poder judicial"

El tema ha sido objeto de varios pronunciamientos oficiales del Presidente Barco Vargas durante lo que va corrido de su administración, y ha sido considerado en el proyecto de reforma constitucional que el gobierno presentó a consideración del Congreso el 27 de julio de 1987⁹. Así mismo el gobierno ha ensayado diferentes alternativas al problema.

Durante el primer semestre de 1987, el Ministerio de Justicia concentró su atención en el diseño de fórmulas para reestructurar la administración del presupuesto de la justicia, pues considera que la actual, fundamentalmente estructurada sobre el Fondo Rotatorio del Ministerio, es obsoleta e impide la planificación económica. Aunque las propuestas se han mostrado ante la opinión pública como una concesión de autonomía presupuestal, sin embargo no pasan de ser una redistribución y descentralización de funciones, toda vez que implicarían trasladar algunas de las atribuciones del Fondo a otros dos organismos: el Consejo Superior de la Administración de Justicia y un ente planificador de la inversión¹⁰.

Según anuncio del Ministerio de Justicia, durante el segundo semestre de 1987, se habría llegado a una solución intermedia: permitir la participación de representantes de la rama jurisdiccional en la Junta del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia¹¹, con lo cual la rama tendría incidencia en la dirección del gasto. Sin embargo, tal acuerdo no fue plasmado en norma alguna, con lo cual no llegó a tener vida legal.

Durante el primer semestre de 1988, el Gobierno Nacional adoptó nuevas medidas tendientes a descentralizar administrativamente a la Justicia y otorgarle autonomía presupuestal. Se facultó a las oficinas seccionales de la Carrera Judicial para que ejercieran en el respectivo distrito judicial algunas de las funciones desempeñadas por el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia: ordenar la adquisición de muebles, enseres y equipos para los Despachos Judiciales; autorizar la consecución y mantenimiento de instalaciones locativas así como las respectivas reparaciones; y cancelar los servicios por concepto de agua, luz y teléfono. También se consagró en el Acuerdo No.8 sobre la Dirección Nacional y las oficinas seccionales de la Carrera Judicial, la posibilidad de que el Fondo Rotatorio siga delegando a las oficinas seccionales

⁹Art. 162 del proyecto de acto legislativo por el cual se reforma la Constitución Nacional, que modifica el actual art. 208 de la Carta Política (ver *El Espectador*, agosto 7 de 1988, separata especial "La reforma Barco", pág. 5-6 y 15-16).

¹⁰*El Espectador*, julio 29/87, pág. 9 Sec. Bogotá.

¹¹*El Espectador*, agosto 16/87, pág. 8-A.

mas funciones de apoyo logístico y financiero a los Despachos Judiciales ¹².

La medida debe recibirse con aplausos porque es el comienzo de la descentralización en materia económica afirmó al respecto el presidente de Asonal-Judicial, la organización gremial de los jueces y los empleados judiciales, Dr. G. Lancheros, no sin mostrarse escéptico en cuanto a la viabilidad de la nueva medida debido al déficit de 1.000 millones de pesos que padece la Rama Jurisdiccional ¹³. Lo cierto es que el desarrollo de esta descentralización ha sido lenta y gradual toda vez que las oficinas seccionales de la carrera judicial, además de ser de reciente creación, han padecido la carencia de recursos económicos ¹⁴, y han tenido relaciones difíciles con los jueces y empleados judiciales debido a la implantación de la carrera judicial ¹⁵. De todos modos, e independientemente de la referida *descentralización*, la medida está aún lejos de consagrar la autonomía presupuestal de la Rama, pues en nada afecta la elaboración y ejecución de su presupuesto, que sigue estando a cargo del Ejecutivo.

2.- Un poder sin dinero: escasez de recursos de la rama.

A esta situación de dependencia presupuestal se agrega el hecho de que la justicia adolezca de una precaria situación financiera y un ya crónico estado de déficit presupuestal, lo que se ha traducido, de manera cada vez más grave, en difíciles condiciones de trabajo, tanto en materia de salarios y prestaciones sociales, como de instalaciones e implementos de labor, e insuficiencia de personal.

Según la Contraloría General de la República, la participación de la justicia en el presupuesto de 1986, en materia de gastos de funciona-

¹²Acuerdo No.8 de enero 29 de 1988, *por el cual se determinan las funciones de los empleos de la Dirección Nacional y las Oficinas Seccionales de la Carrera Judicial*, art. 14.

¹³*El Tiempo*, mayo 6 de 1988, pág. 13 C.

¹⁴La creación de los distintos cuerpos de la carrera judicial, entre ellos las oficinas seccionales, y su asignación de recursos generó varios enfrentamientos entre el Consejo Superior de la Administración de Justicia y otras entidades de la Rama Jurisdiccional con los ministerios de Hacienda y Justicia. Los recursos destinados para la carrera judicial fueron destinados por el Ministerio de Hacienda para otros rubros del Gasto Público, a raíz de lo cual varios sectores anunciaron una posible demanda por peculado, la cual nunca se intentó. *El Espectador*, 8 y 11 de octubre de 1987, pág 3 sec. Bogotá y 12A respectivamente.

¹⁵Las relaciones entre jueces y funcionarios de la Carrera judicial llegaron a tal punto de deterioro que la Corte Suprema de Justicia tuvo que intervenir durante el mes de octubre de 1988 anunciando sanciones para aquellos funcionarios judiciales que se insubordinaran frente a las pautas fijadas por la dirección y las oficinas seccionales y se rebelaran contra la carrera judicial. *El Espectador* septiembre 6 (p. 10-A) y octubre 7 (p.13-A) de 1988.

Situación económica del "poder judicial"

miento ¹⁶, correspondió a un 7.7% del total, o sea 38.047 millones de pesos (unos 190 millones de dólares) y significó una disminución de su participación en el conjunto del gasto, frente a años anteriores. Además, debe tenerse en cuenta que, bajo este rubro que aparece en los balances de la Contraloría, están incluidas, además de la rama judicial, la Procuraduría General de la Nación, la Policía Judicial, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Justicia ¹⁷, lo que implica que la participación real del poder judicial sea menor a ese 7.7%. Vale la pena anotar, en contraste, que un 71% de los gastos de funcionamiento del presupuesto de 1986 fue ejecutado por el Ministerio de Hacienda (15.7%), el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional (21.9%) y el Ministerio de Educación (33.45%).

Si bien en materia de gastos de inversión la rama jurisdiccional aumentó su participación entre 1981 y 1983, esta se redujo desde 1984 y sigue siendo el sector que menos inversión tuvo, comparado con las demás entidades del Estado. (Ver cuadros Nos. X-1 y X-2).

Cuadro N° X-1: Gastos de funcionamiento de la rama jurisdiccional 1980-86

AÑOS	MILLONES DE PESOS COLOMBIANOS (Corrientes)	% FRENTE AL CONJUNTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION CENTRAL
1980	8.588	7.9
1981	11.931	7.8
1982	15.865	8.0
1983	20.298	8.0
1984	26.737	8.2
1985	30.898	8.1
1986	38.047	7.7

Fuente: Informe financiero anual sobre presupuesto nacional a diciembre de 1986, Contraloría General de la República, pág 51.

¹⁶El gasto público en Colombia se divide en gastos de funcionamiento y gastos de inversión. Los de funcionamiento históricamente han venido representando un 65 a 70% del gasto público, mientras que la inversión no ha pasado de un 30 a 35%. Además, un 40% del gasto del funcionamiento está representado en las transferencias del Gobierno Central a los fiscos departamentales y municipales. Misión WIESNER - BIRD de finanzas intergubernamentales, *Las finanzas intergubernamentales en Colombia*, Bogotá, julio/81, mimeo.

¹⁷Hacen parte del Ministerio de Justicia la Dirección Nacional de Prisiones y la División de Medicina Legal.

Cuadro N° X-2 : Gastos de inversión de la rama jurisdiccional 1980-86.

AÑOS	MILLONES DE PESOS COLOMBIANOS (Corrientes)	% RESPECTO DEL TOTAL DEL GASTO DE INVERSION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL
1980	412	0.6
1981	1.679	2.1
1982	2.193	2.3
1983	2.993	3.0
1984	981	0.7
1985	1.415	0.7
1986	2.643	1.0

Fuente: idem cuadro anterior, pág 55.

Cada entidad maneja datos distintos sobre el presupuesto de la Rama Jurisdiccional y su participación respecto del Presupuesto Nacional. Es así como el Consejo de Estado manifestaba en julio de 1988 que la Rama Jurisdiccional había tenido como presupuesto para 1986 24.881 millones de pesos; en 1987 22.861 millones de pesos y en 1988 34.334 millones; el Ministerio de Hacienda aseveraba en la misma fecha que las cifras eran de 17.219 millones en el 86, 25.204 millones en el 87 y 47.573 millones en 1988¹⁸. Por su lado el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, da cuenta de otras cantidades: 23.188 millones de pesos para 1986; 24.301 millones de pesos para 1987, y 34.334 millones de pesos para 1988¹⁹. El Ministerio de Justicia suministra otros datos: \$25.035 millones en 1986; \$22.861 millones en 1987 y \$45.000 millones para 1988²⁰. Las diferencias de las cifras que maneja cada entidad estatal se debe a que algunas sólo tienen en cuenta el presupuesto inicialmente aprobado por ley y no registran las diferentes adiciones presupuestales efectuadas posteriormente (caso DANE) o solo se basan en los recursos recibidos o presupuesto ejecutado (caso Consejo de Estado) mientras que otras registran todos los dineros asignados por el presupuesto y las posteriores adiciones, así a parte de estos recursos se les dé otra destinación distinta que la Rama Jurisdiccional. Tras estas diferencias de estadística se esconde una confrontación política en torno a la situación económica de la Rama Jurisdiccional entre los voceros de esta y el Ejecutivo.

¹⁸*El Tiempo*, julio 7 de 1988, pag. 3A.

¹⁹Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE, *Boletín de Estadística*, No.425, agosto de 1988, pág. 131 y ss.

²⁰Los datos de 1986 y 1987 provienen de la *Memoria al Congreso Nacional 1986-1987*, op.cit. pág.17; y el dato para 1988 fue dado a la prensa por el Ministro de Justicia (*El Tiempo*, julio 7 de 1988, pág. 3-A).

Situación económica del "poder judicial"

Con todo, los datos de la Contraloría General de la República, tanto por su carácter técnico como por su relación con el Ejecutivo y el "poder judicial", son los más confiables. La Contraloría ha señalado que existe un paulatino desmejoramiento de las partidas asignadas para gastos de funcionamiento e inversión de la rama jurisdiccional en los últimos años.

La participación de la Rama Jurisdiccional en el Presupuesto Nacional, sumando funcionamiento e inversión, llegó al crítico punto de 1.9% en 1987, aunque en 1988 repuntó a un 2.7% (ver Cuadro N° X-3). Sin embargo, 1988 registró la creación de una nueva jurisdicción -la de orden público- que implicó el destino de recursos extraordinarios para hacerla realidad, con lo que el repunte de participación de la Rama Jurisdiccional en el presupuesto nacional es hasta cierto punto relativo, toda vez que aumentaron las demandas financieras de la rama.

Cuadro N° X-3: Participación porcentual de la Rama Jurisdiccional en el presupuesto nacional 1972-1988.

AÑO	PORCENTAJE
1972	2.36
1973	2.48
1974	2.31
1975	2.80
1976	2.80
1977	2.82
1978	2.74
1979	2.69
1980	2.84
1981	3.23
1982	3.31
1983	3.72
1984	3.18
1985	3.03
1986	2.55
1987	1.90
1988	2.70

Fuente: *Informe Financiero*- Contraloría General de la República.

La precaria situación económica de la rama judicial se agrava con la práctica común de desviar los ya precarios recursos económicos de la Rama Jurisdiccional hacia otros rubros del Gasto Público, diferentes al de justicia y poder judicial. Para el año 1986 y principios de 1987 estaban incluidos dineros provenientes del acuerdo suscrito entre el Go-

bierno y la Federación Nacional de Cafeteros ²¹ por el cual los cafeteros transferían a la Nación hasta \$35.000 millones *para la reconstrucción y dotación del Palacio de Justicia...* (Decreto 862/86 art. 2), de los cuales no llegó finalmente ni un solo peso a las arcas oficiales. *Fue otra de las fabulosas fábulas*, afirmó al respecto el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. J. Hernández Sáenz ²². Esa misma situación fue denunciada por la Tesorería General de la República ²³ que, además, señaló que tales recursos fueron distribuidos por el gobierno, mediante la ley 66 de 1986 y el decreto 3719 del mismo año, entre Presidencia de la República y Ministerios de Defensa, Gobierno, Agricultura, Minas y Energía, Desarrollo, Educación y Obras Públicas. El gobierno no ha suministrado mayor información sobre este desvío de los aportes cafeteros, y el Departamento Nacional de Planeación se ha limitado a afirmar que el Estado tiene suficientes recursos para enfrentar los gastos de la justicia ²⁴. Sin embargo, lo cierto es que la rama jurisdiccional tenía en 1987 un déficit presupuestal, en materia de gastos de funcionamiento, de 1.000 millones de pesos, aunque dispusiera de 2.000 millones de pesos para gastos de inversión ²⁵, y que este déficit en 1988 se ha venido ampliando.

Una situación similar se presentó durante 1987. El Congreso Nacional expidió la ley 11 de 1987, mediante la cual se ordenaba que los rendimientos económicos de los *depósitos judiciales*, que hasta el momento solo beneficiaban a la entidad captadora, el Banco Popular, fueran trasladados al Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia para la compra, adecuación, reparación, dotación y mantenimiento de los despachos judiciales, para los programas de capacitación y seguridad de los funcionarios judiciales, etc. Los recursos que por este concepto debían ingresar a la justicia eran del orden de \$902 millones en 1987 y \$1.764 millones en 1988 ²⁶. Sin embargo, hasta junio de 1988 ni un céntimo de los rendimientos de los depósitos judiciales había ingresado a las arcas del Fondo Rotatorio, pues, como el mismo director de esta

²¹Plasmado en el decreto 862 de marzo 14 de 1986: el origen de este acuerdo fue el súbito aumento del precio internacional del café a finales de 1985 y durante los primeros meses de 1986, lo cual generó casi la duplicación de las divisas durante ese año y motivó al gobierno a intervenir para participar en las utilidades de esta "bonanza" cafetera.

²²*El Espectador*, julio 28/87.

²³Comunicación de la Tesorería General de la República de julio 14 de 1987, publicada en *El Espectador*, julio 27/87, págs. 1 y 9-A

²⁴*El Espectador*, julio 27/87.

²⁵Pues estos dineros sólo pueden destinarse a inversión Decreto 294 de 1973.

²⁶*Memorias al Congreso*, op.cit. pág. 16. Entre el segundo semestre de 1986 y 1991, esta proyectado que los rendimientos de los depósitos judiciales que deben ingresar al Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia alcanzarían la suma de \$15.333 millones.

Situación económica del "poder judicial"

entidad denunciaria, el gobierno cogió para el presupuesto nacional recursos de la ley 11, que eran del Fondo y que estaban destinados a la justicia y los gastó. En total \$2.200 millones... 27.

La situación ha llegado a niveles críticos. El 10. de agosto de 1987, cuando vencían los contratos de aseo y vigilancia para la rama judicial, no había posibilidad financiera de prorrogarlos, y las partidas existentes en octubre de ese año para el mantenimiento de los despachos judiciales estaban agotadas, según el Director del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia 28. En septiembre de 1987 se adeudaban los cánones de arrendamiento de los despachos judiciales causados desde abril del mismo año; y en agosto no se habían cancelado aún salarios de julio y primas de mitad de año a los jueces de instrucción criminal, según ASONAL-Judicial 29.

El Gobierno debió ordenar nuevas adiciones presupuestales a finales de 1987 (leyes 29 y 42, decreto 2315 de 1987) para cubrir las carencias. Estas medidas del gobierno fueron tomadas en medio de un paro judicial decretado por ASONAL-Judicial en protesta por el no pago de salarios y prestaciones en diciembre de 1987. En julio de 1988 estaba aún sin cancelarse a los despachos judiciales lo correspondiente a útiles y papelería de los 4 últimos meses de 1987 30.

Sin embargo, la situación de déficit presupuestal y de postración económica del poder judicial no es conyuntural. Se trata de un problema crónico que año tras año viene en ascenso. De ahí que a la justicia en Colombia se le llame "la cenicienta del poder público".

Desde el mismo Ministerio de Justicia se ha señalado que: *es sabido que los problemas de la justicia radican, por una parte, en la carencia de medios y recursos para hacer operantes las leyes y, por otra, en la falta de voluntad para resolver sus dificultades* 31. Esta misma falta de voluntad política por parte de los sucesivos gobiernos, y, en especial de la administración Barco Vargas, ha sido señalada como uno de los aspectos centrales de la situación presupuestal de la Rama Judicial. El presidente de la Corte Suprema de Justicia, magistrado Bonivento, afirmaría al respecto que si no hay voluntad política por parte del Ejecutivo de darle recursos económicos a la Rama Jurisdiccional, sus

27 Apartes de la carta del director del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia al Director de la división de presupuesto del ministerio de Hacienda, reproducida parcialmente en *El Tiempo*, julio 7 de 1988, pág. 3A y en el concepto del Consejo de Estado de junio 29 de 1988, op. cit. pág. 1127.

28 *El Espectador*, julio 28 de 1987, pág 8. Sec. Bogotá.

29 *El Tiempo*, julio 17/87, pág. 2-A.

30 *El Tiempo*, julio 7 de 1988, pág. 3A.

31 *Memorias al Congreso Nacional 1986-1987*, op.cit., pág. 15.

miembros estarán condenados a seguir siendo *mendigos y menesterosos*³².

Desde el Consejo de Estado se hicieron también pronunciamientos. Sin embargo la situación llegó a un punto crítico con la carta que el Consejo de Estado le enviara al Director del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, en la que protestaba por la falta de implementos para trabajar teniendo que *implorarles (al Fondo Rotatorio) como a Dios se le implora el pan de cada día, para que nos den con qué trabajar, teniendo que llamar para que a los consejeros les den siquiera unas cajas de clips y unos lápices ordinarios*³³. El sector justicia *está fuera de cualquier plan prioritario del gobierno*³⁴ contestaría el director del Fondo, quien poco después renunciaría, no sin antes cuestionar el papel del Ministerio de Hacienda en el manejo presupuestal de los recursos de la Justicia.

Cuadro N° X-4: Paros de protesta por no pago de salarios de los funcionarios y empleados judiciales. 2 semestres 87 y año 88

FECHA	REIVINDICACION	PROTAGONISTAS Y TIPO DE PROPUESTA
Jul.17/87	Falta de pago de nómina de juzgados	Jueces y empleados judiciales de Asonal Judicial Bogotá - Paro
Jul.22/87	Pago de nóminas de Juzgados	Asonal Judicial Bogotá - Paro
Jul.27/87	Falta de recursos económicos de la Rama	Asonal Judicial (Nal.): declaración de estado de alerta permanente.
Oct.2/87	Falta de pago oportuno de salarios	Asonal Judicial Antioquia, 179 Juzgados - Paro (del 22 al 28 de octubre/87)
Dic.9/87	Falta de pago de salarios	Asonal Judicial (Nal.) - Paro Nacional
Agos.2/88	Falta de pago de salarios	190 Juzgados de Cundinamarca

Fuentes: *El Tiempo, El Espectador, El Mundo, Vanguardia Liberal*

Ante la tormenta desatada, los paros parciales realizados por los jueces por no cancelación oportuna de sus salarios (ver Cuadro N° X-4) y la necesidad de contar con el apoyo del sector judicial, en especial de la Corte Suprema y del Consejo de Estado, para no entorpecer la actividad

³²*El Tiempo*, junio 14 de 1988, p. 1A y 9A.

³³*El Tiempo*, mayo 19 de 1988, p. Última A.

³⁴*El Tiempo*, julio 7 de 1988, p. 3A

Situación económica del "poder judicial"

de expedición de legislación por parte del Ejecutivo, el Presidente de la República a través de su Consejería de Derechos Humanos organizó varias reuniones con los voceros de la Rama Jurisdiccional con el propósito de *limar asperezas* ³⁵. Así mismo la oficina de prensa de la Presidencia de la República bombardeó la opinión pública, a través de comunicados entregados a la prensa, informando de las inversiones más importantes hechas por el gobierno para el sector de justicia. La anterior se complementó con una adición presupuestal (decreto 1230 de junio 23/88) de \$168.339 millones, de los cuales \$3.303 y \$705 millones eran para gastos de funcionamiento e inversión de la Rama Jurisdiccional respectivamente. Sin embargo, el Consejo de Estado en el concepto que rindiera sobre el proyecto de adición presupuestal no dejó de cuestionar fuertemente al Ejecutivo: *Creemos sinceramente... (que) a la Justicia se le sigue dando un trato menesteroso, con el agravante de que al Consejo de Estado se le pide que rinda concepto favorable para gastar partidas considerables en otros frentes, también importantes, pero nunca como el de la justicia. Dándole la bendición al crédito adicional, se tiene la sensación de que, por una especial ironía, el menesteroso tiene el encargo de autorizar que otras áreas de la administración gocen de plena prosperidad, siéndole vedado algo para sí* ³⁶.

La infraestructura y dotación de que disponen los jueces son reflejo de la situación económica de la "cenicienta de los poderes públicos". Salvo las instalaciones de los máximos tribunales de justicia, así como de los tribunales de distrito, los despachos judiciales son muestra fehaciente de la situación: carencia de implementos de trabajo (en muchos despachos no hay ni siquiera papelería), oficinas pequeñas, sanitarios de juzgados convertidos en archivo de expedientes, máquinas de escribir dañadas, etc. ³⁷.

La literatura es abundante al respecto. No es extraño encontrar despachos judiciales en las instalaciones no remodeladas de una cocina ³⁸, o que han tenido que acondicionar el baño para archivar expedientes, o sencillamente no han podido funcionar por carecer de instalaciones para ello ³⁹. Tanto jueces como magistrados de los tribunales, de la Corte Suprema de Justicia y Consejeros de Estado no vacilan en

³⁵Ibidem.

³⁶Consejo de Estado, concepto de junio 29 de 1988, op.cit. pág. 1128.

³⁷*El Tiempo*, julio 22/87, pág. 3A.

³⁸Como es el caso del Juzgado 166 de Instrucción Criminal en Cartagena - *El Tiempo*, septiembre 27 de 1987, pág. 8A.

³⁹Como es el caso de dos de los magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo de Santander, *El Tiempo*, mayo 21 de 1988, p. 9A.

calificar las condiciones de trabajo de la Rama Jurisdiccional de Vergonzosas ⁴⁰.

A ello se suma la mala situación laboral del gran conjunto de los funcionarios y empleados judiciales y de bienestar social, como lo describía en 1987 la entonces Presidenta de ASONAL-Judicial, Nubia Serano W.: *Nos están mandando a la miseria absoluta. Carecemos de planes de vivienda y por ello solicitamos el pago parcial de cesantías. Pasan dos o tres años después de la solicitud sin que las recibamos (...) y cuando sale la resolución entonces dicen que no hay plata, ni nómina, etc (...) los servidores viven sometidos a una situación de indefiniciones y dudas económicas.* ⁴¹

El mismo Ministerio de Justicia, que a través de su división de asistencia a la rama jurisdiccional atiende a los jueces y empleados judiciales en materia de bienestar social, reconocía en 1987 que *lamentablemente no se ha asignado un presupuesto que permita mayor actividad*, luego de informar como actividades desarrolladas por su división en este campo entre 1986 y 1987: una "tarde en un Club" y un paseo fuera de Bogotá con los hijos de los empleados judiciales ⁴².

⁴⁰Declaraciones del presidente de la Corte, magistrado Alejandro Bonivento (*El Tiempo*, mayo 9/88, p. 8A) y del Consejo de Estado (concepto de junio 29/88, op.cit. pág. 1120)

⁴¹*El Espectador*, marzo 18/87, pág. 10-A.

⁴²*Memoria al congreso Nacional 1986-1987*, op.cit. pág. 105.

CAPITULO XI

SITUACION CARCELARIA

Si la situación de la Rama Jurisdiccional es dramática la del sistema carcelario es crónica. Ineficacia de la administración penitenciaria, hacinamiento de la población reclusa, déficit presupuestal permanente, entre otros problemas, han venido caracterizando el sistema carcelario colombiano. *Se sigue transitando por una crítica situación* afirmaba el Ministerio de Justicia en 1987 al referirse al campo carcelario¹. La situación no ha mejorado: al contrario la crisis se ha ahondado. El mismo Director General de Prisiones, Dr. Ferro Torres, afirmaba en 1987 que *el sistema carcelario no cumple con los fines de resocialización y rehabilitación del condenado* ².

1.- Régimen y administración carcelaria.

La dirección del sistema carcelario compete al Ministerio de Justicia, que la ejerce a través de la Dirección Nacional de Prisiones.

Le corresponde a la Dirección General de Prisiones, la administración organización y vigilancia de los establecimientos carcelarios. Sin embargo paralelamente a esta estructura penitenciaria existe una descentralizada: las cárceles municipales dependientes de las autoridades locales. Estos establecimientos carcelarios municipales son totalmente independientes de la Dirección General de Prisiones, y albergan una población reclusa que fluctúa entre 6.000 y 9.000 detenidos.

Bajo la dependencia de la Dirección General de Prisiones existen 185 centros de reclusión, divididos en: penitenciarías (para condenados); cárceles nacionales; cárceles distritales; reclusión de mujeres; cárceles de circuito. Aunque formalmente existen centros de reclusión diferentes según se trate de condenados o sindicados, en la realidad los centros de reclusión albergan indistintamente a unos y otros.

Un claro ejemplo de la anterior situación lo constituyen la penitenciaría La Picota y las cárceles nacionales de La Modelo (Bogotá), Bellavista (Medellín) y Vista Hermosa (Cali), donde a pesar de que la primera está prevista para recluir condenados y las demás para sindicados, unas y otras albergan indistintamente ambos tipos de presos (ver cuadros No. XI-1, XI-2 y XI-3).

¹Ministerio de Justicia, *Memoria al Congreso Nacional 1986-1987*, Bogotá, agosto 1987, Imprenta Nacional, pág. 56.

²*El Mundo*, septiembre 24 de 1987, pág. 13.

Cuadro N° XI-1: Población reclusa en la cárcel nacional modelo (1987-1988).

Mes y año	Total reclusos	Sindicados	Condenados
Agosto/87	2994	2734	260
Abril/88	2588	2400	188
Julio/88	2236	2085	151
Septiembre/88	2359	2233	136

Fuente: Población carcelaria, informativos mensuales de la oficina de Estadística de la dirección general de prisiones.

Cuadro N° XI-2 : Población reclusa de la penitenciaría La Picota (1987-1988)

Mes y año	Total reclusos	Sindicados	Condenados
Agosto/87	840	80	760
Abril/88	892	126	766
Julio/88	745	105	640
Septiembre/88	736	145	591

Fuente: Población carcelaria Op.cit.

Cuadro N° XI-3 : Población reclusa en cárceles nacionales a septiembre de 1988.

Establecimiento	total presos	Sindicados	Condenados
Bellavista (Med.)	3268	2124	1140
Vistahermosa (Cali)	1271	943	328

Fuente: Población carcelaria Op.cit.

El Ministerio de Justicia anunció en 1987 que, como no existían cárceles ni pabellones de máxima seguridad, se proyectaba la creación de cinco en Bogotá, Cali y Medellín³. Sin embargo, la Dirección General de Prisiones ha cuestionado la viabilidad de la propuesta por los altos costos de inversión (\$8.000 millones) y el tiempo (de 4 a 5 años) que requieren la construcción de una cárcel de alta seguridad⁴. En cambio, la Dirección General de Prisiones ha venido impulsando la idea de reabrir la Isla Prisión de Gorgona⁵, que fue cerrada por el Gobierno mediante el

³El Tiempo, julio 27 de 1987, pág. 3-A.

⁴Declaraciones del Dr. Ferro Torres, director general de prisiones, publicadas en El Tiempo, noviembre 20/87, pág. 3A.

⁵Ibidem.

Situación carcelaria

decreto No. 1965 de 1985 y convertida en un parque natural, toda vez que el aislamiento en que se mantiene a los condenados en la prisión isla gorgona no concuerda con las políticas de resocialización...⁶. La propuesta de la Dirección General de Prisiones se basa en que por un lado es una "solución mas barata para el Estado" y por otro que "los tiburones no fallan". La idea fue ampliamente respaldada, a raíz de la expedición del decreto de prisión perpetua (D.2490 de noviembre 29 de 1988), por el Director del Departamento Administrativo de Seguridad⁷ y del Jefe del Servicio Secreto de la Policía Nacional F-2 DIJIN-⁸ y en general de los altos funcionarios del Estado y la gran prensa. En todo caso, la Dirección General de Prisiones y el Ministerio de Justicia anunciaron a finales de 1988, la entrega de un proyecto de ley que reformaría el sistema carcelario, y que, entre otras cuestiones, permitiría la construcción de los pabellones de alta seguridad por medio de un sistema de leasing⁹.

Según el Código Penitenciario, y los pactos internacionales suscritos por el gobierno colombiano (resolución No. 663 de julio 31 de 1957 de la ONU; Ley 74 de 1968 aprobatoria del Pacto de San José de Costa Rica, etc.) la administración y vigilancia de los centros de reclusión corresponde a un cuerpo especializado de guardia carcelaria, pero en realidad la dirección de estos se encuentra atribuida, en gran proporción, a miembros de las Fuerzas Armadas. Hasta 1986 el Mayor retirado Bernardo Echeverry Ossa ocupó la Dirección nacional de prisiones, y la gran mayoría de los directores de las cárceles son oficiales (en servicio activo o retirados) de las Fuerzas Armadas, y su Director en 1988, el abogado Ferro Torres fue asesor jurídico del cuerpo secreto de la Policía Nacional F-2. Esta circunstancia da lugar a que sea confundido el tratamiento penitenciario con la disciplina castrense, como lo informó en 1984 una comisión de la Cruz Roja Internacional, al conocer el caso de la penitenciaría de Palmira (Valle del Cauca)¹⁰.

El personal de guardianes está compuesto por unos 4.500 efectivos, provenientes en su gran mayoría de estratos sociales bajos, sin mayor capacitación, que tienen que laborar jornadas hasta de 14 y 16 horas, y con salarios de miseria. Según la Dirección General de Prisiones el número de guardianes es el mismo desde hace 20 años, con el agravante que durante este lapso se han construido 35 nuevos establecimientos

⁶Aparte del considerando del decreto No.1965 de 1985.

⁷Declaraciones del General Miguel Maza Márquez en el III simposio internacional de criminalística, celebrado en Bogotá en diciembre de 1988, (*El Espectador*, diciembre 2 de 1988, pág. 5A).

⁸Declaraciones del Coronel Peña Angarita jefe del F2 de la Policía Nacional, publicada en *El Espectador*, diciembre ;12 de 1988, pág. 5A.

⁹*El Tiempo*, agosto 30 de 1988, página última A y *El Espectador*, octubre 30 de 1988, pág. 16A.

¹⁰*El País*, Cali, Octubre 14 de 1984, pág. 8-C.

carcelarios, y actualmente se requiere por lo menos el doble de guardianes¹¹.

El personal especializado para la atención de los presos es insuficiente: *por cada mil presos existe un sicólogo, un psiquiatra, un asistente social, un abogado procurador. No hay sociólogos ni antropólogos*¹². No en balde, el entonces ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, afirmaba en 1982: *el hombre que va a la cárcel en lugar de rehabilitarse se destruye*¹³.

Presupuestalmente la Dirección General de Prisiones y conjunto del sistema carcelario depende del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia. La situación financiera del sistema carcelario es lamentable; el déficit presupuestal es cada vez mayor, según lo ha reconocido las mismas autoridades carcelarias. Solo en materia de dotación de armas, uniformes y salarios del personal de guardianes había para agosto de 1988 un déficit de \$3.000 millones¹⁴. De los 185 establecimientos carcelarios, 60 están aún en construcción y su *terminación dista mucho de producirse*¹⁵, por falta de recursos económicos. El caso más dramático lo registran las cárceles de Barranquilla y Santa Rosa de Viterbo, cuyas construcciones, hoy inconclusas, se iniciaron en 1953 y 1970 respectivamente.

El gobierno ha venido anunciando sucesivamente la implementación de distintas medidas para solucionar la crisis carcelaria. Para combatir el problema del hacinamiento el Ministerio de Justicia¹⁶ a Dirección General de Prisiones¹⁷ anunció en 1987 la reestructuración de la Junta Nacional de traslados, y la ejecución de un plan de redistribución de población reclusa, habida cuenta que 143 cárceles de distrito judicial albergan el 25% de los reclusos de los 185 centros carcelarios¹⁸. Sin embargo y apesar de estos anuncios al finalizar 1988, la situación de hacinamiento en las cárceles seguía siendo la misma. Durante el segundo semestre de 1988, el gobierno nacional informó públicamente la entrega al Congreso de la República de un proyecto de ley con el cual se

¹¹El Mundo, septiembre 24 de 1987, pág. 13.

¹²El Tiempo, julio 12 de 1986, pág. 4-C.

¹³El Tiempo, enero 4 de 1982.

¹⁴El Tiempo, julio 30 de 1988, p.4D.

¹⁵Declaración del director general de prisiones, Dr. Ferro Torres, publicada en El Tiempo, noviembre 21 de 1987.

¹⁶Memoria al Congreso 1986-1987, op.cit. pág. 57.

¹⁷El mundo, noviembre 21 de 1987, pág. 11.

¹⁸Memoria al Congreso 1986-1987, op.cit. Cabe resaltar que de estas 143 cárceles de distrito judicial el 40% albergan de 20 a 30 internos; el 20% por ciento de 10 a 20 internos, y, el 30% menos de 10 presos.

pondría fin a la crisis carcelaria¹⁹. El proyecto pretende descentralizar la administración penitenciaria, mediante la creación de un establecimiento público, con autonomía presupuestal y administrativa, el Instituto Nacional Carcelario Penitenciario que vendría a sustituir a la actual Dirección General de Prisiones. Así mismo, el proyecto prevee la supresión de algunos centros carcelarios y la readecuación del 50% de los existentes; la construcción, mediante el sistema Leasing, de pabellones de alta seguridad; privatización de las penitenciarías entre otros aspectos. Según publicaciones de prensa algunos gobiernos extranjeros, entre ellos, Estados Unidos e Israel han ofrecido apoyar financiera y técnicamente el nuevo proyecto. Sin embargo durante la legislatura de 1988, el Congreso no le dio trámite al proyecto. En todo caso la crónica situación deficitaria del sistema carcelario pone en duda la viabilidad de las medidas, aun si el proyecto llegara a convertirse en ley de la República.

A pesar de los distintos discursos oficiales sobre la grave situación carcelaria, no existe ninguna política estatal coherente al respecto, salvo tal vez la expresada por el Ministro de Justicia, Arias Carrizosa, quien ocupó la cartera entre agosto y septiembre de 1987: *sabe en qué preocupación ando en materia de cárceles? lo que voy a decir puede sonar duro: pienso primero en los colombianos que deben estar en la cárcel y están fuera de ella, mi preocupación es que estén allá. Ese es el primer problema carcelario* ²⁰.

2.- Población reclusa.

En septiembre de 1988, la Dirección General de Prisiones registraba como internos en sus 185 centros carcelarios a 28.191 internos, entre hombres y mujeres, sindicados y condenados. La cifra supera ampliamente la real capacidad del sistema carcelario, la cual era en 1984 de 12.000 reclusos, según la Procuraduría²¹. Sin embargo, la capacidad actual frente a la registrada en 1984 es menor, toda vez que para ese entonces existían 189 centros carcelarios, que luego se redujeron a 186²².

Debe tenerse en cuenta que entre 1984 y 1987 la cifra absoluta de reclusos disminuyó (ver cuadros XI-4 y XI-5), debido a varios fenómenos. Por una parte, en razón de innovaciones de carácter procedimental

¹⁹El Tiempo, agosto 30 de 1988, p. última A y El Espectador octubre 30 de 1988, p.16A.

²⁰Rev. Cromos, agosto 4 de 1987, pág 18.

²¹Comité de Solidaridad con los Presos Políticos: -CSPP- (ED.), Que gran país tenemos, Informe de 1984, Bogotá, 1985, pág. 54.

²²En el año 1985 fueron desmanteladas la isla prisión Gorgona y la colonia penitenciaria del Araracuara. Adicionalmente el 12 de noviembre de ese año la avalancha del Volcán Nevado del Ruiz sepultó la cárcel de Armero.

tendientes a desprisonalizar el tratamiento de algunos delitos²³. También, debido a lo que el anterior Procurador General de la Nación, Carlos Jiménez Gómez, denominó como el desarrollo de una peligrosa *eutanasia social* en contra de sectores marginados, que ... se aplica a escala ya mayor en distintos sitios y lugares. Así he llamado a algo que parece consistir en un plan, porque eso de eliminar a homosexuales, mañana a gamines, al otro día a ladrones, después a simpatizantes de la subversión, otro día a sindicalistas, luego a estudiantes universitarios, se trata evidentemente de un plan de salud pública que es necesario denunciar²⁴.

Cuadro N° XI-4: Población reclusa en establecimientos carcelarios de la Dirección General de Prisiones 1982-1987.

Año	Promedio mensual de reclusos
1982	28.682
1983	29.209
1984	28.708
1985	28.467
1986	24.893
1987	27.120
1988 (*)	28.191

(*) A septiembre 30 de 1988.

Fuente: Dirección Nacional de Prisiones, Oficina de Estadística Boletines de estadísticas.

²³El 8 de julio de 1985 el gobierno promulgó el decreto 1853, como un avance del nuevo Código de Procedimiento Penal, para cuya elaboración había recibido facultades extraordinarias del Congreso (ley 52 de 1984). El decreto dejaba sin vigencia la ley 2a. de 1984, que se caracterizó por su draconiano régimen para la pequeña delincuencia y beneficio para la delincuencia de cuello blanco. El decreto 1853 se enmarcaba dentro de los lineamientos de desprisonalización diseñados por la comisión asesora para la reforma integral de la justicia penal (1983), y consagraba una serie de medidas de aseguramiento distintas a la detención preventiva. Diversos sectores dirigentes, principalmente la Federación Nacional de Comerciantes -FENALCO- y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras -ANIF-, y aun entidades gubernamentales como el Consejo Nacional de Seguridad, pidieron *derogar inmediatamente el decreto 1853 que permite la excarcelación de personas que han cometido delitos contra la propiedad...* (comunicado de la ANIF: *El Tiempo*, mayo 17 de 1986, pág. 5 C). La Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional tal decreto. Sin embargo, durante su efímera vigencia, según el entonces Director Nacional de Prisiones, Bernardo Echeverry Ossa, habrían sido beneficiados por el decreto unos 1700 reos que obtuvieron la excarcelación (*El Espectador*, 9-VIII-85).

²⁴*El Tiempo*, julio 29 de 1986, pág 3-A.

Situación carcelaria

Cuadro Nº XI-5: Población carcelaria, sindicada y condenada, años 1985 a 1988.

Promedios mensuales y porcentajes

Año	Sindicados Promedio	%	Condenados Promedio	%	Total promedio
1985	17.923	63	10.544	37	28.467
1986	15.252	61.3	9.641	38.7	24.893
1987	15.822	58.4	11.298	41.6	27.120
1988	15.802	56	12.639	44	28.191

(*) A septiembre 30 de 1988.

Fuente: La misma del cuadro anterior.

El tránsito de legislación procesal penal que registró el país durante 1987 con la expedición del nuevo código de procedimiento penal (decreto ley No. 050 de 1987) influyó así mismo en los movimientos de la población carcelaria, en razón de los fenómenos de nulidades, aplicación de la ley mas favorable, etc. Lo anterior se explicita en los meses de julio y agosto de 1987, cuando baja la cifra promedio de población reclusa, precisamente cuando entra en vigor el nuevo Código de Procedimiento Penal, julio 1 de 1987 (ver Cuadro Nº XI-6). Por último, la expedición, por el Congreso Nacional, de la ley 48 el 4 de diciembre de 1987, concediendo una rebaja de la sexta parte de la pena para aquellos delitos cometidos antes del 1o. de julio de ese año (exceptuándose los casos de homicidio agravado, secuestro, extorsión, terrorismo y quienes en los diez años anteriores hubiesen sido condenados a la pena de presidio por otro delito), contribuyó, aunque mínimamente en la variación de las cifras.

Cuadro Nº XI-6: Promedio mensual de reclusos en cárceles nacionales en 1987.

Mes	Promedios de reclusos
Enero	26.847
Febrero	27.378
Marzo	28.239
Abril	28.121
Mayo	28.065
Junio	28.496
Julio	27.350
Agosto	27.120

Fuente: La misma de los dos cuadros anteriores.

Cuadro Nº XI-6A: Promedio mensual de reclusos en cárceles nacionales en 1988.

Mes	Población de reclusos		
Abril	1523	11.609	26.862
Julio	15.071	10.089	25.160
Septiembre	15.802	12.639	28.191

Fuente: Dirección General de Prisiones, Oficina de Estadísticas, informes mensuales.

Sin embargo paradójicamente, la expedición del nuevo código de Procedimiento, aunque en el inmediato significó un movimiento de descongestionamiento de las cárceles, redundo a mediano plazo en un aumento de la población carcelaria toda vez que el régimen de regulación de capturas, medidas de aseguramiento y excarcelación, que consagró es mas restrictivo de la libertad que el existente en el anterior estatuto procedimental penal.

Sin embargo, debido a que el gran conjunto de la población carcelaria está integrado por detenidos en prevención, lo cual imprime un factor de movilidad permanente, se puede afirmar que las cifras reales deben ser superiores en un 20 a 30% a las anotadas en los cuadros XI-4, XI-5, XI-6 y XI-7, situación que de hecho han venido reconociendo los funcionarios gubernamentales, al hablar de una población carcelaria superior a la de las cifras publicadas en boletines oficiales. Ello se evidencia además en la desproporción existente entre el número anual de reclusos y el de capturados (ver cuadro XI-9: personas capturadas por sindicación de delitos 1982 - 1986). La población carcelaria está compuesta, en un 55 a 65%, por detenidos en prevención, lo que es un índice relativamente alto.

Cuadro Nº XI-7: Cuantificación del hacinamiento carcelario en tres centros en septiembre/88.

Centro	Capacidad	Población reclusa	Excedente	Hacinamiento %
Medellín Bellavista	1.500	3.268	1.768	117.86
Cali Vistahermosa	900	1.271	371	41.22
Bogotá La Modelo	1.300	2.359	1.059	81.46
TOTAL	3.700	6.890	3.198	86.43

Fuente: Dirección General de Prisiones, oficina de estadística, informe mensual de estadística de septiembre/88.

En el 98.4% de los tipos penales consagrados por el Código Penal, se halla prevista pena privativa de la libertad²⁵. Un 70% de la población carcelaria está compuesto por elementos de los sectores más pobres y marginados de la sociedad colombiana²⁶. Según un reciente estudio adelantado conjuntamente por la Dirección General de Prisiones, el Ministerio de Justicia y un grupo de investigadores de la Universidad Nacional, el promedio de edad de los presos es de 30 años, en su gran mayoría habitantes de zonas urbanas, casados y con de 2 a 5 hijos²⁷. También se señala allí que el 39.9% de los sindicados lo están por delitos contra el patrimonio y el 33.6% por delitos contra la integridad personal.

3.- Condiciones de existencia de los reclusos.

Las labores desempeñadas por los guardianes son las que menos *conciencia* se desea y se permite tener, señalaba E.Sandoval Huertas. La ley del silencio no solo opera respecto de la sociedad: *nada debe trascender los muros de la prisión*. Ello contribuye a mantener en el total anonimato las actividades del personal carcelario. Aunque los funcionarios de prisiones no tienen mayor incidencia en los procesos formales de criminalización, disponen de una apreciable influencia sobre algunas decisiones judiciales (conceptuar sobre conducta y personalidad del reo, para el otorgamiento de la excarcelación, por ejemplo). Los funcionarios penitenciarios disponen de un amplísimo espacio legal, superior al de los jueces y policías, dentro del cual pueden atenuar o agravar las condiciones y consecuencias de detención. *De hecho, el personal penitenciario no solo puede imponer sanciones y en general controlar la vida de los reclusos sin sujeción a indicaciones legales precisas y taxativas, ni a trámites procesales mínimos que garanticen los derechos de los privados de libertad, ni a la revisión jurisdiccional de sus decisiones, sino que además sus actividades tienden a quedar ignoradas por la sociedad y, en suma, los reclusos se encuentran casi absolutamente desprotegidos ante cualesquiera determinaciones que en su respecto adopten los funcionarios de prisiones... La regulación disciplinaria para los establecimientos carcelarios constituye ejemplo perfecto y permanente -aunque en miniatura- de un sistema autoritario, así como*

²⁵Emiro SANDOVAL HUERTAS, *Sistema Penal y Criminología Crítica*, Bogotá, ed. Temis, 1985, pag. 56.

²⁶Jaime GIRALDO, Alfonso REYES y Jorge ACEVEDO, *Reforma de la Justicia en Colombia*, Instituto SER de Investigación, Bogotá, 1987, pag. 110.

²⁷Apartes del Estudio *plan indicativo de desarrollo carcelario*, publicados en *El Espectador*, julio 29 de 1988, P.16A.

la región más transparente del poder estatal²⁸. La realidad carcelaria constituye por ello uno de los problemas más dramáticos del sistema penal colombiano. Veamos algunos aspectos:

3.1.- Tratamiento corporal

Se registran prácticas de castigos, proscritas por las leyes nacionales y por tratados internacionales, que en no pocos casos conllevan lesiones corporales. Según el estudio conjunto de la Universidad Nacional y del Ministerio de Justicia un 41% de los presos afirman haber recibido maltratos en la cárcel por parte de guardianes²⁹. La situación ha llegado a tales niveles que la Dirección General de prisiones anunció a mediados de 1988, la creación de organismos para investigar y sancionar las faltas cometidas por los guardianes³⁰.

Según una denuncia de marzo 29 de 1987, realizada por los presos políticos del patio 50, de la cárcel de Bellavista, Medellín, uno de los castigos infligido a los reclusos por el personal de guardia, consiste en encerrar a detenidos en un lugar llamado *el túnel*, sitio de control de aguas negras *por espacio de diez días, sin recibir por días enteros, un rayo de sol, ni aire normal*³¹. Se acusa allá mismo al personal de guardia de promover y aun ejecutar violaciones carnales de menores de edad en el patio 100, de Bellavista, y en especial se señala como autor de estos atropellos a un guardián: el cabo Giraldo.

Se han presentado homicidios de presos por parte de guardianes y funcionarios carcelarios. Uno de los casos más dramáticos, y de los pocos que han logrado traspasar los muros de las instituciones penitenciarias, fue el de los reclusos Mario Taborda Arias y José de Jesús Ayala en la colonia penal de Acacias (Meta) en 1983. Estos dos, junto con los presos José Libardo Calderón Lozano y Aristóbulo Castro Pinilla, se fugaron del centro carcelario en noviembre de 1983. Taborda Arias y Ayala fueron capturados por personal de la colonia penal el 7 de noviembre en municipios diferentes (Guamal y Cubaral, respectivamente). Luego de ser capturados, los guardianes los asesinaron, como lo denunció el párroco de Acacias, Joel Martínez Jiménez, en una comunicación a la Procuraduría General de la Nación³², y sus cuerpos fueron atados de pies y manos a un árbol en la Colonia Penal de Acacias, y expuestos a la vista de la población reclusa para escarmiento de esta. Según el padre Martínez Jiménez, los guardianes procedieron bajo expresas órdenes del director de la Colonia Penal, el mayor retirado Humberto Aparicio Navía.

²⁸Emiro SANDOVAL HUERTAS, op.cit., pág. 95.

²⁹"Plan indicativo de desarrollo carcelario", op.cit.

³⁰*El Tiempo*, julio 30/88, p. 4D

³¹*Boletín CSPP*, Bogotá, abril/87, pág. 23.

³²*El Tiempo*, diciembre 14 de 1984, pág. 12-A.

La actividad desplegada por el personal de guardia es discriminatoria según la procedencia social del recluso, pero siempre buscando el beneficio económico. Son bien conocidas en nuestras cárceles las prácticas del cobro de dinero por parte de funcionarios a los internos, para que estos puedan estar en tal o cual pabellón, en una celda con menos presos, etc. *Se negocia incluso la ubicación del reo, dentro del centro penitenciario* ³³, reconoce el Ministro. A este sistema paralelo de favores remunerados, en el que están comprometidos guardias y funcionarios penitenciarios, se suma el creado por grupos de reclusos. Estos imponen en las cárceles normas y pautas de conducta a los demás detenidos, les cobran "impuestos" por darles acceso a determinado servicio (celda, taller, etc.) y se rigen por la ley del silencio.

3.2.- Situación jurídica.

Como ya se dijo, la gran mayoría de la población carcelaria está constituida por detenidos preventivamente (un 60% aproximadamente). En gran proporción son personas de escasos recursos. A pesar de que existen algunos servicios de asistencia jurídica (consultorios de las facultades de derecho, turnos periódicos de jueces, etc.) estos suelen ser, además de insuficientes, poco eficientes. Según la investigación adelantada por la Universidad Nacional y el Ministerio de Justicia, un 75% de los reclusos no tienen asistencia legal adecuada; el 36% son asistidos por abogados de oficio mientras que el 39% no tienen abogados, o sea son *presos olvidados* ³⁴.

3.3.- Instalaciones carcelarias.

Las cárceles, por contener más del doble de reclusos que su capacidad, adolecen de un grave problema de hacinamiento humano (ver Cuadro N° 7). Sin embargo este hacinamiento es discriminado según el estrato social, como lo ha venido reconociendo la Procuraduría: *se estableció... que en los centros de reclusión, se mantiene una inexplicable discriminación social que permite que algunos de los reclusos gocen de todas las comodidades, mientras que otros permanecen hacinados en patios antihigiénicos sin las menores condiciones de salubridad* ³⁵. Los casos de las cárceles Modelo en Bogotá y Bellavista en Medellín son patéticos: en celdas diseñadas para cuatro internos son reclusos hasta veinte presos.

La situación se empeora si se tiene en cuenta que buena parte de los centros carcelarios fue construida hace más de 70 años y que no existe ninguna *arquitectura carcelaria*, según el mismo Ministerio de Justicia. Además de viejas y obsoletas, las instalaciones están en total esta-

³³El Tiempo, julio 27/87, pág. 3-A.

³⁴Plan indicativo de desarrollo carcelario, op.cit.

³⁵El Tiempo, julio 4 de 1986, pág. última B

do de abandono y algunas nunca han sido objeto de reparación. Agrietamientos y escapes de agua son comunes en las cárceles.

3.4.- Higiene.

La situación de higiene y salud de los centros de reclusión es catastrófica, y violatoria de los derechos humanos de los presos. Al grave problema de hacinamiento, que incide altamente en las condiciones de salubridad de las cárceles, se suma el hecho de que no existen programas permanentes de control de enfermedades, ni de profilaxis, y lo que es peor aún los dispensarios de las prisiones no cuentan con los implementos, equipos y drogas necesarios para la atención médica y primaria. *Aquí no tenemos cómo atender a los presos cuando se enferman o se presenta una riña. No hay elementos médicos quirúrgicos, ni de primeros auxilios. Los médicos no tienen cómo trabajar*³⁶, reconoce a un diario el Director de la Penitenciaría Nacional La Picota. *No hay dotación de drogas ni implementos de enfermería, y a nivel de odontología solo hay para sacar muelas, sin ningún otro servicio, ni siquiera para calzas*³⁷, denuncian los presos políticos de la penitenciaría nacional de Palmira (Valle del Cauca).

Las instalaciones sanitarias, además de insuficientes y obsoletas, están en pésimas condiciones: *los baños son letrinas que no han sido remodeladas. En los patios los reclusos utilizan las albercas para hacer sus necesidades. Y durante las horas de reclusión en las celdas... no tienen derecho a utilizar los sanitarios*³⁸.

El cuadro es más sombrío si se considera que la prestación de servicios de energía, acueducto y alcantarillado, por parte de entidades oficiales, a las cárceles, es pésima, llegando a ocasionar en varias oportunidades verdaderas emergencias sanitarias. Tal fue el caso de la cárcel Modelo de Bogotá, que duró varios meses sin servicio de alcantarillado a mitad del año 1986, represándose las aguas negras en el penal³⁹. Otro tanto sucedía en 1987 en la penitenciaría de El Barne de Tunja, donde según su mismo director, Dr. M.A. Galarza, *está probado mediante estudios químicos que el agua del Barne no es apta para el consumo humano*⁴⁰.

Las enfermedades más comunes son: dermatitis aguda, tuberculosis, amibiasis, anemia, piorrea, neumonías bronquitis, pulmonías, enfermedades venéreas y piorrea aguda. En algunos centros carcelarios se ha llegado a cifras escandalosas: 60% de los reclusos con problemas pul-

³⁶El Tiempo, julio 12/86, pág. 4-C, declaración del Mayor M. Rodríguez.

³⁷Boletín CSPP, # 37, abril 87, pág. 10

³⁸El Tiempo, julio 12 de 1986, pág. 4-C.

³⁹Ibidem.

⁴⁰Boletín CSPP, No. 37, Bogotá, abril/87, pág. 22.

Situación carcelaria

monares, 30% con dermatitis aguda en la cárcel de Bellavista (Antioquia). Se han llegado a presentar varios casos de gangrena gaseosa⁴¹. Un grupo inaterrdisciplinario de la Universidad del Cauca adelantó un estudio en 1987 sobre la situación de salubridad de 750 internos de la penitenciaría San Isidro en Popayán con reveladores resultados (ver Cuadro N° XI-8)

Cuadro N° XI-8: Cuadro de salubridad de 750 internos de la penitenciaría de San Isidro (Popayán - Cauca).

Indicadores	% de reclusos afectados
Tuberculosis	62.8
Parasitismo intestinal	62.2
Afecciones respiratorias	56.6
Desnutrición	9.6
Infecciones de piel	45.4
Hepatitis	35
Enfermedades cardiovasculares	21.6
Sífilis	10.4
Virus de SIDA	2.5

Fuente: El Tiempo, marzo 14 de 1988, pág. última D.

3.5.- Alimentación.

El gobierno nacional, por medio de la Dirección nacional de prisiones, destinaba en 1986 81 pesos (aproximadamente con 40 centavos de dólar) por cada recluso para alimentación (desayuno, almuerzo y comida). En 1988, la asignación por cada preso pasó a ser de \$94.30. Suma no solo irrisoria, sino que se ve disminuida en un 40% por la acción de funcionarios inescrupulosos, contratistas e intermediarios.

*El menú es carente de proteínas. La ración consiste en un pocillo de sopa sin ninguna clase de ingredientes, una mezcla de arroz revuelto con papa, frijol verde o arveja*⁴², generándose agudos problemas de desnutrición y anemia. No son pocos los centros carcelarios en los que, para disminuir la capacidad sexual de los presos, se añaden productos químicos a los alimentos (el más usado es el alcanfor).

3.6.- Derecho al trabajo.

Aunque el Código Penitenciario estatuye la obligación de trabajar para los reclusos, la realidad es que solo un 20 a 35% de la población está ocupada laboralmente. Trabajar es un privilegio, y no un principio reorientador del sistema penitenciario, pues solo se tiene acceso a esa actividad si se paga 1000 a 2000 pesos. Además, los reclusos trabajado-

⁴¹Boletín CSPP, No. 38, Bogotá, junio/87, pág. 18.

⁴²El Tiempo, julio 12/86, pág. 4-C.

res deben pagar en muchas oportunidades un "arriendo" por los locales utilizados y se les cobra por los servicios de agua y energía, añadiéndose un "impuesto de salida" (30%) a la mercancía⁴³.

Existen varios frentes de trabajo (artesánias, carpintería, zapatería, metalmecánica y ornamentación, etc.; así como también actividades agrícolas y pecuarios en las *colonias penales*). En el frente industrial, algunos productos de empresas privadas llevan incorporado trabajo de reclusos⁴⁴. Desde la misma Dirección Nacional de Prisiones se hacen llamados a la empresa privada para que se vincule al trabajo carcelario, toda vez que *Las condiciones para los inversionistas son óptimas: trabajos a destajo, ambientes amplios, vigilancia permanente, costos muy rebajados*⁴⁵. Se añoran las *Worker-House* del pasado siglo en Inglaterra.

El trabajo no sólo es medio para los reclusos sino también una forma de obtener una reducción de la pena. Según la ley 32 de 1971, y el decreto 2119 de 1977, todo detenido que trabaje tiene derecho a que por cada tres días laborados se le descuenta uno en el cumplimiento de la pena. La jornada laboral se cuenta de ocho horas, y las horas extras no cuentan. Quedan excluidos de este beneficio los reincidentes y los delincuentes considerados de alta peligrosidad en la sentencia (Ley 32 de 1971, art. 1o.; y decreto 2119 de 1977, art. 1o.).

3.7.- Educación.

La gran mayoría de la población carcelaria está por debajo del nivel primario de escolaridad. Según el estudio del Ministerio de Justicia y la Universidad Nacional, un 14% de la población reclusa es analfabeto, un 80% sabe leer, escribir y hacer cuentas y un 5% tiene estudios universitarios. Los programas educativos implementados en las cárceles no tienen mayor desarrollo, y se puede afirmar que la labor en este campo es insignificante. Las bibliotecas de las cárceles, dotadas casi únicamente con libros de religión (católica y protestante), son poco frecuentadas por los reclusos⁴⁶. Según versiones de prensa en 1988 existían 30 maestros para la educación de casi 30.000 presos⁴⁷.

⁴³Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, *Qué gran país tenemos - Informe 1984*, Bogotá, 1985, págs. 59 y ss.

⁴⁴En Medellín, *Los detenidos son empleados por tres fábricas textiles... en Cali terminan productos de las empresas Britilana, Atila, Fanagra y Enka, y en la cárcel de mujeres de Manizales realizan trabajos de forrado de botellas... para la Industria Licorera de Caldas*. Ibid, pág. 62.

⁴⁵"La Industria Carcelaria", *La Patria*, oct 18/84, pág 12B. Declaración del Mayor Bernardo Echeverry Ossa.

⁴⁶Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (ed.), *Qué gran país tenemos*, op. cit., pág. 63.

⁴⁷*El Espectador*, octubre 30 de 1988, p.16A.

3.8.- Protestas de los reclusos.

Ante esta situación, la población carcelaria, de diferentes centros de reclusión, ha reaccionado en forma explosiva para protestar por sus degradantes condiciones de reclusión: motines y huelgas de hambre, siendo los primeros "controlados" luego de sangrientas intervenciones de cuerpos especializados de la Policía y tropas del Ejército.

En 1981 los reclusos de la Cárcel Nacional Modelo de Bogotá realizaron un mitin de protesta contra la mala administración del centro penitenciario, a cargo del mayor retirado de la Policía Nacional, Humberto Aparicio Navia. La protesta fue violentamente reprimida y concluyó con la muerte de varios detenidos⁴⁸. En 1984 las cárceles Modelo y Bellavista, de las ciudades de Bogotá y Medellín respectivamente, eran escenario de motines de presos.

En marzo de 1985, los presos de la cárcel del circuito de El Espinal (Tolima) se amotinaron, por los graves problemas de hacinamiento existentes allí. La protesta fue violentamente reprimida por el Ejército y la Policía con saldo de varios heridos.

Durante los días 9 y 10 de septiembre de ese mismo año, los detenidos de la cárcel Modelo de Bogotá se amotinaron para exigir mejores condiciones de reclusión y la renuncia del Mayor (r) Humberto Aparicio Navia de la Jefatura de Rehabilitación Carcelaria de la Dirección Nacional de Prisiones.

Durante el año 1986 ocurrieron seis motines en diferentes cárceles del país, y en todos ellos los presos exigían mejores condiciones de detención: uno en el Barne (Tunja), dos en la Modelo (Bogotá), uno en Bellavista (Medellín), uno en el Buen Pastor (Bogotá) y uno en la cárcel de Cali. El 28 de julio de 1987, los presos del patio 6 de El Barne, se amotinaron y retuvieron al sargento Pedro Castellanos, exigiendo ser trasladados a otros centros carcelarios más cercanos a sus familias⁴⁹.

4.- Presos políticos.

Existen presos políticos en Colombia. Durante los años 1979 y 1980 su número llegó a superar el millar. Según el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, en 1984 existían un número superior a los 300 detenidos políticos, distribuidos en diferentes cárceles del país⁵⁰. Sin embargo, desde finales de 1985 y principio de 1986, el número de presos políticos se ha venido reduciendo paulatinamente, fenómeno generado no solo por las leyes 35 de 1982 y 49 de 1985, de amnistía e indulto re-

⁴⁸Boletín CSPP, Bogotá, diciembre 1985 No. 32, pág. 25.

⁴⁹Boletín CSPP, Bogotá, abril 1987, No. 37, pág. 21.

⁵⁰Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (ed.), *Qué gran país tenemos - Informe 1984*, Bogotá 1985, pág. 74.

spectivamente⁵¹ sino fundamentalmente porque el fenómeno de las desapariciones y ejecuciones extrajudiciales se ha incrementado, como queda ilustrado en el capítulo XVIII sobre la situación de los derechos humanos.

Sin embargo esta cifra ha aumentado considerablemente desde el segundo semestre de 1987 y muy especialmente durante 1988 a raíz de la expedición del Estatuto Antiterrorista (decreto 180) y medidas complementarias.

Además, a partir de la expedición del nuevo Código Penal en 1980, el Estado cambió su tratamiento al fenómeno de la llamada *delincuencia política*, criminalizando conductas propias de la oposición política -legal o armada- y de protesta social, a través de diversos tipos penales comunes como secuestro, porte ilegal de armas o prendas de uso privativo de las Fuerzas Militares, terrorismo, usurpación de tierras, daño en cosa ajena, etc., lo que impide a través del rastreo de las estadísticas oficiales la ubicación y verdadera cuantificación de volumen de presos políticos en el país.

Sin embargo resultan dicente las estadísticas en materia de orden público, sobre personal de la guerrilla capturados por las Fuerzas Armadas, toda vez que constituyen uno de los sectores que integran los presos políticos. Para 1986, según la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas habrían capturado a 574 miembros de organizaciones guerrilleras⁵², y según el Ministerio de Defensa, la cifra sería de 867 capturados para 1987 y 252 durante el primer semestre de 1988⁵³.

Cuadro Nº XI-9: Personas capturadas por sindicación de delitos 1982-1986.

Género delictivo	1982	1983	1984	1985	1986
1.- Contra la existencia y seguridad del Estado	4	10	5	4	5

⁵¹Leyes que por demás no cobijaron a todos los presos políticos. Ver en ese sentido a Eduardo Umaña Luna, *¿Hacia la paz?*, Bogotá, 1985, Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (ed.); y equipo investigativo CSPP, *Amnistía 1982: una más en la historia*, en Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (ed.), *La realidad del "sí se puede"*, Bogotá, 1984.

⁵²*Criminalidad en 1986*, Policía Nacional, imprenta Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, Bogotá 1987, pág. 117.

⁵³*Memoria al Congreso Nacional 1987-1988*, Ministerio de Defensa, Bogotá, julio de 1988, imprenta de las Fuerzas Militares, pág. 17.

Situación carcelaria

2.- Contra la administración pública	484	460	419	425	444
3.- Contra el régimen constitucional	77	38	35	38	70
4.- Contra la administración de justicia	521	453	447	343	258
5.- Contra la seguridad pública	5.204	6.965	10.930	8.743	8.826
6.- Contra la fe pública	757	870	871	649	87
7.- Contra el orden económico y social	329	331	246	543	329
8.- Contra el sufragio	43	17	69	1	2
9.- Contra la familia	1.289	1.294	1.229	999	791
10.- Contra la libertad individual y otras garantías	1.191	1.064	932	809	689
11.- Contra la integridad moral	66	85	67	55	103
12.- Contra la libertad y el pudor sexuales	2.132	2.049	1.977	1.587	1.284
13.- Contra la vida y la integridad personal	30.489	32.734	32.184	26.102	22.014
14.- Contra el patrimonio económico	41.169	39.981	39.474	31.280	27.323
TOTAL	83.770	86.351	88.898	71.584	62.815

Fuente: Boletines anuales *Criminalidad* - Policía Nacional - DIJIN, 1982, 1983, 1984, 1985 y 1986)

PARTE II

NARCOTRAFICO Y JUSTICIA

El tema del narcotráfico ha sido presentado durante los últimos años como uno de los ejes centrales del análisis de la crisis de la justicia; a nombre de la lucha en su contra se han introducido reformas sustanciales al sistema judicial y su represión ha constituido un terreno de confrontación entre el Ejecutivo y la rama jurisdiccional, razón por la cual se hace indispensable estudiar en este trabajo los efectos económicos, sociales y políticos de la presencia de esa importante economía subterránea basada en la producción y comercialización de drogas ilegales. Sin embargo, el tema del narcotráfico es de difícil tratamiento por varias razones. De un lado, su naturaleza oculta e ilegal dificulta la obtención de datos fidedignos y se presta a manejos de información sensacionalistas y poco serios; por tal razón, se optó por privilegiar aquella información que por la calidad de la fuente fuese suficientemente confiable. De otro lado, no existe aún un marco teórico comúnmente aceptado para el análisis del fenómeno. Finalmente, el tema se presta a presentaciones en donde priman las consideraciones moralistas que dificultan la comprensión de la naturaleza y dinámica del narcotráfico. Por consiguiente, en este trabajo no pretendemos estudiar en detalle el narcotráfico sino tan solo presentar los elementos centrales que nos permitan tener una visión de conjunto del fenómeno, para así precisar sus relaciones con la justicia.

Para tal efecto, es necesario hacer previamente algunas breves consideraciones del tráfico de drogas como proceso social. El narcotráfico es una producción de bienes y servicios ilegales. Según la fórmula de Pino Arlacchi, es la expresión de lo que podría denominarse *capitalismo mafioso* o *empresa mafiosa*¹, aun cuando tal vez sea más exacto hablar de producción mercantil gangsteril. Ello significa que en el análisis del narcotráfico es necesario siempre tomar en consideración los dos aspectos: el carácter mercantil y capitalista del narcotráfico de un lado; su ilegalidad del otro. En efecto, aun cuando sea gangsteril, la economía de droga no deja de ser mercantil y está sometida a los imperativos de valorización propios a toda circulación mercantil y no a una lógica de circulación del honor como en el caso de la mafia siciliana clásica². La marihuana, la heroína, la cocaína y otras drogas prohibi-

¹Pino Arlacchi. *La mafia imprenditrice. L'Etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*. Bologna: Il Mulino, 1983, p 167 y ss, 228 y ss.

²Es evidente, como bien lo muestra Arlacchi en su obra anteriormente citada, que la mafia siciliana ha sufrido profundas transformaciones convirtiéndose en una organización empresarial ligada al tráfico de heroína. La mafia pasa de jugar un papel de mediación social a desarrollar funciones de acumulación económica. El honor deja de ser el aspecto fundamental de la competen-

das son mercancías que a pesar de su ilegalidad no dejan por ello de estar sujetas a las leyes económicas del capitalismo. Sin embargo, el narcotráfico no es una producción mercantil común puesto que es una actividad ilegal desarrollada por el crimen organizado. No es pues el narcotráfico una fracción ordinaria del capital ya que su ilegalidad determina una distorsión de los precios con relación a los costos de producción que permiten la existencia de una tasa de ganancia considerable. La dinámica del narcotráfico está entonces ligada a la apropiación de una forma de renta extraordinaria, la cual deriva de la ilegalidad misma de la actividad.

Por tal razón, en esta sección comenzaremos por ver el papel que ha jugado el narcotráfico en la economía colombiana, tratando de estudiar las articulaciones de esa renta ilegal con las formas ordinarias de acumulación. Luego analizaremos los efectos sociales y políticos del narcotráfico, mostrando las complejas relaciones que se producen entre las élites tradicionales y las nuevas fracciones sociales provenientes del narcotráfico. En tercer término y teniendo en cuenta que la ilegalidad y la represión de la droga están íntimamente ligadas a la política exterior de los EE UU, estudiaremos ese punto para, finalmente, analizar en forma específica la relación de la droga con el Estado y la justicia.

cia social y la dinámica de esa mafia empresarial empieza a reposar cada vez más sobre la acumulación de capital, lo cual transformó profundamente la estructura interna y la lógica de esa organización. Algo similar ocurrió con la Camorra napolitana. De allí la pertinencia del concepto de capitalismo mafioso utilizado por Arlacchi. Sin embargo, en general hemos preferido emplear la denominación de capitalismo gangsteril desarrollada por autores como Salomón Kalamanovitz (Cf "Economía de la violencia" en *Rev. Foro*, Bogotá, No 6 junio de 1986) para insistir en el hecho de que las organizaciones ligadas al narcotráfico presentan importantes diferencias con respecto a la mafia clásica: organización más abierta, la ley del silencio u *omerta* así como el honor no juegan un papel crucial, etc (Ver Rosa del Olmo. *La cara oculta de la droga*. Bogotá: Temis, serie monografías jurídicas, 1988). Ello no obsta para que aceptemos utilizar la expresión "mafias" como sinónimo de empresarios de la droga para referirnos a las fracciones dominantes dentro del proceso global del narcotráfico. (cf infra, capítulo 13).

"NARCODOLARES" Y ECONOMIA.

El narcotráfico ha jugado un importante papel dentro de la economía colombiana: reactivador económico. Aún más: en 1987 los ingresos provenientes del narcotráfico constituyeron un factor fundamental del crecimiento económico¹. El volumen de los ingresos generados por el tráfico de estupefacientes, su impacto y articulación dentro de la llamada *economía formal*, casi siempre minimizados, superan el mero marco explicativo de los *carteles* de la droga. Sin embargo, el papel jugado dentro de la economía por el narcotráfico no ha sido uniforme. Las sustancias narcóticas, como valores de cambio que son, están sujetas a las reglas de la economía de mercado, y están inscritas dentro de las necesidades del mercado internacional, aunque tienen la especificidad de ser una mercancía ilegal.

1.- Las cifras del negocio.

En los años 70, la marihuana era el principal eje del narcotráfico en Colombia. Zonas de cultivos y puertos de embarque se concentraban en el territorio nacional, haciéndose más patente la integración económica vertical del negocio de la droga. Hasta los años 60, México había sido el principal abastecedor de marihuana del mercado norteamericano. En el segundo quinquenio de los 70 este puesto viene a ser ocupado por Colombia hasta 1982 (ver Cuadro N° XII-1). Las campañas antinarcóticas desplegadas en el país, mediante la fumigación aérea de los cultivos, la inclinación del consumo por las variedades tipo sin semilla provenientes de Jamaica, y el auge de la cocaína, redujeron la participación porcentual de la marihuana colombiana en el mercado norteamericano así como su precio a un 25%².

Durante el primer quinquenio de los años 80, se calcula por parte de algunos especialistas³ que los ingresos generados a los traficantes colombianos por concepto de marihuana nunca fueron superiores a los 250 millones de dólares, cifra alcanzada en 1982; y, en razón de la caída de los precios en 1983, decayeron a un total de 35 millones de dólares en 1985.

En la década de los 70, la cocaína era una droga de restringida circulación en los mercados norteamericano y europeo debido a sus altos costos. Sin embargo la década del 80 significó el aumento del consumo de la cocaína en el mercado internacional. Entre 1979 y 1984 el consumo de cocaína

¹Arango Jaramillo, Mario, *Impacto del narcotráfico en Antioquia*, ed. J.M. Arango, Medellín, octubre/88, 1a. edición, p.134 y ss. y Kalmanovitz, Salomón, "Se ensucia la economía", *Rev. Cien días*, No.14., Cinep, Bogotá, marzo/88 p. 18-19.

²Gómez, Hernando José, "La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución, características e impacto económico", *rev. Coyuntura económica*, Fedesarrollo, volumen XVII No.3, septiembre/88, p.95.

³Ibidem.

"Narcodólares" y economía

creció a una tasa anual promedio del 18.5% en Estados Unidos. Todavía más que el consumo aumentó la oferta, lo que hizo caer los precios entre 1982 y 1985. Aunque los diferentes estudiosos de la materia difieren en cuanto a los precios que ha tenido la cocaína en los últimos años, todos coinciden en que los precios han bajado sustancialmente. De un valor que oscilaba entre los 40.000 y 60.000 dólares en 1978, el kilo de cocaína vendido al por mayor en Estados Unidos ha tenido desde 1985 un precio entre 10.000 y 20.000 dólares⁴. Este mismo fenómeno se registró en el ámbito nacional⁵, lo que ha venido repercutiendo en los márgenes de utilidad, reduciéndose estos a un 20% en 1988 cuando representaban en 1980 un 50% del precio del kilo de alcaloide⁶.

Cuadro N° XII-1: Producción de marihuana e importaciones a EE.UU.

Año	Importado y producido (miles de ton.)	Porcentaje de oferta total		
		Colombia	México	EE.UU.
1977	10.7 - 16.4	52	37	8
1978	8.8 - 11.9	65	23	6
1979	10.0 - 13.6	73	12	7
1980	10.2 - 15.0	75	8	7
1981	8.0 - 11.4	79	3	9
1982	8.2 - 10.2	57	6	5
1983	8.0 - 9.6	59	9	14
1984	7.8 - 9.2	42	20	12
1985	7.5 - 8.5	22	35	20

Fuente: NNICC, *Narcotics Intelligence Estimate*, (varios años) y Departamento de Estado (1986) *International Control Strategy Report*, citado en GOMEZ, Hernando José, Loc.cit.

Con todo, el negocio del tráfico de cocaína es grande y genera importantes ganancias. Sin embargo, no todos los ingresos recibidos por el tráfico son captados por los países de donde proviene la cocaína. Según *The Economist*, solo el 50% de los ingresos generados serían captados por los países exportadores, lo que en 1987 había significado alrededor de 750 mi-

⁴En ese sentido ver "La economía ilegal en Colombia..." op.cit.; Caballero Argáez Carlos, "La economía de la cocaína", *Coyuntura económica*, Fedesarrollo, Vol XVIII, No.3, septiembre/88; y, Child Jorge, "Narcocontradicción", *El Espectador*, junio 26 de 1988 p. 5D.

⁵Un kilo de cocaína en Medellín en 1978 costaba aproximadamente 1.750.000.00 pesos y en 1982 500.000.00 pesos ("Narcocontradicción", op.cit.)

⁶Arango, Mario, *Impacto del narcotráfico en Antioquia*, op.cit., p.165.

liones de dólares para Colombia, US\$375 millones para el Perú y otro tanto para Bolivia⁷.

Aunque Colombia aparece como el tercer productor de coca en América Latina, está bien distante de los niveles de producción del Perú y de Bolivia. El papel jugado por los carteles colombianos dentro del marco del narcotráfico no es el de productores directos, sino de procesadores de la pasta de coca y de exportadores de cocaína hacia los mercados norteamericano y europeo. Y aunque la producción de coca en Colombia ha aumentado sensiblemente en los últimos años, pasando de 3.400 hectáreas en 1981 a 17.000 en 1984⁸, básicamente se ha destinado por los narcotraficantes a crear y estimular un mercado interno cuyo eje es el basuco, droga que produce mayor adicción y es más económica en sus costos de producción. Se calcula que tan solo entre el 10 y el 17% de la pasta de coca procesada en Colombia es cultivada en el país, debido al bajo contenido de alcaloide de las hojas de coca colombiana (0.27%) frente a la peruana (0.53%) y la boliviana (0.72%).

Las cifras sobre el volumen de cocaína importado a los Estados Unidos y Europa varían según las fuentes: en todo caso parecen estar entre las 100 y 360 toneladas, y un 10 a 15% sería decomisado por los servicios aduaneros y antinarcóticos de los diferentes países afectados⁹. Alrededor de un 70% de la cocaína va con destino a Estados Unidos y un 30% hacia los mercados europeo y japonés. Estos 2 últimos mercados han venido adquiriendo paulatina importancia desde 1986 a raíz de los problemas del mercado norteamericano¹⁰, el cual estaría constituido al finalizar 1987 por unos 5 millones de consumidores permanentes de cocaína y 20 millones ocasionales, lo que representa alrededor del 60% de los 47 millones de adictos a la cocaína existentes en el mundo según la DEA y la ONU¹¹.

2.- Los ingresos del narcotráfico al país.

La cifra de los ingresos generados a los narcotraficantes colombianos ha sido objeto de varias y diversas cuantificaciones. La prensa en general maneja cifras alrededor de los US\$5.000 millones de dólares anuales, mientras que distintas agencias gubernamentales norteamericanas, la de US\$2.000 millones de dólares. Sin embargo estas cifras, según varios estudios y análisis económicos del tema, resultan ampliamente despropor-

⁷Apartes del informe de *The Economist* reproducido parcialmente en *El Tiempo*, noviembre 6/88, p.8.

⁸Gómez, Hernando José, *La economía ilegal en Colombia*, op.cit., p.97.

⁹*La economía ilegal en Colombia*, op.cit., pág. 98 y *La economía de la cocaína*, op.cit. págs. 180-181.

¹⁰Uno de los factores principales que han influido en este desplazamiento de mercados ha sido el de la reducción del precio y del margen de utilidad de la cocaína en Estados Unidos, llegando a valores que oscilan entre US\$10.000 y US\$15.000 en 1988 por kilo de cocaína, mientras que en Europa la misma cantidad se cotiza al mayoreo a precios que superaron los US\$30.000.

¹¹*El Tiempo*, mayo 29/88, P.3.

cionadas ante los ciertamente importantes recursos generados por el narcotráfico que ingresan a Colombia.

Según Hernando José Gómez, los ingresos brutos anuales percibidos entre 1982 y 1985 por los narcotraficantes colombianos por concepto de cocaína nunca habrían sido superiores a los US\$18.000 millones¹². El ingreso neto obtenido sería obviamente inferior, toda vez que a los ingresos netos deben restárseles los costos de la pasta de coca, que representa aproximadamente la tercera parte del ingreso total, los insumos y equipos químicos y los gastos de transportes, que dentro de los Estados Unidos llegan a cifras de US\$3.000 dólares por kilo. En todo caso, los ingresos netos generados por el tráfico de cocaína y de marihuana percibidos por los narcotraficantes colombianos entre 1982-1985 nunca habrían sido superiores a los US\$1.290 millones de dólares anuales, cifra record alcanzada durante el auge de las exportaciones de coca en 1982, con una clara tendencia a decrecer desde 1983 a raíz de la caída de los precios de la cocaína alrededor de un 50%, y manteniéndose entre 1986 y 1987 en la cifra de los \$800 millones de dólares, repuntando en 1988 a 1.200 millones de dólares.

Según el Departamento de Estado norteamericano y el Drug Enforcement Administration, el ingreso neto generado por narcotráfico habría pasado de \$2.360 millones de dólares en 1982 a \$800 millones de dólares en 1985¹³

Carlos Caballero Argáez considera que al país han ingresado por concepto de narcotráfico sumas que oscilan entre los \$300 y \$1.000 millones de dólares para ese mismo período.

Según Jorge Child y Mario Arango, al iniciarse la década de los 80 los dineros producto del narcotráfico que habrían ingresado anualmente al país serían del orden de los US\$1.500 a \$2.000 millones¹⁴, y desde 1985 se habrían reducido a US\$1.000 millones de dólares, manteniéndose estables hasta 1987, cuando repuntaron a \$1.200 millones. De acuerdo con la Contraloría General de la Nación y el Incomex, habrían ingresado en 1987 alrededor de US\$1.200 millones de dólares por concepto de narcotráfico¹⁵.

Aunque las cifras resultan dispares, las diferentes fuentes coinciden en que el nivel más alto de ingresos por concepto de narcotráfico correspondió a 1982, con tendencia a decrecer entre 1983 y 1984, estabilizándose en 1985 y con un leve repunte en 1988.

¹²La Economía ilegal en Colombia, op.cit., pág. 99 y 100.

¹³Ibidem, pág. 103.

¹⁴Mario Arango y Jorge Child, *Narcotráfico imperio de la cocaína*, Medellín 1984, editorial Percepción, pág. 8.

¹⁵El Mundo, septiembre 3 de 1987 p.87; El Espectador, octubre 3/87. p.7A; y El Tiempo, noviembre 15/87 p. 1 y 9A.

En 1982 el tamaño de la economía legal del narcotráfico representaba el 6.07% del P.I.B. y en 1985 el 2.30%¹⁶. Entre 1982 y 1983 los ingresos anuales por concepto de narcotráfico equivaldrían a los del principal producto de exportación colombiano, el café: es decir, 30% del volumen total de las exportaciones. Según el gobierno norteamericano y *The Economist*, las exportaciones de cocaína y de marihuana provenientes de Colombia fueron del orden del 22% al 48% de las exportaciones legales en 1984. En 1987 y 1988, según el DANE, los ingresos del narcotráfico habrían sido equivalentes al 25% de las exportaciones legales y al 50% de las del café¹⁷.

3.- Impacto y articulación del narcotráfico a la economía.

Los años 70 significaron para la economía colombiana la alianza del narcotráfico con los sectores *tradicionales* del capital. Ella no solo les permitió a los *carteles* de la droga superar las técnicas artesanales de repatriación de los *narcodólares* (dineros escondidos en equipajes, electrodomésticos, etc. que ingresaban al país) para llegar a formas altamente refinadas, sino que proporcionó los medios, a través de las operaciones de lavado de dólares, para el refinanciamiento y recuperación económica de sectores tradicionales de la economía. Sin embargo, el sector financiero y el exportador fueron los más beneficiados¹⁸. Bancos, instituciones financieras y compañías de importación-exportación fueron el eje de esas operaciones. Además, el modelo económico de internacionalización de la economía, desarrollado en los 70, con el gobierno de López Michelsen, y luego con el de Turbay Ayala, favoreció el desarrollo del capital especulativo¹⁹.

Jorge Child señala que el sector financiero pasó de representar un 3.4% del PIB en 1970 a un 6% en 1981, crecimiento que en gran parte se debe al lavado de dólares en el que se comprometieron numerosas instituciones financieras²⁰. Durante ese período el crecimiento de la industria nacional se estancó. Las divisas del narcotráfico vinieron a compensar las caídas de los precios del café y del sector industrial, pero con la crisis de los precios de la cocaína se aceleró la explosión del sector financiero, que estallara en agosto de 1982 con la bancarrota de algunos lavadores de dólares²¹.

El volumen de los *dineros calientes* era demasiado grande para no considerar su captación por parte del Estado colombiano. Es así como, bajo el

¹⁶Gómez, op.cit., pág. 103.

¹⁷*Semana*, junio 28, de 1988, p.25.

¹⁸Mario ARANGO y Jorge CHILD, *Narcotráfico imperio de la cocaína*, Medellín, editorial Percepción, 1984, págs. 6 y 7.

¹⁹Fernando ROJAS, *El Estado en los ochenta: un régimen policivo?*, Bogotá, CINEP 1980, controversia No.82-83, págs. 10 a 12.

²⁰"Narcocontradicción", op.cit. Y Kalmanovitz, Salomón, "Economía de la Violencia", en *Revista Foro*, No.6, junio 1988, Bogotá, págs. 14 y 19-20; Vázquez Carrisoza Alfredo, *Betancur y la Crisis Nacional*, Ed. Aurora, Bogotá, 1986, pág. 150.

²¹*Narcocontradicción*, op.cit.

gobierno de López Michelsen, fue autorizado el Banco de la República para que a través de la *cuenta de servicios* se monetizaran todos los dólares que se ofrecieran, que en su gran mayoría provenían del tráfico de drogas. A este mecanismo, llamado de la *ventanilla siniestra*, y al cual le fueron paulatinamente hechas varias restricciones por presiones de sectores ligados al capital industrial, se le sumaron otros²², que permitieron el lavado de dólares, bajo el nombre de *exportaciones ficticias*.

En el año 83, el gobierno de Belisario Betancur decretó una amnistía patrimonial. Otro tanto hizo la administración Barco en 1986. Varios analistas señalan que estas medidas permitieron la legalización de dineros del narcotráfico²³.

Pero el narcotráfico no solo ha servido para el fortalecimiento de determinados sectores de la economía (financiero y exportador), y de las finanzas públicas, sino que también ha cumplido un papel importante en el manejo de la economía por parte del Estado. Entre 1975 y 1978 el saldo de la balanza comercial fue positivo, no solo por el aumento de los precios del café, sino fundamentalmente por el uso de la *ventanilla siniestra*. Esta situación es más evidente entre los años 79-82, y decrece para luego estabilizarse en 1985-1988.

Durante 1987 los sectores del comercio y la vivienda fueron privilegiadamente favorecidos con los dineros del narcotráfico, según lo denunciara el Contralor General de la República²⁴. Esta situación también fue reconocida públicamente por algunos de los gremios del sector de vivienda: CAMACOL y FEDELONJAS²⁵. El sector textil y alimenticio registraron una expansión de la demanda de consumo, fundamentalmente debida al flujo de los narcodólares, redundando de paso en el aumento de las utilidades netas de las industrias del ramo²⁶.

²²Mario ARANGO y Jorge CHILD, op.cit., págs. 7 y 8.

²³Alvear Ramírez Oscar y Rojas Hurtado Fernando en *Elementos de finanzas públicas en Colombia*, Ed. Temis, Bogotá 1985, págs. 171, 178 y 357-358, hacen referencia al impacto de los dineros del narcotráfico en las finanzas públicas y su relación con la reforma tributaria de 1983. Alvaro Camacho Guizado, *Droga y Sociedad en Colombia* ed. CIDSE-CEREC, Bogotá 1988, págs. 120 y 121, hace referencia a la amnistía de Betancur como el mecanismo de legalización de las fortunas de los narcotraficantes. Fabio Castillo, en *Los Jinetes de la Cocaína*, Ed. Documentos periodísticos, Bogotá, enero de 1988, págs. 175-176, afirma que, según entrevista concedida a la prensa, Lehder Rivas confesó que, gracias a la amnistía tributaria de Betancur, él había podido legalizar gran parte de su fortuna habida mediante el narcotráfico.

²⁴*El Espectador*, octubre 3 de 1987, p. 7A.

²⁵*El Tiempo*, 15 de noviembre/87, p.1 y 9A.

²⁶"Impacto del narcotráfico..." op.cit. p. 135 y Kalmanovitz, Salomón "Se ensucia la economía", loc. cit. p.18.

La reanimación económica registrada en 1987, y reconocida por los grandes gremios patronales y muy especialmente la Asociación Nacional de Industriales-ANDI, habría correspondido, según el Contralor General, al flujo de dineros de narcotráfico al país luego de la caída del tratado de extradición. En todo caso *un factor que incidió en el fuerte crecimiento económico del 87 parece ser el flujo de narcodólares* ²⁷.

A nivel local, el impacto del narcotráfico ha sido más rastreable. Las zonas que perciben en su gran mayoría los ingresos del narcotráfico, la costa atlántica en materia de marihuana y Antioquia en lo que respecta a la cocaína, registran similares signos: aumento en el nivel de los salarios rurales, colocándose estos por encima del promedio nacional; aumento del sector de la construcción; tasa de desempleo inferior a la media nacional; mayor inversión en infraestructura por parte del sistema financiero en las ciudades²⁸. Según Hernando José Gómez, se aúna a lo anterior, la expansión del sector servicios así como de la demanda agregada adicional.

A veces la economía ilegal, clandestina, subrepticia, o subversiva ha sido la locomotora de la economía legal ²⁹, concluyen dos importantes analistas del fenómeno del narcotráfico en Colombia. Lo cierto es que, tanto a nivel local como nacional, el narcotráfico se articula con sectores tradicionales, y aun nuevos, de la llamada economía legal, los alimenta y sustenta, genera alianzas, sociedades y rivalidades.

4.- El narcotráfico: una economía en crisis, unos empresarios en guerra.

El negocio de la cocaína ha venido acusando síntomas de crisis económica. Fenómenos de superproducción, reducción sustancial de los precios, así como de los márgenes de utilidad.

Si bien desde 1980 ha habido un crecimiento sustancial de la demanda, y muy especialmente desde 1984, el aumento de la oferta ha venido siendo superior. Correlativamente, los precios han ido decreciendo, como se reseñó en el aparte No.7 del presente capítulo. Paralelamente, la calidad de la cocaína ha venido en aumento: de un 27.5% de pureza en 1980, pasó a un 35% para 1984³⁰. Todo ello son síntomas de *un mercado con exceso de oferta*, concluye Hernando José Gómez³¹.

El negocio del narcotráfico tampoco ha escapado a las leyes de la economía de mercado. Ha entrado en un proceso de monopolización, debido tanto a razones económicas (baja de precios y reducción de los márgenes

²⁷Kalmanovitz, op.cit. p.18.

²⁸Gómez, op.cit.

²⁹Mario ARANGO y Jorge CHILD, op.cit., pág. 1. Acerca de los cálculos de ingresos por estupefacientes, véase *ibid*, pág.8.

³⁰"La Economía Ilegal..." op. cit., pág. 97.

³¹*Ibidem*.

nes), así como a la imposibilidad de los pequeños y medianos narcotraficantes de sustraerse a las acciones represivas antinarcóticos y de disponer de sofisticados medios de transporte y distribución.

A lo anterior se suma otro fenómeno: el desplazamiento de la actividad exportadora. En los últimos años, empresarios del narcotráfico en Perú y Bolivia han pasado de ser exportadores de materia prima (pasta de coca) a países procesadores, como Colombia y a asumir directamente la exportación de cocaína a los Estados Unidos³².

Así, la situación del mercado internacional de la cocaína ha creado la necesidad en los diferentes *carteles de la droga* de consolidar su posición y control del mercado norteamericano y conquistar los europeos y japoneses, así como de lanzarse dentro de otra *línea de productos* que generen mayores márgenes de ganancias, como la heroína. Es dentro de este contexto que se han comprometido en una guerra por el control del mercado de estupefacientes los diferentes sectores del narcotráfico, comúnmente reagrupados bajo la denominación de *carteles*.

En esa economía, las prácticas de competencia propias de la economía del mercado son ampliamente desbordadas por los métodos violentos propios del narcotráfico. Delaciones de cargamentos, amenazas de muerte, etc., tradicionalmente utilizados, son también ampliamente superados. La guerra entre los *carteles* de Cali y Medellín, desatada a mediados de 1987, cobra 50 víctimas en ambos bandos entre octubre y noviembre de ese año³³.

Las alianzas que cada cartel tiene con mafias estadounidenses se hacen valer en la confrontación, y estas resultan también involucradas en la contienda³⁴.

Dentro de esa lucha se produce a finales de 1987 la delación y captura de Jorge Luis Ochoa, señalado como integrante del *cartel de Medellín*. Su captura, más que un éxito policial o una expectativa jurídica para el alegato por su extradición, sacó a flote... *el enfrentamiento que desde hace meses se libra entre el grupo de Medellín y el de Cali* concluye *El Tiempo*³⁵.

Delaciones, atentados y asesinatos son moneda corriente. A finales de diciembre de 1987 es asesinado uno de los principales sicarios del cartel de Cali. Días después es detenido por delación uno de los encargados de la distribución de la cocaína del cartel de Cali en Miami. La respuesta no se hace esperar: un coche bomba explota frente a la residencia de Pablo Escobar en

³²Arango, Mario, *Impacto del Narcotráfico en Antioquia*, op.cit. pág. 166.

³³*El Tiempo*, noviembre 27 de 1987, pág. última A.

³⁴*El Tiempo*, enero 3 de 1988, pág. 1 y 3A; *El Espectador*, abril 23 de 1988, pág. 14A.

³⁵*El Tiempo*, noviembre 27 de 1987, pág. última A.

enero de 1988. En abril será Gilberto Molina, hombre fuerte de Gonzalo Rodríguez Gacha, el nuevo blanco de un atentado dinamitero. Embarques y cargamentos de droga y armas son interceptados por las autoridades a raíz de mutuas delaciones. En mayo es apresado en Miami por autoridades antinarcóticas, con un cargamento de 4 toneladas de cocaína Mike Tsalickis, señalado como hombre del cartel de Cali. En la lucha imperan nuevas modalidades: el secuestro de personas vinculadas a los carteles.

Sin embargo, todo ello obedece a los patrones tradicionales de las mafias para resolver sus "problemas y diferencias". Pero en 1988 se introducen nuevos elementos de la contienda: la utilización a gran escala de organismos de seguridad del Estado y la delación de los hombres de los carteles involucrados dentro del aparato estatal.

El robo de una avioneta decomisada por narcotráfico de la base militar del CATAM, el 2 de marzo de 1988, y que horas después fuera destruida por efectivos militares, luego del bombardeo durante 3 horas en predios de una de las propiedades, la finca Nápoles, de Pablo Escobar Gaviria, parece inscribirse en ese contexto³⁶. El misterio que rodea el episodio, así como la carta de Pablo Escobar reproducida en los medios de comunicación, pasarán a confirmar esa hipótesis³⁷.

También el operativo *Crisol* adelantado por la IV Brigada contra miembros del cartel de Medellín en abril y mayo de 1988, y los sucesos que lo rodearon, la gran cantidad de delaciones del cartel de Cali que acompañaron el operativo y que fueron base importante de sus logros, parecía confirmar la hipótesis³⁸.

En 1988 se acentuó esta nueva modalidad de la confrontación: la mutua delación de los hombres de confianza dentro del Estado y muy especialmente dentro de los organismos de seguridad. Según versiones periodísticas difundidas a través de los diarios *El Tiempo* y *El Espectador*³⁹ el Coronel Plinio Libardo Correa, jefe del B-2 de la IV Brigada, habría sido delatado por el cartel de Cali como hombre de confianza de Pablo Escobar. Según un comunicado de la oficina de información y prensa del Ministerio de De-

³⁶*Semana*, marzo 8 de 1988, pág. 30 y s.s.; *El Tiempo*, marzo 6 de 1988, pág. 3A; *El Espectador*, marzo 6 de 1988, pág. 1A y 3 sec. Bogotá.

³⁷*El Tiempo*, marzo 4 de 1988, pág. 3A.

³⁸Por qué pelean los carteles?" en *El Espectador*, septiembre 11 de 1988, págs. 1A y 10A; "todo vale en la guerra de las mafias" en *El Espectador*, julio 3 de 1988, pág. 1A y 12A; *El Espectador*, abril 23 de 1988, pág. 14A; "La guerra de los carteles" en *El Tiempo*, noviembre 27 de 1987, pág. última A; *El Tiempo*, febrero 3 de 1988, pág. 1A y 2D; "El Ejército y la lucha contra el cartel: ha despertado un gigante?" en *El Tiempo*, marzo 27 de 1988, pág. 7A; "Comienza el destape de la olla mágica" en *El Espectador*, marzo 25 de 1988, pág. 1A y 4 Sec. Bogotá; y "Plan difamatorio contra las Fuerzas Armadas" en *El Espectador*, marzo 31 de 1988, pág. 1A y 10A.

³⁹*El Tiempo*, abril 13 de 1988, pág. 3A; *El Tiempo*, abril 28 de 1988 pág. 9A; *El Tiempo*, abril 12 de 1988, pág. 13A; *El Espectador*, junio 2 de 1988, pág. 12A.

fensa, la IV Brigada inició una investigación contra el alto oficial de inteligencia⁴⁰. En mayo de 1988, el Coronel fue juzgado por un Tribunal Militar y destituido del cargo⁴¹. Según informaciones difundidas por la cadena radial Caracol y retomadas por la prensa escrita, igualmente por delación habrían sido separados del cargo el Mayor Monsalve, comandante operativo de la Policía de Antioquia y un teniente de la misma institución⁴².

⁴⁰El Tiempo, abril 12 de 1988, pág. 13A.

⁴¹El Espectador, junio 2 de 1988, pág. 12A.

⁴²El Tiempo, mayo 5 de 1988, pág. 11B.

CAPITULO XIII

DROGA, SOCIEDAD Y POLITICA

El narcotráfico, como lo señalamos en el capítulo anterior, no es un fenómeno marginal sino que está profundamente ligado con las formas recientes de acumulación en nuestro país. ¿Qué efectos ha tenido la presencia de esa importante economía ilegal sobre la recomposición de los grupos sociales?

Para responder ese interrogante es necesario tener en cuenta, en primer término, que la producción y distribución de drogas ilegales es un proceso complejo que involucra diferentes segmentos sociales que rebasan el estrecho marco de lo que comúnmente se denomina carteles de la droga. En él participan distintos actores que van desde los colonos y campesinos, como cultivadores, hasta miembros de grandes familias tradicionales o de poderosos grupos económicos como financistas y lavadores de los *narcodólares*, pasando por los pequeños contrabandistas de droga, las organizaciones criminales más amplias, etc. Incluso algunos autores¹ consideran que las formas organizativas asumidas por los *narcotraficantes* desbordan las estructuras tradicionales de las mafias e involucran una cantidad y diversidad de actores dentro de una compleja e intrincada red. De allí que la presencia del narcotráfico haya tenido importantes consecuencias sobre amplios sectores de la población.

En segundo término, es necesario intentar caracterizar el estatus social de las mafias o empresarios de la droga como tales, es decir de aquellos narcotraficantes exitosos que han logrado acumular masas importantes de capital y de capacidad militar hasta convertirse en las fracciones dominantes del proceso en su conjunto. Al respecto señala Alvaro Camacho Guizado:

En principio, como criterio definitorio principal, las mafias son segmentos particulares de la burguesía. Su carácter clandestino, ilegal e ilegítimo no puede ocultar su papel de propietarios de los medios de producción y/o de distribución de mercancías, agentes de capital en un proceso productivo y/o de circulación en el que se apropian del plusvalor ajeno. Caracterizar a las mafias como burguesía es necesario en cuanto ello permite ver su papel en la estructura social. Las mafias responden a las determinaciones objetivas que el capitalismo les asigna, lo que equivale a decir que sus intereses históricos se asocian a la defensa de un orden y de una institucionalidad particulares, y que se

¹Al respecto, ver Rosa del Olmo. *La cara oculta de la droga*. Ed temis, serie monografías jurídicas, Bogotá, 1988.

concretan a una ligazón objetiva con los intereses de la burguesía en su conjunto ²

Sin embargo, esta caracterización de las mafias como fracciones burguesas emergentes que se apropian de una renta extraordinaria no nos debe hacer dejar de lado lo específico de las mafias como tales, lo que las distingue de otros sectores sociales dominantes, a saber su carácter de criminalidad organizada. De allí la complejidad de las relaciones entre esa nueva burguesía ilegal y las élites dominantes tradicionales. En efecto, de la misma forma que la ilegalidad del narcotráfico -íntimamente ligada a su alta tasa de ganancia- es un obstáculo que dificulta aun cuando no impide una movilidad libre del capital, se puede sostener que esa ilegalidad genera complejas relaciones de estos empresarios de la droga con el resto de fracciones dominantes.

La incursión de estos nuevos sectores en el panorama nacional ha alterado las reglas de juego y ha transformado el tejido social; en especial implicó desplazamientos y modificaciones en la configuración de las élites tradicionales y en la correlación de fuerzas en el bloque en el poder. Así como ciertos sectores tradicionales, articulados directa o indirectamente al ciclo económico del narcotráfico, se han beneficiado, otros han visto cuestionados, si no puestos en peligro, su sitio y privilegios en el conjunto de relaciones sociales y en especial dentro del establecimiento. De algún modo, aquellos sectores tradicionales afectados negativamente con la presencia del narcotráfico recurrieron a la pretendida legitimidad de su dominación precedente para deslegitimar a esta nueva burguesía ilegal tachada de emergente. En parte, el narcotráfico confrontó una burguesía y unas élites tradicionales particularmente excluyentes.

Esas relaciones entre la burguesía "gangsteril" y las élites tradicionales no han sido solo de integración y articulación. Camacho Guizado las ha caracterizado como un movimiento simultáneo de atracción y repulsión, de integración y conflicto entre las mafias y los sectores dominantes tradicionales³. De un lado, hay tentativas de integración de estas nuevas fracciones a través de la aceptación de los capitales de la droga y del establecimiento de lazos más o menos estrechos de ciertos sectores con los grandes capos. De otro lado, hay fuertes contradicciones que asumen formas violentas, tanto por el rechazo de ciertos sectores dominantes a la integración social y política de esta burguesía ilegal, como por el desarrollo de parte de esas burguesías gangsteriles de mecanismos de protección de sus formas específicas de acumulación y de estrategias violentas para asegurar en el bloque dominante el lugar

²Camacho Guizado, Alvaro. *Droga y Sociedad en Colombia*. Bogotá: CIDSE, CEREC, 1988, p 26

³*Ibidem*, Capítulos 3 y 4.

que les corresponde, teniendo en cuenta su poder económico, político y militar.

El enfrentamiento entre grupos financieros durante la crisis de este sector en 1982, las mutuas recriminaciones entre los partidos políticos tradicionales y dentro de sus respectivas colectividades por la incorporación en sus listas electorales de reconocidos narcotraficantes, el escándalo por la afluencia de dineros calientes a los equipos deportivos en 1987 y 1988, la polémica desatada en torno a la extradición de narcotraficantes o en torno al diálogo con ellos, han sido escenarios predilectos en donde estas contradicciones han aflorado. Además, este movimiento simultáneo de atracción- repulsión no afectó exclusivamente a las élites tradicionales sino que también se registró en otros segmentos sociales. A nivel regional, la irrupción del narcotráfico en ciertos departamentos modificó sustancialmente la vida local y las relaciones de poder existentes en su seno.

Finalmente, las relaciones del narcotráfico -y en particular de sus fracciones dominantes- con el Estado son complejas, debido al carácter ilegal de esta nueva burguesía ligada a la apropiación de la renta de la droga. En efecto, esa ilegalidad puede llevar a enfrentamientos de los empresarios de la droga con ciertas fracciones del Estado -como el aparato judicial- cuya función es precisamente la conservación de las estructuras jurídico-legales. Esa ilegalidad puede dar lugar igualmente a alianzas funcionales y temporales -que no estratégicas- entre el narcotráfico y los grupos insurgentes puesto que ambos, a pesar de que poseen proyectos profundamente diversos, comparten un cierto manejo de la ilegalidad, muchas veces en espacios geográficos comunes. Sin embargo, la naturaleza social de la mafia la hace estratégicamente enemiga de los movimientos populares e insurgentes, convirtiéndola por tal motivo en aliada potencial de los sectores estatales encargados de combatir la guerrilla y controlar el orden público. Las relaciones de esta burguesía gangsteril con los aparatos de Estado son entonces cambiantes y contradictorias.

En síntesis, la presencia del narcotráfico ha generado transformaciones sociales importantes que han modificado el escenario político y han afectado directa o indirectamente a amplios segmentos de la población (procesos de colonización para el cultivo de coca; participación directa en el tráfico o en labores de protección, financiación y lavado de dólares, etc). En especial nos interesa destacar la aparición de nuevos actores detentadores de un gran poder económico y militar -las mafias- que han alterado la correlación de fuerzas dentro de la sociedad, provocando con respecto a las clases dominantes tanto procesos de integración como de reacción y contraposición así como modificaciones importantes de la dinámica política. En las siguientes líneas reseñaremos los aspectos centrales de ese fenómeno.

1.- El problema social: narcotráfico y clases sociales.

Desde los años 70, grupos económicos y familias de la élite tradicional financiaron cargamentos de marihuana y luego de cocaína con destino a los Estados Unidos. Para unos su papel se limitaba y se limita a poner a disposición de los *narcotraficantes* sumas ingentes de dinero, para que fueran utilizadas en los gastos del negocio (compra de pasta, procesamiento y transporte de la droga), para luego obtener jugosos dividendos. Eran pues socios capitalistas en la jerga comercial.

Otros se articularon directamente al negocio del narcotráfico: ya como socios ya como empresarios independientes. Grupos económicos han patrocinado directamente el negocio. Se dice que en la vertiente Pacífica de la cordillera occidental, hacia las húmedas selvas chocoanas, existen inmensos cultivos de coca y plantas de procesamiento pertenecientes a familias tradicionales del Valle y a grupos económicos de esa región. Estos, de uno u otro modo han mantenido relaciones comerciales con los llamados *carteles de la droga*. Como *cualquier otro negocio, el tráfico de cocaína requiere de capital y un sistema de distribución*⁴, siendo este último asegurado por los carteles.

Sin embargo, al lado de ese tráfico de drogas surgido en connivencia con los sectores dominantes tradicionales, aparecen igualmente poderosos empresarios de la droga provenientes de sectores marginales, quienes -debido a la gran rentabilidad del negocio- pudieron acumular en pocos años grandes masas de capital y de poder militar. Ese origen explicaría la popularidad de la mafia y del narcotráfico en ciertas regiones, como Antioquia, en donde pudo ser vista como una estrategia válida de supervivencia económica y ascenso social debido al carácter cerrado de las élites tradicionales y a la crisis de la industria antioqueña legal a fines de los años setenta. Al decir de Arango y Child, *la amplitud de la mafia antioqueña (...) para compartir su negocio ilícito, fue uno de los elementos que le permitió ejercer una importante ascendencia social y política. (...) Esa falta de jerarquización y de dominio del mercado por una sola organización y el carácter democrático de la mafia originada en Antioquia, hizo del narcotráfico una expectativa para muchas gentes, una perspectiva para alcanzar lo que por otros caminos no podían lograr*.⁵ Ese hecho no impidió empero que se establecieran vínculos económicos y sociales entre estas fracciones de origen más popular y las élites tradicionales; sin embargo, hizo más difíciles y conflictivos los mecanismos de integración.

⁴*El Tiempo*, 6 de noviembre de 1988, pags. 8 a 11., apartes de un informe especial de *The Economist*.

⁵Arango Jaramillo, Mario. Child Vélez, Jorge. *Narcotráfico, imperio de la cocaína*. Medellín: percepción, 1984, p 185. Ver igualmente Arango Jaramillo, Mario *El impacto del narcotráfico en Antioquia*, ed. J.M. Arango, octubre 88, Medellín, 1a. edición, pág 13 y ss, 63, 64, y 98 y ss en donde diferencia el empresario antioqueño tradicional y el contrabandista de drogas.

Como vemos, de hecho se establecieron alianzas y sociedades entre esta nueva burguesía gangsteril y fracciones de las clases dominantes que muchas veces desembocaron, y aún todavía, en matrimonios para "lavar" la imagen, el estatus y de paso la procedencia de los dineros. No son pocos los escándalos que han estallado en torno de las relaciones y los negocios presuntos o reales existentes entre destacados miembros de la "sociedad" colombiana con el narcotráfico. Pero simultáneamente con estos procesos de integración, algunos sectores de las élites tradicionales se enfrentaron con estas nuevas fracciones. Por ejemplo, en 1977, un sector de la ANIF expresaba su preocupación por la presencia de los llamados *dineros calientes* en el sistema financiero y la toma, por parte de algunos narcotraficantes, de algunas empresas privadas. La presencia de estas nuevas fracciones, poseedoras de un inmenso poder financiero, ciertamente alteraba el juego financiero en este sector generando no pocas contradicciones.

El negocio de la droga como tabla de salvación no fue exclusivo de las élites y grupos económicos. Como toda mercancía que promete jugosas ganancias, fue considerada por muchos sectores de la población colombiana como una salida a su precaria situación económica. Además, la bonanza de la marihuana de los años 70, y luego la de la coca desde 1980, mostraba que esa actividad era muy rentable.

Para muchos estratos medios y bajos, el narcotráfico también significó una forma de movilidad social. Bien lo señala Arango: *Sin embargo el narcotráfico en Antioquia no ha sido una actividad delictiva más, pues ha provocado una revolución social, expresada en el hecho de haber provocado el ascenso masivo de estratos marginados o de limitados recursos económicos, para lograr una movilidad social hacia la sociedad de consumo, de generar un audaz empresario contrabandista de drogas cuya acción ha repercutido en la economía antioqueña y modelar una subcultura cuyos valores han impregnado la sociedad antioqueña*⁶.

Para la gran masa de desempleados⁷, irse para remotas regiones sin colonizar a sembrar coca, o a trabajar en un cultivo o laboratorio de droga por un salario que llegaba a ser fácilmente cuatro o cinco veces más alto que el mínimo legal, era una solución. Muchos jóvenes de barrios populares de las grandes ciudades marchaban a las selvas, ya como empresarios ya como asalariados de un dueño de cultivo. Los

⁶Arango Jaramillo, Mario. *Op cit*, p 63 y 64.

⁷Según la misión para el empleo, presidida por el profesor Hollis CHENERY, y contratada por la administración Betancur, en 1985 el desempleo abierto alcanzó una tasa del 15% (1.200.000 personas), y el desempleo encubierto -con ingresos inferiores al salario mínimo legal (US\$90)- una tasa del 22%. De acuerdo con el mismo informe, un 37% de la población está en condiciones paupérrimas. Ver "Informe final" julio de 1986, en revista *Economía colombiana*, No. 187-188, nov-dic. 1986, Bogotá, pág. 14.

campesinos de muchas regiones, ante la imposibilidad de subsistir con la venta de sus cultivos, y la oportunidad de ganarse en un año lo que nunca podrían lograr durante toda una vida de trabajo con los productos tradicionales⁸, se pusieron a cultivar marihuana y luego coca. También las clases medias buscaron lucrarse con el narcotráfico: ya como transportadores (mulas), o como testaferros de negocios, o como empleados (laboratoristas, etc).

Regiones enteras viven del cultivo de la marihuana en la década de los 70 y posteriormente de la coca en los 80. Caballero Argáez calcula que entre 10 y 25.000 hectáreas en el país están cultivadas con coca, lo cual es significativo si se tiene en cuenta que existe más o menos un millón de hectáreas sembradas de café. El caso más patético tal vez sea el del Caquetá, Guaviare y Putumayo, en donde una parte considerable de la población campesina y colona vive del cultivo de la coca, desde 1985. Se calcula que en esos departamentos unas 600.000 personas se benefician directa o indirectamente del negocio de la droga⁹.

Según el Comisario del Guaviare, un altísimo porcentaje (95%) del campesinado de esta comisaría estaría ligado y devengaría su sustento del cultivo de la coca¹⁰. Otras regiones del país registran situaciones similares, aunque menos intensas. En todo caso una franja no despreciable de población vive, directa o indirectamente, del cultivo y tráfico de la droga, inserta dentro de una economía de mercado.

Zonas de colonización olvidadas del Estado, sin servicios públicos ni planes de desarrollo, se convirtieron en regiones de cultivo masivo ante la sin salida de los campesinos. Las reglas del mercado fueron impuestas por los representantes de los *carteles*, es decir por los empresarios de la coca, con obvias desventajas para los colonos y violentos métodos de resolver las contrataciones. Zonas donde también confluyen organizaciones guerrilleras, las que también se vieron involucradas en el problema. En el Caquetá, el XV frente de las FARC habría entrado a regular las relaciones comerciales entre colonos productores y empresarios de la droga, además de fijar pautas en cuanto a extensión de cultivos de coca, obligación de cultivar alimentos, impuestos de vigilancia, etc. Algunas de estas prescripciones habrían sido compiladas en el *Estatuto de Colonización del Bajo Caguán*¹¹. Así mismo, algunas

⁸En 1980, un kilogramo de pasta de coca valía entre 700.000 y 1.000.000 de pesos colombianos, puesto en el sitio de cultivo. *El Espectador*, agosto 13 de 1987, pag. 7-A.

⁹Ramón JIMENO, *El Narcotráfico: un poder deseado y temido*, en revista *Colombia hoy*, Bogotá, No. 49, mayo 87, pág. 21.

¹⁰*El Tiempo*, mayo 14 de 1988, pág. 8A.

¹¹Gómez Ignacio "Coca pasó por aquí", publicado en *El Espectador*, abril 2 de 1988, pág. 10A. También en ese sentido, existen estudios que ilustran ese fenómeno: *Selva Adentro*, de Alfredo Molano, Ancora editores, Bogotá, 1987, y

columnas guerrilleras vieron en el cultivo de la coca la solución a sus problemas de financiación.

Esta situación ha sido magnificada para efectos políticos con la teoría de la "narcoguerrilla", una teorización explícitamente creada para producir unos efectos y soportar unos intereses particulares¹², puesto que permitía justificar no sólo la represión de la actividad guerrillera en los precisos momentos en que se buscaba una salida política y negociada a la violencia política, sino que además legitimaba formas veladas de intervencionismo americano. Al respecto Alejandro Reyes Posada anota con razón que un error frecuente es confundir la dinámica del conflicto social que originan las guerrillas y su inserción preferencial en regiones de Colonización, con la dinámica de creación de poderes económicos y militares con base en el tráfico de estupefacientes¹³. El hecho de que la guerrilla y los empresarios de la coca coexistan en un mismo territorio y compartan la ilegalidad hace que existan contactos e interrelaciones temporales, pero que no deben confundirse con alianzas estratégicas. Como lo señala el mismo Reyes Posada, si bien pueden existir intereses convergentes entre estos actores y cuando ambos son blanco de la represión de las Fuerzas Armadas o en torno a la adquisición de armamento, de ahí en adelante los intereses se divorcian radicalmente y las guerrillas consideran a los narcotraficantes como una amenaza, por su alianza con el capital general¹⁴.

Esta masificación de los cultivos de coca así como el perfeccionamiento de las redes internacionales de comercialización traerían grandes repercusiones para el negocio: superproducción, con la consecuente baja en los precios internos¹⁵ e internacionales, surgimiento de pequeños y medianos capos rivalizando con el poder y monopolio de los grandes zares.

La reducción de los márgenes de utilidad debido a la caída de los precios y la superproducción, abrió el camino a la apertura o ampliación de un mercado nacional de consumidores con una característica pecu-

Jaramillo J., Mora L, Cubides F *Colonización coca y guerrilla*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1986.

¹²Camacho Guizado, Alvaro. *Op Cit*, p 133.

¹³Alejandro Reyes Posada, "La violencia y el problema agrario en Colombia", en *Rev. Análisis político*, No.2, Bogotá, septiembre-diciembre/87, pág. 38.

¹⁴*Ibidem*. Un buen análisis de la teoría de la narcoguerrilla se encuentra en la obra citada de Alvaro Camacho Guizado, capítulo 7, p 133 y ss. Finalmente señalemos que irónicamente uno de los inventores de esta teoría, el embajador americano Lewis Tambs, se vería posteriormente comprometido con el escándalo relacionado con los vínculos de la CIA y los contras con el tráfico de drogas para conseguir armas para estos últimos, cuando el Congreso americano había prohibido a Reagan que les diera ayuda militar.

¹⁵A mediados de 1987 un kilogramo de pasta coca cuesta alrededor de 200.000 pesos colombianos. *El Espectador*, agosto 13 de 1987, pág. 7-A.

liar: la inversión de insumos químicos de menor calidad, y de inferior precio, y la obtención de un producto que genera mayor adicción, el basuco¹⁶.

Pero la inserción del narcotráfico en zonas rurales, y especialmente en regiones de frontera agrícola, ha generado la expulsión violenta de colonos, campesinos pobres y medios. Incluso comunidades rurales enteras han sido victimizadas por narcotraficantes por rechazar su presencia en la zona: un ejemplo de ello lo constituye el caso de Puerto Príncipe, un incipiente caserío de colonización en Vichada que, tras la negativa de sus habitantes a tolerar la presencia de los narcos, fue incendiado por éstos y varios de los colonos fueron asesinados.

El narcotráfico como fenómeno social ha sido poco auscultado: existen unos pocos estudios globales y otros parciales sobre el fenómeno de la colonización y su articulación con el cultivo de la coca, así como abundante literatura donde se mezcla la información seria, el chisme y los mitos del narcotráfico. En cualquier caso, todo parece indicar que el negocio del narcotráfico penetró un importante sector de la estructura de la sociedad colombiana, y su dimensión rebasa el estrecho marco de los llamados *carteles*. Con razón afirma Arango Jaramillo que *el narcotráfico ... engloba diferentes estamentos sociales que la única identificación que tienen es una conducta delictiva que, aunque determina rasgos culturales comunes, ha impactado la sociedad colombiana, pero no ha generado una clase en términos sociales y económicos, pues sus exponentes se encuentran en permanente movilidad dentro de los mismos estratos del narcotráfico y hacia afuera, buscándo su inserción en la economía institucional* ¹⁷.

2.- Políticos y droga.

La llamada "clase política" colombiana no fue impermeable al fenómeno del narcotráfico. No solo se establecieron relaciones de mutuo aprovechamiento (los políticos de los dineros de los *narcos* y éstos de las influencias de aquellos) sino que se generó un intrincada red de alianzas, sociedades y, en no pocos casos, asimilaciones e identificaciones. Los *dineros calientes* del narcotráfico también abastecieron algunos de los directorios políticos de los partidos tradicionales en la década pasada y en los años ochenta.

¹⁶Hernando José Gómez señala cómo a partir de 1983 se incrementaron los cultivos de coca fundamentalmente apuntando al mercado interno (basuco): así de 3.400 hectáreas de coca en 1981 se habría pasado a 16.000 en 1983, 17.000 en 1984 y 15.500 en 1985 ("La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución, características e impacto económico" publicado en la rev. *Coyuntura económica*, Fedesarrollo, Bogotá, septiembre de 1986, volumen XVIII, No.3, pág. 99).

¹⁷Arango M. *Op.Cit.* pág. 56.

Muchas personalidades de la política colombiana han resultado vinculadas directa o indirectamente con los grandes capos del narcotráfico. Por no citar sino algunos ejemplos: el senador Santofimio Botero, actual miembro de la dirección nacional liberal, con Pablo Escobar Gaviria¹⁸. El sector Ospinista del Partido Social Conservador tampoco se habría librado. En sus filas habrían militado reconocidos capos del narcotráfico como Severo Escobar Ortega, uno de los primeros extraditados a Estados Unidos y condenado a 30 años de cárcel¹⁹. La lista es larga, pero lo cierto es que independientemente de la veracidad o falsedad de las acusaciones de esta naturaleza, la intensidad del rumor es tal que revela la existencia de un número importante de políticos que están o estuvieron vinculados con el narcotráfico, el cual les permitió financiar fabulosas campañas políticas sin precedentes en la historia. Un indicio adicional lo constituye el hecho de que a partir de los años 80 los partidos tradicionales empiezan a usar para sus campañas helicópteros y avionetas. Incluso algunos parlamentarios han resultado directamente involucrados en el narcotráfico: Samuel Alberto Escruceria Delgado, representante a la Cámara, por el departamento de Nariño y de filiación liberal, fue arrestado en Estados Unidos por tráfico de más de 200 kilos de cocaína y condenado por un Tribunal de Justicia norteamericano a 240 años de cárcel por 21 cargos de narcotráfico²⁰.

Sin embargo, si bien sectores de la clase dirigente colombiana obtienen enormes dividendos del negocio del narcotráfico, no es menos cierto que paulatinamente el poder de los *narcos* crece y su influencia en la vida nacional es cada vez mayor. Su capacidad de movilización política hace peligrar la de los partidos tradicionales, que en algunos casos prohijaron candidaturas de narcos a cambio de jugosas financiaci-ones, como fue el caso de Escobar Gaviria con el liberalismo; o se disputaron el electorado con movimientos autónomos de reconocidos capos (caso Lehder) en 1982. Esta circunstancia ha generado no pocas contradicciones en el seno de la clase política. La entrada en escena de este nuevo actor, el narcotráfico, no se hizo sola: la acompañaron nuevos protagonistas de la política, y algunos actores que anteriormente jugaban el papel de segundones en las regiones, quienes gracias a sus alianzas con estos sectores emergentes adquirieron mayor protagonismo político tanto a nivel local como en el seno de sus colectividades; aún, en algunos casos, adquirieron proyección nacional. La autonomía creciente de esta burguesía gangsteril -en su nueva condición de terratenientes, en alianza con propietarios tradicionales y con amplias fracciones de las FF AA- se manifestó claramente en agosto de 1989 cuando

¹⁸Pablo Escobar Gaviria financió la campaña del Senador Santofimio en 1982, y se incluyó en sus listas como suplente de Jairo Ortega, para la Cámara de Representantes, resultando efectivamente elegido.

¹⁹Severo Escobar Ortega fue diputado a la asamblea de Cundinamarca y secretario de agricultura en la gobernación de ese mismo departamento.

²⁰*El Espectador*, noviembre 7 de 1987.

surge el grupo político MORENA (Movimiento de renovación nacional). Este movimiento, que tiene sus bases en el Magdalena medio -laboratorio de la alianza anteriormente mencionada- estaría íntimamente ligado al paramilitarismo y al narcotráfico, según denuncias de diversos órganos de prensa y en especial del Director del LAS²¹.

Como vemos, la presencia del narcotráfico significó una alteración en la configuración de la clase política tanto a nivel regional como nacional, provocando desplazamientos y contradicciones en el seno de las colectividades debido a las resistencias de sectores afectados negativamente por la presencia del narcotráfico, o que por presiones americanas o por consideraciones políticas y éticas se negaban a admitir la integración social y política de esta nueva burguesía gansteril. En muchas ocasiones, estas contradicciones no fueron resueltas por medio de esas *conversaciones entre caballeros*²² que según Alexander Wilde caracterizaba las relaciones entre las fracciones dominantes en Colombia, sino que adquirieron, en especial a partir de 1984, modalidades particularmente violentas como lo muestran los numerosos magnicidios y atentados atribuidos a la mafia colombiana: el ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla, el atentado contra el ex ministro Enrique Parejo, el Magistrado Hernando Baquero Borda, Guillermo Cano Isaza, el Procurador General Carlos Mauro Hoyos, el gobernador de Antioquia Antonio Roldán Betancur, Luis Carlos Galán, etc²³.

3.- Militares y droga.

Las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad del Estado tampoco escapan a la influencia del narcotráfico: buques de la Armada y aviones Hércules de la Fuerza Aérea se han visto comprometidos en el tráfico de estupefacientes. El buque Armada República de Colombia Gloria es retenido en un puerto de EE.UU., en el año 1974, por contener un enorme cargamento de marihuana. En 1980, es descubierto en el interior de un avión de la Fuerza Aérea Colombiana un cuantioso cargamento de cocaína, del hermano del entonces Ministro de Defensa, Luis Carlos Camacho Leyva. En 1984, una compañía de las Fuerzas especiales del Ejército, integrada por 6 oficiales y 43 suboficiales, desplaza y custodia un inmenso laboratorio de cocaína a las selvas del Brasil utilizando para ello soldados y equipos de aereotransportación, en un operativo conocido como *Misión rompedor 83*. El escándalo estalló. El alto general que dio la orden fue identificado así como los miembros

²¹Para las denuncias del DAS, ver "Advertencia del DAS sobre alianzas políticas con Morena" en *El Espectador*, págs. 1A y 10A, agosto 29 de 1989, Bogotá. Ver igualmente *Semana*, agosto 21 de 1989.

²²Alexander Wilde. *Conversaciones entre caballeros. La Qulebra de la Democracia en Colombia*. Bogotá: Ediciones tercer mundo, 1982.

²³Ver *Semana* del 17 de julio de 1989 dedicada al magnicidio en Colombia; ese número fue anterior a los asesinatos del Magistrado Carlos Valencia, del Comandante de la Policía de Antioquia, Coronel Valdemar Franklin Quintero y del senador Luis Carlos Galán.

que participaron en *rompedor 83*. El alto militar fue procesado y luego absuelto por la justicia penal militar. El comandante de las Fuerzas Militares ordenó la separación definitiva de la institución de 3 oficiales y temporal de 3 tenientes ²⁴.

En la primera quincena de febrero de 1989, *Times* señaló que el retiro de la institución y de la dirección general de la Policía del general Guillermo Medina Sánchez, se debía a sus vínculos con el narcotráfico. El Ministerio de Defensa contestó que se trataba de cambios normales y rutinarios en la cúpula policial. En la lucha desatada por el control del mercado de la cocaína en la plaza de New York y del tráfico de heroína, los carteles se destaparon varias cartas dentro de las Fuerzas Armadas. Es así como es delatado por el Cartel de Cali el Coronel Plinio Correa González, jefe del B2 -inteligencia militar- de la IV Brigada, como hombre de confianza e informante de Pablo Escobar. Luego el oficial sería destituido del cargo. En retallación, varios exoficiales y suboficiales que operan para el cartel de Cali son ejecutados por el cartel de Medellín. La guerra de carteles también se desata dentro de los organismos de seguridad.

Los mismos capos del narcotráfico empiezan a financiar las actividades paramilitares. Existe la creencia difundida de que este fenómeno se generalizó a raíz de las contradicciones existentes entre colonos, guerrilleros y narcotraficantes en las zonas de colonización, que son a su vez de cultivo y procesamiento de la coca. Sin embargo, no habría que confundir la actividad paramilitar con las formas violentas y expeditas de resolver los problemas, propias a toda organización criminal como lo es la mafia del narcotráfico. Las zonas consideradas como bastiones del *narcoparamilitarismo* no corresponden a aquellas consideradas como de cultivo de coca.

En 1982, el cartel de Medellín colabora con 446 millones de pesos para la conformación del M.A.S. (muerte a secuestradores), integrado por *grandes del F-2*, *Guerreros del B-2*, *inteligencia del DAS*, *halcones de la fuerza aérea* y *tiburones de la marina* ²⁵. El narcotraficante Rodríguez Gacha, alias *el mejicano*, crea en 1981 en el Magdalena Medio un pequeño ejército privado de 300 hombres con helicópteros para enfrentar a las "guerrillas comunistas" de las FARC.

No ha sido en su calidad de "empresarios de la coca" como capos y sectores de los carteles han agenciado y patrocinado grupos paramilitares. Ello ha sido en su calidad de propietarios latifundistas, de

²⁴*El Espectador*, agosto 1 de 1985, págs. 1A-13A.

²⁵Comunicado lanzado desde avioneta sobre la ciudad de Cali el 12 de diciembre de 1981. *Revista Semana*, junio 16 de 1987, pág. 24-25. El F2 es el cuerpo de inteligencia de la Policía Nacional. El B2 es el cuerpo de Inteligencia Militar.

ganaderos, de empresarios agrícolas, de socios financieros, etc en distintas zonas del país como el Magdalena medio, Urabá, el nordeste antioqueño, la provincia de Ocaña, los Llanos Orientales etc. O sea en su calidad de capitalistas que junto con sectores de extrema derecha (tanto de gremios patronales como de partidos políticos, sectores del aparato estatal y muy especialmente de los cuerpos de seguridad) ven en esta actividad represiva la forma de solucionar las disputas por la tierra y los conflictos entre el capital y el trabajo, así como la forma de abordar la conflictividad política colombiana. Según diversas fuentes, los empresarios de la droga han adquirido gran cantidad de tierras. señala al respecto el sociólogo Eduardo Pizarro Leongómez, el narcotráfico *ha adquirido más de un millón de hectáreas de tierras fértiles (una auténtica contrareforma agraria)* ²⁶. Los narcotraficantes, en su calidad de *terratinentes y no ya de productores de cocaína, ponen ilimitados recursos en favor de la defensa de un statu quo regional, desplegando formas de violencia superior a las hasta ahora conocidas en el país* ²⁷, concluiría respecto del caso de Urabá, Ana María Bejarano. Por su lado el investigador Alejandro Reyes considera que *en muchas regiones del país afectadas por la violencia se está dando una transferencia selectiva de las mejores fincas a narcotraficantes con lo cual la ganadería en su conjunto no solo se capitaliza sino que también se rearma* ²⁸. Ello se evidencia en que el gran número de víctimas de los grupos paramilitares son activistas sindicales, trabajadores agrícolas y sectores campesinos involucrados en luchas o conflictos agrarios y activistas políticos de oposición.

Las alianzas que en torno a los grupos paramilitares se han tejido entre gremios, partidos y autoridades políticas y Fuerzas Armadas se han venido dilucidando en punto a casos concretos. Las diferentes investigaciones adelantadas para esclarecer las masacres perpetradas contra obreros bananeros en las fincas de Honduras y La Negra a principios de 1988, así como otras muertes individuales ocurridas en Urabá, y reivindicadas por el grupo paramilitar MOENS (Movimiento Obrero Estudiantil Nacional socialista) revelaron los nexos entre autoridades administrativas del Magdalena medio, ganaderos de esa misma región, miembros del cartel de Medellín y autoridades militares y policiales²⁹.

²⁶ *El Espectador*, diciembre 31 de 1988, pág. 16A, artículo "1988, la paz un terrible balance; 1989 una gran esperanza". Ver igualmente *Semana*, No 343, 5 de diciembre de 1988, págs. 34-38 y los análisis sobre narcotráfico de Gómez Buendía, Libardo Sarmiento y Carlos Moreno Ospina para la Misión de estudios del sector agropecuario del Banco de la República.

²⁷ Bejarano Ana María, "La violencia regional y sus protagonistas: el caso de Urabá", en *Análisis político*, No.4, Bogotá, mayo-agosto/88, pág. 51.

²⁸ Reyes Posada, Alejandro, "La violencia y problema agrario en Colombia", en *Análisis político*, No.2, Bogotá, septiembre-diciembre de 1987, pág. 38.

²⁹ Departamento Administrativo de Seguridad -central de inteligencia- informe de julio 20 de 1988 sobre "organización de sicarios y narcotraficantes en el Magdalena medio".

Al caso fueron vinculados, y contra ellos se profirió auto de detención por la Juez 2a. de Orden Público, un mayor, un teniente y un cabo del Ejército, un capitán de la Policía, así como dos grandes capos del narcotráfico y el alcalde de Puerto Boyacá (Boyacá). Días después de haber tomado estas medidas, la juez tuvo que abandonar el país por amenazas de muerte. Así mismo las investigaciones judiciales sobre el asesinato del excandidato presidencial de la Unión Patriótica, Jaime Pardo Leal, atribuido por el ministro de justicia³⁰ a Rodríguez Gacha, miembro del cartel de Medellín, mostraron la existencia de comunicaciones telefónicas entre éste y algunos de los autores materiales del crimen con oficiales de inteligencia del Ejército y de la Policía Nacional³¹.

El Departamento Administrativo de Seguridad y el Cuerpo Técnico de Policía Judicial - organismos de investigación de carácter civil y no militar- han reconocido la existencia de grupos paramilitares así como de escuelas de formación de sus miembros, implantadas en pleno corazón del Magdalena medio y contando con protección de autoridades civiles y militares, gremios ganaderos y patrocinadas por narcotraficantes³². Siendo Director Nacional de Instrucción Criminal, el Dr. Lozano Tovar, reiteró en diversas oportunidades acusaciones contra miembros de las Fuerzas Armadas por sus vínculos con los grupos "paramilitares" agenciados por los carteles. *Cuando el suscrito afirmó - escribiría el Dr. Lozano Tovar en una comunicación a la Corte Suprema de Justicia- estar convencido cada día más que algunos mandos medios y bajos de las Fuerzas Armadas estaban tolerando, ayudando o auspiciando grupos de justicia privada, lo dije con fundamento en los autos de detención que se han dictado contra el número crecido, ya de miembros de la Policía como del Ejército...³³.*

La mayoría de estos grupos paramilitares vinculados con el narcotráfico tienen sus bases, se movilizan y operan en zonas altamente militarizadas y controladas por el Ejército, sin que sean detectadas ni entorpecidas en su accionar; hasta abril de 1989 no se sabía respecto de ningún enfrentamiento entre bandas de "narco-paramilitares" y cuerpos de las Fuerzas Armadas. *Pienso -afirmaría respecto de estos grupos el Procurador General de la Nación- además, que por la libertad con que*

³⁰Alocución televisada del Ministro de Justicia, Dr. Low Murtra, el 12 de noviembre de 1987, publicada el 13 del mismo mes en *El Espectador*, p.3, sec. Bogotá.

³¹Según oficio No. 561 de diciembre 10 de 1987 del Juez 77 de Instrucción Criminal dirigido al Ministro de Defensa y la respuesta que éste le hiciera por medio del oficio No. 8176/CGFM/EMCK2-JEF de diciembre 17 de 1987, publicado en *Voz* de julio 16 de 1988, págs. 4 y 5.

³²Informe del DAS sobre organización de sicarios y narcotraficantes en el Magdalena Medio op.cit., y apartes de los expedientes penales que cursan sobre Mejor Esquina y Urabá, reproducidos y resumidos en "Los Ejércitos de la mafia" *El Tiempo*, julio 3 de 1988, pág. 8A.

³³*El Espectador*, febrero 11 de 1989, pág. 1A, 13A.

operan tienen que contar con protección y o aquiescencia de influyentes sectores ciudadanos y aún de algunas instancias de la autoridad³⁴. Al finalizar 1988, el Ministro de gobierno anunciaba ante la Cámara de Representantes que existían en el país 138 grupos paramilitares y que entre el 19 de noviembre de 1987 y el 31 de octubre de 1988, los cuerpos de seguridad habían desmantelado 17 de esos grupos³⁵. Sin embargo, pese al anuncio oficial, muchos de esos grupos supuestamente desmantelados continuaban operando.

Tal vez uno de los aspectos más importantes de resaltar respecto del narcotráfico es el de su impacto en las relaciones de dominación y control social. Tal como lo afirma Salomón Kalmanovitz: *El impacto que ha tenido el surgimiento de un capital de tipo corporativo e ilegal, de gran magnitud y actuando bajo las leyes de la competencia armada, es el de fortalecer considerablemente a las tendencias más derechistas de la sociedad colombiana... Si Colombia se distinguió siempre por tener una derecha muy sólida que consiguió hegemonía por combinaciones de violencia y política, ahora la correlación de fuerzas la favorece más aún con este aliado natural que utiliza la violencia corporativamente organizada y dotada del armamento más sofisticado para obtener sus fines, a la vez que hace política financiando obras a nivel municipal y políticos a nivel nacional*³⁶

³⁴El Tiempo, agosto 6 de 1988, pág. 1A-10A.

³⁵El Tiempo, noviembre 20 de 1988, p 1A y 8A.

³⁶Kalmanovitz, Salomón, "Economía de la Violencia", en *Revista Foro*, No.6, Bogotá, junio de 1988, pág. 14.

CAPITULO XIV

ESTADOS UNIDOS Y EL NARCOTRAFICO

La política norteamericana en materia de narcotráfico se enmarca dentro de dos grandes aspectos: el económico, es decir el control del negocio, y el político-ideológico, o sea el tratamiento y utilización para fines políticos.

Según la D.E.A., Estados Unidos consume alrededor de un 60% de la producción mundial de estupefacientes, y la ciudad de New York consumiría un 35% del mercado norteamericano de cocaína¹. Este mismo organismo habla de la existencia de unos 26 millones de *usuarios regulares de drogas*, distribuidos en 20 millones de consumidores habituales de marihuana y 6 millones de cocaína, así como de unos 10 a 12 millones de consumidores ocasionales de droga², cifra considerable si se tiene en cuenta que el volumen mundial de consumidores habituales de estupefacientes está calculado para 1988 en 47 millones, según UNICEF. El volumen de las ventas por concepto de narcotráfico en Estados Unidos, en 1987, estimado por una Comisión Presidencial de los Estados Unidos sobre delitos organizados, supera la cifra de los US\$100 mil millones³. La cifra, que corresponde a una quinta parte del mercado mundial del narcotráfico, calculado en 500 mil millones de dólares, constituye un 40% de los dólares estadounidenses en circulación en el mundo⁴. Según la Comisión Presidencial para el delito organizado, el porcentaje de utilidad entre el costo de producción y el precio de venta callejera estaría alrededor de un 12.000 por ciento⁵. Las astronómicas cifras del mercado norteamericano de estupefacientes, y su control como negocio, han sido uno de los elementos centrales de la política norteamericana en materia de narcotráfico.

Las actividades antinarcóticas desplegadas por las administraciones norteamericanas, y muy especialmente la de Reagan, apuntan centralmente a golpear ciertos centros de producción fuera de territorio estadounidense e impedir el ingreso de los cargamentos provenientes del

¹ *El Tiempo*, mayo 29 de 1988, pág. 3.

² García Daniel, "Estados Unidos y América Latina desde los setentas- El narcotráfico y las relaciones internacionales", en *Revista Foro*, Bogotá, octubre/88, No.7, pág. 78.

³ Informe del Diálogo Interamericano 1988, "Las Américas en 1988: momento de decisiones", reproducción parcial hecha en *Colombia Internacional*, Centro de Estudios Internacionales CEI- de la Universidad de los Andes, julio-septiembre/88, No.3, pág. 34. Idénticas cifras maneja la revista *Fortune* (junio 20 de 1988, p.15).

⁴ García Daniel, op.cit. p.78.

⁵ Informe del Diálogo Interamericano, op.cit., pág. 35.

Estados Unidos y el narcotráfico

exterior. El consumo y las ofertas internas están lejos de ser el blanco central. La estrategia radica en atacar la oferta externa. El problema es abordado por la Administración Reagan en términos militares: interceptar las rutas de abastecimiento, como Paul Reuter, asesor del Departamento de Estado de EE.UU., lo reconociera⁶. Mientras que el presupuesto federal antinarcótico ha duplicado entre 1981 y 1987, los recursos financieros para educación, prevención y rehabilitación se han mantenido en los mismos 400 millones de dólares⁷.

La lucha adelantada por el gobierno de J. Carter contra la marihuana en la década de los años 70 significó una violenta contracción económica en las regiones productoras y el desplazamiento de cultivos hacia Estados Unidos⁸. Según estudios de un subcomité del Congreso de EE.UU., en ese país hay más hectáreas sembradas de marihuana que de maíz⁹. De 8.250 hectáreas cultivadas en 1982 se pasó a 9.400 en el 83 y 10.000 en el 84, estando ubicados en Hawai y la Costa oeste la mayoría de los cultivos¹⁰. De manera análoga debe tenerse en cuenta que un factor que incide en la política norteamericana frente al tráfico de cocaína, es el jugoso negocio que para las transnacionales de la droga representan las 300 toneladas de cocaína que consumen anualmente diez millones de norteamericanos.

El negocio de la cocaína genera ganancias en Estados Unidos del orden de los 20.000 millones de dólares, de los cuales el 80% se quedan en suelo norteamericano; del 20% restantes que ingresan a los narcotraficantes colombianos, un 50% se queda en los bancos estadounidenses. Así pues, existen fincados y cuantiosos intereses norteamericanos en el tráfico de estupefacientes, por los astronómicos recursos que este negocio genera. Como afirma Daniel García: *lo que pasa es que la porción colombiana está concentrada en pocas manos- produciendo fortunas personales increíbles- mientras que el grueso de las ganancias están repartidas entre muchísimas manos, produciendo una acumulación de riquezas menos notoria* ¹¹.

La administración Reagan utilizó el tema del narcotráfico para legitimar su política intervencionista en América Latina, y muy especialmente en Centroamérica. También, para lograr consenso en la sociedad norteamericana en torno a las medidas que adoptó al respecto creando

⁶Aparte de declaraciones de Paul Reuter, publicadas en *La Prensa*, septiembre 18 de 1988, p.4.

⁷Informe del Diálogo Interamericano, op.cit., p.35.

⁸Ramón JIMENO, op.cit., pág. 22.

⁹Rosa DEL OLMO, "Aspectos socio-políticos y económicos de las drogas", en rev. *Tribuna Penal*, #3, Medellín, 1985.

¹⁰*Coyuntura económica*, Fedesarrollo, volumen XVIII, No.3, Bogotá, septiembre de 1988, p.96.

¹¹"Estados Unidos y América Latina...", op.cit., pág. 80

una confusa amalgama donde se mezclan comunismo, narcotráfico, movimientos de liberación nacional y terrorismo¹².

Ya no solo es el comunismo el que legitimaría a los gobiernos norteamericanos para intervenir, aún directa o militarmente en América Latina, sino el tema del narcotráfico¹³. Así, el tema de la droga se ha convertido en uno de los pilares fundamentales de la política exterior estadounidense, y vértice de la doctrina de los *conflictos de baja intensidad*.

El término de "narcoguerrilleros", acuñado en 1984 por el embajador norteamericano en Colombia, Lewis Tambs, cuando precisamente el gobierno de Betancur iniciaba conversaciones de paz con sectores de la guerrilla, es un ejemplo palpable. Desde la misma agencia de inteligencia CIA se ha impulsado esta utilización para fines políticos. Así lo ilustra su director en 1986, William Casey en su informe sobre la "narcoguerrilla" en Colombia¹⁴.

Si bien es cierto que algunos sectores guerrilleros en determinadas regiones del país, en las cuales esta también presente el narcotráfico, tuvieron y aun tienen relaciones y tratos con algunos narcotraficantes, es difícil concluir de ahí una simbiosis de intereses. Confundir la mutua presencia de ambos en algunas regiones, con las necesarias interrelaciones que ello genera, y aun las alianzas transitorias que para eludir coyunturalmente acciones represivas del Estado o para adquirir armamento se tejen, con convergencia e identificación de intereses fundamentales resulta un grave error de óptica¹⁵. Y si bien esta situación ha existido y puede existir es transitoria debido a la oposición de intereses.

Lo que refuerza la tesis sobre la instrumentalización política del tema del narcotráfico, es que sus principales agentes y defensores se han visto envueltos y altamente comprometidos en los escándalos del Irangate donde se hizo pública la vinculación y relación existente entre la administración Reagan, la CIA, el ejército Norteamericano, los *contras* y el *cartel de Medellín*¹⁶. Sociedades de mutuo beneficio entre narcotraficantes y cuerpos de inteligencia militar norteamericanos que habrían llegado incluso a que estos les dieran a los primeros un cierto

¹²Al respecto resulta interesante e ilustrativo el libro *Guerra de baja intensidad -Reagan contra Centroamérica*, de Lilia Bermúdez (Ed. Siglo XXI, México 1987).

¹³García Daniel, op.cit, p.81.

¹⁴Apartes del informe de William Casey en 1986, en su calidad de entonces director de la CIA, son reproducidos en "Guerra de baja intensidad...", op.cit.

¹⁵Al respecto ver cap. XIII, numeral 1.

¹⁶Bermúdez Lilia, op.cit., pág. 207 y ss. y García Daniel, op.cit., pág. 79.

Estados Unidos y el narcotráfico

estatus de inmunidad internacional, impidiendo que autoridades latinoamericanas y antinarcóticas de Estados Unidos capturaran a los peces gordos de la droga, según lo pudo establecer la comisión del congreso norteamericano que investiga el *Irangate* y la DEA¹⁷. El mismo Lewis Tambs resultó comprometido en este oscuro negocio, cuando fue embajador en Costa Rica y actuó como enlace entre grupos de contras y agentes del Cartel de Medellín. También William Casey resultaría involucrado.

Como pilar de la política exterior norteamericana, el tema del narcotráfico se ha convertido también en uno de los mojones para realinear y revigorizar lealtades con los gobiernos latinoamericanos. El desgaste político del discurso anticomunista de viejo cuño macartista; la ofensiva política y económica lanzada en América Latina por la socialdemocracia europea; la usura política de las administraciones norteamericanas por su política de apoyo irrestricto a dictaduras latinoamericanas; las contradicciones económicas existentes en torno a la deuda externa y el mercado internacional entre el coloso del norte y las élites latinoamericanas; el papel desempeñado por Estados Unidos en el conflicto de las malvinas, etc., relajaron las relaciones de dependencia de gobiernos latinoamericanos con el país del norte, y generaron la necesidad de nuevos puntos de referencia, que desde la óptica estadounidense, reforzara y renovara las gastadas lealtades.

Ello se evidencia en una ley aprobada a finales de 1986 por el Congreso Norteamericano que sujeta el apoyo económico y militar del país del norte al hemisferio sur, a su plena colaboración en la lucha antinarcótica con el gobierno estadounidense. Otro ejemplo que ilustra esta situación, lo constituyó el episodio del nombramiento en la cartera de justicia de J. Bernal Cuéllar, en junio de 1988. Después de que este diera unas declaraciones adversas al tratado de extradición, su nombramiento fue revocado por el Presidente de la República no sin antes mediar presiones estadounidenses. Así mismo el tratamiento dado por Estados Unidos a Colombia a raíz de la detención y posterior liberación de Jorge Luis Ochoa en el mes de diciembre de 1987, y donde Estados Unidos reivindicó su condición de guardián del hemisferio, evidenció esta situación.

En un convulsionado continente americano de los años 80, la lucha anti-droga de los EE.UU. parece ser, antes que nada, una reedición de la guerra fría, buscando realinear fuerzas en torno al país del norte.

¹⁷Concretamente la DEA testificó, ante la Comisión del Congreso Norteamericano, que la CIA y el coronel North impidieron en distintas oportunidades la captura de Pablo Escobar, Carlos Lehder, Gonzalo Rodríguez Gacha y Jorge Luis Ochoa. *El Espectador*, agosto 30 (p.6A) y 31 (p.20A) de 1988.

CAPITULO XV

ESTADO Y NARCOTRAFICO

1.- Instrumentos legales de lucha antinarcótica

El Estado colombiano posee una gama de instrumentos legales para la lucha antinarcótica que involucra autoridades administrativas y judiciales, y que son tanto de carácter represivo como preventivo y de rehabilitación (ver cuadros Nos. XV-1 y XV-2).

Cuadro N° XV-1: Organigrama del Consejo Nacional de Estupefacientes



La dirección de la lucha antinarcótica le corresponde al Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y, muy especialmente, del Consejo Nacional de Estupefacientes. Este último es un organismo adscrito al Ministerio de Justicia, integrado por los Ministros, o viceministros, de Justicia, Salud, Educación y Agricultura, así como por el Procurador General de la Nación, los Directores del DAS, de la Policía Nacional, de Aduanas y de la Aeronáutica Civil.

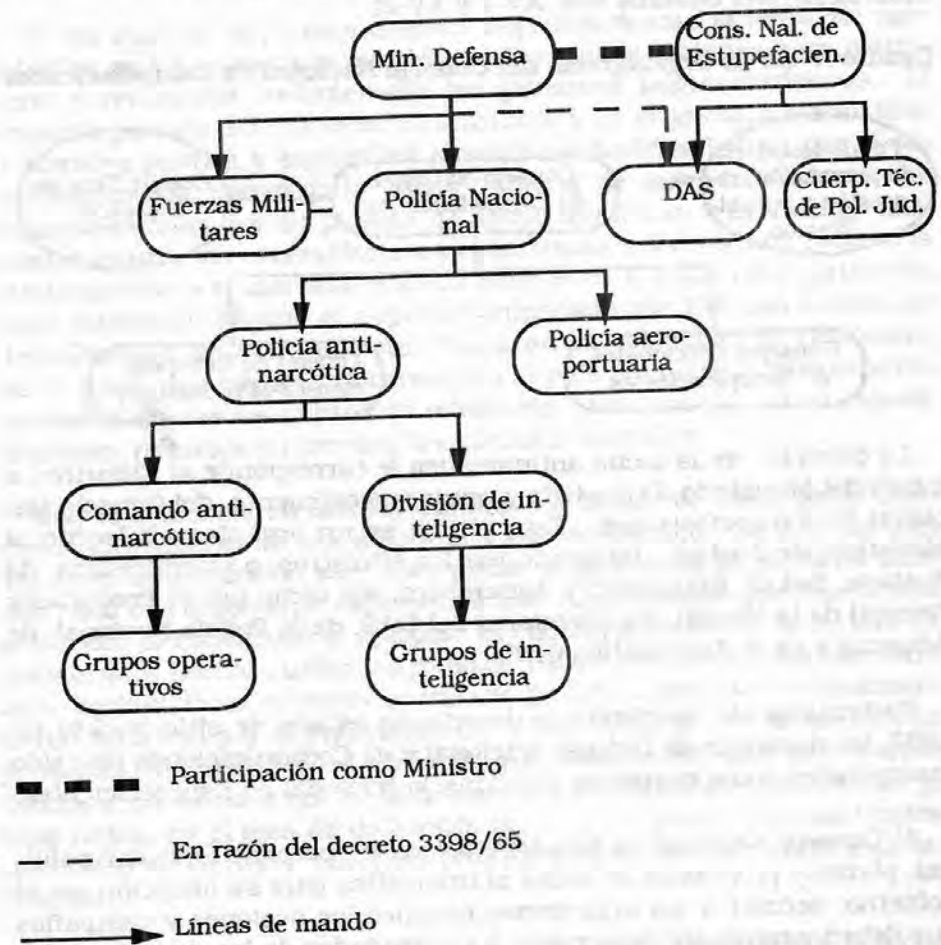
Posteriormente, mediante el decreto de estado de sitio No.944 de 1987, los ministros de Defensa Nacional y de Comunicaciones han sido incorporados como miembros del Consejo Nacional de Estupefacientes.

Al Consejo Nacional de Estupefacientes le compete: formular políticas, planes y programas de lucha antinarcótica para su adopción por el gobierno; señalar a los organismos oficiales las acciones y campañas que deben emprender; supervisar las actividades de las distintas entidades que adelantan labores anti-narcóticas; disponer la suspensión de licencias para personal aeronáutico, marítimo fluvial y terrestre cuando existan graves indicios de su vinculación al narcotráfico según los organismos de inteligencia, así como suspender certificados y licencias de operación de naves, aeronaves, etc; y ordenar la destrucción de plantaciones de droga. Así mismo, el Consejo Nacional de Estupefacientes debe asignar a entidades oficiales o a entidades de utilidad común los bienes, medios de transporte y elementos utilizados para la comisión de los delitos señalados en el Estatuto nacional de Estupefa-

Estado y narcotráfico

cientos y decretos complementarios. Igualmente, debe expedir *certificados de carencia de informes por tráfico de estupefacientes* a las personas que adelantan trámites ante el Instituto de Comercio Exterior - Incomex- y el Ministerio de Salud para la importación, consumo o distribución de determinadas sustancias químicas utilizadas en el procesamiento de los estupefacientes.

Cuadro N° XV-2: Organigrama de los cuerpos de seguridad del Estado involucrados en la lucha antinarcóticos



El Consejo Nacional de Estupefacientes cuenta con la asistencia, en materia de farmaco-dependencia, de un *Comité Técnico Asesor*, cuya función esencial es asesorar al Consejo en materia de prevención y de rehabilitación, así como en campañas de educación. Además, el Consejo Nacional de Estupefacientes cuenta con una secretaría ejecutiva, la cual es desempeñada por la Oficina de Estupefacientes del Ministerio de Justicia. La estructura se complementa con los consejos seccionales de estupefacientes. Estos deben existir en todos los departamentos.

comisarias, intendencias y en el distrito especial de Bogotá. Integrados por distintas autoridades administrativas y de seguridad, son los encargados de impulsar y vigilar el cumplimiento de los planes y políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

Paralelamente, existe el *Fondo Rotatorio de Prevención, Represión y Rehabilitación*, con categoría de establecimiento público, dirigido y administrado por el viceministro de justicia. La función de este fondo se puede circunscribir a la financiación de los programas de prevención, control y asistencia en materia de farmacodependencia así como a sufragar el costo que demande el desarrollo de convenios que en la materia suscriba el gobierno. A las arcas de este fondo ingresan, entre otros recursos, los bienes y dineros decomisados en desarrollo del Estatuto Nacional de Estupefacientes.

Las Fuerzas Militares, el Departamento Administrativo de Seguridad, la Policía Nacional, así como el Cuerpo Técnico de Policía Judicial, participan de las actividades de control y represión al narcotráfico. Sin embargo, solo la Policía Nacional dispone de cuerpos especializados en la represión contra el narcotráfico: la Policía Antinarcótica y la Policía Aeroportuaria. La primera, creada en 1987 mediante el decreto de estado de sitio No. 423 de marzo 3, agrupó bajo un solo mando (la dirección de Policía antinarcótica) a los *servicios especializados de Policía de control de sustancias que producen adicción física o psíquica* y a los servicios aéreos de la Policía Nacional. La Policía Antinarcótica está compuesta por un comando antinarcóticos con 13 compañías, repartidas en tres zonas geográficas; una división de Inteligencia con 11 grupos; y un servicio aéreo con 4 bases de funcionamiento¹. Tiene a su cargo el planeamiento y dirección de las operaciones policiales de prevención y represión al narcotráfico.

También mediante legislación de excepción, el Ejecutivo creó en 1988 la Policía Aeroportuaria (decretos 263 y 615 de 1988), dependiente de la Dirección General de la Policía Nacional y con funciones, entre otras, de prevención en materia de tráfico de estupefacientes por vía aérea. Sin embargo, no sobra recordar que la Policía Nacional está adscrita al Ministerio de Defensa Nacional y que, según el Estatuto orgánico de Defensa Nacional, los comandos de Policía, en caso, de conmoción del orden público, quedan bajo el mando de la autoridad militar local (art. 19 del decreto 3398 de 1965).

Las Fuerzas Militares en particular tienen por vía de decretos varias atribuciones en materia de lucha antinarcótica: inutilizar pistas de aterrizaje (D.3665/86 y 1198/87); suspender licencias del personal aeronáutico, marítimo y fluvial, así como los permisos de operación

¹Ministerio de Defensa Nacional *Memoria al Congreso 1987-1988* Imprenta de las Fuerzas Militares, Bogotá, julio de 1988, pág. 18-19.

Estado y narcotráfico

(D.3667/86); destruir plantaciones y cultivos de droga, insumos químicos para su procesamiento; así como decomisar los bienes aprehendidos en desarrollo de los operativos antinarcóticos (D.1198/87).

Por último, no huelga reseñar que la Procuraduría General de la Nación tuvo hasta 1987 una dirección Nacional de Estupefacientes, en su calidad de entonces jefe de Policía Judicial. Sin embargo, al perder esta función con la expedición de Nuevo Código de Procedimiento Penal y el decreto 054 de 1987, la Procuraduría desmontó tal estructura, conservando en su seno una *Oficina Nacional de Estupefacientes*.

La legislación sobre estupefacientes se encuentra dispersa: si bien hay un *Estatuto Nacional de Estupefacientes* -Ley 30 de 1986- existe una gran cantidad de decretos, en su mayoría de estado de sitio, sobre la misma materia. Lo que resulta de todo ello es un tratamiento difuso al problema, tanto penal como contravencional.

En materia de delitos de narcotráfico, la ley 30 del 86 y sus decretos complementarios recogen una serie de conductas relacionadas con la producción, distribución y consumo de drogas, para criminalizarlos en forma poco técnica, según varios autores². Judicialmente, los delitos de narcotráfico competen en primera instancia a los jueces penales y promiscuos del circuito y especializados, según los tipos de delitos y las cantidades y tipos de droga (Ley 30 de 1986, decretos 1806/85; 466, 468 y 1203 del 87; y 1582 y 2459 del 88), y se tramitan y fallan por el procedimiento especial consagrado en la ley 2 de 1984, con regulación especial en materia de habeas corpus (D.182/88) excarcelación (D.1203/87) y pruebas.

En años anteriores los tribunales castrenses tuvieron competencia para enjuiciar a civiles por delitos contemplados en el Estatuto Nacional de Estupefacientes. El último antecedente lo constituyó el decreto 3671 de 1986, que fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia el 5 de marzo de 1987, mediante sentencia No.20³. En materia de miembros de las Fuerzas Armadas involucrados en delitos de narcotráfico, estos han venido siendo procesados por Tribunales Castrenses, aun cuando no existe legalmente ningún obstáculo para que lo sean por la justicia civil.

²Al respecto resulta ilustrativo el texto *Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes*, varios autores, Temis- Colegas, Bogotá, 1988. Además es importante reseñar que el proceso de criminalización mediante la legislación antinarcótica no afecta a los grandes "capos" de la droga, sino a lo que podría llamarse el "lumpen proletariado del narcotráfico", o sea reducidos, pequeños traficantes, "mulas", pequeños cultivadores, etc. Los pocos procesos judiciales contra "peces gordos" del narcotráfico son por contrabando (importación de animales exóticos, o automóviles lujosos) o por homicidios (caso Pardo Leal, Guillermo Cano, etc.).

³*Jurisprudencia y Doctrina*, mayo de 1987, tomo XVI - No.185, pág. 492

En materia de cooperación internacional, el gobierno colombiano hace parte de varias comisiones mixtas y subcomisiones regionales, conjuntamente con otros países del continente americano⁴. Asimismo, el Estado Colombiano ha suscrito la *Convención Unica sobre Estupefacientes* de 1961 (Ley 13/74), y el acuerdo Suramericano de Estupefacientes del sistema OEA. Suscribió también un acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la fiscalización del uso indebido de drogas - UNFDAC- mediante el cual este se compromete a prestar colaboración financiera y cooperación técnica con Colombia en materia de campañas de prevención y rehabilitación de farmacodependencia, sustitución de cultivos y un banco de datos en materia de prevención y control de narcotráfico.

La "cooperación internacional" ha rebasado las anteriores marcos. A raíz del episodio de la captura y liberación de Jorge Luis Ochoa a finales de 1987 y principio del 88, así como los incidentes diplomáticos entre las administraciones Barco y Reagan, el Procurador de los Estados Unidos, Edwin Meese, y el entonces jefe de la DEA, John Lawn, en una visita relámpago al país informaron públicamente que, en razón de invitaciones del Presidente colombiano, la D.E.A. tenía en territorio nacional varios agentes operando⁵. Sin embargo, esta no es la primera información que existe al respecto. Asimismo los Estados Unidos de América han venido otorgando asistencia financiera en materia anti-narcótica al gobierno colombiano en los últimos años: US\$6.8 millones en 1984; US\$10.7 millones en el 85, y; US\$10.6 millones en 1986⁶.

2.- Las ofensivas antinarcóticas.

Durante la década de los 70s y durante el primer quinquenio de los 80s el fenómeno del narcotráfico no fue mayormente criminalizado. A pesar de existir ya una legislación antinarcótica, el decreto 1188 de 1974, las acciones estatales en este campo eran reducidas y de poca monta. Tal vez en la articulación del narcotráfico dentro de la sociedad, la economía y la política colombiana, reside parte de la explicación del fenómeno. Sin embargo esta articulación no se realizó en forma lineal ni sin generar contradicciones en el seno de las élites; el fortalecimiento de algunos sectores económicos (como el capital especulativo) en detrimento de otros (sector industrial); el surgimiento de algunos sectores emergentes frente al debilitamiento de otros tradicionales; implicaron modificaciones en la configuración del bloque en el

⁴Ministerio de Justicia *Memoria al Congreso Nacional 1986 - 1988*, Imprenta Nacional, Bogotá, agosto de 1987, pág. 39 a 40, y Presidencia de la República *La lucha contra el Narcotráfico en Colombia*, Imprenta Nacional, octubre de 1988, pág. 41 y 42.

⁵*El Tiempo*, abril 8 de 1988, pág. 14A.

⁶*State Department Country Human Rights Reports 1986*, pág. 452.

poder y la hegemonía burguesa así como en el proceso de acumulación de capital⁷.

En 1984, las contradicciones entre algunos sectores tradicionales de la clase dirigente y los narcos se avivaron, y coincidieron con la ofensiva norteamericana que venía presionando infructuosamente al gobierno de Betancur para que diera aplicación al tratado de extradición, firmado entre ambos países en 1979.

El asesinato del ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, el 30 de abril de 1984, y adjudicado al narcotráfico⁸, marcó una nueva etapa: el gobierno, los gremios económicos, los partidos políticos y la gran prensa, endurecen su discurso frente a los narcos. La extradición y la justicia penal militar para los delitos de estupefacientes son esgrimidas como las espadas justicieras que habrán de salvar a Colombia. Sin embargo, el agresivo discurso oficial y las medidas decretadas estarían bien lejos de la realidad. Oficialmente los grandes capos del narcotráfico son desterrados: sin embargo, Pablo Escobar, El Clan Ochoa, Carlos Lehder, etc., son vistos en muchos lugares habituales. Aún más, este último se da el lujo de presentarse ante una notaría en Armenia, para firmar algunos documentos en septiembre de 1984.

A pesar de la gran difusión dada a las medidas gubernamentales, parece que en realidad las medidas represivas en contra del narcotráfico no afectaron mayormente el negocio: la producción y la calidad de la cocaína aumentaron, como lo reconocen funcionarios estadounidenses⁹; los precios, que habían decaído por la superproducción originada en la masificación de los cultivos en los años 82-83, volvieron a repuntar ligeramente en 1985.

Así mismo, la captura de Jorge Luis Ochoa en noviembre de 1987¹⁰, y las operaciones militares adelantadas por la IV Brigada en los primeros meses de 1988 contra el cartel de Medellín, habrían tenido como impacto en el mercado neoyorkino de cocaína elevar los precios del alcaloide en un 30%, aunque en forma temporal.

Si bien la Policía Nacional afirma que en 1984 incrementó su lucha contra el narcotráfico (ver Cuadro N° XV-3 y XV-4), es diciente que lo único que sustancialmente varió fue el número de detenidos, lo que hace presumir que los afectados por las medidas hayan sido más que

⁷Al respecto ver Uprimny, Rodrigo, "Croissance, rentes et violences: le cas sui generis de la Colombie" en *Rev. Tiers Monde*, tomo III, No.117, Paris, Enero-marzo 1989, pág. 121 a 136.

⁸Marlo ARANGO y Jorge CHILD, op.cit. pág. 13.

⁹*El Tiempo*, febrero 3 de 1988, pág. 3A.

¹⁰Ramón JIMENO, "Un poder deseado y temido", en *Rev. Colombia hoy informa*, año VIII, No.49, Bogotá 1987, pág. 23.

todo los pequeños y medianos productores, los cuales no disponían de mayor infraestructura (aviones, armas, vehículos, naves, etc.).

Cuadro N° XV-3: Actividades anti-narcóticos de la Policía Nacional.

	1984	1985	1986	1987	1988**
Droga incautada					
Cocaína (Kgs.)	19.582	4.239	3.039	8.326	17.326
Hojas de coca (Kgs.)	41.583	151.670	163.000	188.688	91.000
Base de coca (Kgs.)	9.448	3.673	4.070	6.712	3.188
Matas de coca	14'607.856	10'667.664	6'955.861	4'572.360	1'463.500
Basuco (Kgs.)	785	605	481	278	200
Marihuana (Kgs.)	4'301.262	1'021.045	846.000	1'287.271	496.800
Semillas de marihuana (Kgs.)	14.128	1.874	1.332	2.013	115
Matas de marihuana	2'305.848	997.773	1'195.692	2'972.702	304.600
Laboratorios desmantelados	137	696	572	1.359	795
Capturados					
Colombianos	5.224	1.935	3.114	4.685	4.527
Extranjeros	26	16	40	39	32
Material bélico					
Armas	1.517	337	339	358	666
Munición	38.676	9.698	6.615	12.572	44.296
Material decomisado:					
Aeronaves	64	33	21	20	28

Estado y narcotráfico

Automotores	560	228	185	187	289
Embarcaciones	20	24	5	40	34
Fumigación de marihuana					
Hectáreas	3.171*	2.375*	12.381	10.368*	4.335*
Lotes	827	225		3.371	1.984

* Lo que da un promedio de extensión de los lotes fumigados de 3.83 hectáreas para 1984; 10.55 hectáreas para 1985; 3.07 hectáreas para 1987 y 2.18 hectáreas para 1988.

**Los datos de 1988 están consolidados hasta octubre 10/88.

Fuente: Boletines anuales *Criminalidad*, Policía Nacional-DIJIN, 1982, 1983, 1984, 1986 y 1987 y Presidencia de la República "La lucha contra el narcotráfico en Colombia", octubre 1988).

Tal hipótesis parece ser confirmada por los famosos hallazgos hechos en 1985 por la Policía Nacional en las selvas de la Orinoquia, que aunque suman una extensión considerable, están constituidos por una gran cantidad de pequeñas parcelas cultivadas por colonos pobres¹¹. Aunque algunas operaciones, como la de los Llanos de Yari, considerada por Lewis Tambs como una de las mayores del mundo, podrían desvirtuar la anterior hipótesis, sin embargo las circunstancias en que fueron realizadas (solo 2 helicópteros y 16 agentes del grupo de Operaciones Especiales de la Policía Nacional- GOES) así como el hecho de no capturar a ningún pez grande, hacen más bien presumir que se trataría de "sacrificios" por parte de los grandes narcotraficantes, o de operaciones instrumentalizadas para eliminar la competencia.

Cuadro N° XV-4: Porcentaje de armas decomisadas por narcotráfico sobre total de armamento incautado

Año	Armas narcotráfico	%	Total armas decomisadas	%
1983	308	2.7	11.288	100
1984	1.517	15.0	9.628	100
1985	337	4.0	8.425	100
1986	339	4.1	8.079	100

Fuente: Boletines anuales *Criminalidad*, Policía nacional - DIJIN, Años 83, 84, 85 y 86).

¹¹*El Espectador*, agosto 18/87, pág. 2A, y agosto 21/87, pág. 2-A.

En la confrontación por el control del negocio del narcotráfico así como la resolución de sus contradicciones, los carteles parecen hacer uso a su favor de la propia lucha antinarcótica, gracias a la relación existente entre empresarios de la coca y miembros de los cuerpos de seguridad. El grado de corrupción de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en la lucha contra la droga es alto: en el mes de enero de 1987 se descubrió que un 80% de la policía metropolitana de Medellín estaba vinculada al narcotráfico¹². La guerra desatada entre los carteles de Medellín y Cali y las operaciones militares adelantadas por la IV Brigada contra el cartel de Medellín, pusieron al descubierto la inserción de agentes de los empresarios de la coca dentro del mismo seno de los organismos de inteligencia del Estado¹³.

Dentro de este mismo orden de ideas, la captura de Lehder, en inmediaciones de Guarne (Antioquia), el 4 de febrero de 1987, habría sido una concesión del cartel de Medellín¹⁴, que no solo permitió echar tierra sobre el escándalo de la policía de Medellín, sino calmar las presiones de algunos sectores colombianos y norteamericanos.

Tanto bajo el gobierno de Betancur (decreto 1042 de 1984) como el de Barco (decreto 3861 de 1986), la actividad de los tribunales castrenses en la lucha contra el narcotráfico fue casi nula. La "eficacia" y "celeridad" de los jueces e investigadores castrenses, tan renombrada en los procesos políticos, desaparecía de la escena. Ni un detenido de importancia dentro del mundo del narcotráfico. Con la muerte del Ministro Lara, la luna de miel con los narcos había terminado, pero no los negocios. Todo parece indicar (ver cuadros XV-3 y XV-4) que la lucha antidroga se aviva solo cuando convergen diferentes factores: Contradicciones en el seno del bloque en el poder, presión de algunos sectores tradicionales, debilitamiento de alianzas entre estos y los narcos, acciones violentas de estos últimos aunadas a contradicciones y luchas internas, etc.

Pasados los momentos estelares de la actividad antinarcótica, esta parece regresar a sus niveles "normales" de "rendimiento" (ver cuadros Nos. XV-3 y XV-4). Pero en todo caso, aún en los períodos de mayor recrudescimiento, la actividad antinarcótica no parece afectar mayormente a los grandes jerarcas del narcotráfico y sus negocios. La ofensiva lanzada por el gobierno a raíz del asesinato de Guillermo Cano, director de uno de los principales diarios del país, *El Espectador*, el 17 de diciembre de 1986, por elementos del narcotráfico, parece confirmar la

¹²Rev. *Semana*, No. 247, febrero 2/87

¹³Ver al respecto No. 4 del Capítulo XIII.

¹⁴Para la fecha, Carlos Lehder R. habría dejado de ser uno de los grandes capos de la droga, y habría caído en desgracia con el Cartel de Medellín: *Semana*, No. 289, febrero 16/87; *Colombia hoy*, Bogotá, No.49, pág. 24.

anterior hipótesis: 1.300 allanamientos, 300 detenidos, de los cuales solo 4 extraditables (3 por EE.UU. y 1 por el Perú), ningún pez grande, tan solo "independientes" y "lavaperros" (simples asalariados); de los carteles de Medellín y Cali nadie había sido tocado; la IV Brigada militar de Medellín informaba, el 4 de enero de 1987 de 139 allanamientos y 75 detenidos, de los cuales solo 19 fueron puestos a disposición de la justicia penal militar¹⁵. Igualmente acaecería con los distintos operativos militares adelantados a lo largo de 1988. Por ejemplo en los operativos militares adelantados en junio en barrios de Medellín para dar con la captura de varios narcotraficantes, y en los cuales se involucrarían cerca de 1000 efectivos de la IV Brigada y de la Policía de Antioquia, se detuvieron 224 personas quienes 72 horas después fueron puestas en libertad por jueces por no existir en contra suya indicio alguno.

Sin embargo, la "lucha antinarcótica" adelantada en 1988 dejaría entrever otra faceta nueva: su utilización política por parte del Ejército en su relación con la sociedad civil y con el resto del aparato estatal, así como su utilización política en la confrontación bélica con la oposición armada y la reivindicación de su protagonismo político en el escenario nacional.

La articulación en los medios castrenses del tema del narcotráfico al discurso "anticomunista" no es nuevo¹⁶. Sin embargo es realmente a partir de finales de 1987 y muy especialmente durante 1988 cuando las Fuerzas Militares articulan en el discurso narcotráfico, delincuencia común y terrorismo y grupos guerrilleros o subversión. *Este cáncer, el narcotráfico, la delincuencia organizada, junto con las organizaciones insurgentes y el terrorismo, constituyen los factores más grandes y complejos de desestabilización que atacan a Colombia como Estado libre y democrático...*¹⁷, escribiría en un importante documento el ministro de defensa, Manuel J. Guerrero Paz. El mismo general, cuando estaba todavía de comandante de las Fuerzas Militares, había afirmado en una ponencia en el *I Foro por la Paz en Colombia*, realizado en septiembre 10. de 1987 en Medellín: *La situación de violencia que vive Colombia es la más crítica del continente americano. Tiene su fuente generadora en un factor geoestratégico, representado en la ubicación geográfica del país dentro del continente americano y su relación en el marco de la confrontación este - oeste (...) Tenemos problemas y a ello se debe que Colombia esté dentro de un conflicto de baja intensidad. Te-*

¹⁵Rev. *Semana*, No. 245, enero 13 a 19, 1987, p.22 y ss.

¹⁶Es así como en los discursos de altos oficiales y en publicaciones de las Fuerzas Armadas ya se encuentran referencias a ello desde 1982. Un ejemplo lo constituye el artículo "Vinculos de las FARC en el Narcotráfico", publicado en *Revista de las Fuerzas Armadas*, octubre, noviembre y diciembre de 1982, pág. 196 a 202.

¹⁷*Colombia: objetivo estratégico y los conflictos de baja intensidad*, General M. J. Guerrero Paz -Ministro de la Defensa-, Imprenta Fuerzas Militares, Bogotá, enero de 1989, pág. 37.

Sistema judicial y derechos humanos en Colombia

nemos amenazas de la subversión, del terrorismo, del narcotráfico... La subversión tiene como objetivo fundamental desestabilizar el país para la toma del poder. El terrorismo y el narcotráfico son el flagelo del siglo XX... 18.

En torno a este discurso se ha conglomerado un importante sector de la sociedad civil -gremios empresariales y políticos tradicionales muy especialmente- que apoya y legitima las "soluciones de pulso firme" a la problemática colombiana. El mismo discurso sobre la "alianza" narcotráfico, guerrilla, criminalidad común y terrorismo, ha sido también retomado por el ejecutivo. Expresamente el presidente Barco reprodujo este argumento en 1988 en diferentes discursos y documentos¹⁹. Así, la instrumentalización del tema del narcotráfico dentro de la lucha entre distintas concepciones y opciones de poder en el seno del aparato estatal y la sociedad civil ha sido cada vez más clara.

Los "operativos antinarcóticos" desplegados por las Fuerzas Militares durante 1988, y muy especialmente los adelantados por la IV Brigada del Ejército de Medellín durante el primer semestre de ese año, más que golpear a narcotraficantes han tenido como efecto devolver un protagonismo y una legitimación en el uso de la violencia al Ejército, los cuales habrían sido bastante cuestionados entre 1984 y 1985, y aún en 1987 y 1988 por la inversión y el gasto militar así como por la capacidad de conducción de la "guerra" de los mandos castrenses.

Desde finales de 1987, el gasto militar ha sido ampliamente controvertido desde varios sectores, tanto empresariales como estatales. El impuesto para defensa en 1987, la compra de los aviones Kfir, los grandes recursos financieros comprometidos en la importación de material bélico durante 1988, han sido el blanco de críticas de muchos de los gremios económicos y de funcionarios estatales, en especial Fedesarrollo²⁰ y la Contraloría General de la República. Esta última, en su *Informe financiero* de julio de 1988, presenta un interesante informe sobre el gasto militar²¹ en el cual criticaba el tipo de gasto realizado por considerarlo innecesario y no ajustado a las prioridades, así como

¹⁸ Apartes de la conferencia del General Guerrero Paz ante el Primer Foro por la Paz en Colombia, reproducidos en *El Espectador*, septiembre 2 de 1988, pág. 10A.

Así mismo el texto integral, aunque con algunas modificaciones, es reproducido en la *Revista Fuerzas Armadas*, octubre, noviembre y diciembre de 1988, págs. 319 a 332.

¹⁹ Al respecto ver Presidencia de la República, "la lucha contra el narcotráfico", op.cit; Barco, Virgilio, *por la vigencia de los derechos humanos políticos, económicos, sociales y culturales*, ed. Presidencia de la República, Imprenta Nacional, Tomo IX, primera parte, Bogotá, agosto de 1988.

²⁰ *El Espectador*, diciembre 17 de 1988, págs. 1A y 7A.

²¹ "Reflexiones e interrogantes sobre el gasto en defensa", *Informe Financiero*, Contraloría General de la República, julio de 1988, págs. 7 a 13.

su falta de discusión pública y manejo técnico. Según la revista *Semana*, la salida de la cartera de defensa del general Samudio Molina habría estado ligada al problema del gasto militar²².

Si 1985 y 1986 se caracterizaron por el cuestionamiento de la opción de pulso firme, 1988 lo fue por el consenso que se ha venido forjando en torno a esta política. Sin embargo, el cuestionamiento a la capacidad de dirección de la "guerra" estuvo bien presente ese año 1988. El debate en torno al gasto militar parece haber sido uno de los fenómenos donde esta discusión se dio. Así mismo, según la revista *Semana*²³, el retiro de Samudio Molina de la cartera de defensa en noviembre de 1988 estuvo más ligado a ello y al gasto militar que al llamado a la guerra que hiciera el general con ocasión de la muerte de unos soldados²⁴.

La "Operación Duda", ejecutada por la VII Brigada del Ejército y presentada como una ofensiva militar contra el 45 Frente de las FARC, fue recibida en los medios de la "gran prensa" como *la operación más exitosa que ha tenido el Ejército, la única de este año, contra la guerrilla*²⁵, a pesar de que parece se limitó a ser una toma de un campamento abandonado por ese frente guerrillero. Desde la misma Presidencia de la República se ha hecho ese cuestionamiento. La emboscada de que fuera blanco un destacamento militar por el XV frente de las FARC en el Caquetá en los primeros días de octubre de 1988, fue escenario de manifestación de esa situación: el Presidente Barco criticó directamente y culpó a los militares por los hechos²⁶. La toma de Saiza por un destacamento guerrillero del EPL, en la tercera semana de agosto de 1988, había generado la misma polémica²⁷. *No hemos perdido la iniciativa, pese a todo* había contestado el entonces ministro de Defensa, general Samudio Molina, en marzo de 1988, cuando el periódico *El Tiempo* le había preguntado si *Estamos perdiendo la guerra*²⁸.

El uso del tema del narcotráfico por el Ejército para recuperar su protagonismo político, así como la legitimidad de la "opción de pulso firme", fue manifiesta en el manejo de los operativos militares adelan-

²²*Semana*, 14 de noviembre, No. 340, págs. 52 y 53.

²³*Ibidem*.

²⁴*El Espectador*, 4 de noviembre de 1988, pág. 10A.

²⁵*El Tiempo*, diciembre 9 de 1988, pág. 8A.

²⁶*El Espectador*, octubre 4 de 1988, pág. 11A; y *El Espectador* y *El Tiempo*, noviembre 5 de 1988, págs. 11A y 8A, respectivamente.

²⁷Respecto de esta polémica existe un ilustrativo informe especial en la edición No. 349 de la revista *Semana* (enero 15 de 1989, págs. 22 a 27) sugestivamente titulado "Cómo ganar la guerra?".

²⁸Entrevista de Plinio Apuleyo Mendoza y Enrique Santos Calderón, a los generales Samudio Molina y Guerrero Paz, entonces Ministro de Defensa y Comandante de las Fuerzas Militares, respectivamente, publicado en *El Tiempo*, marzo 6 de 1988, pág. 1B.

tados por la IV Brigada en Medellín. Estos concluyeron el 16 de junio de 1988 con un inusual homenaje de la Andi, Proantioquia, los gremios económicos antioqueños, y la sociedad y políticos medellinenses al comandante de la IV Brigada, general Ruiz Barrera. Al acto concurrieron más de 500 personas entre las cuales se contaban altos mandos castrenses y policiales²⁹. El oferente, el exembajador y empresario Gómez Restrepo, pronunció un discurso en el cual hacía relación a *una monstruosa hidra de tres cabezas agresiva, violenta y destructora (que) amenaza la nación, engendro del comunismo, el narcotráfico y la criminalidad*³⁰. Del famoso homenaje había una misiva dirigida al Presidente de la República, pero que según el mismo presidente Barco nunca habría llegado a sus manos³¹, suscrita, según el Noticiero 24 horas, por varios exgobernadores e industriales y en la que le solicitaban renunciar a la primera designatura para así facilitar *el cambio constitucional en el manejo del Estado*³².

Sin embargo, uno de los hechos en donde con mayor claridad e intensidad se manifestó esa utilización política del tema del narcotráfico, para imponer, con cierto consenso, medidas autoritarias, lo constituyó la muerte del Procurador Carlos Mauro Hoyos Jiménez y la expedición de la legislación antiterrorista (decretos 180, 181 y 182 de 1988) durante el mes de enero de 1988³³.

Por último, uno de los terrenos más interesantes del uso político del tema del narcotráfico por parte del Ejército, así como de sectores adherentes a una "opción de pulso firme", ha sido el campo judicial. A raíz de las libertades ordenadas por jueces para numerosas personas capturadas durante la "Operación Crisol" de la IV Brigada en Medellín en el primer semestre de 1988, el brigadier general Ruiz Barrera acusó a la justicia de entorpecer la lucha antinarcótica³⁴. Los jueces antioqueños señalaron haber actuado según los preceptos legales³⁵ y que los operativos de la IV Brigada respondían esencialmente a un despliegue publicitario. Sin embargo, más allá de las mutuas recriminaciones entre

²⁹*El Mundo*, junio 17 de 1988, pág. 8A.

³⁰*El Espectador*, junio 23 de 1988, pág. 7A.

³¹*El Espectador*, junio 23 de 1988. Pág. 13A

³² Aparte del texto de la misiva en cuestión, publicado en *El Espectador*, junio 26 de 1988, pág. 1A.

³³Al respecto ver Sección I, Capítulo V, No. 2.

³⁴*El Tiempo*, julio 6 de 1988, pág. 3A.

³⁵En diversos medios de prensa los jueces señalaron haber procedido a ordenar la libertad de la mayoría de los capturados por el ejército, por haber sido estas capturas realizadas sin el lleno de los requisitos legales, sin medidas, ni indicios, ni pruebas en contra de las personas detenidas (*El Tiempo*, abril 14 de 1988, pág. 8A). En una reunión posterior, de aclaración de malentendidos entre jueces y militares, estos últimos reconocieron las irregularidades cometidas durante los operativos (*El Tiempo*, abril 20 de 1988, pág. última A).

Estado y narcotráfico

jueces y militares, se escondía la problemática en torno del papel de la justicia penal militar y la penal ordinaria. Así lo expresaría uno de los jueces a la prensa: existe un *desmesurado afán para desprestigiar a la justicia ordinaria con el fin de presionar al gobierno para que haga las reformas necesarias para devolver a la justicia penal militar el juzgamiento de civiles (...)* Lo que quieren es hacerle creer a la opinión pública que los jueces no servimos, que nuestra labor es ineficiente, crearle la idea que los militares sí capturan narcotraficantes y guerrilleros pero que los jueces los soltamos tranquilamente, y así hacer sentir la necesidad de la justicia penal militar para los civiles ³⁶.

La utilización del tema del narcotráfico para fortalecer y legitimar tendencias autoritarias dentro del aparato estatal y las formas de control y dominación, ha resultado uno de los aspectos más claros e interesantes del narcotráfico durante 1987 y 1988. La presentación del narcotráfico como un factor de crisis y debilitamiento del Estado, tiende, paradójicamente, a fortalecer el Estado, o por lo menos una concepción autoritaria de este. Bien lo describe Alvaro Camacho Guizado: *Finalmente, del aparato judicial, se puede decir lo mismo (de su crisis), añadiendo solamente que su acelerado proceso de descomposición no responde al incremento del tráfico ilícito, sino a los intentos globales por desmantelarlo y sustituirlo por un aparato diferente que -como el militar- pueda ampliar su órbita de represión (...)*. Frente a una crisis de la justicia y la aduana se yergue el aparato militar como su sustituto y el garante del cumplimiento de la función que ellos dejaron en el vacío. ³⁷.

³⁶El Tiempo, abril 14 de 1988, pág. 8A.

³⁷Camacho Guizado, Alvaro, *Droga y sociedad en Colombia-el poder y el estigma*, ed. CIDSE-CEREC, Bogotá 1988, pág. 33.

CAPITULO XVI

JUSTICIA Y NARCOTRAFICO

1.- La Justicia: el chivo expiatorio de una confrontación indeseada.

La justicia es, tal vez, el sector en que con mayor dramatismo se expresa esa compleja y contradictoria situación del narcotráfico. Las amenazas, el terror y los asesinatos se mezclan con la corrupción y la complicidad. Hasta agosto de 1987, 53 jueces habían sido asesinados por el narcotráfico, según Asonal - Judicial¹, entre los cuales se destacan el juez 1o. Superior de Bogotá, Tulio Manuel Castro Gil (julio 23/84), quien venía investigando el asesinato del Ministro Lara; la magistrada del Tribunal Superior de Aduanas, Carmen Londoño de Rojas, quien venía investigando a Carlos Lehder, Jorge Ochoa y Pablo Escobar G. por delitos de contrabando, y había denunciado con nombres propios a jueces penales aduaneros como comprometidos con los narcos²; y el magistrado de la Corte Suprema de Justicia Hernando Baquero Borda (julio 31/86), quien debía proyectar varios conceptos de extradición, en su calidad de miembro de la Sala Penal.

En 1988 es asesinado el Procurador, Carlos Mauro Hoyos. Ese mismo año, la juez 89 de Instrucción Criminal que adelanta la investigación penal por la muerte de Guillermo Cano, luego de llamar a juicio por el hecho a Pablo Escobar, es amenazada de muerte por *Los Extraditables*. Posteriormente abandonará el país. A ello se suma el fenómeno de la instrumentalización política del fenómeno del narcotráfico dentro del conflicto colombiano, en apoyo de legitimación, así como herramienta de búsqueda de consenso, en torno a opciones "de pulso firme" o "autoritarias".

A raíz del asesinato del Ministro Lara en 1984, el gobierno colombiano anuncia el endurecimiento de su posición frente al narcotráfico: la aplicación del tratado de extradición, complementada con medidas represivas y judiciales. Sin embargo, el grueso de las medidas anunciadas le correspondía al aparato judicial ponerlas en práctica. El eje de la nueva lucha antinarcótica parecía ser el tratado de extradición firmado entre Colombia y Estados Unidos en 1979. Al aparato más débil del Estado se le daba entonces el encargo de combatir lo que se consideraba en el momento "la amenaza número 1 de la nación".

¹ *El Espectador*, agosto 18/87, pág 10A.

² Como los casos de Oliva Taborda Vasco, Juez 1o. de instrucción penal aduanera, y de Fernando López Amador, juez 2o. de instrucción penal aduanera de Santa Marta vinculados al narcotráfico. López Amador, al no ser reelegido en el cargo de juez, se convertiría en abogado del Clan Ochoa (*El Espectador*, junio 4/87, pág 7A).

A la justicia colombiana le tocó la tarea de enfrentar un poder, el del narcotráfico, con el cual la gran mayoría de los sectores dirigentes del país no querían "guerra". Basta recordar que en 1984 el entonces Procurador General de la Nación, junto con el expresidente Alfonso López Michelsen, se reunían en Panamá con emisarios del cartel de Medellín a negociar su reincorporación a la vida pública colombiana. Los narcos proponían repatriar sus capitales, pagar la deuda externa y desmontar el negocio de la droga a cambio de que se suspendiera la ofensiva gubernamental.

En noviembre de 1987, el dirigente liberal antioqueño Bernardo Guerra Serna, hacía un llamado al gobierno para que los narcotraficantes fueran vinculados al diálogo³. La captura de Jorge Luis Ochoa en noviembre de 1987 y las amenazas del grupo *Los Extraditables*, una especie de cuerpo retaliatorio del cartel de Medellín, de asesinar a los principales dirigentes políticos colombianos, así como el posterior secuestro y asesinato del Procurador General de la Nación, Carlos Mauro Hoyos Jiménez, reviviría la temática. El recién electo alcalde de Medellín, Juan Gómez Martínez, y el Procurador General de la Nación, Alfredo Gutiérrez Márquez proponían en febrero y marzo negociar con los narcotraficantes⁴. Poco después estallaba el escándalo de la compra de una finca de la esposa de Escobar Gaviria por el hermano del Procurador Gutiérrez Márquez, precipitándose así la renuncia del alto funcionario el 23 de marzo de 1988. Así como se registran encendidos y radicales discursos y declaraciones de algunos sectores contra el narcotráfico cada vez que algún acto violento le es atribuido (como aconteció con ocasión de los asesinatos del ministro Lara, del director del Espectador don Guillermo Cano y del procurador Carlos Mauro Hoyos) también existen otras actitudes y posiciones de acercamiento y diálogo. Esta contradictoria situación ha sido uno de los telones de fondo en el escenario sobre el cual la Justicia se ha visto enfrentada al narcotráfico.

No solo la precariedad del poder jurisdiccional, sino los brutales métodos utilizados tradicionalmente por los narcotraficantes, acostumbrados a definir las situaciones eliminando a sus enemigos y poco dados a los análisis y debates racionales⁵, hacían que las medidas aportadas al problema del narcotráfico resultaran poco eficaces. Pero tal vez lo más importante es que la responsabilidad política del éxito de la lucha antinarcótica se desplazaba del Ejecutivo al Judicial, a sabiendas de que era poco lo que los jueces podían hacer.

2.- La caída del tratado de extradición

La Corte Suprema de Justicia declaraba, en febrero de 1985, que la extradición era un procedimiento legal y acorde al ordenamiento

³El Espectador, noviembre 8 de 1987, p. 1A-9A.

⁴El Tiempo, marzo 27 de 1988, p. 3A y El Tiempo, febrero 22 de 1988, p. 1-3A.

⁵Ramón JIMENO, op.cit. pág. 22.

jurídico colombiano, y que de no darle cumplimiento el Estado se estaría colocando en situación de complicidad, y haciendo de su respectivo territorio un santuario o asilo de la delincuencia⁶. Sin embargo, la posición de la Corte fue cambiando: era obvio que, a pesar de los discursos de los funcionarios gubernamentales y de los congresistas, la rama judicial estaba enfrentada a solas con el poder de los "narcos". El costo de esa solitaria batalla era demasiado alto: amenazas y asesinatos, además de tener que asumir el costo político de un problema, como el del narcotráfico, que no depende esencialmente de la actividad judicial, sino que radica fundamentalmente en la voluntad política de los verdaderos centros de poder. Además, se sumaba la campaña de descrédito lanzada por los altos círculos de la política, los gremios económicos y la gran prensa contra la justicia ordinaria por su "ineficacia" y "corruptibilidad" ante la delincuencia organizada y en especial el narcotráfico, buscando crear consenso en torno a la urgencia de reestructurar el aparato estatal y en particular la administración de justicia.

El 12 de diciembre de 1986, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la ley 27 de 1980, aprobatoria del tratado de extradición. La postura asumida por la Corte no solo tenía como contexto la situación antes descrita sino que obedecía también a una ya larvada confrontación existente en el seno de la máxima corporación judicial sobre el alcance del control constitucional en materia de tratados internacionales⁷. Tres meses más tarde, el 5 de marzo de 1987, la Corte

⁶Fallo C.S.J. Febrero 1/85 - *El Espectador* Feb 4/85 pág. 10A.

⁷Los tratados internacionales deben sujetarse en Colombia a un procedimiento previsto constitucionalmente (arts. 76 y 120) y legalmente (ley 7 de 1944) y estar acordes con las prescripciones de la Convención de Viena de 1969. Según el ordenamiento jurídico colombiano, los pasos para que un tratado suscrito con otro Estado sea válido y obligatorio son: negociación, facultad que reside en el presidente, y aunque delegable requiere confirmación presidencial; firma, por parte del mandatario del Estado; aprobación, que hace el Congreso de la República mediante ley, la cual tiene idéntico trámite a las demás leyes; ratificación, a través del canje de instrumentos, por parte del Ejecutivo, consistente en un documento reproduciendo la ley aprobatoria y afirmando la voluntad del presidente de ratificarla; publicación en el Diario Oficial y promulgación del decreto especial (ley 7 de 1944). Sin embargo en la práctica ha bastado la primera publicación. Los tratados solo entran en vigencia para Colombia luego de la ratificación (ley 7/44).

La Corte Suprema de Justicia se venía inhibiendo respecto del control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de los tratados públicos internacionales, sobre la base de que aquellas eran contentivas de acuerdos entre Estados y por ende rebasaban la competencia del máximo tribunal. Esta posición de la Corte se remonta a 1914, cuando fue demandado por inconstitucional el Tratado Urrutía-Thompson, mediante el cual Colombia reconocía la independencia de Panamá, aceptaba unas tenues excusas del Senado de los Estados Unidos, y recibía una indemnización por 25 millones de dólares. Sin embargo,

declaraba inconstitucional el juzgamiento de civiles por tribunales castrenses, y dejaba sin efecto el decreto 3671, que otorgaba competencia a la jurisdicción penal militar para los delitos de narcotráfico. En este caso, al igual que en el anterior, la determinación de la Corte tenía importantes antecedentes de creciente división de opiniones entre los miembros del máximo tribunal⁸. Diez años antes, por lo menos, había comenzado a tomar fuerza entre los magistrados de la Corte una corriente contraria al juzgamiento de civiles por militares y al abuso de los poderes excepcionales del ejecutivo. Dicha corriente logra su mayor desarrollo en 1984, cuando la mitad de los magistrados de esa Corporación rechaza tales medidas. Al respecto, ver Capítulo XX, No.1.

El 14 de diciembre de 1986, el presidente Barco enmendaba el error de la ley 27 de 1980, por sugerencia de la misma Corte, reeditando el tratado de extradición de 1979, a través de un procedimiento sui-géneris: dio sanción como presidente de la república, mediante su firma, al proyecto de ley mediante el cual el Congreso había aprobado el tratado (es decir, a la misma ley 27 de 1980), con lo cual aparentemente subsanó el error que había dado lugar a la inconstitucionalidad, y se promulgó una ley formalmente distinta pero materialmente igual a la declarada inexecutable: la ley 68 de 1986. La Corte, instada por el Ejecutivo a rendir concepto sobre la extradición de algunos nacionales⁹, se declara inhibida, toda vez que ya no estaba vigente el tratado de extradición aprobado por la ley 27 de 1980, y que automáticamente habían

en los años 80, un sector minoritario de la Corte entreveía la posibilidad de un control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, hasta antes del canje de los instrumentos de ratificación, pues luego de este la Corte debía inhibirse.

Estas posiciones de la Corte venían siendo fuertemente atacadas por diversos sectores, tanto por razones jurídicas como políticas. Jurídicamente, el planteamiento de la inhibición confundía la ley aprobatoria con el tratado internacional propiamente dicho, además que el control constitucional, consagrado en el art. 214 de la magna carta se refiere a todas las leyes, sin distinguir grados ni jerarquías. Políticamente, la postura de la Corte implicaba la posibilidad de entregar territorio (caso Panamá) o jurisdicción (casos tratados de extradición, y Opic) a otros países, o sea lesionaba mortalmente la soberanía del Estado Colombiano. Aún más, daba posibilidades ilimitadas de cambiar la misma estructura del régimen político, a través de tratados internacionales, por acuerdos entre gobiernos.

El fallo de la Corte del 12 de diciembre de 1986 declaró inconstitucional la Ley 27 de 1980, por vicios de forma: la ley aprobatoria tenía estampada la firma del ministro delegatario (encargado de funciones presidenciales durante un viaje del presidente de la república al exterior) y no la del presidente.

⁸El Tiempo, Abril 1/87, pág. 2A.

⁹Expediente de extradición contra Victor Mora Mosquera y Rodolfo Donado Suárez - Conceptos de la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena - Febrero 17 y junio 13 - *Jurisprudencia y Doctrina*, Bogotá, 1987, Vol. XVI, No. 183 y 187, págs. 209 a 224, y 646 a 660, respectivamente.

recuperado plena vigencia los tratados de extradición suscritos con EE.UU. en 1888 y 1940, los cuales solo consagraban un trámite administrativo mas no judicial, y los cuales se debían aplicar entonces, para las extradiciones anteriores al 12 de diciembre de 1986, por razón del principio de favorabilidad y de ultraactividad de la ley penal.

El Gobierno, pues, procederá libremente a tomar la determinación que juzgue pertinente concluía la Corte, sin dejar de aclarar que, para las peticiones de extradición anteriores al 12 de diciembre de 1986, la Corporación Judicial rendiría concepto si así lo encontrare conveniente la Cancillería, de acuerdo con el art. 743 del Código de Procedimiento Penal.

En abril de 1987, y a petición del Ejecutivo, el Consejo de Estado afirmaba que, a la luz de las normas de los Códigos Penal y de Procedimiento Penal, la Corte estaba obligada a rendir concepto en materia de extradición. Así mismo reivindicaba la vigencia del tratado de extradición de 1979, por virtud de la ley 68 de 1986.

En junio, la Corte contesta: La ley 68 no había revivido el tratado de extradición, toda vez que no había habido el necesario canje de instrumentos de ratificación, pero además el Consejo de Estado se estaba saliendo de su órbita de competencia constitucional, al pretender fijar la competencia a la Sala Penal del máximo órgano jurisdiccional¹⁰. Las contradicciones ya no solo eran con el Ejecutivo, sino también en el seno del poder judicial. El 25 de junio de 1987 la Corte Suprema de Justicia declaraba inconstitucional la ley 68 de 1986 y por tanto inaplicable el tratado de extradición de 1979, al considerar que el Presidente de la república, al sancionar la ley 68, no revivió el tratado, toda vez que se requería darle nuevo trámite al proyecto de ley ante el congreso¹¹.

3.- Balance de 1987: Una guerra no deseada.

El saldo de esta confrontación, en medio de las amenazas, el temor, la corrupción, y aún los avances jurisprudenciales, es que el poder judicial no estaba dispuesto a asumir solo los costos de una guerra que ningún sector dirigente parece en serio desear. Al menos este es el planteamiento implícito en el fallo de junio 3 de 1987, de la Sala Penal de la Corte, el cual consideramos importante reproducir en algunos de sus apartes, no obstante su extensión.

El mandato del Dr. Belisario Betancur Cuartas, conviene advertirlo, asumió una posición eminente e inexplicablemente contradictoria y dubitativa. Apoyándose en principios filosóficos afirmó públicamente

¹⁰Concepto de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, junio 3/87. *Jurisprudencia y Doctrina*, Bogotá Vol. XVI, No. 187, pág. 649 y ss.

¹¹Fallo Corte Suprema de Justicia, en *Rev. Jurisprudencia y Doctrina*, Bogotá, agosto 1987, vol. XVI, No. 188, pág. 833 a 847.

la imposibilidad en que estaba de acceder a la extradición de nacionales pero, y aquí una notoria inconsecuencia, no denunció el tratado, ni oficialmente llegó a comunicar a la Embajada de los Estados Unidos de América esta convicción, ni daba pausa ni menos interrumpía el trámite de las extradiciones, al menos en su afán de promover y obtener la intervención de la Sala de Casación Penal de la Corte. Su única celeridad y concepción clara del asunto era recibir las peticiones pertinentes, con miras a conocer el concepto de la Corte, la cual procuró siempre el máximo respeto de los derechos de los solicitados en extradición. Este Gobierno, debe insistirse, se mostró espléndido en recargar de solicitudes a la Sala de Casación Penal de la Corte, pero totalmente omisivo e indiferente en su resolución, hasta que sucesos sobradamente conocidos, relacionados con el execrable asesinato del Ministro de Justicia, Dr. Rodrigo Lara Bonilla, impusieron un cambio de criterio ('Basta ya...') y se concedieron, a cuentagotas, varias extradiciones. Por un tiempo se mantuvo esta tónica, aunque siempre fue visible el contraste entre el infatigable afán por dar trámite a los requerimientos de los Estados Unidos de América y la parca actividad por resolver de fondo y oportunamente cada una de las solicitudes. Por eso, al finalizar el periodo presidencial 1982-1986, quedaron congeladas numerosas peticiones, pendientes tan solo de la decisión del ejecutivo, para el cual nada parecería decir la prolongada privación de libertad ni las múltiples órdenes de captura impartidas contra numerosos colombianos, quienes se veían imposibilitados para interponer los finales recursos administrativos pertinentes.

Con la llegada del nuevo Gobierno poco varió esta situación. También su nota destacable, en estos trajines extraditorios, ha sido más bien la de obtener conceptos que la de resolverlos, negativa o positivamente, no obstante la exteriorización de una política sobre el particular y advertirse el derecho fundamental que tiene toda persona de saber si merece o no continuar privada de libertad, por orden del Gobierno, si debe o no pesar sobre ella indefinidamente una orden de apresamiento. Esto ha llevado a que se promuevan constantes y fallidos habeas corpus, dando ocasión a que injustamente se ejerza contra los jueces municipales, que nada pueden hacer al respecto, una denunciada presión. Nuevamente el Ejecutivo expone a la Rama Jurisdiccional a retaliaciones que solo se causan en su falta de coherencia en este delicado problema nacional ¹².

4.- La captura de Jorge Luis Ochoa y la extradición.

En julio de 1987 todo parecía indicar que el tema de la extradición estaba sepultado. Sin embargo la accidental captura de Jorge Luis Ochoa el 21 de noviembre de 1987; la solicitud de su extradición que hiciera la administración Reagan al gobierno colombiano; la expedi-

¹²Concepto de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, junio 3/87, *Jurisprudencia y Doctrina*, Bogotá, Vol. XVI, No. 187, pág. 647 a 648.

ción por este último de un auto de detención con fines de extradición contra Ochoa el 23 de noviembre de 1987; la liberación de Ochoa el 30 de diciembre; las órdenes de captura con fines de extradición proferidos el 5 de enero de 1989 por la administración Barco contra Pablo Escobar Gaviria, los tres hermanos Ochoa y Gonzalo Rodríguez Gacha; así como la demanda de ilegalidad y la solicitud de suspensión provisional de estos últimos actos por parte de Escobar Gaviria ante el Consejo de Estado el 27 de enero de 1988, pusieron nuevamente sobre el tapete la extradición.

Las presiones estadounidenses, a raíz de la liberación de Ochoa, aumentaron vertiginosamente. Las represalias económicas no se hicieron esperar: las exportaciones legales de flores, café y banano entre otras, recibieron el trato de comercio ilícito. Finales de enero y principios de febrero de 1988 estarían signados por la retención por parte de Estados Unidos, por haber encontrado en sus bodegas droga, de un buque bananero y un avión de Avianca, respecto del cual la administración Reagan exigió el pago de una multa de 660 millones de pesos para su devolución.

La acción de nulidad del acto administrativo que ordenó su captura, impetrada ante el Consejo de Estado por Pablo Escobar Gaviria, volvía a colocar nuevamente a la rama jurisdiccional en el centro del problema de la extradición, pero esta vez era el Consejo de Estado quien debía responder.

El 23 de marzo de 1988, el Consejo de Estado decreta la suspensión provisional en prevención del auto de detención proferido por el Ministro de Justicia contra Escobar Gaviria el 5 de enero¹³. La decisión judicial se basaba en que el Consejo de Estado consideraba que las declaratorias de inconstitucionalidad de las leyes 27 de 1980 y 68 de 1986 aprobatorias del tratado de extradición de 1979, por parte de la Corte Suprema de Justicia, dejaron sin instrumentos legales para extraditar. Y si bien el tratado de extradición suscrito entre Colombia y Estados Unidos en 1979, tenía vida jurídica en el ámbito internacional, no existían los instrumentos legales para darle aplicación.

El gobierno, a través del ministro de Justicia, Low Murtra, interpuso el 11 de abril de 1988 el recurso de súplica contra la decisión del Consejo de Estado y solicitó revivir la orden de captura contra Escobar. Varios fueron los argumentos esgrimidos por el ejecutivo. Pero talvez el más importante e interesante resultaba el de recurrir a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre la extradición, y según la cual al haber sido declaradas inconstitucionales las leyes 27 de 1980 y 68 de

¹³Auto de marzo 23 de 1988, consejero ponente Samuel Buitrago, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; publicado en la revista *Jurisprudencia y Doctrina*, de junio de 1988, tomo XVII, No. 198, p.459 a 472.

1986, habían recobrado vigencia el tratado de extradición firmado con Estados Unidos en 1888 así como la Convención de Montevideo sobre extradición de 1933¹⁴.

El 10 de mayo el Consejo de Estado decidía el recurso de súplica del Ministro Low Murtra, confirmando la decisión tomada el 23 de marzo. El Consejero de Estado ponente del respectivo auto afirmaba que, por expresa norma (art. 21, numeral 3) del tratado de extradición de 1979, se derogaban el tratado de 1888 y su convención adicional de 1940, y que la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes 27/80 y 68/86 no revivían estos dos últimos instrumentos. Así mismo, que la Convención de Montevideo no era aplicable¹⁵.

La decisión del Consejo de Estado era presentada por el gobierno y los medios de comunicación como un enfrentamiento jurisprudencial, en torno a la extradición, entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. El Tiempo titulaba la noticia "la Corte o el Consejo" Quién tiene la razón?"¹⁶. El gobierno por su lado expedía un comunicado a la opinión pública donde expresaba no compartir el fallo del Consejo pero acatarlo, y concluía que esto no amilanaba la decisión de luchar "contra el terrible flagelo de la droga"¹⁷.

El 13 de junio de 1988 en una improvisada rueda de prensa el presidente Barco declaraba que Colombia se había quedado sin tratado de extradición¹⁸. El enfrentamiento entre las dos Corporaciones judiciales parecía ser mas un montaje propagandístico que otra cosa. Días antes del segundo pronunciamiento del Consejo de Estado, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Bonivento, había dado unas declaraciones poniendo en duda la voluntad política del gobierno para manejar el problema del narcotráfico¹⁹.

¹⁴El ministro Low Murtra, en su recurso de súplica, hacía referencia a las providencias de la Corte Suprema de Justicia de febrero 17 de 1987 (ver nota No.9) y de enero 22 de 1988 (Rev. *Jurisprudencia y Doctrina*, tomo XVII, No. 195, mayo 88) según las cuales el gobierno para extraditar tendría los recursos del tratado de extradición firmado con Estados Unidos en 1888 y su convención adicional de 1940, esta última probada por ley 8a. de 1943, o de la Convención de Montevideo sobre extradición de 1933, aprobada por Ley 74 de 1935, y de acuerdo con los artículos 647 y siguientes del Código de Procecimiento Penal.

¹⁵La razón de esa inaplicabilidad de la Convención de Montevideo, reside, según el Consejo de Estado, en que en su art. 21, se prevé no aplicación de la convención entre Estados que hayan suscrito acuerdos bilaterales en la materia (auto de mayo 10 de 1988, consejero ponente S. Rodríguez Rodríguez, Sala de lo Contencioso del Consejo de Estado, publicado en revista *Jurisprudencia y Doctrina*, julio de 1988, tomo XVII, No. 199, p.591-592).

¹⁶*El Tiempo*, mayo 14 de 1988, pág. 6B.

¹⁷Texto del comunicado del gobierno publicado en *El Tiempo*, mayo 11 de 1988, pág. 12A.

¹⁸*El Tiempo*, junio 18 de 1988, pág. 13A.

¹⁹*El Espectador*, marzo 25/88, p.5, sec. Bogotá.

A raíz del episodio de la suspensión del auto de captura contra Escobar Gaviria, el Consejo de Estado refrendaba lo que en 1987 había sentado la Corte Suprema de Justicia: el cuestionamiento a la existencia de voluntad política por parte del ejecutivo en la lucha antinarcótica y la decisión de no ser, la rama jurisdiccional, el chivo expiatorio de una guerra no deseada cuyo costo político debe ser asumido por el Estado²⁰

En ese sentido resultan muy ilustrativos los considerandos de los autos del 23 de marzo y 10 de mayo del Consejo de Estado citados en notas anteriores.

²⁰*El Espectador*, marzo 25/88, p.5, sec. Bogotá.

VIOLENCIA, POLITICA Y JUSTICIA

... de la violencia política y la justicia en Colombia...

... de la violencia política y la justicia en Colombia...

... de la violencia política y la justicia en Colombia...

LA ACTIVIDAD DE LA JUSTICIA

La justicia colombiana, y especialmente la penal, se debate entre la congestión de trabajo y la morosidad en la tramitación de los procesos. Sin duda alguna ello influye para que el gran conjunto de la población colombiana no vea en el sistema judicial la solución eficaz y pronta de los conflictos, con lo cual los jueces han venido perdiendo credibilidad. Sin embargo, es importante anotar que el tema de la ineficacia, lentitud e incapacidad de la justicia, ha tenido un manejo político. Ha sido utilizado para ambientar reformas constitucionales y legales (incluidas especialmente las de corte represivo), así como para deslegitimar las reivindicaciones de los jueces y las posturas disidentes de la Corte, y aun para justificar la existencia de prácticas ilegales, y muy especialmente la actividad paramilitar.

1.- Congestión y morosidad de la justicia

El problema de la congestión y la morosidad de la justicia no es un fenómeno nuevo en Colombia. El ministro de justicia de 1962, Dr. Laverde Aponte, hablaba ya de la *ineficiencia casi absoluta* de la justicia penal pues mientras *disminuyen los enjuiciamientos bajan las condenas, crecen las prescripciones*¹. En 1979, el entonces Ministro de Justicia, Dr. Hugo Escobar Sierra, hablaba en su memoria al Congreso Nacional de la *desproporcionada y dramática congestión judicial*². Así mismo, la Comisión Asesora para la Reforma Integral de la Justicia Penal, en su informe al Ministerio de Justicia en 1984, radicaba en la congestión y la falta de celeridad los factores centrales de la crisis de la justicia³. El viceministro de justicia, Dr. Temistocles Ortega, señalaba en 1988 a la congestión judicial y a *la demora y erradicación tardía* de los expedientes penales como uno de los aspectos centrales de la crisis judicial⁴.

¹ Apartes de la memoria al Congreso de 1962 del Ministerio de Justicia, citado en *Reforma a la justicia en Colombia*, Instituto SER de Investigación, Bogotá, 1987, Fescol, pág. 61.

² *Seguridad y justicia*, Ministerio de Justicia, Bogotá, 1979, Imprenta Nacional, pág. 39.

³ Primer informe de la Comisión Asesora para la Reforma Integral de la Justicia Penal, reproducido en rev. *Nuevo Foro Penal*, Medellín, 1984, Nos. 25 y 26.

⁴ *La acción del gobierno en la lucha contra la Impunidad* Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, Bogotá, septiembre de 1988, ponencia del viceministro de justicia al 1er Foro sobre la lucha contra la impunidad celebrado en Bogotá en septiembre de 1988.

Cuadro N° XVII-1: Justicia civil. Casos pendientes al terminar el año 1972 - 1984

Año	Procesos pendientes al terminar el año
1972	802.676
1973	856.131
1974	905.809
1975	964.686
1976	1.016.650
1977	1.073.613
1978	1.143.916
1979	1.175.536
1980	1.255.612
1981	1.335.499
1982	1.395.838
1983	1.503.047
1984	1.595.963

Fuente: "La acción del gobierno en la lucha contra la impunidad". Vice - Ministro de Justicia Dr. Temistedes Ortega, Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, Bogotá, septiembre de 1988. Anexo 1

Cuadro N° XVII-2: Justicia civil.- Proyección de procesos pendientes al terminar el año: 1985 - 2000

Año	Procesos pendientes al terminar el año
1985	1.619.902
1986	1.644.201
1987	1.668.864
1988	1.693.897
1989	1.719.305
1990	1.745.095
1991	1.771.271
1992	1.797.840
1993	1.824.808
1994	1.852.180
1995	1.879.963
1996	1.908.162
1997	1.936.785
1998	1.965.837
1999	1.995.324
2000	2.025.254

Fuente: la misma del Cuadro N° XVII-1

Según el Instituto Ser de Investigación, para el 31 de diciembre de 1968 existía un total de 1.455.750 negocios civiles y penales sin resolver

La actividad de la justicia

en los despachos judiciales⁵. Para 1969 la cifra debía aumentar en 519.050 negocios mas. Los solos negocios civiles habían superado esa cifra de los 1.455.750 expedientes en 1983 (ver Cuadro N° XVII-1) y según el DANE, los procesos civiles pendientes al terminar al año 2.000 serían del orden de los 2.025.254 expedientes (ver Cuadro N° XVII-2). En materia penal la situación es igualmente crítica; en 1983 existían al terminar el año 1.321.437 procesos penales pendientes. Si bien desde 1984 se ha registrado una discriminación en la congestión de la justicia⁶, debida a las múltiples medidas judiciales que han sido expedidas, se calculan en 1.759.960 los procesos pendientes al finalizar el año 2.000 Según el DANE y el Ministerio de Justicia al terminar el año 1988 existirían acumulados 3.131.541 negocios civiles y penales, y en el año 2.000 la cifra llegaría a los 3.785.214 expedientes (ver cuadro XVII-3, XVII-4 y XVII-5).

Cuadro N° XVII-3: Justicia penal. Procesos pendientes al terminar el año. 1972 - 1980

Año	Procesos pendientes al terminar el año
1972	804.806
1973	862.118
1974	906.376
1975	963.868
1976	1.016.588
1977	1.073.613
1978	1.143.916
1979	1.175.536
1980	1.256.672

Fuente: "La acción del gobierno..." op. cit. Anexo 3.

Cuadro N° XVII-4: Justicia penal - Proyección procesos pendientes al terminar el año. 1981 - 2000

Año	Procesos pendientes al terminar el año
1981	1.277.629
1982	1.299.348
1983	1.321.437
1984	1.343.902
1985	1.366.748
1986	1.389.983
1987	1.413.612
1988	1.437.644

⁵Instituto Ser de Investigación, *La Reforma de la justicia en Colombia*, Fescol, Bogotá 1987, pág.62.

⁶*La acción del gobierno...*, op.cit. pág. 15 y 16.

1989	1.462.084
1990	1.486.939
1991	1.512.217
1992	1.537.925
1993	1.564.070
1994	1.590.659
1995	1.617.700
1996	1.645.201
1997	1.673.169
1998	1.701.613
1999	1.730.541
2000	1.759.960

Fuente: "La acción del gobierno..." op. cit. Anexo 4.

La situación de acumulación de trabajo de la justicia penal es crítica: de los 294.800 procesos que ingresaron en 1982 a los despachos judiciales, solo 71.400 salieron en forma definitiva, lo que significa que el 75.8% de los procesos quedó retenido. Sin embargo esta cifra significó un avance frente a los años anteriores, en que el porcentaje de procesos retenidos llegaba a cifras del 86% (ver Cuadro N° XVII-6).

Cuadro N° XVII-5: Juzgado civil y penal - Proyección procesos pendientes al terminar el año

Año	Procesos pendientes al terminar el año
1988	3.131.541
1989	3.181.389
1990	3.232.034
1991	3.283.489
1992	3.335.766
1993	3.388.878
1994	3.442.839
1995	3.497.663
1996	3.553.363
1997	3.609.954
1998	3.667.450
1999	3.725.865
2000	3.785.214

Fuente: "La acción del gobierno..." op. cit. Anexo 5.

Esta acumulación gradual de procesos ha llevado a que al iniciar el año de 1982 ya hubiera un total de 1.349.000 expedientes represados, según el Instituto SER de Investigación, los que solo se podrían evacuar si se triplicara el número de jueces y luego de un lapso de 10 años de labores. Al finalizar 1988, 1.437.644 procesos penales quedaron pendientes y para evacuarlos los 2949 despachos judiciales con competencia

La actividad de la justicia

penal ⁷existentes en ese entonces necesitarían alrededor de 25 años de trabajo⁸.

Cuadro N° XVII-6: Movimiento del sistema judicial penal (en miles)

Año	Sumarios iniciados	Sumarios que quedan al final del año	Porcentaje de Retención (%)
1972	198,4	156,7	79
1973	229,6	193,4	84
1974	264,2	224,8	85
1975	269,1	223,7	83
1976	278,6	224,6	81
1978	249,1	188,3	76
1979	270,2	206,6	76
1980	296,8	237,5	80

Fuente: Instituto SER de Investigaciones, *Reforma de la Justicia*, Bogotá, 1987, Fescol, página 151.

Esta situación se refleja en la gran cantidad de cesaciones de procedimiento, por prescripción de la acción penal. Estas, entre 1973 y 1979, llegaron a constituir alrededor del 60% de todas las cesaciones (ver cuadro XVII-7). Para el año de 1979 las cesaciones de procedimiento sumaban 31.867, o sea 2.3 veces el número de sentencias proferidas ese mismo año (13.830 sentencias). En 1988, los juzgados superiores y penales del circuito de Bogotá enviaron a las unidades de indagación preliminar, pertenecientes al cuerpo técnico de Policía Judicial, 107.000 expedientes penales que se hallaban archivados por distintas causales legales. De estos, las unidades de indagación preliminar revisaron 26.000 expedientes, encontrando 6.000 prescritos⁹. Al finalizar 1988, se habían revisado 35.000 expedientes penales y detectado 11.000 causas prescritas¹⁰.

A lo anterior se suma el hecho de que un alto porcentaje de los procesos penales son iniciados y tramitados por los juzgados municipales, que son los despachos judiciales con mayores fallas, menos recursos y cuyos jueces presentan graves deficiencias de "productividad" (Ver cuadros No.XVII-8, XVII-9, XVII-10 y XVII-11). La expedición del Nuevo Código de Procedimiento Penal (decreto 050) en 1987, aunque se planteó dentro del marco de las reformas propuestas para descongestionar la

⁷Se cuentan en la cifra de los 2.949 despachos penales, a los juzgados promiscuos del circuito, promiscuos municipales y territoriales.

⁸*El Mundo*, agosto 6 de 1987, pág. 9.

⁹*La impunidad y las formas de combatirla*, Dr. Carlos Eduardo Lozano To-var, Bogotá septiembre de 1988, Imprenta Nacional.

¹⁰*El Espectador*, enero 28 de 1989, pág. 1A-9A.

justicia penal¹¹, o por lo menos hacia el futuro, ha resultado en contra-
 vía. El volumen de casos que por competencia deben conocer los juzga-
 dos penales municipales aumentó sustancialmente, agravándose
 crónicamente su situación de congestión, mientras que los juzgados su-
 periores han visto disminuida su carga a tal punto que en julio de 1
 el entonces vicepresidente de la Corte Suprema de Justicia, magistrado
 Duque Pérez, afirmaba: *me atrevo a pensar que los jueces superiores
 están vagando* ¹².

**Cuadro N° XVII-7: Total y participación porcentual de cesaciones de
 procedimientos según causas: 1973-1979 (total y porcentaje de personas
 procesadas)**

Años ^a	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Total^b	27.512	28.846	33.175	39.820	41.650	50.517	51.309
%	100	100	100	100	100	100	100
No existe el hecho	1.031	862	1.132	1.480	1.165	1.541	1.427
%	3.7	2.9	3.4	3.7	2.8	3.1	2.8
Inocencia del procesado	248	266	408	671	599	680	656
%	0.9	0.9	1.2	1.7	1.4	1.3	1.3
Inexistencia del delito	6.201	5.979	6.618	8.560	7.920	8.596	8.709
%	22.6	19.1	20.0	21.5	19.1	17.0	16.9
Extinc. de la acción	3.637	4.204	5.580	6.721	6.881	8.966	8.650
%	13.2	14.1	16.8	16.9	16.5	17.8	16.8
Prescripción	16.395	18.815	19.437	22.388	25.805	30.734	31.867
%	59.6	63.0	58.6	56.2	60.2	60.8	62.2

a Para 1972 y 1980 no se dispone de información sobre causas.

b Incluye también cesaciones de procedimiento durante la etapa de juicio.

¹¹Tanto en el informe de la Comisión Asesora para la reforma integral de la Justicia Penal (rev. *Nuevo Foro Penal*, No.25 y 26 de 1984) como en la presentación del Nuevo Código de procedimiento Penal que hiciera el Ministerio de Justicia (*Proyecto de Código de Procedimiento Penal*, Ministerio de Justicia, Imprenta Nacional, 1986).

¹²*El Tiempo*, julio 8 de 1988, pág. 8A.

Fuente: Departamento Nacional de Estadística -DANE-, "Boletín mensual de estadística", Bogotá, marzo de 1983, No. 380, pág. 53

Cuadro N° XVII-8: Promedio de casos que corresponde a cada juez

Juzgados	Jueces	1971		Jueces	1974	
		Casos	Prome.		Casos	Prome.
Superiores	140	101.2	720	143	98.7	690
Circuito	333	123.7	370	349	159.4	460
Municipales	1109	532.25	480	1216	614.6	510
Totales	1582	757.4	480	1708	872.7	510

Juzgados	Jueces	1976		Jueces	1980	
		Casos	Prome.		Casos	Prome.
Superiores	143	132.3	930	177	148.7	840
Circuito	349	240.6	690	392	265.0	676
Municipales	1216	842.7	690	1384	933.7	675
Totales	1708	1215.6	710	1953	1347.4	690

Juzgados	Jueces	1982	
		Casos	Prome.
Superiores	178	156.3	878
Circuito	395	308.1	780
Municipales	1390	933.4	672
Totales	1963	1397.8	712

(*) Únicamente la columna de casos se presenta en miles

Fuente: Instituto Ser de Investigaciones *Reforma de la Justicia en Colombia*, Bogotá, octubre de 1987, pág. 67.

La morosidad en los trámites judiciales es común a todos los procedimientos. Según un estudio realizado por Jesús Muñoz, la duración real del proceso penal ordinario (Código de Procedimiento Penal de 1971) es de 836 días, o sea 202,9% más que su duración legal¹³. Según el Instituto Ser de Investigación, un proceso laboral ordinario demora 3,5 años, un proceso civil ordinario ante juez del circuito 2,5 años y un proceso civil ordinario ante juez municipal 2,0 años. *Todos estos términos son muy superiores a los previstos en los respectivos códigos de proce-*

¹³Jesús Antonio MUÑOZ, "La duración real del proceso penal", en rev. *Derecho Penal y Criminología*, Bogotá, 1981, U. Externado de Colombia, Vol IV, No. 15, pág. 219.

dimiento como máximos posibles concluyó el Instituto Ser en esa oportunidad¹⁴.

Cuadro N° XVII-9: Sumarios iniciales según organismos jurisdiccionales . Total en miles y porcentaje .

Año	Juzgados de circuito		Juzgados municipales		Juzgados de instrucción		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1972	8.1	4.1	179.1	90.9	9.9	5.0	197.1	100
1973	9.2	4.0	104.1	89.4	15.1	6.6	228.4	100
1974	12.4	4.7	227.4	86.5	23.2	8.8	263.0	100
1975	12.5	4.7	224.0	83.8	30.9	11.5	267.4	100
1976	14.0	5.0	224.5	81.1	38.4	13.4	276.9	100
1977	14.0	5.3	207.2	79.0	41.2	15.7	262.4	100
1978	12.9	5.2	189.8	76.9	44.3	17.9	247.0	100
1979	13.2	4.9	200.9	75.0	54.0	20.1	268.0	100
1980	14.5	4.9	215.5	73.2	64.6	21.1	294.6	100

Fuente: Instituto SER de Investigación, *Justicia Penal*, Bogotá, Fescol, página 39.

Cuadro N° XVII-10: Autos de archivo y prescripción

Año	Porcentaje del total de autos proferidos por el juez
1976	61%
1977	63%
1978	66%
1979	67%
1980	72%

Fuente: Instituto SER de Investigaciones, *Justicia Penal*, Bogotá, 1983, Fescol, pág. 47

Un gran porcentaje de las providencias proferidas por los jueces son, por tanto, autos ordenando el archivo o declarando la prescripción de la acción penal (ver Cuadro N° XVII-10). Por contraste, los procesos que terminan con sentencia (absolutoria o condenatoria) frente al conjunto de sumarios iniciados ocupan una ínfima proporción: 5.1% para 1979; 4,6% para 1980; 4,7% para 1981; 4,4% para 1982; 5,3% para 1983; 8,8% para 1984; 4,8% para 1985 y 5,5 para 1986 (ver Cuadro N° XVII-12).

¹⁴Instituto SER de Investigación, *Reforma de la Justicia en Colombia*, Bogotá, 1987, Fescol, pág. 74.

Cuadro N° XVII-11: Total delitos en la iniciación del sumario-Por organismos jurisdiccionales: 1984 - 1988

	1984	1985	1986	1987	1988*
Total Nacional	247.174	435.835	413.457	334.022	124.713
Tribunal Superior	212	272	262	257	139
J. Penal Superior	850	1.121	1.269	634	1
J. Instrucción Criminal	38.349	42.278	48.911	43.267	18.363
J Penal del Circuito	6.782	7.488	8.694	5.499	52
J. Promiscuo del Circuito	727	638	605	396	2
J. Especializado	-----	165	595	3.878	3.417
J. Penal Municipal	148.585	297.476	269.236	209.163	75.135
J. Promiscuo Municipal	50.715	85.017	82.683	69.923	27.183
J. Territorial	954	1.380	1.202	1.005	421

* Hasta el primer semestre

Fuente: Departamento Administrativo de Estadística DANE, *Boletín mensual de estadística*, No. 425, agosto de 1988, y listados de estadísticas de la DIES - DANE.

Sin embargo, esta situación de congestión y morosidad no es exclusiva de la justicia penal y civil. En materia de justicia administrativa en 1986 cursaban en la sección 3a. del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca alrededor de 2.900 procesos, los que exigían realizar 4.000 diligencias, y para evacuarlos solo existían 3 magistrados¹⁵. En mayo de 1988, había más de trescientos expedientes en el Tribunal Contencioso Administrativo de Santander, sin poder darles solución por acumulación de trabajo¹⁶.

¹⁵El Mundo, agosto 6 de 1987, pág. 9A.

¹⁶El Tiempo, mayo 21 de 1988, pág. 9.

Cuadro N° XVII-12: Resumen comparativo de aspectos de la administración de justicia penal 1972 - 1987

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Delitos	201.888	233.101	269.425	274.764	284.418	270.852	255.258	276.925
Sumarios iniciados	198.386	229.586	264.222	269.121	278.551	264.508	249.069	270.191
Total sindicados	239.388	278.315	313.774	318.257	330.700	313.295	295.054	318.590
Sindicados conocidos	161.521	132.009	147.022	151.530	158.078	136.393	121.164	126.641
Sindicados aprehendidos	117.276	86.132	97.201	90.781	90.486	79.900	68.992	69.602
Cesación de procedimiento	33.905	27.512	29.846	33.175	39.820	41.650	50.517	51.309
Archivo (473 cpp)	-----	10.992	11.189	12.489	18.711	18.255	21.466	28.106
Sobreseimiento temporal	6.576	8.467	8.387	8.712	13.145	12.542	13.691	14.797
Sobreseimiento definitivo	7.766	7.685	6.755	7.054	9.927	9.215	8.889	9.990
Llamamiento a juicio	11.379	11.073	9.467	9.769	14.434	13.896	13.728	14.583
Sentencias condenatorias	6.850	7.853	9.752	12.034	11.202	11.495	11.771	11.830

**Cuadro Nº XVII-12 (Cont.) : Resumen comparativo de aspectos de la administración de justicia penal
1972 - 1987**

Sentencias absolutorias	1.310	1.340	1.698	1.930	1.908	1.753	1.927	1.964
Subtotal sentencias	8.160	9.193	11.450	13.964	13.610	13.248	13.698	13.830
Total Despachos Judiciales Penales	2.091	2.113	2.212	2.280	2.311	2.341	2.385	2.559
Delitos	1980 304.964	1981 296.705	1982 312.172	1983 333.567	1984 247.174	1985 435.835	1986 413.457	1987 341.538
Sumarios Iniciados	296.817	289.970	304.389	325.389	240.615	425.232	403.607	334.022
Total sindicados	348.107	338.745	356.287	379.696	281.217	485.191	461.920	390.706
Sindicados conocidos	140.275	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Sindicados Aprehendidos	75.545	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Cesación de procedimiento	98.455	117.384	81.094	2.832	75.984	70.415	67.853	90.960
Archivo (473 cpp)	-----	35.182	74.492	81.001	73.685	73.135	89.902	78.760
Sobreseimiento temporal	14.184	17.074	17.100	18.811	23.132	21.815	19.593	16.292

**Cuadro Nº XVII-12 (Cont.): Resumen comparativo de aspectos de la administración de justicia penal
1972 - 1987**

Sobresimiento definitivo	10.145	11.216	9.698	12.359	13.852	11.747	11.061	9.002
Llamamiento a juicio	13.294	13.246	13.245	18.811	18.778	16.459	16.182	20.339
Sentencias condenatorias	11.912	11.711	11.754	15.050	18.250	7.300	18.914	24.230
Sentencias absolutorias	1.830	2.153	1.863	2.317	3.096	3.117	3.641	4.903
Subtotal sentencias	13.742	13.864	13.617	17.367	21.351	20.417	22.555	29.133
Total Despachos Judiciales Penales	2.559	2.559	2.714	2.714	-----	-----	-----	2.949

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE Boletín mensual de estadística No. 380, marzo de 1983, Colombia Estadística 86, Bogotá, 1987, Boletín mensual de estadística, No. 425, agosto de 1988, Colombia Estadística 88, Bogotá, 1989

Cuadro N° XVII-13: Distribución de los juicios laborales individuales por organismos judiciales: 1973-1984

Años	Total juicios laborales individuales		Distribución de los juicios por organismos judiciales					
	No.	%	Juzgados laborales de circuito	Juzgados civiles de circuito	Juzgados promiscuos de circuito	Juzgados municipales	Juzgados civiles municipales	Juzgados promiscuos municipales
1973	11.644	100.0	11.243	253	71	66	11	0.1
1974	12.016	100.0	11.592	328	61	32	3	0.3
1975	11.565	100.0	11.000	393	130	29	13	0.1
1976	12.760	100.0	12.215	416	98	26	5	0.0
1977	13.190	100.0	12.635	386	131	28	10	0.1
1978	15.250	100.0	14.582	469	152	34	13	0.1
1979	15.533	100.0	14.905	399	177	31	21	0.1
1980	17.538	100.0	16.796	595	122	18	7	0.0
1981	17.979	100.0	17.208	493	136	136	6	0.0
1982	16.702	100.0	16.228	399	70	3	2	0.0
1983	16.348	100.0	15.653	525	168	2	--	--
1984	17.866	100.0	17.241	406	136	61	22	0.1

Nota: Se incluyen en este cuadro juzgados civiles debido a que ante ellos se tramitan procesos laborales cuando no hay en el lugar juzgados laborales.

Fuente: DANE - Boletín mensual de estadística, abril de 1987, No. 409, página 201.

En materia de justicia laboral, la situación, aunque menos crónica que en el sector penal y civil, es igualmente preocupante. Según el DANE, existe una gran *desproporcionalidad entre el volumen creciente de los juicios laborales individuales que se ventilan en el país y el reducido número de despachos judiciales*¹. Mas del 90% de los procesos laborales individuales son tramitados por los juzgados laborales del circuito, correspondiéndole a cada uno un promedio de 120 a 150 negocios (ver Cuadro N° XVII-13). La tramitación de un proceso laboral individual pasa de un promedio de 12.9 meses en 1973 a 18.9 meses en 1984², aunque el Instituto Ser de Investigación sostiene que un proceso laboral ordinario tiene una duración de 3 años y medio, superando ampliamente los términos previstos en el Código Sustantivo del Trabajo³.

Cuadro N° XVII-14: Proporción de denuncias de los diez primeros delitos según frecuencia en once ciudades principales y áreas metropolitanas.

Delitos	Total	Denunciados (%)	No denunciados (%)
A. Total delitos	4.689	20.9	79.1
B. Total 10 delitos más Frecuentes :	4.309	19.4	80.6
1. Hurto con violación de domicilio	969	25.4	74.6
2. Atraco	878	18.2	81.8
3. Raponazo	705	8.4	91.6
4. Hurto Simple	664	20.3	79.7
5. Otras clases de hurto	452	17.5	82.5
6. Hurto con violencia	341	19.4	80.6
7. Estafa	100	22.0	78.0
8. Inasistencia Alimentaria	87	36.8	63.2
9. Lesiones Personales	73	42.5	57.5
10. Hurto con escalamiento	40	17.5	82.5
C. Resto de delitos	300	14.7	85.3

Fuente: DANE, *Boletín mensual de estadística*, Bogotá, mayo de 1987, No. 410, página 206.

¹ *Boletín de Estadística*, DANE, No. 409, abril de 1987, "Informe Especial: Conflictos Laborales Individuales y Crecimiento Económico", pág. 201-202.

² *Ibid.* pág. 202.

³ *Reforma a la Justicia*, op.cit., pág. 74. Es importante reseñar que en la duración promedio de los conflictos laborales individuales que hace el DANE, considera bajo un solo rubro a todos los distintos procedimientos laborales existentes, así como aquellos que han concluido con desistimiento o conciliación. De ahí la diferencia de cifras entre el DANE y el Instituto Ser de Investigación.

2.- Justicia y criminalidad real.

La precaria actividad de la justicia se percibe más gravemente aún si, además de las anteriores consideraciones, se tiene en cuenta que la criminalidad real es cuatro a cinco veces superior a la registrada estadísticamente.

Según las estadísticas de la Policía Nacional en 1984 se registraron 209.581 delitos; en 1985, 195.659 delitos, y en 1986, 204.678. Sin embargo, y de acuerdo con un estudio del DANE, estas cifras solo corresponderían al 20% de la criminalidad real, con lo que esta última había oscilado durante este período alrededor de la cifra de un millón de delitos anualmente.

Según un estudio realizado por el Departamento Nacional de Estadística sobre la criminalidad real en 11 ciudades principales del país, en 1985⁴ solo un 20.9% de los delitos cometidos fueron denunciados (ver Cuadro N° XVII-14). El 85.5 % de los delitos estaban constituidos por las diferentes modalidades de hurto (ver Cuadro N° XVII-15).

Cuadro N° XVII-15: Participación de los delitos más comunes en el total de los delitos registrados

Tipo de delito	%
Hurto con violación de domicilio	20.7
Atraco	18.7
Raponazo	15.0
Hurto Simple	14.2
Otros Hurtos	9.6
Hurto con violencia	7.3
Subtotal	85.5
Resto de Delitos	14.5
Total	100.0

Fuente: Ibid. página 202.

Las razones más frecuentemente aducidas por los encuestados para no haber denunciado los delitos fueron: la falta de pruebas (37.5%), la inoperancia de la justicia (23.2%) y los trámites complicados (13.3%). Estas tres razones constituyeron el 63.8% de las razones alegadas para no denunciar los delitos (ver Cuadro N° XVII-16).

⁴División de Estudios Sociales, DANE, "Delitos y población afectada por la delincuencia en 11 ciudades y áreas metropolitanas, 1985, una aproximación a la criminalidad real" en *Boletín de Estadística*, Bogotá, mayo/87, No. 410.

Cuadro N° XVII-16: Distribución porcentual de los delitos no denunciados por razones de no hacerlo

Ausencia de prueba	37.5 %
Inoperancia de la justicia	23.2 %
Trámites Complicados	13.3 %
No conoce los trámites	6.3 %
Temor a represalias	6.3 %
Ausencia de autoridad	6.0 %
Sin información	3.4 %
No sabía que era delito	2.5 %
Vergüenza, pudor	1.6 %

Fuente: Ibid, página 207.

Dos de las razones aducidas en una gran proporción de los casos (inoperancia de la justicia y trámites complicados) ilustran elocuentemente la pérdida de credibilidad de la justicia en el país.

3.- El manejo político.

Al margen de la objetividad de los anteriores datos, existe un factor que concurre en la creación de la imagen de la justicia como principal fuente de impunidad y por tanto de inseguridad, y es el del manejo político que le han dado al asunto algunos sectores del establecimiento colombiano.

La congestión y morosidad, así como la pérdida de credibilidad de la "justicia", han sido presentados como los factores centrales de impunidad y aumento de la criminalidad. Así mismo han constituido el eje justificativo de las diferentes reformas a la justicia, y en especial a la penal, que se han impulsado.

Es evidente, ... que nuestra justicia, la que aplican jueces y magistrados, está lejos de ser rápida, pronta, eficaz y oportuna. Ello ha contribuido a generar incomprensión y desconfianza en la ciudadanía... Esta imperfecta acción de la justicia ... demanda seguridad y severo rigor para la delincuencia ⁵.

afirmó en su informe al Congreso el entonces Ministro de Justicia, Hugo Escobar Sierra, al presentar los nuevos Códigos Penal y de Procedimiento Penal, así como el Decreto 1923 de 1978, más conocido como el *Estatuto de Seguridad*. Así mismo en 1986 el ministro de Justicia, Enrique Parejo González, reivindicaba la ley 2 de 1984, pues colmaría la necesidad de "darle a la pena fuerza intimidativa" mediante procedimientos expeditos, a "corto plazo"⁶. El nuevo Código de Procedimiento

⁵Ministerio de Justicia, *Seguridad y Justicia 1978-1979*, Bogotá 1979, Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, pág. 14.

⁶Reportaje al Ministro de Justicia, *El Espectador*, junio 3 de 1986, p. 10A.

La actividad de la justicia

Penal (decreto 050) expedido en 1987, era presentado como solución al fenómeno de la congestión de la Justicia Penal⁷. Muy especialmente los procedimientos abreviados y especiales han sido presentados por los sucesivos ministros de Justicia como respuestas al fenómeno de la congestión y morosidad de la justicia. Así mismo, el juzgamiento de civiles por Tribunales Castrenses ha sido justificado por los gobiernos entre otras razones, por esta situación. Así por ejemplo, el decreto 1290 de 1965, que trasladaba el juzgamiento de civiles a Tribunales Castrenses, invocaba en sus considerandos la necesidad de *imponer una justicia severa y oportuna*. Esa misma argumentación era traída a cuenta en las memorias al Congreso del ministro de Justicia en 1979⁸. Al ser declarado inconstitucional el juzgamiento de civiles por militares, el 5 de marzo de 1987, el expresidente Lleras Restrepo lamentaba esa decisión de la Corte Suprema de Justicia, pues *uno de sus objetivos (era) que se pudiera ejercer justicia rápidamente*⁹.

En todo caso, morosidad y congestionamiento y pérdida de credibilidad de la justicia ordinaria ha servido de ambientación a las diferentes medidas autoritarias respecto de la justicia (reformas constitucionales, reforma judicial, juzgamiento de civiles por militares, etc.).

Tal vez donde ha sido más patente esa utilización política del tema de la justicia en los últimos años, es en la campaña que desde los primeros meses de 1986 tres de las más grandes cadenas radiales del país (CARACOL, RCN y TODELAR) y los dos más grandes diarios (El Tiempo y El Espectador), agenciaron en torno a la inseguridad, con patrocinio de algunos gremios económicos, como la Federación Nacional de Comerciantes -FENALCO-, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras -ANIF-, la Asociación Nacional de Industriales -ANDI-, y la Cámara de Comercio de Bogotá. Esa campaña, que se prolongó durante todo el año de 1986, tendía a ubicar como contexto el auge de la delincuencia en el país, y presentar como causa de este fenómeno la ineficiencia de la justicia y la benignidad de algunas normas (en especial del decreto 1853 de 1985) así como la falta de solidaridad de la ciudadanía con los cuerpos represivos. Según algunos analistas esta campaña estaba orientada a avalar de cierta forma las extralimitaciones de las autoridades, y contribuyó a "la justificación social de la existencia y operación de las bandas paramilitares dedicadas a sanear el ambiente social de inseguridad"¹⁰. Esta campaña contrastaba con una serie de

⁷Ministerio de justicia, *Proyecto de Código de Procedimiento Penal*, Bogotá, 1986, Imprenta Nacional, p.VI; informe de la Comisión Asesora para la Reforma Integral a la Justicia Penal, *Rev. Nuevo Foro Penal*, Medellín 1984, No. 25 y 26.

⁸*Seguridad y justicia*, op.cit. pág. 55 y ss.

⁹Carlos Lleras Restrepo, "Extradición y Narcotráfico", *Rev. Nueva Frontera*, Bogotá, marzo 9-15 de 1987, No. 623, pág. 7.

¹⁰"A propósito de la declaración del procurador general" en *rev. Colombia hoy*, Bogotá, junio-julio de 1986, No. 44, pág. 22.

declaraciones del entonces Procurador General de la Nación, Carlos Jiménez Gómez, en las que sindicaba a miembros de la policía de torturar y asesinar delincuentes comunes, y denunciaba la existencia de un plan de *eutanasia social* ¹¹.

Este problema de la poca eficiencia y aún de la ausencia de la justicia se ha retomado en el año 1987 y 1988, buscando una explicación del fenómeno de la "justicia privada". Así por ejemplo, el Instituto Ser de Investigación afirmaba en 1987 que *en verdad se viven situaciones donde las gentes han llegado a organizar una justicia privada, debido a la ausencia de justicia formal* ¹². Por su lado el General Maza Márquez, Director del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, en una intervención en un Congreso de Criminalística celebrado en Bogotá a finales de 1988, afirmaba que los "grupos de auto defensa" o de "justicia privada" *eran la reacción de ganaderos, hacendados y empresarios tradicionales que han visto rebasada su capacidad de tolerancia por el constante boleteo y expresión del "desequilibrio jurisdiccional" es decir, el hecho de que "el engranaje institucional del poder judicial ha quedado rezagado y cada vez mas, perdiendo control sobre los componentes nocivos de una organización social desequilibrada* ¹³. *Es decir que, a falta de presencia del Estado para impartir justicia, tales terratenientes la administran por su cuenta y riesgo* escribía un influyente columnista de El Tiempo ¹⁴.

Sin duda alguna la ineficiencia de la justicia y su pérdida de credibilidad tienen un papel en la generación de impunidad, pero en cuanto a la justicia privada es muy relativa esta influencia por varias razones. La deficiente presencia del Estado, cuando no su ausencia, y la precaria prestación de los servicios públicos, acarrear deslegitimación del poder público como titular del monopolio de la violencia. Además y es este quizás el aspecto más importante, los grupos organizados de "justicia privada" no parecen estar integrados por simples ciudadanos que reaccionan ante la inseguridad, sino por elementos de los cuerpos de seguridad del Estado, con patrocinio de industriales, comerciantes y latifundistas locales. Así lo han afirmado en distintas oportunidades en 1988, el Procurador General de la Nación, el Director nacional de Instrucción Criminal y el jefe del Departamento Administrativo de Seguridad ¹⁵.

¹¹ *El Tiempo*, mayo 11 de 1986, pág. 1-A y última B; *El Espectador*, julio 27/86 pág. 10-A; y *El Tiempo*, julio 29/86, pág. 3-A.

¹² Instituto Ser de Investigación, *Jueces y justicia en Colombia*, ed. CEREC-SER, Bogotá, octubre 1987, pág. 45.

¹³ *Semana*, diciembre 13-19 de 1988, No. 345, Bogotá, pág. 40 y 42.

¹⁴ D'Artagnan, "El destape de Maza", en *El Tiempo*, mayo 8 de 1988, pág. 5A.

¹⁵ Al respecto ver los capítulos VI, numeral 2.3, XIII, numeral 3 y XVIII, numeral 6.

La actividad de la justicia

Los temas de la inseguridad y de la ineficiencia de la justicia, ya no como elementos para explicar sino como argumentos para justificar la "justicia privada", han sido aducidos por altos funcionarios estatales. Es así como, a raíz de un informe de un noticiero de televisión, a finales de julio de 1987, en el cual se mostraba a integrantes de un grupo paramilitar en la vereda de Potrero-Grande en el municipio de Campoalegre, departamento del Huila, armados con fusiles G-3, Galil y FAL, y uno de los cuales afirmó *nos organizamos contra la Unión Patriótica, contra las FARC y contra otros grupos políticos*¹⁶, el entonces Ministro de Defensa Nacional, General Rafael Samudio Molina, no vaciló en salir en su defensa afirmando que eran grupos de "autodefensa" y amparados legalmente por el decreto 3398 de 1965 y la ley 48 de 1968 y que *es un principio natural, cada cual puede apelar al legítimo derecho de defensa y si las comunidades se organizan hay que mirarlo desde el punto de que lo hacen para proteger sus bienes y vidas*¹⁷. Las anteriores normas citadas por el ministro de Defensa no amparan jurídicamente a los grupos paramilitares o de justicia privada, toda vez que hacen relación a una situación diferente (movilización de la población civil por parte de las Fuerzas Armadas para la defensa nacional), y tienen su desarrollo en el reglamento de combate de contraguerrillas del ejército colombiano, EJC 3-10, aprobado por disposición 05 de abril 9 de 1969 del Comandante de las FF.MM. Sin embargo, se quiso con ellas buscar la legitimación política de la actividad paramilitar. Así mismo, algunos ministros del gabinete apoyaron las declaraciones de su colega de Defensa, e incluso llegaron a justificar la existencia de estos grupos paramilitares por la incapacidad del Estado, y en particular de la justicia, de garantizar la seguridad de los ciudadanos, tal como lo expresara el entonces ministro de Justicia, José Manuel Arias Carrizosa, en reportajes a la prensa¹⁸. El ministro de Gobierno, César Gaviria, el entonces consejero presidencial para la paz, Carlos Ossa Escobar y el procurador general de la Nación rechazaron estos argumentos justificadores de los grupos paramilitares, y este último, en un comunicado de julio 30 de 1987, afirmó que los "grupos de autodefensa" eran contrarios a la Constitución y la ley¹⁹.

Posteriormente, el 19 de abril de 1989, el gobierno Nacional por medio del Decreto de estado de sitio No. 815, suspendía el parágrafo 3 del art. 33 del decreto 3398, que facultaba a los comandos militares a amparar armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas a particulares, y aclaraba expresamente que la movilización para fines de defensa nacional prevista en este decreto solo era precedente mediante convocatoria hecha por decreto firmado por el Presidente y los ministros de gobierno y de defensa. Los considerandos del decreto 815 son claros en

¹⁶Rev. *Solidaridad*, Bogotá, agosto/87, No. 87, pág. 3.

¹⁷*El Mundo*, julio 25/87, pág. 8-A.

¹⁸*El Mundo*, julio 30/87, pág. 8-A; y *El Tiempo*, agosto 2/87, pág. 6-A.

¹⁹*El Mundo*, julio 31/87, pág. 8-A.

cuanto al objeto de la medida: "Es necesario suspender la vigencia de dichas normas, puesto que su interpretación por algunos sectores de la opinión pública contribuye a crear un ambiente de confusión que impide que se aúnen esfuerzos para alcanzar la reconciliación y afectan negativamente la capacidad de acción del Ejército, la Policía Nacional y organismos de seguridad, en la medida en que erosionan la necesaria solidaridad de todos los sectores de la Nación". Pocos días después, el 25 de mayo, la Corte Suprema de Justicia declaraba inconstitucional el mencionado párrafo 3 del art. 33 y afirmaba que los existentes grupos de autodefensas no tenían respaldo legal y que se trataba de meras iniciativas privadas y no el resultado de una convocatoria gubernamental. Si bien, la jurisprudencia de la Corte constituía un avance, el mismo fallo declaró constitucionales otras normas del mencionado Estatuto, entre ellas los arts. 10 y 25, que facultan al gobierno para movilizar a la población civil tanto en caso de guerra exterior como de conmoción interior o de calamidad pública. Se dejó así intacta la participación obligatoria de los civiles en la seguridad nacional, y como lo señalara en su salvamento de voto, el Magistrado Gómez Velásquez *la norma subsiste y quién sabe que variante, igualmente ominosa, tendrá en el futuro. El mal debió cortarse de raíz....*

En todo caso, la ineficiencia de la justicia ha servido como bandera para impulsar una serie de medidas que apuntan a métodos más autoritarios de ejercicio del poder político: la jurisdicción de orden público y la legislación antiterrorista; creación de sistemas de control y vigilancia de las poblaciones urbanas (Comandos de Acción Inmediata -CAI-); reducción de los beneficios de excarcelación, aumento del pie de fuerza de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional; ampliación de los recursos financieros de la Policía Nacional (bonos de seguridad ciudadana) y de las Fuerzas Militares (sobretasa del 5% al impuesto de renta y contratación de crédito externo)²⁰, entre otras.

Sin embargo, en 1988 la ineficiencia de la justicia ordinaria ha sido articulada por el gobierno al discurso oficial sobre violaciones de derechos humanos, como uno de los factores esenciales, si no el único, generador de impunidad y que aunados con los fenómenos de la criminalidad política y común, el terrorismo y el narcotráfico tendrían en estado de postración e impotencia al Estado colombiano respecto de la guerra sucia²¹.

²⁰*El Espectador*, septiembre 25/87, pág. 7-A; septiembre 26/87 págs. 1-A y 3 sección Bogotá; y octubre 1/87 págs. 1-A y 10-A.

²¹Este planteamiento está implícito en el discurso que pronunciara el Presidente de la República en el acto de instalación del Congreso, el 20 de julio de 1988 (*El Espectador*, julio 21 de 1988, pág. 10A), así como en la carta que el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, Dr. Alvaro Tirado Mejía, le enviara al periódico *El Espectador*, y donde explica los alcances del 1er Foro Nacional sobre la lucha contra la impunidad, que su despacho organizara a mediados del mes de septiembre de 1988 *El Espectador*, septiembre 28 de 1988

Lo anterior se hizo aún más manifiesto en el primer Foro Nacional sobre la Lucha contra la Impunidad, convocado por la Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos. El eje de la problemática de la impunidad, y muy especialmente en lo que concierne a las violaciones de derechos humanos, según la visión presentada por los representantes del Ejecutivo, es pues la crisis de la justicia, su inoperancia, congestión y morosidad²², quedando así a salvo la responsabilidad del ejecutivo. Claramente lo manifestaría el viceministro de justicia en el foro *aquí (en materia de impunidad) no cabe responsabilidad gubernamental directa*²³.

La crisis de la justicia ha resultado pues una bandera tanto para justificar e impulsar medidas que, cada vez más, apuntalan una estructura y métodos autoritarios de ejercicio del poder y de control social, como para sustraer o diluir de su responsabilidad política al ejecutivo por la impunidad reinante en materia de violaciones de derechos humano.

pág. 11A), y en su informe anual de labores *Informe Anual de labores*, Presidencia de la República, Consejería para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos, Bogotá, enero de 1989, pág. 51 y ss.).

²²El marco presentado por el Ejecutivo sobre la problemática de la impunidad en términos de su directa relación con la crisis de la justicia, reveló dentro del mismo Foro las contradicciones existentes entre el aparato judicial, el Ejecutivo y el Ministerio Público al respecto. El periódico *El Tiempo* no vaciló en calificar de "agarrón" el mencionado Foro (septiembre 23 de 1988, pág. 1A).

²³ *La Acción del Gobierno...* op.cit. pág. 1.

CAPITULO XVIII

LA SITUACION EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

La violación de los derechos humanos se ha incrementado sustancialmente en estos últimos años en Colombia. La tortura y las detenciones ilegales, que caracterizaron especialmente a la década del setenta y el comienzo de la del ochenta, fueron desplazadas en importancia por el auge de los asesinatos y de las detenciones-desapariciones en los años más recientes. El espectro de las violaciones de derechos humanos se amplió sustancialmente desde finales de 1987. No solo el volumen de homicidios políticos aumentó, sino que hizo su aparición la modalidad del homicidio colectivo o masacre, llegando a ser calificado 1988 como el año de las masacres. La situación ha llegado al dramático extremo de que la defensa de los derechos humanos se ha venido circunscribiendo al derecho a la vida.

La situación de derechos humanos en Colombia se ha venido contextualizando dentro de la confrontación armada existente en el país entre el Estado y los movimientos insurreccionales; dentro de un régimen político excluyente forjado bajo el uso prolongado y sistemático del estado de sitio¹, aunado a la existencia de grandes desigualdades económicas y sociales, cuya conflictividad es enfrentada desde una perspectiva autoritaria y militarista, que retroalimenta los mecanismos legales de excepción y las prácticas ilegales del establecimiento. No sin razón, el Procurador General de la Nación, Horacio Serpa Uribe, afirmaría en 1988: *Nuestro País, sujeto de grandes contradicciones sociales y económicas ha estado permanentemente en estado de sitio desde el 9 de noviembre de 1949 hasta la fecha invocando el manido artículo 121 de la Constitución Nacional. A la luz de esta norma se ha cercenado en épocas la garantía a la libertad personal, el derecho a la huelga, el de reunión, la libertad de prensa y el juzgamiento por tribunales imparciales. De igual manera han conspirado contra la defensa de las libertades y derechos fundamentales las precarias condiciones de supervivencia en que se debate la inmensa mayoría de la población colombiana.*

El hambre y la miseria están en el rostro de millones de colombianos y no nos es difícil intuir que la opulencia y riqueza de las minorías se fundamenta y sustenta en la pauperización de las mayorías. No puede escapar a este análisis el cerrojo político que ha restringido la democracia. El monopolio bipartidista contribuyó a una mayor burocratización del Estado, anuló los controles democráticos, cerró los espacios de participación popular y engendró resistencias por parte de

¹Ver cuadro No.IV-1 del Capítulo IV.

nuevas corrientes del pensamiento y fuerzas sociales que no lograron integrarse al proceso político ².

Sin embargo las prácticas violatorias de los derechos humanos, si bien se han ido intensificando y agravando dentro de una espiral ascendente, su evolución no ha sido lineal. El padre Javier Giraldo señala la existencia de tres modelos sucesivos de violaciones de derechos humanos desde finales de la década de los 70 hasta 1988³.

El primero de estos modelos habría sido caracterizado por prácticas violatorias de los derechos humanos apoyadas en medidas legales. La expresión más clara de este modelo la habría constituido la administración Turbay Ayala (1978-1982), con la expedición del llamado estatuto de seguridad (decreto 1923 de 1978), y las prácticas más comunes fueron las detenciones y allanamientos masivos, el procesamiento de civiles por Tribunales Castrenses, así como las torturas. Sin embargo, anota Javier Giraldo: *Pero si bien el modelo predominante exhibía etiquetas de legalidad para sus instrumentos represivos, hubo sin embargo zonas rurales sometidas a la barbarie y el genocidio, fuera del más mínimo imperio de la ley. El Caquetá fué un ejemplo vivo de esto bajo el Comando Operativo No.12 del Ejército* ⁴.

El desgaste político, interno como externo, había creado la necesidad de desechar este modelo represivo por parte del establecimiento. Con la administración Betancur (1982-1986) y dentro del contexto del proceso de paz y la firma de los acuerdos de paz (1984), se intensifican los asesinatos políticos, pasando de 92 en 1980 a 542 en 1984 (ver Cuadro N° XVIII-1), y hacen su aparición los grupos paramilitares. Los mecanismos legales de represión, a cuyo amparo se habían perpetrado prácticas de violación de los derechos humanos dejan de ser el eje de este segundo modelo.

1988 marca una nueva fase. Anota Javier Giraldo que: *La sanción del decreto de estado de sitio No.0180, del 27 de enero de 1988, paradójicamente llamado "Estatuto en defensa de la democracia", pone de nuevo en acción formas de represión legalizadas, aunque no por ello constitucionales, articulando lo legal con la persistencia de formas represivas para-estatales* ⁵.

²Apartes de la intervención del Procurador General de la Nación ante el Foro de personas realizado en Cartagena el 9 de septiembre de 1988, reproducido en el folleto *Cartagena de Indias Sede de los Derechos Humanos en Colombia*, Ministerio Público, Bogotá, septiembre de 1988, págs. 4 y 5.

³Javier Giraldo, "Derechos humanos: los modelos de la represión", publicado en revista *Solidaridad*, Bogotá, noviembre de 1988, No.100, pág. 38 a 42.

⁴Ibid. pág. 39.

⁵Ibid. pág. 41.

Cuadro N° XVIII-1: Datos estadísticos generales de la violación de derechos humanos en Colombia de 1978 a 1987.

Año	Asesinatos	Desapariciones	Torturas	Detenciones	Amenazas
1978	96		48	4914	120
1979	05		143	4098	237
1980	92		55	6819	127
1981	269	101	414	2322	32
1982	525	130	407	2400	22
1983	594	109	300	1325	454
1984	542	122	360	1783	118
1985	630	82	544	3409	378
1986	1387	191	325	1106	244
1987	1651	109	223	1912	565
TOTAL	5891	844	2819	30088	2397

Fuente: Revista *Solidaridad*, No.100, Bogotá, Noviembre de 1988, pág. 40.

La creación de la Jurisdicción de Orden Público, la expedición de la legislación antiterrorista (D.180/88) y la creación de la jefatura militar en la región del Urabá Antioqueño, hacen parte del *intento gubernamental de revitalizar el estado de sitio, mecanismo que había perdido gradualmente utilidad y a través del cual se pretende recuperar la centralización de la actividad represiva avanzando así hacia el fortalecimiento de una antigua fuente de violaciones y de desconocimiento de garantías que es el régimen de excepción*⁶. Las detenciones ilegales, los allanamientos sin orden judicial, las retenciones e incomunicaciones en instalaciones y las torturas vuelven a ponerse al orden del día.

Paralelamente a esta aplicación de medidas "legales" represivas, 1988 registró el apareamiento de una nueva modalidad de violación de derechos humanos: las masacres colectivas y la intensificación de los homicidios políticos y las desapariciones, así como el protagonismo de los grupos paramilitares. El tercer modelo vendría, pues, a combinar los dos primeros.

1.- Asesinatos

De 269 asesinatos por causas políticas en 1981 se pasó a 1387 en 1986. En los tres primeros meses de 1987 el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos recibió 106 denuncias de ejecuciones

⁶Gustavo Gallón Giraldo y Roberto Molina, *Guerra Sucia y Estado de Sitio en Colombia*, Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, Bogotá, noviembre de 1988, ed. mimeografiada, pág. 1. Ponencia al II Congreso Iberoamericano de Organizaciones no Gubernamentales de Derechos Humanos, celebrado en Extramadura España, entre el 26 de noviembre y el 3 de diciembre de 1988.

La situación en materia de derechos humanos

extrajudiciales. Al concluir ese año los organismos de derechos humanos registraban 1.651 ejecuciones extrajudiciales (ver Cuadro N° XVIII-1). Durante 1988, según la Comisión Intercongregacional de justicia y paz se registraron 953 asesinatos políticos y 1785 asesinatos presumiblemente políticos (ver Cuadro N° XVIII-2).

Cuadro N° XVIII- 2: Víctimas de asesinato o desaparición forzada en relación con el conflicto sociopolítico durante el año 1988 (*)

	Asesina- tos po- líticos.	Asesina- tos pre- sumible- mente políti- cos	Asesina- tos con posi- bles motiva- ciones de "lim- pieza social"	Desapa- ricio- nes por moti- vos po- líticos o presu- mible- mente polí- ticos	SUBTO- TAL	Asesina- tos oscuros	TOTAL
En.	77	138	21	8	244	113	367
Feb.	63	168	13	11	255	304	599
Mar	91	126	15	9	241	224	465
Abr.	117	163	16	43	339	242	581
May	87	120	20	21	248	216	464
Jun.	74	97	22	34	27	689	916
Jul.	121	117	14	17	268	340	608
Ag.	82	201	12	8	303	326	629
Sep.	42	183	17	11	253	265	518
Oct.	47	127	27	24	215	326	541
Nov.	100	177	39	21	337	372	709
Dic.	52	168	57	14	291	535	826
Tot.	953	1.785	273	210	3.221	3.952	7.173
Pro- me- dio men sual	79,4	148,7	22,7	17,5	268,4	329,3	597,7
Pro- me- dio día	2,6	4,9	0,7	0,5	8,8	10,8	19,6

(*) No se recogen aquí las cifras de muertes en conflicto bélico.

Fuente: Boletín de *Justicia y Paz*, Bogotá, octubre-diciembre de 1988, volumen 1, No.4, pág. 99

Sin embargo, todo parece indicar que son muchas más las muertes ocasionadas por razones políticas o de "limpieza social", puesto que los diferentes organismos de derechos humanos existentes en el país no venían registrando las ejecuciones extrajudiciales de delincuentes, prostitutas, homosexuales y demás miembros de sectores marginados de la sociedad colombiana hasta 1988, cuando la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz inició su registro. Según una investigación en curso realizada por el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, durante el año de 1985 y el primer semestre de 1986 fueron asesinadas alrededor de unas 800 personas en el Valle del Cauca (en particular Cali, Palmira y Buga) en circunstancias muy similares: hombres entre 20 y 26 años de edad, sin identificación alguna, amarradas las manos con alambre, el rostro o el torso baleado con munición 9 mm. y muchos de ellos con una bandera negra cubriendo la cara. Generalmente, la prensa local, a los pocos días del macabro hallazgo, identificaba el cadáver como el de un delincuente con antecedentes penales. Parece ser muestra de esa nueva modalidad el auge de las llamadas "noches negras" durante las cuales han sido asesinadas colectivamente decenas de personas en varias ciudades del país por diferentes grupos paramilitares (ver Cuadro N° XVIII-3). La Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz en 1988 registró 273 homicidios presumiblemente con fines de limpieza social y 3.952 asesinatos oscuros (ver Cuadro N° XVIII-2). Por su lado la Procuraduría Regional de Ibagué, en un Foro realizado en esa ciudad, denunciaba la existencia de un cementerio clandestino con aproximadamente 500 cadáveres N.N., en el basurero de ese municipio, y en cuyos asesinatos estarían comprometidos agentes y oficiales de inteligencia de la Policía⁷.

2.- Masacres

La ocurrencia de masacres u homicidios colectivos no es un fenómeno nuevo en la vida colombiana. Durante lo que se conoce como el período de "la violencia" (1948-1958) esta forma de asesinato fue comúnmente utilizada para efectos de aniquilamiento, intimidación y retaliación entre los bandos en contienda.

Sin embargo, a finales de 1987 esta modalidad reapareció cuando el 23 de noviembre, en pleno centro de Medellín, fueron asesinados dentro de la propia sede de la Juventud Comunista cinco de sus militantes por un grupo paramilitar. Un mes más tarde, el 20 de diciembre de 1987, 6 obreros bananeros eran puestos en fila en la zona rural de Turbo (Urabá antioqueño) y acribillados por varios hombres fuertemente armados y encapuchados.

⁷Oficio D.468 de octubre 31 de 1988 (Ibagué) de la Dra. Leonor Quintero de Amézquita, Procuradora Regional Ibagué, al Dr. Serpa Uribe, Procurador General de la nación.

Cuadro N° XVIII-3: Algunos casos de asesinatos colectivos de "limpieza social" realizados por grupos paramilitares entre diciembre de 1983 y junio de 1987.

Fecha	Ciudad	Muertos	Heridos
Diciembre 11/83	Medellin	3	3
Diciembre 18/83	Medellin	4	-
Diciembre 11/85	Medellin	5	4
Diciembre 17/85	Medellin	4	4
Abril 6/86	Aguachica/Cesar	5	-
Junio 7/86	Cali	19	8
Junio 15/86	Cali	5	-
Septiembre 1/86	Medellin	4	2
Septiembre 5/86	Cali	21	4
Septiembre 7/86	Cali	19	-
Septiembre 14/86	Cali	10	-
Junio 7/87	Medellin	10	5

Fuente: Rev. *Semana*, Bogotá, junio 16 de 1987, pág. 27.

Nota: Se presenta este cuadro a título meramente ilustrativo, a pesar de que los asesinatos de esta naturaleza durante el periodo ocurrieron en cantidad muchísimo mayor, pero no están adecuadamente registrados.

En 1988 se registraron, según el Banco de Datos de Cinep, un total de 70 masacres y un saldo de 578 víctimas (ver Cuadro N° XVIII-4), lo que da un promedio superior a una masacre semanal y una víctima diaria.

30 de las 70 masacres, con un saldo de 208 víctimas, se perpetraron en regiones caracterizadas por ser escenarios de típicos conflictos de tierra y de colonización, así como de enfrentamiento entre empresarios agroindustriales y trabajadores agrarios⁸. Córdoba registró 9 masacres con 99 víctimas; Magdalena Medio, 9 masacres y 82 víctimas; Meta, 7 masacres y 67 víctimas; y Urabá, 5 masacres y 60 víctimas. Así mismo, otras regiones de alta conflictividad agraria y colonización registraron varias masacres: Serranía del Perijá; San Pablo (Bolívar); La Sierra Nevada de Santa Marta, entre otros.

35 masacres, o sea el 50%, ha sido perpetradas por grupos paramilitares, mientras que 24 por grupos sin determinar y 4 por efectivos militares según el Banco de Datos de Cinep (ver cuadro XVIII-4).

⁸En este sentido resultan ilustrativos los estudios de Alejandro Reyes Posada, "La Violencia y el problema agrario en Colombia" y de Ana María Bejarano "La Violencia Regional y sus protagonistas: El caso de Urabá", publicados en la revista *Análisis Político*, No.2 (septiembre, diciembre de 1987) y No.4 (mayo-agosto de 1988), respectivamente.

Cuadro N° XVIII-4: Masacres 1988 de 5 o más víctimas simultáneamente.

	Lugar	Número	Procedencia	Presunto responsable según prensa	Fecha
1	Envigado, Antioquia	8	sin determinar	Mafia	8-01
2	San Pablo, Bolívar	6	campesinos	Paramilitar	11-01
3	Pueblo Nare, Antioquia	8	pescadores	FARC	21-01
4	Puerto Sogamoso, Santander	9	campesinos	MAS	1-02
5	Bajo Putumayo, Casanare	7	campesinos	Paramilitar	16-02
6	Pinalito, Meta	14	campesinos	Grupo Juv.Ant	21-02
7	Sierra Perijá, Cesar	8	campesinos	Indeterminado	25-02
8	Bucaramanga, Santander	5	sin determinar	Mano Negra	28-02
9	Sierra Nevada, Santa Marta	8	campesinos	FARC	1-03
10	Chigorodó, Antioquia	6	campesinos	Indeterminado	2-03
11	Currulao, Urabá Antioquia	20	trabajadores banano	Mov.Obr.Es. Rev	4-03
12	Mejor Esquina, Córdoba	38	campesinos	Paramilitar	3-04
13	Villanueva, Casanare	5	campesinos	Indeterminado	4-04
14	Coquitos, Turbo, Ant.	25	campesinos	Joens 1 Parami.	11-04
15	Villanueva, Casanare	6	campesinos	FARC	11-04
16	Rosas, Cauca	5	campesinos	Militares	18-04
17	Chaparral, Tolima	5	campesinos	Indeterminado	18-04
18	Valledupar, Cesar	5	campesinos	Indeterminado	24-04
19	Bogotá	5	campesinos	Indeterminado	10-05
20	El Yarí, Caquetá	6	campesinos	Paramilitar	10-05
21	Arboledas, Santander del Norte	5	sin determinar	Indeterminado	17-05

La situación en materia de derechos humanos

22	Itagüi, Antioquia	5	campesinos	Indeterminado	22-0
23	La Fortuna, Barranca, Santander	6	campesinos	Militares	24-05
24	Medellín, Antioquia	5	marginados	Paramilitar	26-05
25	San Vicente de Chucurí, Santander (En este confuso hecho murieron 5 militares)	12	campesinos	Militares	19-05
26	Belén, Andaquíes (Caquetá)	5	campesinos	Indeterminado	6-06
27	Andes, Antioquia	5	campesinos	Indeterminado	7-06
28	Bucaramanga, Santander	13	marginados	Mano Negra	10-06
29	San Rafael, Antioquia	18	mineros	MAS	14-06
30	Paniquita, Cauca	7	campesinos	Indeterminado	24-06
31	Monserate, Bogotá	6	marginados	Mano Negra	1-07
32	Puerto Parra, Santander	6	campesinos	Indeterminado	4-07
33	Otanche, Boyacá	11	trabajadores	Paramilitar	4-07
34	El Castillo, Meta	17	campesinos	Paramilitar	5-07
35	Pivijay, Magdalena	5	campesinos	Paramilitar	20-07
36	Medellín, Antioquia	5	exmilitares	Mafia	11-07
37	Ciénaga, Magdalena	5	campesinos	Indeterminado	22-08
38	Yarima, San Vicente Sant.	12	campesinos	Paramilitar	20-07
39	Chaparral, Tolima	5	campesinos	Bat. Caicedo	21-07
40	Puerto Libertador, Córdoba	8	campesinos	Paramilitar	22-07
41	Yacopí, Cundinamarca	9	campesinos	Indeterminado	22-08
42	Saiza, Córdoba	11	campesinos	Guerrilla	23-08
43	Medellín, Antioquia	5	comerciantes	Indeterminado	28-08
44	Chigorodó, Antioquia	4	campesinos	Paramilitar	29-08
45	Puerto López, Meta	6	campesinos	Indeterminado	30-08

46	El Tomate, Canalete, Córdoba	16	campesinos	Paramilitar	30-08
47	Popayán, Cauca	4	campesinos	Paramilitar	2-09
48	Bocas de Satinga, Nariño	5	indígenas	Mafia	8-09
49	San Andrés de Sotavento, Córdoba	4	campesinos	Paramilitar	12-09
50	El Playón, Santander	4	campesinos	Paramilitar	15-09
51	Quinchía, Risaralda	4	campesinos	Paramilitar	24-09
52	Villarica, Tolima	5	campesinos	Paramilitar	27-09
53	Turbo, Antioquia	5	sin determinar	Indeterminado	30-09
54	Medellín, Antioquia	7	sin determinar	Indeterminado	14-10
55	Cubarral, Meta	5	campesinos	Paramilitar	18-10
56	El Peñol, Cundinamarca	5	campesinos	Indeterminado	23-10
57	El Castillo, Meta	5	campesinos	Paramilitar	6-11
58	Barrancabermeja, Sant.	6	delincuentes	Paramilitar	10-11
59	Segovia, Antioquia	43	habitantes del municipio	Paramilitar	11-11
60	Córdobas, Córdoba	7	campesinos	Paramilitar	13-11
61	Barranca, Santander	5	sin determinar	Indeterminado	17-11
62	Granada, Meta	5	campesinos	Indeterminado	21-11
63	Canalete, Córdoba	5	campesinos	Paramilitar	25-11
64	La Playa, Puerto Valdivia	7	habitantes	Paramilitar	25-11
65	Sierra Nevada, Magdalena	4	de una familia	Indeterminado	5-12
66	Granada, Meta	4	campesinos	Indeterminado	8-12
67	Montería, Córdoba	5	campesinos	Paramilitar	14-12
68	Palmito, Picado	5	campesinos	Paramilitar	21-12
69	El Trocadero, Supía, Caldas	8	campesinos	Paramilitar	20-12
70	La Manguita, El Bordo	8	campesinos	Paramilitar	20-12

Fuente: Banco de Datos CINEP.

Estas criminales matanzas que se han cumplido de manera tan vil como traicionera con miembros de humildes conglomerados campesinos, no pueden seguir considerándose como hechos aislados. Su ocurrencia no es coincidental. Sin duda alguna obedecen a un plan de intimidación y exterminio ideado y ejecutado por toda una organización... (afirmaría el Procurador General de la Nación)... pienso, además, que por la libertad con que operan tienen que contar con protección y o adquiriesencia de influyentes sectores ciudadanos y aún de algunas instancias de la autoridad ⁹.

3.-Detenciones-desapariciones.

Las detenciones-desapariciones han aumentado también en el país en los últimos años. De dos casos en 1970 se pasó a 191 en 1986, según el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos. En abril de 1987 existían 912 casos de desapariciones forzadas y de las cuales 844 habían ocurrido en lo que iba corrido de la década de los 80.

En 1988 se registraron, según la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, 210 casos de desaparición por motivos políticos (ver Cuadro N° XVIII-2), lo que da un promedio mensual de 17.5 desaparecidos, o sea una desaparición cada 2 días. En los ocho primeros años de la década de 1980, la cifra de desapariciones sería por lo menos de 1054 casos. Hasta octubre de 1987 cursaban 1012 denuncias por desaparición en la Procuraduría ¹⁰. En entrevista con una misión de la Comisión Internacional de Juristas el viceprocurador hacía referencia a una cifra cercana a los 1.500 casos de desaparición. Sin embargo el volumen de desaparición parece ser aún mayor, toda vez que un gran número de desapariciones, muy especialmente en zonas rurales, no son denunciadas ante las autoridades administrativas y judiciales, llegando a triplicarse la cifra antes reseñada. En su informe de 1986, Amnistía Internacional denunciaba 600 casos de desaparición. El Procurador General de la Nación de ese entonces, Carlos Jiménez Gómez, que apoyó junto al ministro de justicia, Enrique Parejo, el informe de este organismo internacional, afirmaría: *esos informes son un pálido reflejo de la realidad... hay que sacar el problema de la aritmética. La pregunta es: Existe o no ese fenómeno? Y la respuesta es: sí* ¹¹.

Esta modalidad de violación de derecho a la vida ha venido creciendo: de un promedio mensual de 0.6 en la década del 70 pasó a un promedio mensual de 10 casos durante la administración de Barco (ver Cuadro N° XVIII-5). Según el investigador del CINEP, Eduardo Matyas,

⁹El Tiempo, julio 6 de 1988, pág. 10A.

¹⁰El Espectador, noviembre 27 de 1988, pág. 13A.

¹¹El Tiempo, julio 29 de 1986, pág. 3A.

el promedio subió a 25 casos de desaparición mensuales durante el segundo año de la administración Barco¹².

Cuadro N° XVIII-5: Promedio mensual de 4 tipos de violaciones de derechos humanos en Colombia de 1976 a 1986.

Período	Detenciones(*)	Torturas	Detención-desaparición	Asesinatos fuera de combate y en combate
A) Década del 70	457	156	0.6	7.9
B) Gobierno Turbay	338	125	4.1	10.4
C) Gobierno Betancur	158	26.7	7.5	61.5
D) Gobierno Barco	98	24.8	10.0	196.6

(*) Por autoridades y en forma legal.

Fuente: Oficina de Derechos Humanos -CINEP- "Desarrollo cuantitativo de la represión y de la violación de los derechos humanos en Colombia", Bogotá, abril de 1987, CINEP, mimeógrafo, págs. 1 y 2.

La Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos- ASFADDES- realizó un interesante estudio sobre 180 casos de desaparecidos en Colombia entre agosto de 1986 y agosto de 1988, y que fue presentado al grupo de trabajo sobre desaparición forzada de la ONU. Este estudio arroja valiosos datos acerca del fenómeno de la desaparición: un 36.7% de las víctimas tenían vinculaciones a organizaciones políticas, sindicales o populares. Asimismo, 18 de los 180 desaparecidos fueron hallados asesinados, 11 de ellos con señas de tortura o quemados. El Magdalena Medio y el Urabá Antioqueño fueron las zonas donde más se presentaron casos de desaparición, paralelamente a los centros urbanos de Bogotá, Cali, Bucaramanga y Medellín. El sector más afectado por esta modalidad es, igual que en el resto de violaciones de derechos humanos, el campesinado.

4.- Torturas.

Aunque durante 1988 las masacres, los asesinatos y las desapariciones fueron las modalidades más relevantes de violaciones a los derechos humanos, de graves y preocupantes dimensiones (ver Cuadro N° XVIII-1). Durante el 3er. trimestre de 1988, la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz recibió 30 denuncias por casos de torturas,

¹²Eduardo Matyas Camargo "Dónde están?", en Rev. *Cien días*, No.4, Bogotá, diciembre/88, pág. 6.

La situación en materia de derechos humanos

que reúnen a 52 víctimas¹³. La gran mayoría de esos casos fueron adjudicados a miembros de las Fuerzas Armadas y contra población campesina en desarrollo de operativos de contrainsurgencia en zonas rurales. Sin embargo, son menos los casos de tortura denunciados respecto de años anteriores. A noviembre 15 de 1988, solo se registraron 80 denuncias de casos de torturas¹⁴. Sin embargo esta cifra no es real debido a que muchos casos no son denunciados ante la Procuraduría General de la Nación o ante los jueces competentes. Así mismo, el destino de la gran mayoría de los desaparecidos es la tortura y un alto porcentaje de los cadáveres de aquellos que posteriormente son encontrados presentan señales de torturas. Otro tanto sucede con las víctimas de asesinatos políticos y de masacres. En ambos casos no se reporta la tortura, a pesar de haber existido.

Cuadro N° XVIII-6: Sectores sociales víctimas de la represión.

Sector social	1970-1980	1984-1985
	(Detenc. y asesinat.)	(Detenc.-Asesin. Tortura Desapar.)
Pobladores	31.3%	-
Campesinos	27.2%	23.9%
Estudiantes	24.8%	11.2%
Trabajadores	6.7%	11.2%
Indígenas	2.7%	11.0%
Profesionales	2.3%	4.8%
Militantes políticos	4.6%	30.2%
Dirigentes populares	-	4.6%
Miembros del gobierno o de cuerpos colegiados.	-	1.5%
Otros	-	1.3%

Fuentes: Oficina de Derechos Humanos -CINEP- "Desarrollo Cuantitativo de la Represión y la Violación de los Derechos Humanos", Bogotá, 1987, CINEP, mimeografiado, pág. 2

Diversos son los métodos de tortura, predominando los golpes, ahogamientos y asfixias, colgadas, choques eléctricos, plantones (inmovilidad por largo tiempo), ahorcamientos, quemaduras, inanición e insomnio, abusos sexuales, torturas síquicas, amenazas a la víctima y a su familia. En ocasiones los victimarios cuentan con la aseso-

¹³Boletín *Justicia y paz*, julio, septiembre de 1988, vol. 1, No.3, Bogotá, págs. 32, 33, 56, 77 y 87.

¹⁴Combinando datos de *Justicia y paz*, volumen 1, No.3, boletín informativo del Comité Intercongregacional de Justicia y Paz, Bogotá, septiembre/88; del "Comunicado No.22 a la opinión pública internacional", publicación en mimeo de la Corporación para la Promoción Popular, Bogotá, 25 de noviembre de 1988; y del archivo de la Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana.

ría de un médico durante las sesiones. Tal fue el caso ocurrido en el Batallón San Mateo -departamento de Risaralda- en junio de 1988, donde fueron torturadas 19 personas señaladas por los militares de pertenecer al Ejército Popular de Liberación. Uno de los torturados, Nelson de Jesús Alzate, perdió la motricidad de sus dos brazos en forma irreparable como consecuencia del trato infligido por los militares.

Cuadro Nº XVIII-7: Víctimas de la desaparición forzada, según sectores sociales.

(Porcentajes tomados de 507 casos)

Campesinos	49.3%
Trabajadores	21.1%
Estudiantes	8.8%
Dirigentes políticos y populares	7.1%
Profesionales	6.7%
Indígenas	1.7%
Otros	75.1

(Amas de casa, comerciantes, niños).

Fuente: Oficina de Derechos Humanos, CINEP, "Desarrollo cuantitativo de la represión y de la violación de los derechos humanos en Colombia", Bogotá, 1987, CINEP, mimeografiado, pág. 4.

5.- Víctimas

Los sectores que han venido siendo más afectados por la represión y la violación a los derechos humanos son la población campesina, los trabajadores y muy especialmente aquellos que, perteneciendo a estos estratos sociales, están vinculados a organizaciones políticas de izquierda o gremiales y sindicales (ver cuadros XVIII-6, XVIII-7 y XVIII-8). En 1988 se reforzó esta tendencia: según la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz¹⁵, de las 3.252 víctimas de asesinatos políticos, presumiblemente políticos y de "limpieza social" así como de desapariciones forzadas por razones políticas, 840 eran campesinos, 327 empleados, 218 trabajadores independientes y 198 obreros (ver Cuadro Nº XVIII-9). De esas 3252 víctimas, 160 eran activistas políticos, 104 sindicalistas, 69 dirigentes populares y 64 concejales (ver Cuadro Nº XVIII-10).

Sin duda alguna, los campesinos y la clase trabajadora, y en especial sus sectores organizados y vinculados a conflictos de tierra o reivindicativos, así como la oposición política legal, constituyen el grueso de las víctimas de derechos humanos en Colombia (ver Cuadro Nº XVIII-11).

¹⁵Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, Boletín *Justicia y Paz*, octubre-diciembre de 1988, volumen 1, No.4, págs. 100-101.

Cuadro N° XVIII-8: Pertenencia social y actividad de las víctimas de asesinatos políticos 1985-86.

Sector	1985		1986	
	No.	%	No.	%
Campesinos	197	31.3	257	26.4
Obreros	50	7.9	63	6.6
Indígenas	21	3.3	17	1.7
Guerrilleros	93	14.8	28	2.9
Líderes populares	31	4.9	93	9.6
Líderes políticos	58	9.2	187	19.2
Profesionales	23	4.3	36	3.6
Educadores y estudiantes	18	2.2	37	3.9
Funcionarios	--	---	51	5.1
Comerciantes	--	---	32	3.2
Sin información	139	22.1	175	7.8
Totales	630	100.0	976	100.0

Fuente: Ponencia de la Comisión Primera "El Derecho a la Vida", del V Foro por los Derechos Humanos, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Bogotá, abril de 1987

La Central Unitaria de Trabajadores -CUT- denunciaba en febrero de 1988 ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el asesinato de 200 dirigentes obreros en los 18 meses que la Central llevaba de creada, *por paramilitares, sin que el gobierno haya dado muestras efectivas por detener y castigar a los culpables* ¹⁶. Por su lado, la Federación Nacional de Educadores -Fecode- denunciaba en enero de 1989 el asesinato de 64 educadores entre 1987 y 1988: 19 en el primer año y 45 en el 88¹⁷.

Uno de los casos más dramáticos lo constituye el de las organizaciones sindicales de Puerto Nare (Antioquia), municipio ubicado en el Magdalena Medio. El 8 de diciembre de 1986, Julio César Uribe Rúa, presidente del sindicato de trabajadores de la industria de la construcción maderera y de materiales de construcción SUTIMAC, y concejal por la Unión Patriótica en Puerto Nare, era asesinado en el vecino pueblo de Puerto Boyacá. De esa fecha hasta el 4 de septiembre de 1988,

¹⁶Boletín *El solamente quería vivir*. La CUT ante las Naciones Unidas y la OIT. Publicaciones de la CUT, BOGOTÁ 1988. OIT, 259 *Informe del Comité de la Libertad Sindical*, Ginebra, 3-18 de noviembre de 1988.

¹⁷*Listado de Educadores Asesinados en Colombia* Fecode-CUT; Bogotá, febrero de 1989, mimeografiado.

14 sindicalistas han sido asesinados, 5 han sido desaparecidos y 4 sobrevivieron a atentados perpetrados en su contra con armas de fuego¹⁸.

Cuadro N° XVIII-9 Perfil de las víctimas según sectores sociales (*)

	En.	Feb.	Marz	Abr	May	Jun	Jul	Ag	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Indígenas	3	1	3	7	10	2	3	6	13	-	-	2	50
Campeſinos	29	83	57	156	51	48	12	91	53	34	67	59	840
Obreros/ Trabajad.	17	8	27	12	8	20	5	23	8	26	22	12	198
Empleados	37	15	28	11	18	14	43	31	33	27	43	27	327
Estudiantes	7	-	3	4	4	6	7	4	1	5	5	2	48
Trabajad. independ.	9	5	15	7	11	14	27	29	39	13	16	33	218
Profesio- nales	7	13	8	9	7	1	5	8	2	7	12	10	89
Margi- nados	8	6	2	2	1	1	6	2	2	4	5	1	40
Delin- cuentes	11	7	13	6	14	18	8	15	11	21	28	41	193
Sin infor- mación	116	117	85	125	124	103	62	01	93	80	139	104	1249
TOTALES	244	255	241	339	248	227	288	310	255	217	337	291	3252

(*) Se incluyen en este cuadro: víctimas de asesinatos políticos, presumiblemente políticos, presumiblemente por "limpieza social" y de desaparición forzada. No se incluyen muertes en conflicto bélico ni asesinatos oscuros.

Fuente: Boletín *Justicia y Paz*, volumen 1, No.4, diciembre de 1988, Bogotá, pág. 100

¹⁸Carta dirigida al presidente de la República, Virgilio Barco, por el Comité Ejecutivo de la CUT, con fecha febrero 12 de 1988, y lista de dirigentes sindicales de la región de Puerto Nare. Sutimac, Antioquia, 1988.

La situación en materia de derechos humanos

Cuadro N° XVIII-10 Perfil de las víctimas según su actividad pública

	En	Feb	Marz	Abr.	May	Jun	Jul	Ag.	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Sindicalistas	9	2	24	6	9	6	7	13	5	10	7	6	104
Dirigentes popular.	3	7	4	4	5	8	7	4	8	6	5	8	69
Activistas políticos	12	10	9	24	18	31	12	10	6	11	9	8	160
Educadores	1	6	2	3	-	-	9	4	2	3	5	3	38
Abogados	-	1	-	4	-	2	2	1	1	-	-	3	14
Sacerdotes	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2
Periodistas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	3
Congresistas	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Ex-congresistas	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Candid. a Asamblea	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Diputados	1	-	1	-	1	-	-	1	-	1	-	-	5
Candid. a Concejos	-	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
Concejales	4	7	6	14	2	5	7	-	5	7	4	-	64
Ex-concejales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2	3
Candid. a Alcaldías	5	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
Ex-candid. a Alcald.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Alcaldes	2	-	1	-	1	-	1	-	2	-	-	-	7
Ex-alcaldes	-	-	-	-	-	-	1	-	1	1	2	3	8
Inspectores de Polic.	7	5	2	5	3	2	7	2	3	1	4	1	42
Ex-inspectores de Policía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Procuradores	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Ex-magistrados	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Jueces	1	2	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	5
Militares	2	2	1	5	1	2	6	4	2	-	4	8	37
Ex-militares	-	-	-	-	-	-	2	2	2	8	1	2	17
Policías	13	1	7	6	15	11	7	9	13	-	12	8	102
Ex-policías	-	-	-	-	-	-	-	3	-	10	-	-	13
Agent. de Segurid.	2	1	6	3	2	1	3	3	5	-	8	3	37
Ex-agentes de Seguridad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros funcionarios rama ejec.	3	3	2	1	3	2	3	2	1	1	1	2	24
Sin actividad pública o sin información	177	198	172	264	188	157	212	251	199	156	272	228	2474

TOTALES 244 256 241 339 248 227 288* 310* 255* 217* 37 291 3252
 (*) En los meses de julio a octubre se incluyeron unas pocas víctimas de torturas (jul: 20; agost.7; sept.3; oct.2). Esto explica que los totales no coincidan con los del Cuadro N° 1).

Fuente:Boletín Justicia y Paz, volumen 1, No. 4, diciembre de 1988, Bogotá, pág. 101.

Según una investigación adelantada por el Cinep sobre un total de 423 asesinatos en Urabá entre 1986 y abril de 1988, 142 eran obreros afiliados a un sindicato de trabajadores bananeros y 41 campesinos¹⁹. La mayoría de los dirigentes de los dos grandes sindicatos bananeros de la región - SINTAGRO y SINTRABANANO - han sido asesinados o desaparecidos entre 1984 y 1988.

Cuadro N° XVIII-11: Indicativos sobre responsabilidades en hechos de represión.

1.- Década del 70:	Porcentajes tomados de 6.247 casos)
Ejército Nacional	28%
Policía Nacional	33%
F-2	0%
DAS	3%
Otros organismos de seguridad	2%
Funcionarios Públicos	13%
Particulares	11%
2.- Años 1981-85:	Porcentajes tomados de 16.182 casos
<i>A). Detenciones de carácter político:</i>	
Fuerzas Armadas	98.7%
Grupos paramilitares	0.4%
Desconocidos	0.7%
<i>B). Torturas:</i>	
Fuerzas Armadas	85.4%
Grupos paramilitares	10.8%
Desconocidos	4.0%
<i>C). Desapariciones:</i>	
Fuerzas Armadas	56.4%
Grupos paramilitares	19.2%
Desconocidos	24.3%
<i>D). Asesinatos:</i>	
Fuerzas Armadas	31.7%
Grupos paramilitares	52.7%
Desconocidos	15.5%
Porcentajes globales:	
Fuerzas Armadas	85.4%
Grupos paramilitares	10.5%
Desconocidos	4.1%

Fuentes: Oficina de Derechos Humanos, CINEP, "Desarrollo cuantitativo de la represión y de las violaciones de los derechos humanos en Colombia", Bogotá, 1987, CINEP, mimeografiado, pág. 3.

En lo que respecta a las masacres, de las 70 registradas más de 60 fueron perpetradas contra población campesina, de pescadores o traba-

¹⁹Situación de Urabá, Cinep, Bogotá, 1988, Ed. mimeografiada.

adores agrícolas o mineros (ver Cuadro N° XVIII-4). Así mismo, los miembros de las organizaciones campesinas y organizadores de paros agrarios o marchas campesinas han sido asesinados o desaparecidos en las épocas subsiguientes a las protestas agrarias en las cuales tuvieron destacados papeles. Once de los miembros de la Coordinadora del paro cívico del nororiente, realizado en los departamentos de Cesar, Santander, Norte de Santander y sur del Atlántico en junio de 1987, fueron asesinados en los meses siguientes de ese año. Varios de los organizadores de las marchas campesinas realizadas en mayo de 1988 en el nororiente colombiano y el Magdalena Medio fueron posteriormente asesinados o desaparecidos, como es el caso de Christian Roa, el 27 de junio de 1988.

Un sector, desde la óptica de su actividad pública, especialmente victimizado en los últimos años, lo han venido constituyendo los partidos y movimientos legales de izquierda. Según el Cinep, en 1988 fueron asesinados y desaparecidos 163 miembros de la Unión Patriótica; 26 del Frente Popular; 27 de A Luchar; y 12 del partido comunista²⁰. Estos diferentes casos no son aislados ni descontextualizados de la situación política. Es así como, según un estudio adelantado por el Centro de Estudios e Investigaciones Sociales -CEIS-, existe *una correlación entre elecciones y guerra sucia y entre esta y las organizaciones de masas*²¹, toda vez que las cifras más altas de asesinatos y desapariciones contra los miembros de la U.P. o sus aliados electorales se concentraron alrededor de fechas políticas inscritas en el contexto de la elección popular de alcaldes. La primera concentración de asesinatos, desapariciones y masacres se registró entre el mes de febrero y la primera semana de marzo, época preelectoral. La segunda concentración se registró en junio de 1988, cuando se posesionaron los alcaldes elegidos en marzo. En todo caso, este partido político de la Unión Patriótica, desde mayo de 1985 en que fue creado hasta septiembre de 1988, contaba en sus filas a más de 486 militantes asesinados, entre los cuales se destacan su presidente, Dr. Jaime Pardo Leal, varios parlamentarios, alcaldes, y concejales. Tres meses después, la cifra de miembros de la Unión Patriótica había aumentado a 601 casos entre asesinados y desaparecidos²², entre los cuales se contaban 20 ex-candidatos de elección popular, 5 alcaldes, 46 concejales, 2 representantes a la Cámara y 2 senadores de la república asesinados.

6.- Autores.

La participación de las Fuerzas Armadas y demás cuerpos de seguridad del Estado en los asesinatos y detenciones-desapariciones es alta

²⁰Rev. *Cien días*, No.5, marzo de 1989, art. "la ronda paramilitar", Eduardo Matyas Camargo, pág. 14 y 15.

²¹*Voz*, octubre 20 de 1988, separata No.2 de *Coyuntura*, pág. 3.

²²Unión Patriótica, departamento de relaciones internacionales, *Reseña sobre la Unión Patriótica*, documento mimeografiado, Bogotá, 1989.

(ver cuadros XVIII-11 y XVIII-12). Sin embargo, desde 1985, los asesinatos y la detención-desaparición han aumentado significativamente, así como la actividad de los grupos paramilitares. 1988 dejó como saldo, según Eduardo Pizarro Leongómez, *la consolidación de los grupos paramilitares*²³. Como anotábamos antes, el 50% de las masacres registradas en 1988 fueron ejecutadas por grupos paramilitares. Así mismo, en muchos casos de desaparición aparecen grupos paramilitares. Aunque es importante señalar que, sobre 180 casos de desaparición estudiados por Asfaddes, en 70 casos estaban implicados directamente miembros de los cuerpos de seguridad del Estado. Por ello, en la guerra sucia no aparecen tan comprometidos los cuerpos de seguridad del Estado como en años anteriores, toda vez que esta queda ante la opinión pública como agenciada por fantasmales grupos paramilitares que aparecen y desaparecen intermitentemente.

Cuadro N° XVIII-12: Autores de detenciones desapariciones sobre 912 casos a noviembre de 1986

Por efectivos de las Fuerzas Militares	315
Por el F-2 (Serv. Inteligencia Policía)	31
Por el B-2 (Serv. Inteligencia Ejército)	28
Por la Policía	33
Por efectivos del DAS	10
Agentes de Seguridad del Estado	30
CAES (Comando Antiextorsión y Secuestro)	4
Bandas paramilitares	112
Sin identificar	352

Fuentes: Comisión II del V Foro de los Derechos Humanos, ponencia "La detención-desaparición como aspecto del terror represivo", *Documentos del V Foro por los Derechos Humanos*, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Bogotá, abril de 1987, pág. 8.

Sin embargo, existe una gran cantidad de circunstancias que ponen de manifiesto vínculos existentes entre los grupos paramilitares y los cuerpos de seguridad del Estado. La acusación pública hecha el 16 de febrero de 1983 por el entonces Procurador General de la Nación a 59 miembros de las Fuerzas Armadas por su participación en el grupo paramilitar Muerte a Secuestradores -MAS-, así como la acusación formulada por la Unión Patriótica contra 15 miembros del ejército, en mayo de 1987, ante la Procuraduría General de la Nación, hacen entrever la hipótesis de que tras estos grupos paramilitares, que actualmente llegan al centenar (ver Cuadro N° XVIII-13) estaría un importante sector (tanto en número como en jerarquía) de las Fuerzas Armadas y demás

²³Eduardo Pizarro Leongómez, "1988, la paz, un terrible balance; 1989, una gran esperanza", publicado en *El Espectador*, diciembre 31 de 1988, pág. 16A.

La situación en materia de derechos humanos

cuerpos de seguridad del Estado. Las distintas investigaciones adelantadas por el Cuerpo Técnico de Policía Judicial y el Departamento Administrativo de Seguridad durante 1988 corroboran la anterior hipótesis. Así mismo, la Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de distintas averiguaciones disciplinarias adelantadas por masacres y asesinatos políticos, cuya autoría ha sido reivindicada por grupos paramilitares, afirmó que estos, *por la libertad con que operan tienen que contar con protección y o adquiescencia de influyentes sectores ciudadanos y aún de algunas instancias de la autoridad*²⁴.

La gran mayoría de los asesinatos políticos, masacres, desapariciones y atentados, ejecutados y reivindicados por grupos paramilitares, ha tenido como escenarios zonas altamente militarizadas, donde el control sobre la población ejercido por las fuerzas armadas es total. Sin embargo, pese a ello, los grupos paramilitares se desplazan en estas regiones a sus anchas, ejecutando sus crímenes sin que sean detectados, ni combatidos, o capturado alguno de sus miembros. Los pocos miembros de grupos paramilitares que han sido detenidos, o han sido capturados por funcionarios del DAS y del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, desplazados desde Bogotá para este efecto, o por la población misma²⁵.

Así mismo, las diferentes investigaciones adelantadas respecto de asesinatos, masacres o desapariciones reivindicadas, o adjudicadas por el gobierno, a grupos paramilitares o sicarios del narcotráfico, han arrojado claridad sobre las relaciones existentes entre los ejecutores de los hechos y miembros de las Fuerzas Armadas. Es así como la investigación adelantada por el asesinato del alcalde de Sabana de Torres (Santander), y miembro de la Unión Patriótica, Alvaro Garcés Parra el 16 de agosto de 1987, a manos de varios sicarios, reveló que estos habían actuado bajo los auspicios de los oficiales de inteligencia del Ejército, el capitán Ardila Orjuela y el mayor Echandía Sánchez, por lo cual su destitución fue solicitada por la Procuraduría General de la Nación²⁶. En la investigación adelantada por el asesinato del senador de la Unión Patriótica por el departamento del Meta, Pedro Nel Jiménez, adjudicado a grupos paramilitares, la Procuraduría encontró suficientes pruebas contra dos miembros de inteligencia militar: el teniente Tarcisio

²⁴*El Tiempo*, 6 de julio de 1988, pág. 10A, apartes de una carta dirigida por el Procurador General de la Nación de entonces, Dr. Horacio Serpa Uribe, a los ministros de Gobierno, Defensa y Justicia.

²⁵En varios casos, acaecidos en la Región del Magdalena medio, ha sido la población misma la que ha capturado a los "sicarios" a los miembros de grupos paramilitares, que han atentado contra miembros de las organizaciones políticas de oposición o gremiales reivindicativas.

²⁶Resolución No. 020 de enero 18 de 1989, de la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares. Sin embargo la destitución solicitada no ha podido hacerse efectiva toda vez que, según voceros castrenses, los oficiales Echandía y Ardila ya no se encuentran en las dependencias del batallón.

Miller Coy, y el sargento Servio Tulio Medina. La investigación judicial adelantada por el asesinato del presidente de la Unión Patriótica y candidato presidencial por ese movimiento el 27 de octubre de 1987, Dr. Jaime Pardo leal, e inicialmente adjudicado a la mafia y en particular a Gonzalo Rodríguez Gacha por el ministro de Justicia, arrojó pruebas sobre la existencia de contactos telefónicos entre estos y la Brigada de Institutos Militares -BIM-²⁷. Las pesquisas adelantadas por la justicia ordinaria sobre la desaparición y asesinato de dos indígenas del resguardo de Santa Rosa (Cauca), afiliados al CRIC, y adjudicado en la región a grupos paramilitares, llevaron a identificar a miembros de las Fuerzas Armadas como los autores del crimen²⁸.

También en las investigaciones judiciales y disciplinarias adelantadas por la desaparición de los miembros del Partido Comunista, Miguel Ángel Díaz y Faustino López, en Puerto Boyacá, el 15 de septiembre de 1984 y reivindicada por el MAS, se encontró en los hechos participación de varios miembros de los organismos de seguridad y fue condenado por ello un funcionario del DAS²⁹.

En el proceso judicial adelantado por el asesinato del líder sindical petrolero Manuel Chacón, el 15 de enero de 1988 en Barrancabermeja, inicialmente adjudicado a grupos paramilitares que operan en el Magdalena Medio, resultó involucrado como autor el entonces suboficial de la armada, Pablo Francisco Pérez. Así mismo, el Director Nacional de Instrucción Criminal reconoció que en los asesinatos cometidos contra 12 sindicalistas de Puerto Nare (Antioquia) entre 1987 y 1988 reivindicados por un grupo paramilitar, estaban comprometidos miembros de las Fuerzas Armadas³⁰.

Las investigaciones adelantadas por el Cuerpo Técnico de Policía Judicial y el DAS en los casos de las masacres de Mejor Esquina (Córdoba) y las fincas bananeras de "Honduras" y "La Negra" (Urabá Antioqueño), reivindicadas por grupos paramilitares, arrojaron como resultado la existencia de una compleja organización paramilitar y de sicarios instalada en el Magdalena Medio, operando en otras regiones, con más de trescientos hombres y 100 vehículos, escudada tras la fachada de Aso-

²⁷Voz No.1487, mayo 19 de 1988, pág. 3 y ss., que reproduce piezas del expediente judicial y en especial el oficio 8176/CGFM/EMCD2-JEF, de diciembre 17 de 1987, del Ministro de Defensa al Juzgado 77 de Instrucción Criminal.

²⁸Se trata del caso de Miguel Ipiá y César Aquite narrado en el libro *El camino de la niebla*, editores-autores Liga Colombiana por los Derechos y la Liberación de los Pueblos y Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Bogotá, noviembre de 1988.

²⁹Sentencia de mayo 29 de 1986, del Juzgado 1o. Penal del Circuito de Tunja.

³⁰Entrevista realizada el 1o. de agosto de 1988 al Director Nacional de Instrucción Criminal, Dr. Eduardo Lozano Tovar, por el CINEP y la Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana.

ciación de Campesinos y Ganaderos del Magdalena Medio -ACDEGAM, y contando con la colaboración de algunas autoridades civiles y militares de la región, entre los que se destacan los comandantes de la base militar de Puerto Calderón (Boyacá) y de la Policía de La Dorada (Caldas) y de Puerto Boyacá (Boyacá)³¹. Así mismo, las diligencias judiciales adelantadas por la Juez 2o. de Orden Público, por las masacres de las fincas de "Honduras" y "La Negra", puso en evidencia la existencia de graves indicios de participación en los hechos de varios oficiales del Ejército³². También las averiguaciones adelantadas por el Juzgado 7 de Orden Público por la masacre de Segovia, acaecida el 11 de noviembre de 1988, con un saldo de 43 víctimas, medio centenar de heridos y reivindicada por el grupo paramilitar Muerte a Revolucionarios del Nordeste -MRN-, arrojaron la existencia de pruebas que evidencian la responsabilidad en este crimen de varios oficiales de las Fuerzas Armadas, entre los que se destacan el coronel Tamayo Londoño y el capitán Baez Garzón, comandante y subcomandante del Batallón Bomboná acantonado en Segovia y del comandante de Policía de dicho municipio, el capitán Chacón Lasso³³, motivo por el cual fueron dictados autos de detención. Así mismo se demostró judicialmente que estos miembros de las Fuerzas Armadas, en vísperas del paro nacional decretado por la CUT, para el 27 de octubre de 1988, habían repartido en el pueblo varios folletos del movimiento "Muerte a Revolucionarios del Nordeste" y pintado leyendas alusivas al grupo paramilitar en los muros de varias casas del pueblo. Por, su lado, la Procuraduría General de la Nación considero que existían suficientes pruebas para correr pliego de cargos contra los comandantes militares y de Policía de Segovia por no haber desplegado ninguna acción tendiente a proteger a la población civil del ataque del grupo paramilitar³⁴.

En varias oportunidades la Dirección Nacional de Instrucción Criminal ha encontrado estos nexos entre grupos paramilitares y miembros de las Fuerzas de Seguridad: cuando el suscrito -escribía al Dr. 2

³¹Departamento Administrativo de Seguridad - Central de Inteligencia - ; *Organización de Sicarios y Narcotraficantes en el Magdalena Medio*, Bogotá, julio 20 de 1988, ed. mimeografiada; y *El Espectador*, septiembre 7 de 1988, págs. 1A-13A.

³²La Juez 2 de Orden Público vinculó al proceso al mayor Luis Felipe Berra Bohórquez, jefe de inteligencia del Batallón Voltigeros, al teniente Pedro Vicente Bermúdez Lozano y al cabo lo., Félix Antonio Ochoa Ruiz, adscritos a esta sección de ese Batallón. Contra los militares se dictaron autos de detención preventiva sin que se hubiesen podido materializar. Posteriormente la Juez 2 de Orden Público salió del país por amenazas contra su vida, *El Espectador*, septiembre 6 y 7 de 1988, pág. 1A-13A.

³³*La Prensa* enero 4 de 1989, pág. 12; *El Tiempo*, febrero 4 de 1989, pág. 3; *El Tiempo*, marzo 9 de 1989, pág. 9A; *El Espectador*, enero 27/89, pág. 12A.

³⁴Pliego de Cargos contra el mayor Baez Garzón y el capitán Chacón Lasso, oficios 6492 y 6490 de la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares, fechados en diciembre 6 de 1988.

Lozano Tovar en una misiva enviada a la Corte Suprema de Justicia- esta convencido cada día mas que algunos mandos medios y bajos de las Fuerzas Armadas estaban tolerando, ayudando o auspiciando grupos de justicia privada, lo dije con fundamento en los autos de detención que se han dictado contra un número crecido, ya de miembros de la Policía como del Ejército 35.

Varios oficiales de las Fuerzas Armadas han sido señalados como integrantes de estos grupos paramilitares. Tal es el caso del coronel Alvaro Hernán Velandia, acusado por el Procurador Carlos Jiménez Gómez de pertenecer al MAS³⁶, y quien posteriormente se desempeñó como comandante del batallón Charry Solano de inteligencia y contra-inteligencia del ejército -BINCI-. La gran mayoría de esos grupos intervienen asesinando y desapareciendo tanto a activistas políticos, sindicalistas y dirigentes populares y campesinos, como a delinquentes, prostitutas, homosexuales y marginados sociales en general.

Lo cierto es que la gran mayoría de las investigaciones adelantadas por la Policía Judicial, los jueces y la Procuraduría, respecto de hechos violentos reivindicados o adjudicados a "grupos paramilitares" o "narcoparamilitares" convergen en un mismo punto: su vinculación y nexos con miembros de las Fuerzas Armadas y la participación de estos en los asesinatos y masacres. La explicación dada al fenómeno "paramilitar" por voceros del gobierno, muy especialmente por el Consejero Presidencial para la protección, promoción y defensa de los derechos humanos, así como por el jefe del DAS, según el cual sería la expresión de *la reacción de ganaderos, hacendados y empresarios tradicionales que han visto rebasada su capacidad de tolerancia por el constante boleteo de los alzados en armas, optando en la misma forma por administrar justicia por su cuenta propia* 37 parece no compadecerse con la gravedad y profundidad del tema. El hecho de que estos grupos operen libremente y asimismo tengan sus bases en zonas altamente militarizadas y bajo draconianos controles, sin que se registren capturas o enfrentamientos con la fuerza pública, y la circunstancia de existir evidencias y pruebas de la participación, auspicio, o tolerancia de sus actividades por miembros de las Fuerzas Armadas, resulta inquietante y permite vislumbrar lo que el Procurador General de la Nación no vaciló en calificar como la existencia de un plan de exterminio a nivel nacional³⁸.

³⁵ Apartes de la carta que el Dr. Lozano Tovar, Director Nacional de Instrucción Criminal, le enviara a la Corte Suprema de Justicia, publicada el 11 de febrero de 1989 en *El Espectador*, pág. 1A-13A.

³⁶ *El Espectador*, febrero 20 de 1983, pág. 1A-10A.

³⁷ *Rev. Semana*, No. 345, diciembre 13-19 de 1988, pág. 38-39.

³⁸ *El Tiempo*, julio 6 de 1988, pág. 1A y 10A.

Cuadro Nº XVIII-13: Grupos paramilitares existentes en Colombia.

- 1.- Muerte a Secuestradores, M.A.S., fundado en 1981; radio de acción nacional.
- 2.- Escuadrón de la muerte; radio de acción Medellín y Pereira.
- 3.- Alianza Anti-comunista Americana Triple A; de actividad nacional.
- 4.- Movimiento Anti-comunista Colombiano; de actividad nacional
- 5.- Juventud Anticomunista de Colombia, JACOC; nacional.
- 6.- Mano negra; de actividad Nacional.
- 7.- El Grupo; radio de acción la Costa Atlántica.
- 8.- Muerte a Abigeos MAOS; Costa Atlántica.
- 9.- Castigo a firmantes e intermediarios estafadores, CAFIAS; Costa Atlántica.
- 10.- El Embrión; región del Magdalena Medio.
- 11.- Alfa 83; región del Magdalena Medio.
- 12.- Prolimpieza del Valle del Magdalena; actúa en el Magdalena medio.
- 13.- Los Tiznados; Magdalena Medio.
- 14.- Los Grillos; Magdalena Medio.
- 15.- El Escuadrón Machete; actúa en el Caquetá.
- 16.- Muerte a invasores, colaboradores y patrocinadores, MAICOPA; actúa en la Costa Atlántica.
- 17.- Falange; radio de acción el Cauca.
- 18.- Autodefensa de los bienes de los narcotraficantes.
- 19.- Falcon 2; actúa en Santander.
- 20.- Ejército de los pobres.
- 21.- Los Vampiros; radio de acción Santander.

- 22.- Juventud inconforme de Colombia, JIC; actúa en Cali y en el Valle del Cauca.
- 23.- Comandos verdes: actúa en Cali y en el Valle del Cauca.
- 24.- Kan-kil: radio de acción Cali.
- 25.- Terminator: actúa en el Cesar o Santander.
- 26.- La Cascona: opera en Córdoba y Sucre.
- 27.- Los Rampuches: actúa en el Norte de Santander.
- 28.- Muerte a jaladores de carros: opera en Bogotá.
- 29.- Muerte a jibaros y basuqueros: opera en Medellín.
- 30.- El justiciero quindiano: opera en el Quindío.
- 31.- Muerte a ladrones del norte (MAL) o Muerte a Rateros del norte Marno o Murn; opera en Bogotá.
- 32.- Ejército Clandestino Obrero: opera en el Quindío.
- 33.- Fuerzas de Autodefensa del Casanare, FAC, o Movimiento de Autodefensa del Casanare; opera en el Casanare.
- 34.- Movimiento de Cristianos Anticomunistas; actúa en Bogotá.
- 35.- Los pájaros: de radio de acción nacional.
- 36.- El Horcón, organización contra revolucionaria: opera en Córdoba.
- 37.- El Gatillo: opera en Guaduas (Cundinamarca).
- 38.- Legión de las águilas blancas.
- 39.- Toxicol: opera en Barrancabermeja (Santander).
- 40.- El justiciero quindiano, JUQUIN: opera en el Quindío.
- 41.- Muerte a Revolucionarios del Nordeste, MRN: opera en Segovia (Antioquia).
- 42.- Organización Revolucionaria contra Ampones (sic) ORCA: opera en Bogotá.

La situación en materia de derechos humanos

- 43.- Boinas rojas: opera en el Valle, Santander y Meta.
- 44.- Aguijones: opera en el Meta.
- 45.- Muerte a Revolucionarios MAR: opera en el Magdalena Medio.
- 46.- Autodefensa Obrera y Campesina; opera en Yacopí (Cundinamarca).
- 47.- Muerte a Secuestradores Comunistas: opera en Bolívar.
- 48.- ROJO-ATA; opera en el Tolima.
- 49.- Autodefensa popular: opera en Cúcuta y Norte de Santander.
- 50.- Rambo: opera en Tibú, Norte de Santander.
- 51.- Bandera negra; opera en Cali, Buga y Tuluá (Valle del Cauca).
- 52.- Amor a Medellín: opera en Medellín.
- 53.- Menudos: opera en el Magdalena Medio.
- 54.- Plan fantasma: opera en Bogotá.
- 55.- Limpieza total: opera en Medellín.
- 56.- Muerte a gamines: opera en Bogotá.
- 57.- Muerte a jueces MAJ: opera en Antioquia.
- 58.- Escorpión: opera en Barrancabermeja (Santander).
- 59.- Movimiento de Autodefensa Ciudadana MAC: opera en Manizales (Caldas).
- 60.- Comandos Urbanos Democráticos Latinoamericanos, CUDL: opera en el Huila.
- 61.- Muerte a Antisociales, Sindicalistas y Comunistas M.A.S.C.O.: opera en el Atlántico.
- 62.- Sociedad de Amigos de Ocaña, S.A.O.: opera en Ocaña, Norte de Santander.
- 63.- Democracia: radio de acción nacional.
- 64.- Los Justicieros: opera en la Sierra Nevada de Santa Marta.

- 65.- Falange Bolivariana: actua en Popayán (Cauca).
- 66.- Mundo Libre: opera en Florencia (Caquetá).
- 67.- Comité de Seguridad y Autodefensa Civil de Cundinamarca: opera en Zipaquirá (Cundinamarca).
- 68.- El Vengador anónimo: opera en Armenia (Quindío).
- 69.- Juventud Obrera Estudiantil Nacional Socialista -JOENS: opera en Antioquia.
- 70.- Movimiento Obrero Estudiantil Nacional Socialista MOENS: opera en Antioquia, Urabá, Córdoba y Magdalena Medio.
- 71.- Los Magníficos: operan en Antioquia, Urabá y Córdoba.
- 72.- Muerte a Delincuentes Comunes: opera en Urabá.
- 73.- Matando a Viciosos: opera en Antioquia.
- 74.- Comando Coronel Rogelio Correa Campos: opera en el Magdalena Medio Santandereano.
- 75.- Muerte a Prostitutas y Ladrones: opera en Pereira.
- 76.- Muerte a Homosexuales: opera en Manizales, Medellín y Cali.
- 77.- Grupo por la fé, el Recato y la Moral: opera en Medellín.
- 78.- Ejército Rojo Facista.
- 79.- Amor por el Llano: opera en Villavicencio.
- 80.- "Nosotros Palmira Eficiente": opera en Palmira (Valle).
- 81.- Frente de Amistad Juvenil: opera en el Cauca.
- 82.- Los compañeros de la paz: opera en Popayán.
- 83.- Autodefensa Magdalena Medio: opera en el Magdalena Medio.
- 84.- Los cobras.
- 85.- Los Kills.

La situación en materia de derechos humanos

- 86.- Ojo por ojo: opera en Urabá y Córdoba.
- 87.- Los Monjes.
- 88.- Los Nevados
- 89.- Alianza Anticomunista Colombiana: opera nacionalmente.
- 90.- Muerte a Delincuentes: opera en Boyacá.
- 91.- Coordinadora nacional de Organizaciones paramilitares: opera en Bogotá.
- 92.- Escuadrón de la muerte Bolivariana: opera en el Cauca.
- 93.- Roya 87: opera en el Chocó.
- 94.- Comité de vigilancia y de desarrollo de Colombia: opera en el Huila.
- 95.- Frente contraaguerrillero: opera en el Meta.
- 96.- Frente Llanero de Autodefensa democracia Nación: opera en el Meta.
- 97.- Koyak: opera en Risaralda.
- 98.- Los caracuchos: opera en Santander.
- 99.- Frente Unido Silencioso: opera en el Valle.
- 100.- Alianza democrática: opera en el Valle
- 101.- Fuerza Militar de Occidente: opera en el Valle.
- 102.- Justiciero implacable: opera en el Valle.
- 103.- Escuadrón Limpieza Cali: opera en Cali.
- 104.- Muerte a Ratas: opera en Cali.
- 105.- Los vengadores: opera en Cali.
- 106.- Jumbo: opera en el Valle.
- 107.- Los extraditables: opera en Antioquia.
- 108.- Muerte a ladrones: opera en Popayán.

- 109.- FALCO: opera en Santander.
 - 110.- Los Priscos (*).
 - 111.- Los Tesos (*).
 - 112.- Los Quesitos (*).
 - 113.- Los Chuchos (*).
 - 114.- Los Picados (*).
 - 115.- Los Nachos (*).
 - 116.- Los Nata (*).
 - 117.- Los Cucarachos (*).
 - 119.- Los Rebeldes: opera en Atlántico.
 - 120.- Los Barriales: opera en Cali.
 - 121.- FEDERACION DE ORGANIZACIONES REVOLUCIONARIAS Y OBRERAS FORO: opera en la zona del viejo Caldas y Valle.
 - 122.- Grupo Bolivarenses Antiterrorista: opera en el Cauca.
 - 123.- Orden y Patria: opera en Bogotá.
 - 124.- Democracia: opera en Antioquia y el Valle.
- (*) Grupos de delincuencia común o de sicarios que ejecutan trabajos para grupos paramilitares y que son presentados como pertenecientes a estos últimos por voceros estatales.

Fuente: Archivos de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos e información de prensa: periódicos *El Tiempo*, *El Espectador*, *El Mundo*, *El Caleño*, *Voz*, *Vanguardia Liberal*.)

Nota: El Ministro de Gobierno, César Gaviria, reconocía el 30 de septiembre de 1987 ante la Cámara de Representantes la existencia de 128 grupos paramilitares detectados por los cuerpos de seguridad del Estado (*El Espectador*, octubre 1 de 1987, pág. 1A- y 13A). Sin embargo el alto funcionario refundía estructuras paramilitares propiamente dichas con grupos de delincuencia común (banda de los López y la Banda de los Barrera por ejemplo), y citaba en reiteradas oportunidades como grupos distintos unas mismas organizaciones que, aunque sin tener espectro nacional, operan en varias regiones (por ejemplo: Federación de Orga-

nizaciones Revolucionarias Obreras -FORO-, La Mano Negra y el Escuadrón de la Muerte).

EL ESTADO Y LOS DERECHOS HUMANOS

Este capítulo pretende dar una sucinta visión sobre lo que el Estado colombiano, y en particular en lo que respecta al Ejecutivo y la Procuraduría General de la Nación, ha venido haciendo en materia de Derechos Humanos y muy especialmente en lo concerniente a su defensa y protección así como en materia de represión de sus violaciones. Hemos diferenciado en esta materia las actividades desplegadas por la Procuraduría General de la Nación y sus procuradurías delegadas y las medidas tomadas por el gobierno para tal efecto.

1.- Procuraduría General de la Nación

1.1.- La Procuraduría General de la Nación.

La actitud de la Procuraduría General de la Nación frente a los derechos humanos, hasta comienzos de la década de los años 80, fue de total pasividad. Esta situación fue aún más notoria bajo el procurador Guillermo González Charry (1978-1982).

El procurador Carlos Jiménez Gómez rompió con esa tradición de las procuradurías "de bolsillo", para imponer una de "opinión", como él mismo la llamara. Inició con una tímida posición frente a las violaciones a los derechos humanos, que llevó al rechazo de varias organizaciones defensoras de estos: *nosotros queremos saber el paradero de nuestro seres queridos. Ninguna madre, ningún hermano, ningún hijo, que se ponga en nuestra situación, puede estar satisfecho con el informe de la Procuraduría sobre los desaparecidos ... Señor Procurador: un informe completo no es un favor que usted le deba al pueblo colombiano. Es un deber suyo y un derecho nuestro*¹. Sin embargo, paulatinamente, el Procurador fue cambiando su posición.

El 20 de febrero de 1983 la Procuraduría, aunque consideraba al MAS un estado de ánimo y no propiamente una organización, denunció a 163 partícipes de este grupo paramilitar, entre los cuales más de medio centenar de miembros de las Fuerzas Armadas, varios de éstos altos oficiales del ejército y comandantes de batallones.

En 1985, ante el aumento de las desapariciones, la actividad paramilitar y la complicidad de la gran prensa en el ocultamiento de la

¹Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos, Asfaddes, Respuesta al informe de la Procuraduría General de la Nación, Bogotá, noviembre 19/84, punto 22.

guerra sucia, el procurador Jiménez Gómez habría de declarar: *el país no toma en serio la defensa de los derechos humanos*².

A raíz de los sucesos del Palacio de Justicia, del 6 y 7 de noviembre de 1985, el Procurador Carlos Jiménez Gómez acusó ante la Cámara de Representantes al Presidente Belisario Betancur y a su Ministro de Defensa, el general Miguel Vega Uribe, por la responsabilidad en los hechos. La acusación no prosperó. Dos de los miembros de la comisión de acusaciones de la Cámara de Representantes, los doctores Carlos Mauro Hoyos y Horacio Serpa Uribe, que habían ordenado archivar esta acusación, fueron posteriormente elegidos Procuradores Generales de la Nación y desempeñaron con brillo esta investidura.

El Procurador Carlos Jiménez Gómez, junto con el entonces ministro de Justicia, Enrique Parejo, fueron de los pocos altos funcionarios colombianos que apoyarían el informe de Amnistía Internacional de 1986, que denunció la ocurrencia de 600 casos de desapariciones. En esa oportunidad el Procurador Carlos Jiménez Gómez afirmaría: *esos informes son un pálido reflejo de la realidad (...) hay que sacar el problema de la aritmética. La pregunta es: existe o no ese fenómeno (de los desaparecidos)? y la respuesta es sí. Independientemente del número de muertos y desaparecidos el fenómeno existe*³.

Sin embargo, a pesar de la vehemencia de las declaraciones del Procurador Jiménez Gómez, la Procuraduría no desarrolló mayores investigaciones, y las pocas que se dieron a conocer al público no arrojaban nombres concretos de autores en casos específicos de asesinatos o detenciones-desapariciones.

Al finalizar el período de Carlos Jiménez Gómez en la Procuraduría General de la Nación, fue creada en agosto de 1986, la Procuraduría Segunda Delegada para la Policía Judicial, con funciones de protección de derechos humanos. Si bien esta decisión podría interpretarse como indicativa de la importancia atribuida al problema de los derechos humanos por parte de la Procuraduría, fue vista con recelo en algunos círculos importantes de organizaciones defensoras de derechos humanos, para las cuales el hecho de que el tema dejara de ser un asunto de competencia directa del Procurador General podría implicar disminución, antes que aumento, de la importancia asignada al mismo⁴. Además las

²Rev. *Semana*, Bogotá, octubre 8 a 14 de 1985, No. 179, pág. 20

³El *Tiempo*, julio 9 de 1986, pág. 3-A.

⁴ Su creación correspondió, quizás a una intención específica de descargar de los hombros del Procurador General la penosa y difícil tarea de defender las violaciones cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía, restringiendo el papel del nuevo encargado del ministerio público a la vigilancia administrativa de los demás funcionarios estatales. Amanda ROMERO, Oficina de Derechos Humanos CINEP, *Informe sobre la situación de detenciones-*

limitadas funciones que le fueron asignadas a esa sui generis procuraduría delegada, la relegan a un papel de fiscalizador de las actuaciones de las demás delegadas, estas sí con competencia para sancionar⁵. Una importante iniciativa impulsada por el Procurador Jiménez Gómez fue la creación de una comisión permanente de derechos humanos en 1983 y que dos años más tarde acogió en su seno a representantes de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. Si bien inicialmente esta comisión no tuvo mayor desarrollo e impacto dentro del funcionamiento del Ministerio Público, posteriormente, en los años 87 y 88 se volvió el motor sustancial de las acciones disciplinarias emprendidas por la Procuraduría.

El Procurador General de la Nación Carlos Mauro Hoyos, quien inició su período a finales de 1986 y cayera asesinado el 25 de enero de 1988, tuvo una actuación menos publicitaria, apartándose así de la "procuraduría de opinión" ejercida por su antecesor, pero con mayores resultados en el plano de las acciones disciplinarias emprendidas por casos de violaciones de derechos humanos. Sin embargo, ello no fue óbice para que desde su posición como jefe del ministerio público tuviera importantes intervenciones públicas. El procurador Hoyos había solicitado a la Corte Suprema de Justicia la declaratoria de inconstitucionalidad del juzgamiento de civiles por militares, a principio de 1987⁶. La Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el juzgamiento de civiles por tribunales castrenses el 5 de marzo de ese año. Este mismo mes, el procurador Carlos Mauro Hoyos, propuso reformar el art. 121 de la Constitución Nacional, regulador del estado de sitio, toda vez que consideraba que por su abuso ya no se diferenciaba entre estado de normalidad y estado de excepción y hacía un llamado a los gremios económicos para que *de una vez por todas (entiendan) que tienen que ceder si no quieren perderlo todo*⁷. También cuestionó las opciones duras implementadas por sectores de extrema derecha con gran consenso en el interior del establecimiento, así como a la incuestionabilidad de las Fuerzas Armadas. Es así como el hecho de haber aceptado la recusación formulada por la Unión Patriótica contra el procurador delegado para las Fuerzas Militares, general González Prado, y el haber designado para tal cargo por primera vez a un civil constituyó todo un reto al hegemonismo militarista dentro del aparato estatal. Así mismo, su pronunciamiento público el 30 de julio de 1987 desautorizando los grupos paramilitares y considerándolos al margen

despartciones en Colombia, Bogotá, diciembre 5 de 1986, mimeografiado, CINEP.

⁵Al respecto ver el Capítulo VII, No.3.

⁶*El Tiempo* febrero 17 de 1987, pág. 3A.

⁷*El Espectador*, marzo 30 de 1987, pág. 12A.

de la ley⁸, era un directo cuestionamiento a los ministros de defensa y justicia, quienes días antes habían argumentado la existencia de disposiciones legales que legitimaban estos grupos de auto defensa⁹.

En una intervención ante el Congreso de la República, sobre los problemas de la paz, los derechos humanos y los grupos de autodefensa el 9 de septiembre de 1987, el Procurador Hoyos Jiménez rechazaba abiertamente la crítica que por las anteriores manifestaciones, le hicieron "unos generales en retiro, en trance de políticos" y criticaba a la clase política colombiana por su silencio ante la gravedad de la guerra sucia. *Yo como procurador en el curso de este año he visto con dolor, como llegan las madres, las esposas y los padres de los desaparecidos, y si hay una masacre de 20 o 30 campesinos, la insensibilidad es total...*¹⁰. Algunos meses más tarde, al conmemorarse 2 años de los hechos del Palacio de Justicia, el Procurador General de la Nación reconocía públicamente, *quedo corto si hablo de los desaparecidos... he dicho que como procurador en estos 13 meses que llevo en el cargo es el drama más doloroso que me ha tocado vivir*¹¹. Estas declaraciones fueron acompañadas de investigaciones disciplinarias contra miembros de las Fuerzas Armadas por su participación en asesinatos y desapariciones políticas, así como la revigorización de la comisión permanente para los derechos humanos con participación de organismos no gubernamentales de derechos humanos.

El fugaz paso por la Procuraduría General de la Nación, del Dr. Gutiérrez Márquez, a raíz del asesinato de Carlos Mauro Hoyos Jiménez, significó un retroceso en materia de derechos humanos. La Comisión Permanente de Derechos Humanos, hasta entonces motor central de las investigaciones adelantadas, perdió toda dinámica debido a los representantes de la ONG de Derechos Humanos allí presentes. La Procuraduría General de la Nación, se convirtió en un despacho oficial inaccesible. Todo parecía indicar que se volvía a la procuraduría de bolsillo que caracterizó la década de los 70s y hasta entrados los 80's.

El nombramiento interino de abril de 1988 de Horacio Serpa Uribe como Procurador General de la Nación, y su posterior ratificación el 10 de agosto de 1988 por la Cámara de Representantes, significó la redinamización de la actividad de protección de los derechos humanos por parte del Ministerio Público. La Procuraduría General de la Nación se convirtió nuevamente en una tribuna de fiscalización de las actuaciones.

⁸Procuraduría General de la Nación -*Boletín Informativo*, noviembre de 1987, No.5, págs. 16 y 17.

⁹*El Mundo*, julio 25 de 1987, pág. 8A.

¹⁰Procuraduría General de la Nación *Boletín Informativo*, marzo de 1988, edición extraordinaria No.6, pág. 26.

¹¹Reportaje a Carlos Mauro Hoyos Jiménez, publicado en *El Mundo*, noviembre 7 de 1987, págs. 4B y 5B.

nes gubernamentales y en particular de las Fuerzas de Seguridad del Estado, y de crítica a los métodos autoritarios y opciones "duras" a la problemática colombiana. Una de las primeras actuaciones del procurador Serpa Uribe fue solicitar a la Corte Suprema de Justicia que declarara inconstitucional el decreto 678 de 1988, creando la Jefatura Militar de Urabá, toda vez que transfería al jefe militar de la zona funciones presidenciales indelegables y *subordina el poder civil al militar*¹². Así mismo, el pronunciamiento público¹³ que hiciera el Procurador sobre los alcances y facultades que el Estatuto antiterrorista otorga a las Fuerzas Armadas¹⁴, así como sobre la ilegalidad de las detenciones realizadas por las Fuerzas Militares en desarrollo del decreto legislativo No. 2.200 promulgado por el gobierno nacional para conjurar el paro cívico nacional convocado por la CUT el 27 de octubre de 1988; entre otros importantes pronunciamientos, hicieron parte de esa línea de crítica a los métodos autoritarios y de excepción como forma de enfrentar el conflicto colombiano.

El paso de Serpa Uribe por la Procuraduría significó así mismo la reiniciación de varias investigaciones disciplinarias contra miembros de las Fuerzas Armadas: destacándose el caso del asesinato del alcalde de Sabana de Torres; de los desaparecidos del palacio de Justicia; de Luis Fernando Lalinde; de las muertes de los estudiantes universitarios Lucero García en Bogotá y Herrera Cantillo en Tunja (Boyacá) y de Yolanda Acevedo y del caso de la desaparición colectiva de más de una docena de jóvenes en Bogotá en 1982 a manos de miembros de la Policía Nacional-División de Inteligencia (F2-Dijín)¹⁵. Así mismo desde la Procuraduría se hicieron pronunciamientos sobre la complicidad o tolerancia, y en algunos casos la participación, de autoridades civiles y militares en masacres y grupos paramilitares¹⁶.

En la última semana de octubre de 1988, Serpa Uribe por intermedio del ministro de Justicia, presentaba a consideración del Congreso un proyecto de ley tipificando la desaparición como delito, produciendo la

¹²Aparte del concepto No. 1331 de mayo 9 de 1988, rendido por el Procurador General de la Nación, en el expediente No. 1825 (275-E) revisión constitucional del decreto legislativo 678/88, reproducido en Sentencia No.52, de la Corte Suprema de Justicia, sala plena, de mayo 26 de 1988 (Mag.pte. Dr. F. Marín Díaz) pág. 9.

¹³Al respecto ver Capítulo V, No.4, c.

¹⁴Recogido en una publicación editada por la Procuraduría General de la Nación bajo el título *Facultades y limitaciones de la fuerza pública en la persecución del delito* (Bogotá, noviembre de 1988). Para mayor ilustración ver el capítulo V, No. 3C, pág. 37 y ss. de la sección primera.

¹⁵Al respecto verse el capítulo XVIII de esta sección y el libro *El camino de la niebla*, autores editores Liga Colombiana por los Derechos y la Liberación de los Pueblos y el Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", Bogotá, Noviembre de 1988.

¹⁶*El Tiempo*, julio 6 de 1988, págs. 1A-10A.

airada protesta del entonces secretario general del Ministerio de Defensa así como de varios parlamentarios *ni siquiera se le dio entierro de 1a. al proyecto* afirmaría el Procurador a una delegación de la Comisión Internacional de Juristas¹⁷. Toda vez que el proyecto de ley ni siquiera fue objeto de ponencia en la Cámara de Representantes.

*Nadie puede dudar, y el Gobierno debe tener claridad sobre esto, que mientras se castigue la opinión con disparos y se pretenda acallar con procedimientos torticeros la voz de la denuncia y la protesta lícita inherentes a la vida democrática de cualquier País, mientras no existan garantías plenas para el debate público, mientras haya temor para la réplica, mientras a cualquier Colombiano le sea preciso armarse ante la realidad de peligros originados en su posición social o en la lucha partidista, mientras sea riesgoso reunirse para tratar sobre los asuntos del pueblo, no habrá en Colombia ambiente de convivencia ni habrá paz*¹⁸ había dicho en Cartagena de Indias, el 9 de septiembre de 1988 el Procurador Serpa. Pocos meses después afirmaría públicamente: *La extrema derecha no tiene ideología política. Se han ido organizando con el pretexto de luchar contra la revolución armada, pero con el fin específico de mantener unos privilegios... en unas partes para defender unas propiedades, en otras como forma de eliminar a los adversarios y en algunas oportunidades como reacción a la violencia de los grupos guerrilleros... consideran a sus enemigos no solamente a los comunistas, sino a todos los que tienen ideas políticas progresistas. No son amigos del derecho de expresión, propician la represión hacia la lucha de reivindicación social o política, pero ellos están acumulando dinero y protegiéndolo... Lo cierto es que hay grupos paramilitares en Colombia que están cometiendo atrocidades y mucha gente no entiende porque en regiones militarizadas operan grupos de esta naturaleza sin que se les pueda flechar mano*¹⁹.

1.2.- La Procuraduría delegada para los Derechos Humanos.

La actividad desarrollada por esta procuraduría delegada ha variado según las orientaciones de cada Procurador General de la Nación. Sin embargo es necesario aclarar que sus facultades son de por sí limitadas, restringiéndose al campo de la investigación de la indagación preliminar y a la fiscalización de las averiguaciones adelantadas por las demás delegadas del ministerio público y de los procesos penales.

Dentro de ese marco esta delegada para los derechos humanos, ha registrado varias fases. Inicialmente su actividad fue poco conocida y parece haber operado como auxiliar del Despacho del Procurador Gene-

¹⁷Entrevista realizada con el Dr. Serpa Uribe con una delegación de observación de la Comisión Internacional de Juristas, el 26 de enero de 1989.

¹⁸Cartagena de Indias sede de los derechos humanos en Colombia, Procuraduría General de la Nación, Bogotá, septiembre de 1988, pág. 12.

¹⁹El Espectador, 7 de noviembre de 1988, pág. 5A.

ral de la Nación en materia de derechos humanos. Durante el año de 1987, siguiendo la pauta anterior, la procuraduría delegada para los derechos humanos se comprometió con mayor protagonismo en la línea de hacer de vocera del Ministerio Público en materia de derechos humanos. Entre 1986 y julio de 1987 figura ocupando un importante espacio dentro de sus actividades, la asistencia a foros y eventos de distinta naturaleza²⁰. Sus primeras intervenciones públicas, contrariamente a los esperados por algunas ONG, armonizaban perfectamente con el discurso gubernamental en cuanto a desconocer y eludir la responsabilidad estatal en materia de violación de derechos humanos²¹. Sin embargo, a partir del segundo semestre de 1987, bajo la Procuraduría de Carlos Mauro Hoyos, y luego en 1988, bajo la Jefatura de Serpa Uribe, la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos paulatinamente modificó su postura. Esta dependencia impulsó algunas investigaciones y se fiscalizó otras adelantadas por las Delegadas para la Policía Nacional y las Fuerzas Militares; tomó cierta distancia respecto del discurso del Ejecutivo, al reconocer expresamente al Estado como único agente violador de los Derechos Humanos, en distintos foros y eventos, y lo que tal vez sería de mayor significación, en 1988, se desempeñó en la secretaría de la Comisión Permanente de Derechos Humanos de la Procuraduría.

Sin embargo, a pesar de estos avances registrados en 1988, la Delegada para los derechos humanos aferrándose al argumento según el cual con la reforma del Código de Procedimiento Penal de 1987 había perdido facultades de Policía Judicial lo que le limitaba en su capacidad de indagación, no desplegó toda la actividad investigativa esperada.

1.3.- Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares.

La Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares venía siendo desempeñada por altos oficiales del Ejército, toda vez que el Decreto-ley 521 de 1971 (que organiza el ministerio público) exigía, para desempeñar el cargo de procurador delegado para las Fuerzas Militares, la condición de "oficial general o de insignia" (art. 36 lit. a.). Así mismo, su Despacho tenía asiento en las propias instalaciones del Ministerio de Defensa, o sea fuera de la sede central de la Procuraduría General de la Nación, a diferencia de las demás procuradurías delegadas.

La Corte Suprema de Justicia, en fallo de junio 16 de 1983, declaró inconstitucional la anterior disposición, con lo cual adquirió discrecionalidad el Procurador General de la Nación para el nombramiento de un civil o de un militar como Procurador Delegado para las Fuerzas Militares. El entonces procurador General Jiménez Gómez emitió con-

²⁰Procuraduría General de la Nación *Boletín Informativo*, año 1, volumen 4, Bogotá, julio de 1987, pág. 99 a 104.

²¹*El Espectador*, septiembre 12 de 1987, pág. 12-A.

cepto favorable a la declaratoria de inconstitucionalidad del art. 36 (literal a) del decreto 521 de 1971, por cuanto *la ley no puede exigir precisamente la calidad de militar para tener acceso a un cargo de cualquier naturaleza en el servicio civil de la República* ²².

Sin embargo, el cargo continuó siendo ocupado por militares hasta el 26 de mayo de 1987, cuando fue nombrado interinamente en el cargo un civil (Omar Henry Velasco) por el Procurador General de la Nación. Ello se produjo a raíz de una recusación formulada por la Unión Patriótica (UP), movimiento de izquierda, contra el General Antonio José González Prado, quien hasta entonces era Procurador delegado para las Fuerzas Militares. La recusación de la U.P. se basaba en que el general González mal podía erigirse como juez imparcial cuando debía investigar denuncias contra militares por su participación en asesinatos de miembros de la UP, y frente a las cuales el Ministro de Defensa -General Rafael Samudio Molina-, su superior jerárquico, había absuelto de toda participación y culpa a los miembros de las fuerzas armadas, en declaraciones suministradas a los medios de comunicación. La pertenencia del procurador delegado para las Fuerzas Militares a la institución castrense no garantizaba su imparcialidad en las investigaciones por torturas, asesinatos, allanamientos y detenciones ilegales, desapariciones y otros atropellos, adelantadas contra miembros de las fuerzas militares, además de que podría facilitar que estas en su gran mayoría fueran archivadas por falta de pruebas, como ha sido usual.

Las denuncias por violaciones a los derechos humanos y asesinatos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas, así como las conexiones de estas con los grupos paramilitares, han sido consideradas indistintamente, por los diferentes generales que han desempeñado la procuraduría delegada, como parte de planes de desprestigio de las Fuerzas Militares, orquestados por la "subversión", y su actividad en el esclarecimiento de los hechos ha sido casi nula. Es así como ante el informe de Amnistía Internacional sobre la situación de los derechos humanos en Colombia en el primer semestre de 1986, el cual hablaba de alrededor de unos 600 casos de ejecuciones extrajudiciales y otro tanto de detenciones-desapariciones en los que están comprometidos miembros de las Fuerzas Armadas y de grupos paramilitares, y que tuvo el respaldo del procurador Carlos Jiménez Gómez y del Ministro de Justicia Enrique Parejo²³, el Procurador Delegado para las Fuerzas Militares, General Nelson Mejía Henao, se apresuró a decir que no había tales desaparecidos y que en muchos casos se trataba de *vulgares y miserables delincuentes comunes* ²⁴.

²²El Espectador, junio 11 de 1983, pág. 13-A.

²³El Tiempo, julio 29 de 1986, pág. 3-A.

²⁴El Tiempo, julio 28 de 1986, pág. 7-A.

Un mes antes, el General Nelson Mejía Henao afirmaba que de las 313 personas desaparecidas denunciadas por diversas entidades, como el periódico "Voz" (35 denuncias), la Asociación de familiares de detenidos-desaparecidos ASFADDES (76 denuncias), el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (159 denuncias), el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (76 denuncias) y por otros medios (42 denuncias) ante su Despacho, *existen pruebas evidentes de que ninguna de ellas estuvo detenida o fue torturada por las Fuerzas Militares* 25. En su informe a la prensa el Procurador delegado para las fuerzas militares revelaba que 59 personas reportadas como desaparecidas habían sido encontradas: 8 muertas, 11 detenidas en diferentes cárceles del país a órdenes de juzgados penales, 10 rindiendo declaración ante Procuraduría delegada para las Fuerzas Militares, 6 ante inspectores de policía y 6 ante alcaldes municipales, (sin revelar en qué condiciones) y 18 en diferentes partes del país.

El mismo General Mejía Henao, preguntado en febrero de 1986 por una comisión internacional de Observadores proveniente de Suiza, Inglaterra y Austria, si existía tortura en Colombia (ya que en 1985 70 presos habían denunciado ser torturados por miembros de las Fuerzas Militares al momento de ser capturados) contestó: *No existe; ha habido errores...* 26.

En el periodo de un año (mayo/86 a mayo/87), de 854 denuncias instauradas ante la procuraduría delegada para las fuerzas militares, por desapariciones (158), detenciones ilegales (150), asesinatos (77), allanamientos (73), abusos de autoridad (259) y otros, ninguna ha concluido con fallo, y un 40% fue archivado por falta de pruebas. Más exactamente: de las 158 denuncias por desapariciones instauradas por organismos de derechos humanos, 32 fueron archivadas, 18 se pasaron a otra procuraduría por competencia, y 108 se encuentran en trámite (ver Cuadro N° XIX-1). Solo en febrero de 1987 fueron instauradas por el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos y ASFADDES 85 denuncias de desapariciones, 8 de las cuales fueron archivadas por carencia de pruebas.

La llegada a la delegada para las Fuerzas Militares de procuradores civiles si bien ha modificado el discurso de este despacho en materia de violación de derechos humanos y responsabilidad de miembros de la institución castrense, sin embargo no ha significado de por sí un cambio cualitativo en materia de investigaciones disciplinarias. El mismo Dr. Omar Henry Velasco Guerrero, quien fuera el primer civil en ese cargo y ya en su condición de viceprocurador, reconocía que de las 1500 quejas

²⁵El Espectador, junio 5 de 1986, pág. 11-A.

²⁶Comisión internacional permanente de observadores para Colombia, Colombia, España 1987, IEPALA, pág. 189.

formuladas anualmente contra militares por casos de violaciones de derechos humanos, ni siquiera un 8% culminaba con sanciones²⁷. Al respecto resulta ilustrativo el tratamiento dado por la procuraduría delegada para las fuerzas militares, al caso de Luis Fernando Lalinde Lalinde²⁸ en 1988, dándoles el trato más benigno a los militares implicados en el caso y evitando pronunciarse sobre la desaparición de este ciudadano.

Cuadro N° XIX-1: Actividad de la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares entre mayo/86 y mayo/87

TOTAL EXPEDIENTES POR MES						
Año	Mes	Expe dientes	Archivo	Trámite	Compe tencia	Acumu- lados
1986	Mayo	69	45	20	4	
	Junio	75	48	24	2	1
	Julio	71	32	31	7	1
	Agos.	62	22	29	11	
	Sept.	59	31	24	3	1
	Oct.	38	21	10	7	
	Nov.	103	45	44	12	2
	Dic.	50	19	25	5	1
1987	Enero	52	24	26	1	1
	Feb.	107	19	63	4	1
	Marzo	82	31	48	2	1
	Abril	33	4	29		
	Mayo	53	5	45	3	
Totales		854	346	438	61	9

²⁷Entrevista del Viceprocurador General de la Nación con una delegación de la Comisión Internacional de Juristas, el 31 de enero de 1989.

²⁸Sociólogo y militante de un partido de izquierda detenido y desaparecido por miembros del Ejército en Jardín (Antioquia) en octubre de 1984. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, condenó en 1987 y luego en 1988 al gobierno colombiano por este hecho. Al respecto ver *El camino de la niebla*, autores editores Liga Colombiana por los Derechos y la Liberación de los Pueblos y el Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", Bogotá noviembre de 1988, pág. 157 y ss. La Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares, pidió el 10. de agosto la suspensión por 30 y 20 días de un capitán y un teniente, respectivamente, por haber torturado al señor Lalinde. Esta decisión fue revocada pocos días después, el 14 de septiembre de 1988, por el mismo Procurador General de la Nación, Dr. Serpa Uribe, quien en su auto de revocación afirmó que las torturas inflingidas al señor Lalinde de por sí solo ameritaban la destitución, y ordenaba proseguir la investigación toda vez que el delegado para las Fuerzas Militares no se había pronunciado ni respecto de la desaparición ni respecto de todos los responsables.

TOTAL POR DELITOS

Delitos	No. Casos	Archivo	Trá mite	Competencia
Desaparición	158	32	108	18
Detención ilegal	150	76	67	7
Asesinatos	77	24	44	9
Allanamiento ilegal	73	37	27	9
Abuso de autoridad	27	13	11	3
Atropellos, hostiga- miento, amenazas.	259	113	132	14
Irregularidades admi- nistrativas FFMM	217	102	107	8
Totales	961	397	496	68

Fuente: El Tiempo-Unidad Investigativa, julio 17/87, pág 11-D.

1.4.- Procuraduría delegada para la Policía Nacional.

En lo que respecta a la procuraduría delegada para la Policía Nacional, sucede otro tanto: para el mes de octubre de 1987, según el entonces procurador delegado para las Fuerzas Militares, quien antes de desempeñar el cargo había ocupado el de delegado para la Policía Nacional, existían en este despacho alrededor de 3500 expedientes contra miembros de la institución policial, siendo mas frecuentes los cargos por *torturas, malos tratos, allanamientos sin orden; presentaciones periódicas a un comando sin estar permitidos, casos de personas que son capturadas por miembros de inteligencia y luego desaparecen ...*²⁹. El mismo Dr. Omar Henry Velasco Guerrero, en su condición de viceprocurador general de la nación, reconocía que menos de un 15% de las quejas interpuestas llegaban a ser sancionadas³⁰. Según la revista *Semana* hasta mayo de 1987 eran contadas las investigaciones contra miembros de la Policía Nacional que hubiesen culminado y en las cuales se hubiese solicitado por la Procuraduría delegada sanciones disciplinarias³¹.

Sin bien en 1988 se registró una dinamización en las acciones disciplinarias desarrolladas por esta delegada por la Policía Nacional, ello se debió centralmente a las orientaciones impartidas en ese sentido por el Procurador General de la Nación, Dr. Serpa Uribe, y la actividad investigativa y la función fiscalizadora de la Comisión Permanente de Derechos Humanos de la Procuraduría, y en especial de las ONG allí pre-

²⁹Entrevista al Dr. Omar Henry Velasco Guerrero, publicada en la revista *Colombia hoy informa*, Bogotá, octubre de 1987, No. 52 pág. 17.

³⁰Entrevista con el Viceprocurador General de la Nación, Dr. O.H. Velasco Guerrero, con la delegación de la Comisión Internacional de Juristas, el 31 de enero de 1989.

³¹Rev. *Semana*, Bogotá, mayo 5 de 1987, pág. 25.

sentes. Dentro de ese contexto se dieron algunas sanciones contra oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional. Sin embargo el tratamiento dado por la procuraduría delegada a los casos de violaciones de derechos humanos en general ha sido otro. A título de ejemplo vale la pena traer a cuenta el caso de 13 personas desaparecidas, y de los cuales posteriormente dos fueron reportados como dados de baja en operativos policiales, entre marzo y septiembre de 1982 en Bogotá y los vecinos municipios de Gachalá y Anolaima (Cundinamarca). La Procuraduría delegada después de una investigación que duro cinco años, y durante la cual una comisión investigadora llegó a la conclusión de que 24 miembros de la DIJIN -División de Inteligencia de la Policía Nacional- y entre los cuales se contaba inclusive su director, eran responsables penal y disciplinariamente de los hechos, solo solicitó la suspensión por 30 y 20 días de tres oficiales y considero que la desaparición no existía ni como delito ni como falta disciplinaria. El Procurador General de la Nación, Serpa Uribe, luego de estudiar un memorial enviado por los familiares de las víctimas rechazando por razones jurídicas y probatorias la decisión de la delegada, ordenaba la reapertura de la investigación contra los demás implicados en las desapariciones y señalaba que esta modalidad de violación de derechos humanos, no solo era un ilícito penal, sino también una grave falta disciplinaria³².

1.5.- Conclusiones.

La actividad en materia de violaciones de derechos humanos, y en particular en lo atinente a la represión del fenómeno, ha dependido en un altísimo porcentaje de la postura individual asumida por el Procurador General de la Nación de turno, el que en el mejor de los casos ve mediatizados, y por esa vía entrabados, sus esfuerzos en este campo. Así mismo la gran cantidad de quejas contra miembros de las Fuerzas Armadas y demás agentes estatales aunada a fenómenos de burocratización del ministerio público, agrava más la situación. La circunstancia de que la política en materia de derechos humanos y las acciones disciplinarias que desarrolle el máximo órgano de fiscalización de la conducta de los funcionarios públicos quede sujeta a la buena merced y apetitos políticos contextualizados dentro de un sistema clientelista de poder del jefe de turno del Ministerio Público, pone en evidencia una situación aún más alarmante: la ausencia de una política de protección de derechos humanos por parte del establecimiento y en particular la carencia de voluntad política en este terreno de los partidos tradicionales. El "entierro de tercera" dado al proyecto de tipificación de la desaparición como ilícito penal presentada por el Dr. Serpa Uribe constituyó un episodio más donde se refrendó esta situación.

2.- Actividad gubernamental.

La actitud del Estado colombiano frente a la problemática de los Derechos Humanos, ha sido mas o menos homogénea: el asumir la de-

³²Ver al respecto *El camino de la niebla*, op.cit., págs.120 a 124.

fensa de estos como una actividad, o un frente de la subversión. Dentro de este marco pocas o ninguna fueron las medidas estatales impulsadas por los distintos gobiernos al respecto. Sin embargo la administración Barco significó un nuevo giro en materia de Derechos Humanos; la incorporación al discurso oficial del tema de los Derechos Humanos como estrategia política del Estado frente a la "subversión" y elemento legitimador de la violencia estatal. Así expresamente lo afirmaría el consejero presidencial para la defensa, protección y promoción de los Derechos Humanos, Dr. Alvaro Tirado Mejía; "la Defensa de los Derechos Humanos representa en esta coyuntura una estrategia decisiva en el combate contra la subversión. Debatir esa política en búsqueda del mas amplio consenso es una estricta necesidad"³³. Así mismo, la incorporación del tema de los derechos humanos al discurso oficial implicó una presentación desestatizada de su problemática por parte del establecimiento, equiparando violación de derechos humanos con violencia, expresada en la afirmación por voceros oficiales de que estos no son únicamente violados por el Estado, sino en su gran mayoría por "factores de violencia" distintos a este, o sea, "agentes de la sociedad civil". Lo anterior, según el discurso oficial, conllevaría entonces, a sustraer de la responsabilidad al Estado en esta materia y a legitimarlo en el uso de la violencia en la represión de los "agentes de la sociedad civil" (narcotráfico, terrorismo, subversión y comunismo) factores esenciales de violaciones de derechos humanos. Al respecto en esta materia, no ha excluido, toda vez que no es contradictorio, seguir considerando, por el establecimiento, la actividad de derechos humanos adelantada por parte de organizaciones no gubernamentales como extensiones o frentes políticos de la "subversión", como veremos mas adelante. Varias han sido las medidas tomadas por el gobierno de Virgilio Barco en materia de derechos humanos.

2.1.- Medidas de orden judicial.

Una de las primeras medidas adoptadas fue la creación del Tribunal Especial de Instrucción creado el 25 de abril de 1987 mediante decreto legislativo 750 (de estado de sitio) y como respuesta a la petición expresada en las conclusiones del V Foro por los Derechos Humanos acerca de la necesidad de *una comisión de alto nivel representativa de todos los sectores públicos de opinión, para iniciar con facultades legales suficientes la investigación de la violencia generalizada y la ola de atentados que existen en el país*³⁴. Este Tribunal Especial debía instruir y calificar determinados sumarios, para ser sometidos luego a conocimiento de

³³ Conferencia del Dr. Tirado Mejía, en el seminario sobre los "Derechos Humanos" organizado por la Universidad Militar "Nueva Granada", realizado el 5 de abril de 1988 en Bogotá. Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos, *Por la Vigencia de los Derechos Humanos Políticos, Económicos, Sociales y Culturales*, Imprenta Nacional, septiembre de 1988, Tomo IX, Tercera parte, pág. 39.

³⁴ *El Espectador*, abril 26/87, pág. 9-A.

la Corte Suprema de Justicia, con lo cual se establecía un procedimiento de única instancia. El Tribunal debía ser conformado por tres magistrados y le competía desarrollar las investigaciones de aquellos delitos que *causan una especial conmoción social, de modo tal que agravan la perturbación del orden público y dificultan su restablecimiento* (art. 2 decreto 750/87). A esta confusa definición de la competencia del Tribunal se sumaba el hecho de que carecería de atribuciones para investigar a los miembros de las Fuerzas Armadas y de los demás cuerpos de seguridad, principales señalados de estar agenciando la guerra sucia, toda vez que estos tenían fuero especial (art. 6 decreto 750/87), lo cual produjo indignación en la totalidad de los organismos de derechos humanos y escepticismo sobre los alcances prácticos de la medida. Además, ninguna de las personas designadas para ejercer los cargos de magistrado del Tribunal Especial aceptó, por considerar que este era inconstitucional e inocuo, salvo José Manuel Arias Carrizosa, quien luego sería nombrado Ministro de Justicia. El 16 de junio de 1987 la Corte Suprema de Justicia declaraba inconstitucional el decreto 750 y su complementario, el 790 de 1987, que habían creado el Tribunal Especial³⁵.

Posteriormente el gobierno inició la estructuración de la Jurisdicción de Orden Público³⁶, inicialmente presentada como respuesta a la serie de asesinatos de estudiantes y profesores universitarios de Medellín, ocurridos entre junio y agosto de 1987, así como del presidente del Comité Regional por los Derechos Humanos de Antioquia, Héctor Abad. Sin embargo, la medida ha demostrado estar apuntando más al tratamiento represivo judicial de fenómenos de delincuencia política, así como de lucha social, que realmente estar diseñada como instrumento judicial para reprimir fenómenos de violación de derechos humanos. No solo el contexto político, su desarrollo y antecedentes histórico lo demuestran, sino que su funcionamiento como instrumento de represión a las violaciones de Derechos Humanos lo ha revelado.

De por sí el estatuto para la defensa de la democracia, también llamado "antiterrorista" (decreto 180 de 1988) y sus normas complementarias, constituyen un estatuto para la victimización de la oposición, tanto política (legal o armada) como social. El mismo hecho que los agentes de violaciones de derechos humanos, como los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, no estén sometidos expresamente (por norma legal) a esta jurisdicción evidencia la voluntad política inspiradora de la medida.

Los pocos jueces de orden público que han tratado de abocar casos de violaciones de asesinatos políticos, genocidios, o desapariciones, no

³⁵Rev. *Jurisprudencia y Doctrina*, Bogotá, agosto/87, Vol. XVI, No.188, pág. 813 a 833.

³⁶Al respecto ver capítulo V.

solo no han contado con el apoyo necesario de las autoridades militares y de policía, como si ocurre cuando se tratan de fenómenos de delincuencia política o de lucha social, sino que su acción se ve entrabada y obstaculizada por estos. Las denuncias que al respecto hiciera el director Nacional de Instrucción Criminal³⁷ resultan reveladoras. Así mismo, el caso de la Juez II de Orden Público, dra. Martha Luz González, que luego de dictar autos de detención contra varios militares por las masacres de mejor esquina (Córdoba), y las fincas La Negra y Honduras (Urabá), tuvo que exiliarse del país por ausencia de garantías ante las amenazas recibidas contra su vida, también resulta ilustrativo.

A estas medidas se han sumado otras, tales como restringir la circulación de motocicletas de alto cilindraje, prohibir el uso de acompañante (parrillero) en las mismas, restringir el porte de armas, etc.

En todo caso estas medidas en el orden judicial, y muy particularmente las relativas a la Jurisdicción de Orden Público, implementadas por el gobierno son la cristalización de la política estatal y en particular la de la administración Barco, en el terreno de las violaciones de derechos humanos: inscribir su tratamiento represivo dentro de mecanismos judiciales destinados, real o formalmente, a tratar conjuntamente fenómenos de delincuencia común, lucha social, terrorismo, narcotráfico y sicariato, con lo cual quedan refundidas las violaciones de derechos humanos y sus actores junto con los demás "factores de violencia de la sociedad civil", para usar la terminología oficial. Así, en materia de tratamiento judicial queda desnaturalizada la problemática de las violaciones de derechos humanos, vaciandola de su contenido político (relación Estado ciudadano) y sumergiéndola dentro de la "violencia" indiscriminada quedando de paso a salvo la responsabilidad Estatal.

2.2.- La Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos.

En la creación de este organismo, así como en la actividad que este ha desplegado, se ha evidenciado mayormente la política de la administración en el terreno de los derechos humanos, y el giro que el establecimiento le ha dado a la temática.

En noviembre de 1987, el gobierno nacional, mediante los decretos 2110 y 2111, creó la Consejería presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos. La Consejería esta integrada por un equipo de 12 profesionales especializados, 5 secretarios y 3 auxilia-

³⁷*El Espectador*, febrero 11 de 1989, pág. 1A-13A. En su carta dirigida a la Corte Suprema de Justicia, el Dr. Lozano Torraz, señalaba como en no pocos casos, miembros de la Policía Nacional no solo no colaboraban en las investigaciones judiciales sino obstaculizaban e impedían las labores del Cuerpo Técnico de Policía Judicial.

res administrativos. Además cuenta con un comité asesor compuesto por los ministros de gobierno, relaciones exteriores, de justicia, de defensa nacional de comunicaciones así como por el Procurador General de la Nación y el Director Nacional de Instrucción Criminal. Su objetivo general es asesorar al presidente de la república. Sus funciones, enumeradas en el decreto 2111, son varias, pero pueden reducirse a las siguientes: coordinar acciones de defensa de los derechos humanos y colaborar con otras instancias estatales que laboren en este campo; establecer contactos y asegurar respuestas a las peticiones y demandas de instancias gubernamentales internacionales (ONU-OEA) y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos nacionales e internacionales; y sugerir al gobierno medidas de protección en materia de derechos humanos. Así las cosas la Consejería es un organismo de coordinación de acciones estatales en materia de derechos humanos y vocero oficial ante las instancias internacionales y las ONG Nacionales, lo que le ha dado de hecho el carácter de una especie de secretaría de información de prensa de la Presidencia de la República en esta materia. *La política internacional es de especial importancia por cuanto en el campo de los derechos humanos, la imagen de nuestro país en el extranjero experimentaba un deterioro progresivo. Es necesario consolidar una política internacional de los derechos humanos que, con objetividad y decoro, presenta, ante el acontexto de las naciones la compleja realidad sociopolítica de nuestra situación, y los programas que el gobierno está estructurando sobre ese campo* afirmó el mismo Consejero presidencial³⁸.

Sin embargo, las actividades de la Consejería no se limitan a las anteriores. Según el *Informe anual de labores* presentado a la presidencia de la República a inicios de 1989³⁹ el Consejero Alvaro Tirado Mejía relacionaba una serie de tareas adelantadas por su despacho: atención directa de casos; actividades de promoción y divulgación de los derechos humanos; gestión internacional y participación o realización de eventos (foros, seminarios y conferencias) especiales. Sin embargo estas actividades se enmarcan dentro del mismo objetivo antes señalado. Es así como en su informe de labores, la Consejería reporta en su *area de informática y correspondencia* la recepción de 61.089 mensajes en 1988, referentes a 547 casos de denuncias y de los cuales un 91% corresponden a cartas de organizaciones y ciudadanos extranjeros.

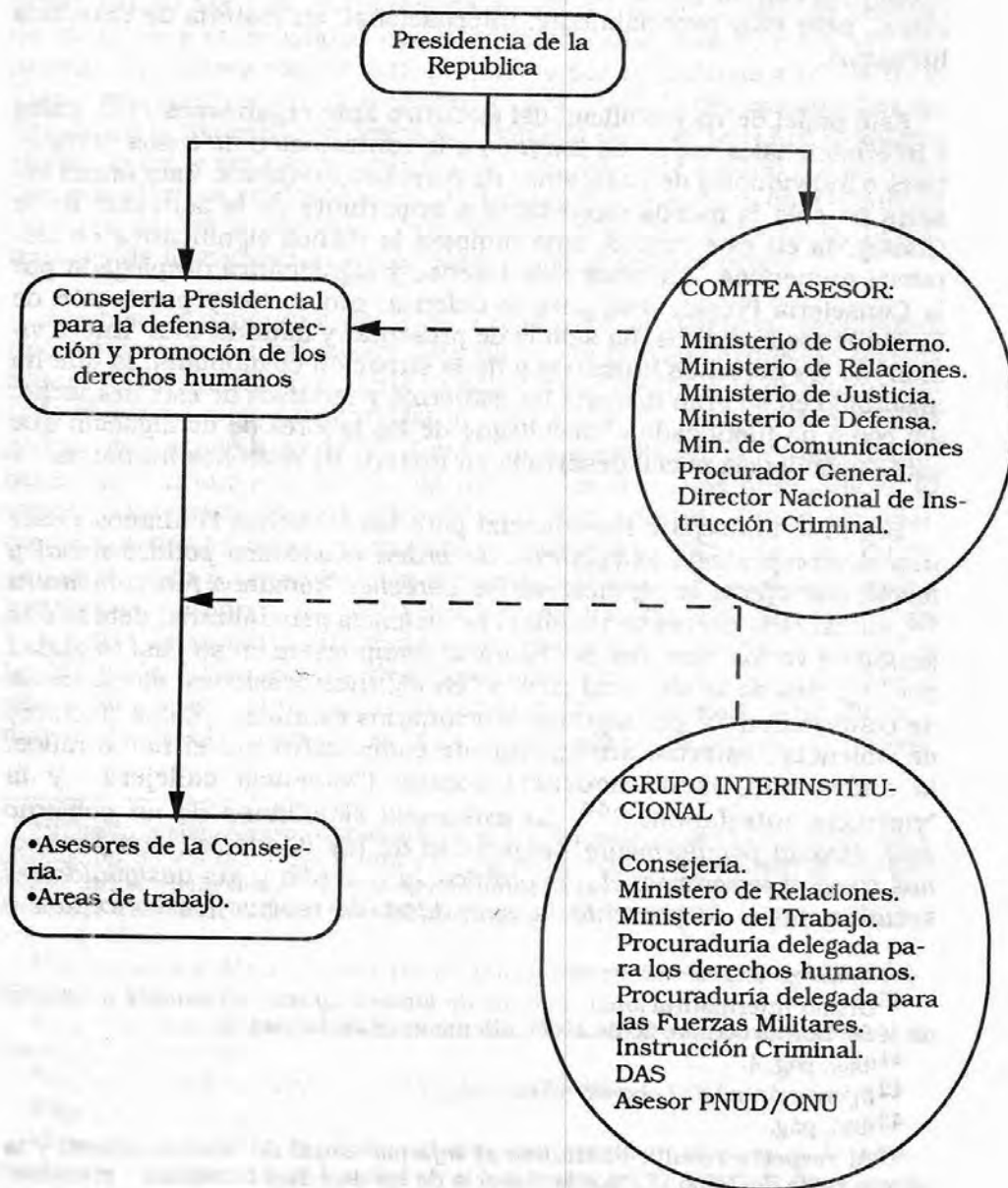
Bajo la coordinación de la Consejería para los Derechos Humanos, el gobierno de Barco, creó en agosto de 1988 el *Grupo interinstitucional* en materia de derechos humanos. Este grupo está integrado por representantes además de la Consejería, de los ministerios de Relaciones Exte-

³⁸Consejería presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, *Informe anual de labores*, Bogotá, enero de 1989, eg. mimeografiada, pág. 38.

³⁹*Ibid.* pág. 15 y ss.

riores, Trabajo, procuradurías delegadas para los derechos humanos, Fuerzas Militares y Policía Nacional, Instrucción Criminal, y del Departamento Administrativo de Seguridad. También cuenta con la asistencia de un asesor del PNUD.

Cuadro N° XIX-2: Organigrama de la Consejería Presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos.



Según la misma Consejería *este grupo fue establecido para atender dos compromisos internacionales: la visita de la OIT y la visita de la Comisión del grupo sobre desapariciones forzadas involuntarias de las Naciones Unidas*⁴⁰, ante las fallas e ineficiencia del mecanismo hasta entonces utilizado -la sección de derechos humanos de la subsecretaría de organismos y conferencias internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores para dar respuesta a los organismos gubernamentales y no gubernamentales internacionales⁴¹. Cumpliendo de este modo, la Consejería con su papel de vocero oficial ante la oposición pública nacional, pero muy especialmente, internacional, en materia de derechos humanos.

Este papel de vocero oficial del ejecutivo ante organismos nacionales e internacionales, no se ha limitado a la contestación de casos particulares o individuales de violaciones de derechos humanos. Esta faceta resulta no solo la menos interesante e importante de la actividad de la Consejería en este campo, sino también la menos significativa en términos numéricos. La labor más intensa y significativa desplegada por la Consejería Presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, ha sido la de presentar y difundir una "nueva visión" de los derechos humanos y de la situación colombiana, la que ha absorbido en su gran mayoría los esfuerzos y recursos de este despacho, así como ha justificado el despliegue de las labores de divulgación que esta dependencia oficial desarrolla en materia de derechos humanos.

Según la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos existe una *descomposición estructural, de orden económico político-social y moral, que afecta la vigencia de los derechos humanos fundamentales*⁴², enmarcada dentro de un clima de violencia generalizada, debido a la acción de varios "factores de violencia" compuestos en su casi totalidad por "agentes de la sociedad civil" y "en algunas ocasiones, sin solución de continuidad"⁴³ por algunos funcionarios estatales. Estos "factores de violencia", estarían principalmente compuestos por el narcotráfico, la subversión, la delincuencia común ("violencia callejera") y la "violencia intrafamiliar"⁴⁴. *La existencia simultánea de un gobierno civil, elegido popularmente, respetuoso de las libertades, con fenómenos como el terrorismo, el narcotráfico, la guerrilla y las desigualdades sociales, pone de presente la necesidad de revisar los conceptos y*

⁴⁰Grupo Interinstitucional, *Informe de labores agosto, septiembre y octubre de 1988*, Bogotá octubre 20 de 1988, Ed. mimeografiada, pág. 5.

⁴¹Ibid., pág. 4.

⁴²*Informe Anual de Labores*, op.cit., pág. 7.

⁴³Ibid. pág.

⁴⁴Al respecto resulta ilustrativo el *informe anual de labores*, op.cit. y la tercera parte del tomo IX, "por la vigencia de los derechos humanos.", presidencia de la República-Consejería Presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, Bogotá, septiembre de 1988.

parámetros que se han utilizado para estudiar la vigencia de los derechos humanos⁴⁵ toda vez que, según la Consejería, el Estado colombiano sería una "democracia en formación" que tiene derecho a defenderse de la agresión en su contra⁴⁶ y a la cual el concierto de las naciones debe apoyar y no cuestionar. El anterior planteamiento, según el mismo consejero presidencial, Tirado Mejía, llevaría a sacar del gueto⁴⁷ el tema de los derechos humanos, toda vez que "agentes de la sociedad civil", como el narcotráfico, la guerrilla y la criminalidad serían los primerísimos agentes violadores de aquellos. Equiparando fenómenos de violencia y criminalidad con conductas violatorias de derechos humanos. La "nueva concepción" propuesta por el gobierno a través de la Consejería produce un equívoco que busca eludir la responsabilidad del Estado en la materia. Se desconoce con ella que los derechos humanos atañen única y exclusivamente a una relación entre Estado e individuo. Los actos lesivos producidos por particulares se inscriben en fenómenos de criminalidad y violencia, para lo cual el Estado dispone de herramientas de investigación y represión, como la justicia penal.

Al anterior panorama de "caos" creado por la violencia, se sumaría una "estructura estatal desactualizada", cuya máxima expresión sería la impunidad reinante en materia judicial, y su resultado la dicotomía Estado-sociedad civil, que tendría su expresión en la aparición de "los grupos de justicia privada"⁴⁸. Dentro de ese contexto, el Estado colombiano no podría garantizar la vigencia de los derechos humanos⁴⁹. El trípode subversión-narcotráfico-delincuencia común, y muy especialmente sus dos primeros componentes, se orientan hacia objetivos de desestabilización y generalización del conflicto⁵⁰ o que haría necesario y justificaría, entonces, la acción decidida del Estado. Resulta interesante resaltar la simetría guardada entre este diagnóstico de la situación hecho por la consejería y la descripción del ministro de defensa sobre la situación colombiana contextualizada en un conflicto de baja intensidad, en la cual la "democracia" estaría atacada por 3 factores de violen-

⁴⁵Tirado Mejía, Alvaro, Consejero Presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos. *La lucha contra la violencia y la impunidad: un empeño democrático. Anotaciones a un informe de Amnistía Internacional*, Presidencia de la República, Bogotá, abril de 1988, Imprenta Nacional, pág. 15-16.

⁴⁶Entrevista a Alvaro Tirado Mejía, publicada en *El Tiempo*, agosto 14 de 1988, pág. 3A.

⁴⁷Entrevista a Alvaro Tirado Mejía, publicado en *El Espectador*, agosto 14 de 1988, págs. 1A y 11A.

⁴⁸*Informe anual de labores*, op.cit. pág. 66, 67 y 68.

⁴⁹*Ibid.* Págs. 7 y 73.

⁵⁰Presidencia de la República Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los derechos humanos, *Por la vigencia de los derechos humanos*, Imprenta Nacional, Bogotá, septiembre de 1988, Tomo IX, Tercera Parte, pág. 18.

cia, el narcotráfico, la subversión y el crimen organizado, con el objetivo de desestabilizar las instituciones⁵¹.

Dentro de ese orden de ideas, tanto para la Consejería como para las Fuerzas Militares, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos son vistas como grupos que *pretenden enfrentar la sociedad civil con las instituciones del Estado*⁵², al decir de la Consejería, o, según el ministerio de defensa, que *pretende ocasionar el desprestigio de la fuerza pública*⁵³ para así minar su capacidad y moral de combate.

Debilidad del aparato estatal y existencia de agentes de la sociedad civil como fundamentales factores de violencia y violación de los derechos humanos constituirían el eje central que caracteriza la situación colombiana, según la Consejería y que requiere que la acción del Estado se concentre en 2 terrenos: por un lado la reforma del Estado para fortalecerlo y actualizarlo y por otra generar una cultura de los derechos humanos que neutralice la actual cultura de violencia existente en el país, basada sobre todo (en) una estructura mental tan autoritaria que empieza por la familia⁵⁴. En ese orden de ideas, la actividad central en el ámbito nacional desplegada por la Consejería sería promover una cultura de los derechos humanos, a través de cursos en las escuelas públicas, seminarios y foros. Si bien esta iniciativa de promover la educación de los derechos humanos es destacable e importante, ciertamente a esta labor no puede restringirse la acción estatal en lo nacional. Además es necesario recordar, que mucho antes de que esta labor fuera desarrollada por la Consejería, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, como el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y el Cinep entre otros, han venido desarrollando desde hace varios años atrás esta labor de educación en derechos humanos, cubriendo incluso sectores estudiantiles de enseñanza secundaria.

En todo caso, la "nueva concepción de los derechos humanos" traída a cuenta por la Consejería Presidencial ha tenido como principalísimo objetivo sustraer de su responsabilidad al Estado en materia de derechos humanos, presentando un panorama donde se confunde distintas categorías (violación de derechos humanos, violencia y criminalidad); e instrumentalizar la temática de los derechos humanos en torno a ciertas opciones de poder en el seno del aparato estatal y respecto del conflicto político existente en el país. Así lo expresaría el mismo consejero

⁵¹ *Colombia: objetivo estratégico y los conflictos de baja intensidad*, general M.J. Guerrero Paz, Imprenta Fuerzas Militares, Bogotá, enero de 1989, pág. 37 y revista de las Fuerzas Armadas, Bogotá, octubre-noviembre y diciembre de 1988, pág. 319 a 332.

⁵² *La Lucha contra la violencia y la impunidad...*, op.cit. Pág.6

⁵³ *Colombia: objetivo estratégico...* op.cit. pág. 30.

⁵⁴ Entrevista a Alvaro Tirado Mejía, publicada en *El Espectador*, agosto 14 de 1988, pág. 3A.

obreros bananeros ocurridas en las fincas de Honduras y La Negra en los primeros días de abril. Este tipo de medida ya registraba antecedentes históricos: en 1928, bajo la presidencia de Abadía Méndez y para reprimir una huelga bananera en la Costa Atlántica se creó la jefatura militar de la Provincia de Santa Marta (decreto legislativo No.1 de diciembre 5) bajo el mando del general Cortés Vargas; en 1951, bajo la presidencia de Laureano Gómez, se creó la jefatura militar de los Llanos Orientales (decreto 2169 del 7 de octubre) para enfrentar el movimiento guerrillero liberal insurrecto en esa región del país; en 1957, durante la junta militar presidida por el general París, se creó la jefatura civil y militar del Quindío (decreto 0225 de octubre 9); en 1963 bajo la administración de Guillermo León Valencia, se creó una jefatura militar para el puerto fluvial de Barrancabermeja para sofocar una huelga de obreros petroleros y, bajo el gobierno de Turbay Ayala mediante decreto 3206 de diciembre 26 de 1979, se creó una jefatura militar para la zona suroccidental y el litoral pacífico para enfrentar los operativos militares que en esa región adelantaba el M-19⁶⁰.

La jefatura militar para el Urabá antioqueño creada y organizada por el decreto 678 de 1988, está bajo la dirección de un general, dependiente del Ministerio de Defensa, y tiene jurisdicción sobre los 12 municipios, que integran esta región. El jefe militar dentro de su jurisdicción territorial acumula los siguientes poderes y funciones, propios tanto de la autoridad civil como de la militar: mantener el orden público y determinar y coordinar con los alcaldes las medidas policivas (porte de armas, toque de queda, derecho de reunión y locomoción, etc.); disponer de la fuerza pública y del personal del DAS, así como ejercer mando sobre las autoridades del resguardo de aduanas y de la Dirección General de Prisiones; ejercer el poder disciplinario respecto de los funcionarios estatales; y, solicitar al gobernador la destitución de los alcaldes. Respecto de estas el Procurador General de la Nación, en su concepto como agente del ministerio público en el expediente de revisión de constitucionalidad del decreto 678, en el cual solicitó a la Corte Suprema que declarara la inexequibilidad de la medida, afirmó que mediante este decreto se entregó *al jefe militar de la zona del Urabá antioqueño funciones indelegables; subordina el poder civil al poder militar*⁶¹.

La medida más trascendental tomada por esta jefatura militar ha sido la orden de carnetización obligatoria para los trabajadores bananeros, como forma de control de la población. Esta medida generó como respuesta de los sindicatos bananeros de la región un prolongado paro que culminó en un acuerdo de estos con el gobierno de suspender temporalmente la medida y aplazar su implementación. En todo caso la jefa-

⁶⁰Corte Suprema de Justicia, sala plena, sentencia No.52, de revisión constitucional del decreto legislativo 678/88, de mayo 26 de 1988, mag. pte. Dr. Fabio Morón Díaz, pág. 15.

⁶¹Ibid. pág. 9.

tura militar no ha significado descenso alguno en los niveles de violencia en la región, como tampoco ha impedido la presencia y actividad de los paramilitares en la región, y por el contrario, se ha convertido en un elemento catalizador de la conflictividad del Urabá antioqueño.

Lo que se infiere tanto de los poderes como del accionar desplegado por la Jefatura militar de Urabá, es que su objetivo no está, tanto en función de remediar la guerra sucia en la región, sino de proteger los intereses económicos de los gremios patronales bananeros. Así lo reconocería el entonces Ministro de Defensa, general Samudio Molina, al presentar ante el Congreso Nacional y la Jefatura militar como respuesta a la alteración del orden público, fruto del accionar de grupos subversivos que *buscan desestabilizar la economía nacional atacando la fuente de producción de uno de los principales renglones de exportación* ⁶².

La Jefatura Militar de Urabá ha revelado ser antes que todo una "solución" al conflicto empresarios-trabajadores del banano, "para hacer entrar en disciplina a los obreros" ⁶³ y evidencia, con esta concentración de poderes absolutos en manos de la Fuerzas Militares, la opción autoritaria ⁶⁴ en la que paulatinamente se ha venido comprometiendo el establecimiento en la última década y muy especialmente bajo la administración Barco.

2.4.- Las medidas del ejecutivo respecto del ministerio público.

Las medidas que el gobierno Barco ha adoptado en lo concerniente a la Procuraduría General de la Nación, resulta diciente respecto del alcance y contenido de la Política del Ejecutivo en materia de derechos humanos. Estas se han caracterizado por disminuir la capacidad investigativa y disciplinaria del Ministerio Público. Es así como en 1987, la dirección y coordinación de la Policía Judicial le fue sustraída a la Procuraduría General de la Nación y trasladada a la Dirección Nacional de Instrucción Criminal ⁶⁵, perdiendo de paso el Ministerio Público sus facultades de Policía Judicial y consecuentemente reduciéndose en forma sustancial su capacidad investigativa. Por otro lado, en 1988, la Procuraduría General de la Nación elaboró un proyecto de ley de tipifi-

⁶²Ministerio de Defensa, *Memoria al Congreso Nacional 1987-1988*, Bogotá, julio de 1988, Imprenta Fuerzas Militares, pág. 26-27.

⁶³Aparte de la intervención de Francisco Leal Buitrago, en la mesa redonda sobre "los derechos humanos y la situación en Urabá" realizada el 25 de marzo de 1988 en el CINEP. *Los derechos Humanos y la situación de lucha*, CINEP, Bogotá, 1988, ed. mimeografiada, pág. 21.

⁶⁴Al respecto ver Bejarano Ana María, "La violencia regional y sus protagonistas: el caso de Urabá", publicado en la revista *Análisis político*, Bogotá, mayo-agosto de 1988, No.4, págs. 43 a 53; Castellanos Camilo, "Sociedad y Estado en Urabá", en revista *Solidaridad*, Bogotá, mayo de 1988, año X, No.94, pág. 11 a 15, y; *Los derechos humanos y la situación de Urabá*, op.cit.

⁶⁵Ver Capítulo No.VI, la Policía Judicial.

cación de la desaparición como delito, el cual fue presentado en octubre de ese año por el ministerio de justicia al Congreso de la República para su trámite, debido a que el Ministerio Público carece de iniciativa legislativa. El proyecto elaborado por el Procurador Serpa Uribe resultaba interesante no solo por constituir un intento de tipificar la desaparición forzada e involuntaria, sino también por circunscribir la detención a los establecimientos carcelarios de la Dirección General de Prisiones y autorizar a los funcionarios de la Procuraduría para inspeccionar cualquier instalación militar policial. Aunque la presentación del proyecto se hacía por parte del Ministerio de Justicia, resulta reveladora la exposición de motivos que el titular de esta cartera, Dr. Guillermo Plazas Alcid, le hizo. Según el Ministro de Justicia, la tipificación de la desaparición se justificaba toda vez que constituía *una modalidad de comportamiento que en los últimos días ha sido practicada para reclutar personas en los grupos paramilitares o subversivos... en ocasiones, a campesinos inocentes se les ofrece trabajo de celadores, vigilantes, arrieros y o cualquier otro tipo de actividad trasladándolos a lugares, para ellos desconocidos, zonas abruptas y de difícil acceso* ⁶⁶. El fin del proyecto para el ejecutivo no era entonces reprimir esta modalidad de violación de derechos humanos, sino como lo expresara el mismo Plazas Alcid *para que no haya dudas, conjeturas que deterioran la buena imagen de las Fuerzas Armadas* ⁶⁷.

Y sin embargo, la propuesta hecha por el entonces Procurador General de la Nación constituía todo un reto para las Fuerzas Armadas, por lo cual la respuesta del Ministerio de Defensa, a través de su secretario general no se hizo esperar. Según este, el desaparecimiento no solo no podía considerarse en ningún momento como un delito sino que el proyecto del procurador intenta *romper el sistema establecido por el decreto 180 de 1988* ⁶⁸ en una directa alusión a la retención e incomunicación prolongada, por miembros de las Fuerzas Armadas, de ciudadanos, al amparo del estatuto antiterrorista. El proyecto fue archivado y ni siquiera fue objeto de debate en la comisión de la Cámara de Representantes y no tuvo mayor respaldo del Ejecutivo según el mismo Dr. Serpa Uribe ⁶⁹.

La expedición de los regímenes disciplinarios para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, decreto-ley 85 y 100 de 10 y 11 de enero de

⁶⁶Ministerio de Justicia, *Proyecto de ley 224/88, por la cual se tipifica una conducta como delito y se dictan otras disposiciones*, pág. 1 de la exposición de motivos.

⁶⁷Ibidem.

⁶⁸Oficio No.8695/MSDGR-848 de octubre 26 de 1988, del Secretario General del Ministerio de Defensa Dr. Peña Quiñones al ministro de Gobierno, Dr. César Gaviria.

⁶⁹Entrevista con el Procurador General de la Nación Dr. Serpa Uribe, con la misión de la Comisión Internacional de Juristas, realizada el 26 de enero de 1989.

1989 respectivamente, volvieron a poner sobre el tapete la discusión en torno de cual es la política del ejecutivo en materia de derechos humanos. El régimen disciplinario para las Fuerzas Militares incluía un artículo, el 217, que por su imprecisa redacción, *podría llegar a interpretarse en el sentido de que el Ministerio Público solo tendría la facultad de disponer la destitución del cargo, de los oficiales y suboficiales de las fuerzas militares, en ejercicio de su potestad de supervigilancia, cercenándole sus demás facultades*⁷⁰ según el Procurador General de la Nación. A su vez el decreto 100 de 1989, constitutivo del régimen disciplinario para la Policía Nacional, en su artículo 232, daba a entender que quedaba sin ninguna competencia la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar disciplinariamente a los miembros de la Institución Policial.

En todo caso, la reacción del Procurador General de la Nación, Dr. Serpa Uribe, no se hizo esperar: el 17 de enero del 89 le dirigía una carta al presidente Barco comunicándole que haciendo uso de la excepción de inconstitucionalidad⁷¹ consagrada en el art. 215 de la Constitución Nacional, su despacho seguiría *ejerciendo su potestad disciplinaria sobre los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, pues así se lo autoriza la Constitución y la ley*⁷² y expresamente calificaba la medida de *injurídico, a todas luces inconveniente e inexplicable*⁷³.

La salida del Procurador era calificada por el gobierno como un *error de interpretación*⁷⁴ y según el mismo Presidente Barco *para despejar cualquier ambigüedad que se pueda presentar en la interpretación de las normas*⁷⁵, expedía el 24 de enero de 1989 los decretos reglamentarios 179 y 180 que clarificaban la dimensión de la potestad disciplinaria del Ministerio Público, ubicándola bajo los mismos parámetros con que se venía ejerciendo anteriormente a la expedición de los regímenes disciplinarios cuestionados.

2.5.- *La voluntad política estatal.*

La actividad estatal en materia de derechos humanos se ha desarrollado dentro de una opción autoritaria o militarista a la problemática y conflictividad colombiana, en la que se ha venido comprometiendo el establecimiento, esta última expresada en la revigorización del estado de sitio y de los poderes de excepción a través de la reforma constitucio-

⁷⁰Oficio DP-043 de enero 17 de 1989, del Procurador General de la Nación al Presidente de la República, págs. 1 y 2.

⁷¹Al respecto ver Capítulo No.VII.

⁷²Ibidem pág. 3.

⁷³Ibidem.

⁷⁴*El Tiempo*, enero 19 de 1989, pág. 6A.

⁷⁵Aparte de la carta que el presidente Barco le dirigió al Procurador Serpa Uribe, reproducida en *El Espectador*, enero 25 de 1989, pág. 11A.

nal, así como de su uso intenso (Jurisdicción de orden público, legislación antiterrorista y Jefatura militar de Urabá) durante la administración Barco. Si bien la actitud oficial sobre la temática de los derechos humanos ha variado, pasando de una posición de confrontación a otra de su incorporación al discurso, el Estado ha demostrado más allá de la ineficiencia una real *inacción gubernamental*⁷⁶ en materia de protección de los derechos humanos y de represión y castigo a los autores de sus violaciones. En especial la actuación de la administración Barco en materia de grupos paramilitares resulta ilustrativa. El ministro de gobierno denunciaba el 30 de septiembre de 1987 ante la Cámara de Representantes la existencia de 128 grupos paramilitares, dentro de los cuales el gobierno refundía estructuras paramilitares propiamente dichas con grupos de sicarios o de delincuencia común organizada. Un año más tarde, el mismo alto funcionario respondiendo una citación a la Cámara de Representantes para absolver un cuestionario formulado por parlamentarios de la Unión Patriótica, sobre qué acciones había emprendido el Ejecutivo contra los grupos paramilitares, afirmaba que entre el 19 de noviembre de 1987 y el 31 de octubre de 1988 habían sido neutralizados en 23 acciones de las Fuerzas Armadas, 17 grupos paramilitares⁷⁷. Dentro de los grupos enumerados por el titular de la cartera de gobierno, se enumeraban varios que son organizaciones de delincuencia común y de sicarios (los Priscos, los Nachos). A pesar de la noticia entregada por el gobierno, varios de los grupos paramilitares supuestamente desmantelados seguían operando.

Las medidas adoptadas en este campo el 19 de abril de 1989 (decretos 813, 814 y 815) por la administración Barco, se inscriben en la misma línea. El decreto 813 creó una comisión asesora de alto nivel para coordinar la lucha contra el sicariato, integrada por los ministros de Defensa, Gobierno y Justicia, el Comandante de las Fuerzas Militares y los Directores de la Policía Nacional y del DAS. No se incluyó en dicha comisión a la Procuraduría General de la Nación ni a la Dirección Nacional de Instrucción Criminal con su Cuerpo Técnico de Policía Judicial, los dos organismos estatales que venían hasta entonces adelantando con relativo éxito algunas investigaciones y acciones en materia de guerra sucia. Ello deja mucho que pensar sobre los alcances de la medida. Por otro lado, el decreto 814 dispuso la conformación de un Cuerpo de Elite de Lucha contra el sicariato, dentro de la Policía nacional, y bajo su dirección. Ello resulta no poco contradictorio con el enfrentamiento suscitado entre la Dirección Nacional de Instrucción Criminal y la Policía Nacional a lo largo de 1988 y en el primer trimestre de 1989 en torno a la participación de numerosos miembros del cuerpo policivo en escuadrones paramilitares⁷⁸. Es inexplicable que se haya creado un nuevo cuerpo investigativo en materia de guerra

⁷⁶*Guerra Sucia y Estado de Sitio en Colombia*, op.cit. pág. 14.

⁷⁷*El Tiempo*, noviembre 20 de 1988, pág.1-8A.

⁷⁸Al respecto ver Capítulo VI No.23.

sucia, en vez de fortalecer uno ya existente, el Cuerpo Técnico de Policía Judicial, que ha demostrado relativo éxito en este campo, y que ha señalado en reiteradas oportunidades la labor de entorpecimiento, por parte de numerosos miembros de la Policía Nacional, a las investigaciones que en esta materia se adelantan.

La suspensión transitoria, mediante el decreto 815, del parágrafo 3 del artículo 33 del decreto 3398 de 1965, considerado por algunos sectores como una de las normas fundamentales que permiten organizar grupos paramilitares, constituyó un avance en tanto expresó un rechazo oficial a este tipo de organización. Sin embargo, preocupa que en los decretos se califique de equivocada la denominación de paramilitarismo tal vez demasiado comprometedor para el Estado; en varias ocasiones se señala que en Colombia no existe paramilitarismo; que lo que hay son "escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o grupos de autodefensa o de justicia privada, equivocadamente denominados paramilitares". De esa manera se elimina, mediante norma de estado de sitio, toda responsabilidad directa o indirecta del Estado en la guerra sucia, el cual busca aparecer como víctima impotente de unas violencias y violaciones de derechos humanos que no agencia⁷⁹.

La incorporación de la temática de los derechos humanos al discurso gubernamental ha sido en torno a integrarla a su estrategia política de abordar la conflictividad colombiana, que se ha caracterizado por la opción "dura" o "de pulso firme" mediante el robustecimiento de los poderes de excepción y la dinamización del estado de sitio. Así el tema de los "derechos humanos" se ha convertido antes que todo en una bandera que busca lograr consenso y legitimar la implementación de medidas autoritarias de poder. Lo que queda en la práctica real y concreta en materia de defensa y protección de los derechos humanos y de represión y castigo a los agentes autores de su violación, es la ausencia de voluntad política por parte del gobierno y en general del establecimiento para enfrentar y resolver esta problemática. Lafrase acuñada en 1985 por el entonces Procurador General de la Nación según la cual "el país no toma en serio los derechos humanos" sigue hoy tan válida como hace 4 años.

⁷⁹Rodrigo Uprimny, *¿Guerra al paramilitarismo?*, Bogotá, en Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana, *Informativo Legislativo y Jurisprudencial* abril-junio 1989.

CRISIS POLITICA Y JUSTICIA: RELACIONES EJECUTIVO-JUDICIAL

El régimen político colombiano está en crisis: sus piezas tradicionales han desaparecido o se agrietan. El esquema de gobierno del Frente Nacional terminó y fue sustituido por uno de gobierno-oposición, con el cual la paridad política de los partidos liberal y conservador terminó, y que sin embargo está en crisis también; los partidos tradicionales (el liberal y el hoy social-conservador) están cada vez más en decadencia debido a su imposibilidad de movilizar grandes sectores y han tenido que reforzar su maquinaria clientelista; han surgido sectores políticos diferentes a los tradicionales que infructuosamente tratan de abrirse espacios y que son altamente victimizados por la "guerra sucia"; la crisis económica y social se ahonda tanto que la brecha entre ricos y pobres es cada vez mayor; los conflictos sociales y laborales se radicalizan. Existe, sin duda, una polarización de la lucha y una agudización de las contradicciones, que hacen que actualmente estén en juego, cada vez más, las diferentes opciones de poder. Autoritarismo y militarismo versus Estado de derecho, "pulso firme" contra "mano extendida" denotan las diferentes corrientes políticas que se expresan en el seno del Estado colombiano.

La justicia, en general no ha sido ajena a ese debate. En ella se expresan todas esas corrientes y opciones de poder. Ella misma es instrumentalizada como tema en esta confrontación de opciones de poder. En los últimos meses de 1986, y durante el primer semestre de 1987, la Corte Suprema de Justicia pareció inclinarse más hacia una defensa del *Estado de derecho* y asumió una postura crítica frente a las medidas que implícitamente plasman una concepción autoritaria del poder, tal como lo evidencian las declaratorias de inconstitucionalidad de juzgamiento de civiles por militares, de las guardias cívicas municipales y aún de la extradición. Sin embargo en 1988 la Corte Suprema de Justicia, pareció inclinarse más hacia el aval irrestricto de la opción dura implementada por el Ejecutivo. En todo caso estas oscilaciones en la contienda en torno a las alternativas de poder existentes en el seno del aparato estatal no hacían más que confirmar la confrontación de sectores dentro de la rama jurisdiccional en punto a esta problemática. Así mismo el Consejo de Estado empezó a tener una actitud menos pasiva y más protagónica en la confrontación. A esta se sumaría también la Procuraduría General de la Nación.

1.- La Corte Suprema de Justicia.

En el seno de esta corporación se ha venido manifestando una tendencia (a veces minoritariamente otras mayoritariamente) que cuestiona seriamente el excesivo presidencialismo del régimen político

colombiano y especialmente el uso de los poderes de excepción (estado de sitio, emergencia económica) y de las facultades extraordinarias que le otorga la Constitución al ejecutivo. El lugar común de las críticas parece ser el ejercicio autoritario del poder político.

Dentro de los primeros antecedentes se encuentra la caída de la reforma constitucional de 1976, o "Pequeña Constituyente" del presidente Alfonso López Michelsen. Esta reforma estaba orientada a fortalecer aún más al Ejecutivo, en detrimento de las otras ramas, e igualmente buscaba asimilar a la justicia ordinaria los métodos de la jurisdicción penal militar y contrarrestar la ola de paros cívicos en el país, como bien lo afirmarían los ministros Cornelio Reyes y Samuel Hoyos Arango, de gobierno y Justicia, respectivamente¹. La Corte declaró inconstitucional el procedimiento propuesto por el Presidente López, y aprobado por el Congreso, para reformar las instituciones.

Otro tanto sucedería en 1979 con la reforma constitucional del presidente Turbay Ayala, aprobada mediante el Acto Legislativo número 1 de ese año. Esta vez la decisión de la Corte atacaba directamente el intento del Ejecutivo de dejar sin autonomía e independencia a la rama judicial al colocarla bajo sus directas órdenes a través del Consejo Superior de la Judicatura y de la Fiscalía General de la Nación, como nuevas entidades jurídicas previstas en la reforma. Al poco tiempo caería por vicios de inconstitucionalidad también el Código de Procedimiento Penal, en 1981².

En 1982, la Corte declaraba inconstitucional la emergencia económica decretada por el entonces presidente de la república, Belisario Betancur, que buscaba reformar la estructura tributaria con el argumento del déficit fiscal y la inflación. La Corte consideró que esta emergencia no cumplía con el requisito del *hecho sobreviniente*, exigido por el artículo 122 de la Constitución para investir de atribuciones legislativas al gobierno en situaciones de crisis económica, y que el ejecutivo disponía de otros instrumentos legales para controlar la situación.

En fallo del 16 de junio de 1983, la Corte Suprema de Justicia declaraba inconstitucional el literal a) del artículo 36 del decreto 521 de 1971, que exigía la condición de militar para el ejercicio del cargo de Procurador Delegado para las Fuerzas Militares.

En 1984, la mitad de los magistrados de la Corte se opuso a declarar constitucional el juzgamiento de civiles por militares. La reñida situación tuvo que ser desatada por un conjuer, quien se pronunció por la

¹"Exposición de motivos al proyecto de acto legislativo No. 4 de 1976", en *Anales del Congreso*, agosto 16 de 1976, año XIX, No. 39.

²Fallo de la Corte Suprema de Justicia, octubre 2 de 1981, expediente 887, en *Revista del colegio de abogados penalistas del Valle*, Cali, 1981, No.1, pág. 105.

constitucionalidad de la medida. Dos años más tarde, el 5 de marzo de 1987, una amplia mayoría de la corporación se pronunció en contra de la constitucionalidad de esa práctica. Al hacerlo, el fallo afirmó: *anormalidad en los hechos no puede combatirse creando anormalidad en las estructuras jurídicas de la república*³.

En 1984, con ponencia del Magistrado Ricardo Medina Moyano, puso fin a la distinción entre actos controlables (propriadamente administrativos) y actos no controlables (de carácter político) de la administración, al considerar un *imposible jurídico que existan actos administrativos que puedan escapar al control jurisdiccional*⁴.

En 1985, la Corte declaraba inconstitucional el artículo 1o. de la Ley 2a. de 1984, que atribuyó funciones jurisdiccionales a las autoridades de policía.

El 12 de diciembre de 1987 caería, por fallo de inconstitucionalidad, el tratado de extradición firmado en 1979 con los Estados Unidos.

El 16 de junio de 1987, la Corte declaraba inconstitucional el Tribunal Especial para investigar delitos políticos (decreto 750/87). Un mes más tarde, el 12 de julio, declaró también inconstitucional, por exceso en el uso de las facultades extraordinarias, el decreto 79/87, que autorizaba la creación de guardias cívicas municipales. Ese mismo mes, el 1o. caía la ley 68 de 1986, que reeditó el tratado de extradición con los Estados Unidos.

El punto común de todas estas normas declaradas inconstitucionales había sido el del abuso de los poderes de excepción del ejecutivo y también (con excepción del decreto 750/87) el autoritarismo en el Estado. El magistrado Jesús Vallejo Mejía, ponente del fallo que declaró inconstitucional el juzgamiento de civiles por militares, en un reportaje al periódico *Voz*, retrató muy bien la anterior situación, por lo cual transcribimos apartes de esa entrevista:

En realidad hay un estado de desorden muy grave en el país ... (la guerra) que han desatado contra las instituciones el narcotráfico, la subversión, no se puede responder haciéndoles perder a las instituciones su fisonomía y destruyéndolas. Hay unos límites que las autoridades colombianas no pueden traspasar, así la situación sea tan difícil como evidentemente lo es... no es que la Corte quiera contraponer el poder militar que cumple una función importante. Pero la tradición del país es la del poder militar limitado y no deliberante y hay que man-

³Revista *Jurisprudencia y doctrina*, Bogotá, mayo/87, tomo XVI, No. 1, pág. 498.

⁴Corte Suprema de Justicia, sentencia de noviembre 15 de 1984, expediente No. 1227, Rev. *Jurisprudencia y Doctrina*, Bogotá, febrero/85, Vol. XIV, No. 15.

Sistema judicial y derechos humanos en Colombia

*er la fisonomía civilista y republicana de Colombia. No podemos seguir pensando que el Ejército sea nuestro salvador. Es un error de óptica muy grande*⁵.

Sin embargo en el segundo semestre de 1987 y muy especialmente en 1988, la Corte Suprema de Justicia osciló vertiginosamente hacia la otra posición: avalar las distintas medidas adoptadas por el Ejecutivo amparado en los Poderes del Estado de Sitio, y que por cuyo contenido implicaban un compromiso cada vez a mayor con una opción dura frente al conflicto colombiano (jefatura militar, Jurisdicción de Orden Público y legislación antiterrorista). Este nuevo cambio se manifestó muy concretamente en 2 campos: en materia de control de constitucionalidad y en los conflictos de competencia entre jurisdicciones ordinarias y de orden público que la Corte entró a dirimir.

La característica principal de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en materia de control de constitucionalidad de los decretos de excepción expedidos por el ejecutivo al amparo del Estado de Sitio, fue la de avalar de bulto las distintas medidas de corte autoritario adoptadas por el gobierno, restringiéndose a su análisis formal, reiterando de paso la jurisprudencia restrictiva en materia de control de constitucionalidad. Dentro de ese orden de ideas, la totalidad de los decretos de estado de sitio expedidos por el ejecutivo fueron avalados por la Corte, salvo algunos artículos de pocos decretos que fueron declarados inexecutable.

En octubre de 1987, la Corte Suprema de Justicia declaró constitucional el decreto 1631 de agosto 27 del mismo año, por medio del cual se creaban los jueces de orden público, a pesar de que, como lo reconoció la misma corporación, no existiera respecto de la medida adoptada *la debida conexidad con los motivos que hayan dado lugar a su declaratoria (la del estado de sitio)*⁶. La Corte para salvar este obstáculo, acudió a una anterior jurisprudencia mediante la que aceptaba *circunstancias sobrevinientes* en la perturbación del orden público.

En enero de 1988, la Corte declaró constitucional el decreto legislativo 2315 de diciembre 3 de 1987, mediante el cual el Ejecutivo ordenaba una adición presupuestal para efectos del pago de nómina de los funcionarios judiciales. En esa oportunidad la Corte justificaba la medida por la existencia notoria de *grupos armados que atentan contra las instituciones del país*, el ataque a poblaciones indígenas indefensas y la actividad de narcotráficantes y terroristas cuyo tratamiento judicial correspondía a la justicia.

⁵Voz, Bogotá, marzo 12 de 1987, pág. 7.

⁶Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Sentencia de revisión constitucional del decreto 1631 de 1987, de octubre 15 de 1987, Mag.pte., Dr. Jesús Vallejo Mejía, folio 16.

En marzo de 1988, la Corte Suprema de Justicia declaró constitucional el decreto 180 de ese año, conocido como "Estatuto antiterrorista", y solo declaraba la inexecutable de los numerales a y b del artículo 40, que facultaba a las autoridades de Policía Judicial para allanar y capturar a los sospechosos de terrorismo sin orden judicial. La reacción que en el establecimiento generó esta actitud asumida por la Corte, fue grande. Desde el periódico *El Tiempo* se titulaba la noticia así: *La Corte tumbó base del estatuto antiterrorista*⁷ y responsabilizó directamente a la máxima corporación judicial de entorpecer la acción de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el DAS, contra los "terroristas". Había que meter en cintura a la Corte responsabilizándole con suposiciones disidentes de los males de la Nación, para obtener su adhesión a la política de opción dura del Establecimiento. Sin embargo, a pesar de haberse despertado la anterior polémica, la Corte había reiterado una vez más, la línea del control de Constitucionalidad restringido, según la cual *este debe atenderse y de manera principal, al examen objetivo de la vinculación que exista entre las providencias decretadas por el gobierno y las necesidades del orden público solo en casos extremos en los que se viera de bulto la falta de conexión material de un decreto legislativo con los invocados por el gobierno para decretar el Estado de Sitio "podía la Corte" legitimamente declarar la inexecutable*⁸. Los decretos 181, 261 y 333, que apuntalaban aspectos procesales y de competencia, de los jueces de orden público eran declarados sucesivamente constitucionales por la Corte Suprema de Justicia.

El 26 de mayo de 1988, la Corte Suprema de Justicia declaró constitucional el decreto legislativo No. 678 mediante el cual se creaba la Jefatura militar de Urabá, a pesar de que el Procurador General de la Nación había solicitado que fuera declarado inexecutable pues al jefe militar de Urabá antioqueño se le delegaban funciones constitucionales indelegables del presidente de la república y quedaba subordinada la autoridad civil al poder militar. La Corte a pesar de reiterar nuevamente la tesis del control de constitucionalidad restringido, justificaba la Jefatura militar de Urabá toda vez que esta constituía una medida encaminada a *dar una mas ágil y oportuna atención en una zona de emergencia y operaciones militares*⁹ y a situaciones excepcionales de turbación del orden público se requerían medidas excepcionales¹⁰. Así la Corte a

⁷*El Tiempo*, marzo 4 de 1988, pág.14.

⁸Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de revisión de Constitucionalidad del decreto 180 de 1988, Mag.pte., Dr. Fabio Morón Díaz, folios 30 y 31.

⁹Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Sentencia de revisión de constitucionalidad del decreto 678 de 1978, de mayo 26 de 1988, mag.pte. Dr. Fabio Morón Díaz, folio 13.

¹⁰*Ibid.*, folio 14.

aba la opción política de mano dura en la que se comprometía el ejecutivo en el conflicto bananero.

Sin embargo, la actitud de la Corte en este caso no fue de mero aval jurídico de la medida adoptada por el Ejecutivo: tomó una actitud de defensa de la jefatura militar de Urabá, encontrando en el decreto 3398 de 1965, cuestionado, no solo como norma que buscaba legitimar los grupos paramilitares, sino como norma que consagraba la ideología y la estructura del Estado de la Seguridad Nacional en Colombia y la preeminencia de las Fuerzas Militares dentro del aparato estatal colombiano, el fundamento legal de esta medida. La guarda del orden público *corresponde a las Fuerzas Armadas en relación con la defensa Nacional* concluía la Corte ¹¹.

El otro gran terreno en el cual la Corte Suprema de Justicia se inclinaría cada vez más hacia las opciones autoritarias de manejo de la problemática colombiana, es el de las colisiones de competencia entre jurisdicción ordinaria y jurisdicción de orden público en torno al tratamiento de los fenómenos de delincuencia política y de lucha y protesta social, que debió resolver la máxima corporación de la Jurisdicción Ordinaria en virtud del art. 68 del Nuevo Código de Procedimiento Penal.

En agosto de 1988, el Tribunal Superior de Orden Público, en un primer pronunciamiento oficial hecho público, en un caso concreto donde miembros del Ejército de Liberación Nacional (ELN) habían sido capturados con armamento y propaganda subversiva, consideraba que estos no debían ser sometidos a la jurisdicción de orden público, toda vez que eran rebeldes cuyas acciones iban destinadas a derrocar el régimen constitucional vigente, y no podían ser considerados como "terroristas", infractores del estatuto antiterrorista (decreto 180). *Si las agrupaciones subversivas del M-19 y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) entre otras, se les ha dado el tratamiento de rebeldes sus integrantes deben ser procesados por el delito de rebelión y los conexos en que puedan incurrir, cuando obran con sujeción a las reglas que los rige, o bien en calidad de dirigentes o simples soldados rasos, pues su actuación en estas condiciones no es a título individual ni persigue fines particulares ya que su obra es sujeta a órdenes y mandatos que deben cumplir estrictamente, a riesgo de ser sancionados por faltas a la disciplina y jerarquización a la que deliberadamente se han sometido por sus convicciones ideológicas* ¹². Esta posición del Tribunal Superior de Orden Público se repitió en varios procesos contra miembros de organizaciones guerrilleras (caso Guarín Cortés y Carlos Fernando García; caso Calle; caso Salcedo, caso Bocanumen; caso Rodríguez y Graciano; caso Zárate, caso Gañan) y

¹¹Ibid., folio 21.

¹²Tribunal Superior de Orden Público, providencia de agosto 26 de 1988, proceso contra Rueda Zambrano y H.Herrera, No. 026, folios 4 y 5.

otros. Así mismo en varios casos de personas detenidas en manifestaciones o expresiones de lucha o protesta política o social, y puestas a disposición de la Jurisdicción de Orden Público bajo los cargos de terrorismo, el Tribunal Superior de Orden Público consideró que se trataban de expresiones de rebelión y cuyas acciones iban dirigidas a oponer y enfrentar de una u otra forma, al Estado y en ningún momento para infundir zozobra en la población (caso Wiesner López -participación en la toma de las instalaciones del Celam; caso Molano -participación en una pedrea en predios de la Universidad Nacional). Esta opción jurídico-política asumida hasta ese momento por el Tribunal constituye todo un reto para el Ejecutivo mismo: Dejaba sin cimientos la política judicial de tratamiento depresivo a los fenómenos de delincuencia política y luchas sociales que desde hacía varios años venía impulsando un importantísimo sector estatal, y que había recobrado mayor urgencia al caer el enjuiciamiento de civiles por Tribunales Castrenses. Al fin y al cabo, la Jurisdicción de Orden Público era, como sus antecesores, los jueces especializados, intentos de sustituir la Jurisdicción Penal Militar en materia de procesamiento de civiles¹³.

Con esta posición del Tribunal de Orden Público la Jurisdicción de Orden Público se volvía inoperante, y *de este modo la celeridad que el ejecutivo buscaba para el juzgamiento de este tipo de delitos (atentados, acciones guerrilleras etc.) no quedo en nada* afirmaba el periódico *El Tiempo*¹⁴. Meses después el mismo periódico acusaba al Tribunal, con sus fallos, de haber *declarado muerto el Estatuto Antiterrorista*¹⁵.

Lo que estaba en juego era la política, enmarcada dentro de la llamada "opción dura" del Establecimiento en materia del tratamiento judicial a la oposición política (legal o armada) y a la protesta social. En manos de la Corte Suprema de Justicia quedaba en el inmediato dirimir la situación. El 13 de septiembre de 1988, la Corte irrumpía en el tema, considerando que la toma del Celam en junio de ese año por un grupo de personas para protestar por la desaparición de varios miembros del M-19 así como por la intensificación de la guerra sucia en el país, no constituía rebelión y asignando la competencia del proceso a la Jurisdicción de Orden Público, toda vez que según la Corporación judicial los manifestantes no eran rebeldes sino simples "terroristas"¹⁶. De paso la Corte hacía una extensa defensa al estatuto antiterrorista (decreto 180/88). Similar resolución tomaría días más tarde la Corte en el caso de Javier Molano, estudiante acusado de participar en una pedrea en la Univesi-

¹³Ver al respecto capítulo V Nos. 1 y 2.

¹⁴*El Tiempo*, agosto 13 de 1988, pág. 1A y 13B. Paréntesis por fuera del texto.

¹⁵*El Tiempo*, septiembre de 1988, pág. 1A y 8A.

¹⁶Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, Mag.Pte. Dr. Saavedra Rojas, providencia de septiembre 13 de 1988, No. de radicación 3210, caso Wiesner López y William Alfonso.

dad Nacional y procesado por ello por terrorismo. Con su acción Molano, según la corporación judicial, había creado "la pérdida del sosiego... alterar el orden público y crear una atmósfera peligrosa", con lo cual debía ser considerado como un terrorista y procesado por la Jurisdicción de Orden Público¹⁷.

En cuanto a casos de miembros de organizaciones político militares de izquierda, detenidos con armamento, propaganda y otros elementos, la posición de la Corte fue similar, aunque no homogénea: ordenó remitir los casos a la jurisdicción de orden público por considerar que las actuaciones de los sindicatos quedaban cobijadas por el Estatuto antiterrorista (casos: Luis Zapata Zapata; Andica; Salcedo y otros...), o, a los jueces especializados en virtud del mismo artículo 180 de 1988 (caso Rodríguez Graciano). Con ello la Corte innovaba en su jurisprudencia: no solo abandonaba la tesis del delito político complejo, sino que, como lo señalara en el "Primer Foro Nacional sobre la lucha contra la impunidad", convocada por la Consejería presidencial para los Derechos Humanos, el procurador delegado en lo penal, Dr. Alvaro López Donado, *La Corte declaró abolido el delito político en Colombia y la aplicación del terrorismo se hará contra toda la población con gravísimas consecuencias para la imagen internacional del país*¹⁸. Se agudizaban así las contradicciones internas dentro del aparato judicial, en cuanto a la concepción y tratamiento de los fenómenos de delincuencia política y lucha social, lo que implícitamente conlleva la confrontación entre concepciones políticas en el seno del aparato estatal en torno a las opciones y estrategias de dominación.

La posición asumida por la Corte era inmediatamente respaldada por la gran prensa: gracias a la Corte *El tribunal de orden público recupera toda su esencia* titulaba el diario *El Tiempo*¹⁹. Por su lado la Corte Suprema de Justicia emitía un comunicado público de respuesta a la Procuraduría, en el cual rechazaba la acusación del delegado en lo penal, López Dorado, y señalaba que la Corporación Judicial se limitaba a aplicar la ley²⁰.

Pero si bien, la corte avalaba la política del ejecutivo en esta importante materia, que es ni mas ni menos que el tratamiento judicial a las expresiones organizadas y politizadas de la lucha social, le correspondía desempeñar un papel demasiado protagónico en ella (a través de las providencias dirimiendo competencias) que generaban no solo un

¹⁷Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, Mag.pte., Dr. Carreño Lenguas, providencia de septiembre 20 de 1988, radicado bajo el número 3212, caso Javier Molano R., folio 5.

¹⁸*El Espectador*, septiembre 22 de 1988, pág. 13A.

¹⁹*El Tiempo*, septiembre 14 de 1988, pág. 1A y 13A.

²⁰Comunicado de la Corte Suprema de Justicia, publicado en *El Espectador*, septiembre 23 de 1988, pág. 10A.

cierto desgaste de la corporación sino que avivaba contradicciones en el seno del aparato judicial. La existencia de una normatividad penal sobre delitos políticos sometidos a la jurisdicción ordinaria por un lado y por otro la existencia de una legislación antiterrorista dotada de una jurisdicción especial, generaba una situación política en donde la Corte no podía ser ajena al fenómeno, interviniendo directamente a través de las resoluciones a los conflictos de competencia presentados entre jueces ordinarios y jueces de orden público en torno a casos concretos de lucha política armada o de protesta social. Esta circunstancia era criticada por la misma Corte en sus providencias como una *inconsistencia del Ejecutivo como legislador extraordinario*²¹, pero además ponía al descubierto el tratamiento estatal al delito político y la lucha social y lo sometía al debate público. Sin embargo la situación política quedaba resuelta con la expedición del decreto legislativo 2490 el 30 de noviembre de 1988, por el Ejecutivo, mediante el cual se adjudicaba expresamente el conocimiento de los delitos políticos a la Jurisdicción de Orden Público. La lealtad de la Corte a la opción autoritaria del ejecutivo quedaba asegurada, al descargarla de la responsabilidad política implícita en la aprobación de la posición de "mano dura" del Ejecutivo contra la oposición política armada y contra la protesta social al adjudicar a la jurisdicción de orden público el conocimiento tanto del fenómeno del delito político como del "terrorismo", tan amplia y ambiguamente definido en el decreto 180 de 1988.

2.- El Consejo de Estado.

La actividad contencioso-administrativa del Consejo de Estado ha sido también escenario de enfrentamiento político entre las diferentes concepciones y opciones de poder. Desde la sala contencioso-administrativa se han venido censurando, en los últimos años, las posturas y políticas autoritarias adoptadas por el ejecutivo, y en especial la actitud de los militares ante el orden público y sus métodos represivos. Este cuestionamiento esencialmente se ha venido ejerciendo a través de los fallos de la sección tercera de la Sala Contenciosa del Consejo de Estado, que conoce del contencioso de la responsabilidad extracontractual del Estado, condenando a la Nación por daños inflingidos a particulares por agentes de los cuerpos de Seguridad del Estado. Es así como para 1987, *el mayor índice de procesos contra la Nación lo registran el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, con un 60%. Las demandas más comunes son por abuso de autoridad, lesiones personales, muerte de inocentes y desapariciones*²². Sin embargo y muy particularmente

²¹Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, mag.pte. Dr. G.Gómez Velásquez, providencia de noviembre 16 de 1988, caso Pastor Rueda Zambrano, folio 8.

²²Carlos E. OSORIO, "Indemnizaciones, desangre del presupuesto", *El Tiempo*, agosto 16 de 1987, pág. 3-A. Valga la pena anotar que en 1980 se pagaron alrededor de 20 millones de pesos en indemnizaciones por concepto de fallas en el servicio por parte de la Nación; la suma ascendió a 744 millones de pesos en el año de 1986; y en el primer semestre de 1987 se habían desembolsado 551,3 millones de pesos.

en 1988, el Consejo de Estado, a través de providencias de la sección primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, que conoce la legalidad de los actos administrativos, glosó al ejecutivo en varios terrenos: extradición, reforma constitucional y justicia, como anotamos en capítulos anteriores.

Los fallos del Consejo de Estado condenando a la Nación al pago de indemnizaciones por torturas, asesinatos y desapariciones, aun cuando los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional hayan sido absueltos de responsabilidad penal por la justicia penal militar, conllevan, implícitamente unas veces, en forma clara y directa otras, un cuestionamiento político no sólo a los militares y al ejecutivo, sino también a políticas militaristas. Sin embargo según anota el profesor canadiense Archambault: .. *la responsabilidad de la Nación y la supremacía legal a la cual el tribunal administrativo somete al Estado, siguen siendo excepcionales y de débil repercusión sobre la perpetuación de la violencia oficial*²³ y concluye que ... *el derecho administrativo judicial encarga a la Nación de revertir hacia sus miembros una compensación por los daños sufridos con ocasión de la violación de los derechos fundamentales por parte de los agentes del Estado. pero el Estado, sus titulares, sus dirigentes y su funcionamiento, resultan jurídicamente immaculados e inalterables; no hay concretamente ni responsabilidad civil o administrativa de la autoridad, ni responsabilidad penal por los crímenes cometidos, si no es el castigo esporádico de algunos soldados sacrificados en el altar del Poder*²⁴.

Con todo, la jurisprudencia del Consejo de Estado en esta materia no deja de tener una significativa importancia política en un régimen político excluyente cuyas administraciones de turno siempre han negado la responsabilidad y participación de miembros de los cuerpos de seguridad del Estado en violaciones de derechos humanos.

En un fallo de 1981, con ponencia del Consejero de Estado Jorge Valencia Arango, sobre el caso de un campesino que, luego de ser detenido por una patrulla militar, desapareció y fué después encontrado muerto con varios impactos de fusil, se consagró el principio de la responsabilidad en que incurrieron las autoridades en los casos de "depósito necesario de personas", para responsabilizar así a las Fuerzas Armadas por las desapariciones. *Las fuerzas armadas por la república para salvaguardar sus fronteras y el orden público interno no en pocas ocasiones vuelven las armas oficiales contra los indefensos ciudadanos con violación flagrante del artículo 16 de la Constitución Política que las instituye para garantizar, entre otros, el derecho de los asociados a la vida,*

²³ ARCHAMBAULT, Jean Denis, *La Violación de los Derechos Fundamentales y la responsabilidad civil de la Nación colombiana: la estatización de la violencia*, Colombia 1988, ed. Fundación Santa Elena, pág. 78.

²⁴ *Ibid.*, pág. 80.

se dice en este fallo²⁵. Y el mismo establece como principio: *o la autoridad comprueba que devolvió al ciudadano al seno de la sociedad, sano y salvo, o compromete su responsabilidad*²⁶. Sin embargo en 1988, el Consejo de Estado abandonaba esta tesis del "depósito necesario de personas", en un caso de desaparición, pero afirmaba que el título al nombre del cual era responsable la Nación por la desaparición de ese ciudadano era el de haber violado el artículo 16 de la Constitución Nacional sin tener que recurrir a una figura de derecho privado, como lo es el *depósito necesario de personas*²⁷.

Otra sentencia del Consejo de Estado, con ponencia del mismo consejero, condenó a la Nación en 1985 por las torturas y detención arbitraria que los militares infligieron a Olga López. En ese fallo se señaló al Ministro de Defensa, general Miguel Vega Uribe, como directo responsable de los hechos, a la vez que se reconocieron *los vejámenes y el trato inhumano adoptado por los investigadores castrenses ... lo que resulta inadmisibles, contrario a derecho, es que para mantener la democracia y el Estado de Derecho el ejecutivo utilice métodos irracionales, inhumanos, sancionados por la ley, rechazados por la justicia y proscritos mundialmente por todas las convenciones de derechos humanos, y que ninguna concepción civilizada del poder podría autorizar o legitimar*²⁸.

Las tensiones, antes que disminuir, aumentaron con la recusación que hiciera el Ministerio de Defensa a los consejeros críticos de los tratos inhumanos, especialmente al magistrado Valencia Arango, contra el cual cursaban hasta el mes de febrero de 1987 alrededor de unas cincuenta recusaciones por parte de los abogados del Ministerio de Defensa.

Frente a una de dichas recusaciones se pronunció el 9 de mayo de 1987 el Consejo de Estado, negándola. En la decisión respectiva se afirma que *al ejecutivo nadie lo puede cuestionar por sus acciones porque de inmediato, olímpicamente, afirma el funcionario objeto de la crítica que es un montaje de la subversión, de los enemigos del sistema ... esta errónea situación ha hecho carrera y se ha convertido sutilmente en una forma de presión para silenciar a los descontentos... el ejecutivo*

²⁵Consejo de Estado, fallo del 21 de julio de 1981, expediente 2750, publicado en Jairo LOPEZ MORALES, *Responsabilidad extracontractual del Estado*, Bogotá, 1984, ed. Lex, 3a. edición, pág. 571.

²⁶Ibid, pág. 575.

²⁷Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, sección tercera, Consejero ponente, Dr. Antonio José de Irisarri, auto de mayo 26 de 1988, expediente 4918 (182, caso: desaparición de Jairo David Bocellis Fernández).

²⁸Consejo de estado, fallo del 27 de junio de 1985, expediente 3507, Rev. *Jurisprudencia y Doctrina*, Bogotá, agosto/85, Vol. XIV, No. 164, pág. 706 y ss.

se ha llevado las palmas de la susceptibilidad ²⁹. El 16 de diciembre de 1987 el Consejo de Estado ratificaba su fallo condenando a la Nación por la tortura de Olga López.

Algunos meses antes, el Consejo de Estado había condenado a la Nación por los daños inflingidos a un ciudadano, cuya casa había sido destruida con ocasión de un operativo de un comando antiextorsión y secuestro -CAES- en 1981. El Consejo de Estado reconoció en esta oportunidad no solo los daños materiales, sino también los morales toda vez que se había generado en la acción de los miembros del CAES *angustia y conmoción* ³⁰.

En septiembre de ese mismo año la sección tercera de la sala contenciosa administrativa condenó a la Nación por la muerte de varios ciudadanos durante un operativo policivo en el barrio "Contador" de Bogotá el 13 y 14 de abril de 1978. Estas personas según el mismo Consejo de Estado fueron detenidas en su propia residencia y fusilados posteriormente, a pesar de que la Policía presentó los hechos como resultado de un enfrentamiento de sus efectivos con una peligrosa banda de antisociales. La Procuraduría General de la Nación luego de una investigación disciplinaria solicitó la destitución en mayo de 1980 de varios de los miembros de la Institución Policial partícipes en los hechos. En todo caso los miembros de la Policía fueron absueltos por la Justicia Penal Militar, con el argumento de que varios de los muertos registraban antecedentes penales, lo que corroboraba la tesis del enfrentamiento. El Consejo de Estado rechazó esta postura de la Jurisdicción Penal Militar en cuanto se dedica a defender la tesis de que para disparar *no es necesario buscar razones, como si tan innoble tarea fuera un simple juego de luces artificiales. Con esa filosofía cualquier ser humano sin excusa, debe transitar por la vida con la convicción de que no es más que un simple objeto necesario para la práctica del tiro al blanco* ³¹.

El 12 de febrero de 1988, el Consejo de Estado condenó a la Nación por la muerte de Luis Marciano Varón por la Policía, cuando este ciudadano participaba en una protesta cívica, en forma pacífica, por las deficiencias en la prestación de los servicios públicos en Cajamarca (Tolima) el 7 de septiembre de 1980. La Policía alegó obrar en legítima defensa ante una supuesta turba enfurecida que había intentado agredirla. El Consejo de Estado cuestionaba la actuación de la Policía:

²⁹ *El Espectador*, mayo 10 de 1987, pág. 9-A.

³⁰ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Consejero ponente C. Betancur Jaramillo, sentencia de julio 28 de 1987, caso Tiberio Restrepo Alvarez, folio 9 de la providencia.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, consejero ponente, Julio César Uribe Acosta, sentencia de septiembre 24 de 1987, julio 35.

*El resultado del enfrentamiento fue que ningún policía fue herido con arma de fuego, en cambio entre la población civil, murió una niña de once años y fue herido con tiro de fusil un joven de 16 años*³², en todo caso la respuesta de los agentes había sido "excesiva e irreglamentaria"³³.

El 5 de febrero de 1988, el Consejo de Estado condenaba a la Nación por las torturas y la muerte de un miembro del M-19 en instalaciones militares a manos de efectivos del B-2 de la III Brigada, quienes previamente habían sido absueltos por los Tribunales Castrenses. Y aunque el Consejo de Estado salvaba la responsabilidad de los altos mandos castrenses en el hecho, afirmaba que *este es un hecho que ciertamente produce zozobra y angustia y muestra los peligros que la generalización de tales conductas produciría en nuestro estado de derecho*³⁴.

Durante 1988 se registraron más fallos del Consejo de Estado en esta materia. Sin embargo, ninguno como el proferido el 6 de diciembre de 1988, en el caso de un supuesto miembro del Ejército Popular de Liberación EPL según "informaciones" recibidas por los militares, Jenaro Francisco Miranda Ramos, detenido, torturado y asesinado por miembros del Ejército de la base militar de Cerromatoso, jurisdicción del municipio de Montelibano (Córdoba), constituyó un cuestionamiento tan profundo y directo a las prácticas represivas, de las Fuerzas Armadas y por esa vía, a la opción dura". *Parece -afirmó en esa oportunidad el Consejo de Estado- que le bastó a la autoridad la simple información de una mujer, que no dio razón de su dicho, en el sentido de que el señor Miranda era guerrillero, para desatar toda la brutalidad contra su humanidad, y para negarle todos los derechos de defensa que sin excepción alguna le concede la constitución a todos los residentes en el país... Ninguna sindicación delictual por monstruosa que sea (y aquí era una simple "información no constatada") autoriza la tortura o la pena de muerte. Este proceso y otros que se han estudiado por la Corporación parecen dar a entender que el artículo 29 de la carta, que en forma declamatoria prohíbe la pena capital fuera una simple declaración retórica ... Este proceder duele y hace pensar que la otra norma de la constitución, la que habla de que las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes, puede llegar a ser simple letra muerta. El país observa aterrorizado, con silencio que aturde, cómo a la barbarie*

³²Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, consejero ponente, Julio César Uribe Acosta, sentencia de febrero 12 de 1988, folio 58.

³³Ibidem, pág. 65.

³⁴Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, consejero ponente, Dr. Carlos Betancur Jaramillo, fallo de febrero 5 de 1988, expediente No.3009 -Caso Marcos Zambrano- en *Jurisprudencia y Doctrina*, Tomo XVII, No. 196, Bogotá, abril de 1988 pág. 279.

Sistema judicial y derechos humanos en Colombia
enloquecida de las bandas de fascinosos armados responde la fuerza
del orden, cada vez con mayor frecuencia, con igual moneda. Y se aterra
porque esa conducta revanchista le mina la legitimidad que no puede
perder y que tan arduamente ganó. No puede olvidarse que solo en la
medida en que se mantenga dentro del marco trazado por la Constitu-
ción y la ley mantendrá su autoridad moral ³⁵.

³⁵Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera,
Consejero ponente, C. Betancur Jaramillo, providencia de diciembre 6 de 1988,
expediente No.5187, folios 11 y 12.

TABLA DE CUADROS Y GRAFICAS

CUADRO	TITULO	PAGINA
I-1	Organigrama de la jurisdicción disciplinaria	9
II-1	Cantidad de despachos judiciales de la jurisdicción ordinaria en el país, existentes a noviembre de 1988	10
II-2	Organigrama de la rama jurisdiccional colombiana	15
IV-1	Períodos de Estado de Sitio a partir de 1958.	21
IV-2	Decretos por medio de los cuales se ha trasladado a la jurisdicción penal militar el juzgamiento de civiles	28
IV-3	Procesos por secuestro, violación de domicilio y torturas iniciados por la justicia penal militar durante el lapso de agosto 1 de 1987 a agosto 1 de 1988	32
IV-4	Procesos por delitos típicamente militares iniciados entre agosto de 1987 y agosto de 1988, por la jurisdicción penal militar: distribución por delitos y por cuerpo armado	34
V-1	Distribución geográfica de los Juzgados de orden Público	41
VI-1	Servicios de información e investigación prestados por la Policía Nacional (Policía Judicial y la División de Investigaciones Judiciales -DIJIN-)	61
VI-2	Pie de fuerza de la Policía Nacional	62
VI-3	Organigrama de la Instrucción Criminal	63
VI-4	Organigrama del Cuerpo Técnico de Policía Judicial	64
VII-1	Organigrama de la estructura de la Procuraduría General de la Nación	66
X-1	Gastos de funcionamiento de la rama jurisdiccional 1980-86	94
X-2	Gastos de inversión de la rama jurisdiccional 1980-1986.	95

Tabla de cuadros y gráficas

X-3	Participación porcentual de la Rama Jurisdiccional en el presupuesto nacional 1972-1988.	96
X-4	Paros de protesta por no pagos de salarios de los funcionarios y empleados judiciales. 2 semestres 87 y año 88.	99
XI-1	Población reclusa en la Cárcel Nacional Modelo	103
XI-2	Población reclusa de la penitenciaría La Picota 1987-1988	103
XI-3	Población reclusa en cárceles nacionales a septiembre de 1988	103
XI-4	Población reclusa en establecimientos carcelarios de la Dirección General de Prisiones 1982-1987	107
XI-5	Población carcelaria, sindicada y condenada, años 1985-1988	108
XI-6	Promedio mensual de reclusos en cárceles nacionales en 1987	108
XI-6A	Promedio mensual de reclusos en cárceles nacionales en 1988	109
XI-7	Cuantificación del hacinamiento carcelario en tres centros en septiembre de 1988	109
XI-8	Cuadro de salubridad de 750 internos de la penitenciaría de San Isidro (Popayán-Cauca).	114
XI-9	Personas capturadas por sindicación de delitos 1982-1986	117
XII-1	Producción de marihuana e importaciones a EE.UU	122
XV-1	Organigrama del Consejo Nacional de Estupefacientes	149
XV-2	Organigrama de los cuerpos de seguridad del Estado involucrados en la lucha antinarcóticos.	150
XV-3	Actividades anti-narcóticos de la Policía Nacional	155
XV-4	Porcentaje de armas decomisados por narcotráfico sobre total de armamento incautado	156

Sistema judicial y derechos humanos en Colombia

XVII-1	Justicia Civil. Casos pendientes al terminar el año 1972-1984.	175
XVII-2	Justicia civil: proyección procesos pendientes al terminar el año 1985-2000.	175
XVII-3	Justicia penal: procesos pendientes al terminar el año 1972-1980.	176
XVII-4	Justicia penal: proyección procesos al terminar el año 1981-2000	176
XVII-5	Juzgado civil y penal: proyección procesos pendientes al terminar el año 1988-2000	177
XVII-6	Movimiento del sistema judicial penal (en miles).	178
XVII-7	Total y participación porcentual de cesaciones de procedimiento según causas 1973-1979 (en número y porcentajes de personas procesadas).	179
XVII-8	Promedio de casos que corresponde a cada juez	180
XVII-9	Sumarios iniciales según organismos jurisdiccionales. Total (miles) y porcentaje	181
XVII-10	Autos de archivo y prescripción	181
XVII-11	Total delitos: en la iniciación de sumario por organismos jurisdiccionales.	182
XVII-12	Resumen comparativo de aspectos de la justicia penal 1972-1983	183
XVII-13	Distribución de los juicios laborales por organismos judiciales 1973-1984	186
XVII-14	Proporción de denuncia de los 10 primeros delitos según frecuencia en 11 ciudades principales y áreas metropolitanas	187
XVII-15	Participación de los delitos más frecuentes en el total de los delitos registrados	188
XVII-16	Distribución porcentual de los delitos no denunciados por razones de no hacerlo	189
XVIII-1	Datos estadísticos generales de la violación de dere-	

Tabla de cuadros y gráficas

	chos humanos en Colombia de 1978 a 1987	197
XVIII-2	Victimas de asesinato o desaparición forzada en relación con el conflicto sociopolítico durante el año 1988	198
XVIII-3	Algunos casos de asesinatos colectivos de "limpieza social" realizados por grupos paramilitares entre diciembre de 1983 y junio de 1987.	200
XVIII-4	Masacres 1988 de 4 o más víctimas simultáneamente	201
XVIII-5	Promedio mensual de 4 tipos de violaciones de derechos humanos en Colombia de 1976 a 1986	205
XVIII-6	Sectores sociales víctimas de la represión	206
XVIII-7	Victimas de la desaparición forzada, según sectores sociales	207
XVIII-8	Pertenencia social y actividad de las víctimas de asesinatos políticos 1985-86	208
XVIII-9	Perfil de las víctimas según sectores sociales.	209
XVIII-10	Perfil de las víctimas según su actividad pública	210
XVIII-11	Indicativos sobre responsabilidades en hechos de represión	211
XVIII-12	Autores de detenciones desapariciones sobre 912 casos a noviembre de 1986.	213
XVIII-13	Grupos paramilitares existentes en Colombia	218
XIX-1	Actividad de la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares entre mayo/86 y mayo/87	234
XIX-2	Organigrama de la Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos.	241

BIBLIOGRAFIA

Libros y artículos

ARANGO, Mario, *Impacto del Narcotráfico en Antioquia*, Ed. J.M. Arango, Medellín 1988.

ARANGO, Mario y CHILD, Jorge, *Narcotráfico Imperio de la cocaína*, Medellín, ed. Percepción, 1984.

ARCHAMBAULT, Jean Denis, *La violación de los derechos fundamentales y la responsabilidad civil de la Nación colombiana: la estatización de la violencia*, Fundación Santa Elena, Bogotá, 1988.

AN AMERICA'S WATCH REPORT, *Colombia: otro país "centroamericano"?*, Bogotá, CINEP, 1986.

BARCO, Virgilio, *Así estamos cumpliendo. Por la vigencia de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales y culturales*, Bogotá, agosto, 1988, Imprenta Nacional, tomo IX, primera parte.

BEJARANO, Ana María, *La violencia regional y los protagonistas: el caso Urabá*, en revista *Análisis político*, No.4, Bogotá, mayo/88, pág. 43 a 54.

BEJARANO, Ana María y REYES POSADA, Alejandro, *Conflictos agrarios y luchas armadas en Colombia contemporánea: una visión geográfica*, en revista *Análisis político*, No.5, Bogotá, septiembre-diciembre, 1988, pág. 6 a 27.

BERMUDEZ, Lilia *Guerra de baja intensidad, Reagan contra Centroamérica*, editorial Siglo XXI, México 1987.

BETANCUR CUARTAS, Jaime y GARCES DE ANGEL, María Teresa, *Jurisprudencia constitucional 1969 a 1977*, Bogotá, Librería del profesional, 1978.

CAMACHO GUIZADO, Alvaro, *Droga y sociedad en Colombia -el Poder y el Estigma*, ediciones CIDSE/CEREC, Bogotá, 1988.

CASTELLANOS, Camilo, VAZQUEZ CARRIZOSA, Alfredo, LEAL, Francisco y ALVAREZ, Leonardo, *Los derechos humanos y la situación en Urabá*, CINEP, ed. mimeografiada, Bogotá, 1988.

CINEP, Oficina de Derechos Humanos, *Desarrollo cuantitativo de la represión y de la violación de los derechos humanos en Colombia*, Bogotá, 1987, mimeografiado.

Bibliografía

CINEP, Oficina de Derechos Humanos, *Situación de Urabá*, Bogotá, 1988, edición mimeografiada.

COMISION DE ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA, *Colombia: violencia o democracia*, Bogotá, Universidad Nacional, 1987.

COMISION INTERNACIONAL PERMANENTE DE OBSERVADORES PARA COLOMBIA, *Colombia*, España, ed. IEPALA, 1987.

COMITE DE SOLIDARIDAD CON LOS PRESOS POLITICOS (ed.), *La realidad del sí se puede*, Bogotá, 1984.

COMITE DE SOLIDARIDAD CON LOS PRESOS POLITICOS (ed.), *Qué gran país tenemos - Informe 1984 I*, Bogotá, 1985.

COMITE PERMANENTE POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, Documentos del V Foro de Derechos Humanos, Bogotá, abril de 1987.

CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LA DEFENSA, PROTECCION Y PROMOCION DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe anual de labores*, Bogotá, enero, 1989, ed. mimeografiada.

CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LA DEFENSA, PROTECCION Y PROMOCION DE LOS DERECHOS HUMANOS, *La lucha contra la violencia y la impunidad: un empeño democrático*, Bogotá, abril 1988, Imprenta Nacional.

CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LA DEFENSA, PROTECCION Y PROMOCION DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Por la vigencia de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales y culturales*, Bogotá, 1988, Imprenta nacional, Tomo IX, Segunda y Tercera parte.

CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LA DEFENSA, PROTECCION Y PROMOCION DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Guía del personero*, FESCOL, Bogotá, 1988, segunda edición.

DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, División de Estudios Sociales, "Criminalidad y justicia 1971-1980", en *Boletín mensual de estadística*, Bogotá, marzo 1983, No. 380.

DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, División de Estudios Sociales, "Delitos y población afectada por la delincuencia en 11 ciudades y áreas metropolitanas en 1985", en *Boletín mensual de estadística*, Bogotá, mayo/87, No. 410.

DEVIS ECHANDIA, Hernando, *Teoría del proceso*, Bogotá, 1971, editorial ABC.

DEL OLMO, Rosa, "Aspectos socio-políticos y económicos de las drogas", en revista *Tribuna penal*, No.3, Medellín, 1985.

GALLON GIRALDO, Gustavo, *La república de las armas*, Bogotá, CINEP, 1981.

GALLON GIRALDO, Gustavo, *Quince años de estado de sitio en Colombia: 1958-1978*, Bogotá, Edit. América latina, 1979.

GARCIA, Daniel *Estados Unidos y América Latina desde los setenta - el narcotráfico y las relaciones internacionales*, en revista *Foro*, Bogotá, octubre de 1988, No.7.

GIRALDO, Javier, "Derechos Humanos: los modelos de la represión", en revista *Solidaridad*, No.100, Bogotá, noviembre de 1988, pág. 38 a 43.

GIRALDO ANGEL, Jaime, *Mecanismos para descongestionar los establecimientos carcelarios*, Bogotá, Instituto Ser de Investigación, 1978.

GIRALDO, Jaime, REYES, Alfonso y ACEVEDO, Jorge, *Reforma de la justicia en Colombia*, Bogotá Instituto Ser de Investigación, 1987.

GUERRERO PAZ, Manuel Jaime, *Colombia: objetivo estratégico y los conflictos de baja intensidad*, Ministerio de Defensa - Imprenta Fuerzas Militares, Bogotá, 1989.

GOMEZ, Hernando José, "La economía ilegal en Colombia: tamaño evolución, características e impacto económico", en revista *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo, Bogotá, septiembre de 1988, volumen XVIII, No.3.

HOYOS DUQUE, Ricardo *La responsabilidad patrimonial del Estado*, ed. Temis, Bogotá, 1984.

JARAMILLO, Jaime, MORA, Leonidas y CUBIDES, Fernando, *Colonización, coca y guerrilla*, Bogotá, 1986, ediciones Universidad Nacional.

JIMENEZ GOMEZ, Carlos, *El Palacio de Justicia y el Derecho de Gentes*, Bogotá, 1986.

JIMENO, Ramón, "El narcotráfico: un poder deseado y temido", en *Rev. Colombia hoy*, No. 49, Bogotá, mayo de 1987, págs. 21 a 24.

Bibliografía

KALMANOVITZ, Salomón, "Economía de la violencia", en *Revista Foro*, No.6, Bogotá, junio de 1988, pág. 13 a 24.

KALMANOVITZ, Salomón, "Se ensucia la economía", en revista *Cien días*, No.1, CINEP/El Espectador, Bogotá, marzo/88.

LIGA COLOMBIANA PARA LOS DERECHOS Y LA LIBERACION DE LOS PUEBLO y COLECTIVO DE ABOGADOS "JOSE ALVEAR" (Aut.col.) *El Camino de la Niebla*, Bogotá, noviembre de 1988.

LOPEZ DORADO, Alvaro, *Ponencia para el encuentro nacional la lucha contra la impunidad: avances y dificultades- la Procuraduría y la sociedad*, Procuraduría General de la Nación, Bogotá, 1988, ed. mimeografiada.

LOPEZ MORALES, Jairo, *Responsabilidad extracontractual del Estado*, Bogotá, Edit. Lex, 1984.

LOZANO TOVAR, Carlos Eduardo, *La impunidad y las formas de combatirla*, Dirección Nacional de Instrucción Nacional Imprenta nacional, Bogotá, septiembre de 1988.

MARROQUIN GRILLO, Germán y CAMACHO FLOREZ, Jaime, "La duración real del consejo verbal de guerra", en *Rev. Derecho penal y criminología*, Vol. VIII, No. 24, Bogotá, 1984, Univ. Externado de Colombia, 1984, págs. 7 a 112.

MATYAS CAMARGO, Eduardo, "Estatuto de defensa o viacrucis de la democracia", en revista *Cien días*, No.1, Bogotá, marzo de 1988, pág. 12 a 13.

MATYAS CAMARGO, Eduardo, "¿Donde estan?", en revista *Cien días*, No.4 Bogotá, diciembre de 1988, pág. 6 a 9.

MINISTERIO DE JUSTICIA, *Proyecto de Código de Procedimiento Penal*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1986.

MISION WIESNER - BIRD DE FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES, *Las finanzas intergubernamentales en Colombia*, Bogotá, julio de 1981, mimeografiado.

MOLANO, Alfredo, *Selva Adentro*, Bogotá, 1987, Ancora editores.

MONTES HERNANDEZ, Juan *La constituyente: una contrarevolución preventiva*, ed. Los Comuneros, Bogotá, 1977.

MUÑOZ GOMEZ, Jesús Antonio, "La duración real del proceso penal", en *Rev. Derecho penal y criminología*, Vol IV, No. 15, Bogotá, Univ. Externado de Colombia, 1981, págs. 198 a 222.

OLIVAR BONILLA, Leonel, *Justicia penal militar*, Bogotá, Librería Jurídica Wilches, 1980.

ORTEGA SANCHEZ, Temístocles, *La acción del gobierno en la lucha contra la impunidad*, Ministerio de Justicia, Fondo Rotatorio, Bogotá, septiembre de 1988, ed. Mimeografiada.

POSADA, John Jairo, *La desnaturalización del Habeas Corpus*, en revista *Tribuna Penal*, No.6, Medellín, 1988, pág. 83 a 101.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, *Cartagena de Indias, sede de los derechos humanos en Colombia*, Procuraduría General de la Nación, Bogotá, Septiembre de 1988.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, *Carta al señor Presidente de la República*, publicaciones de la Procuraduría General de la Nación, Bogotá, Diciembre de 1988.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, *Facultades y limitaciones de la fuerza pública en la persecución del delito*, Ministerio Público, Bogotá, Noviembre de 1988.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, *La lucha contra el narcotráfico en Colombia*, Bogotá, octubre, 1988, Imprenta Nacional.

REYES POSADA, Alejandro "La violencia y el problema agrario en Colombia" en revista *Análisis político*, No.2, Bogotá, septiembre-diciembre/87, págs. 30 a 47.

ROJAS, Fernando, *El Estado en los ochenta: ¿un régimen policivo?*, Bogotá, CINEP, 1981.

ROMERO, Amanda, Oficina de Derechos Humanos, CINEP, *Informe sobre la situación de detenciones-desapariciones en Colombia*, Bogotá, diciembre 5/86, mimeografiado, CINEP.

SANDOVAL HUERTAS, Emiro, *Sistema penal y criminología crítica*, Bogotá, Edit. Temis, 1985.

SILVA GARCIA, Germán, *El proceso de paz*, Bogotá, ed. FESIP-CSPP, 1985.

Bibliografía

TRIBUNAL SUPERIOR MILITAR, ponencia al primer Foro Nacional sobre la lucha contra la impunidad, Bogotá, septiembre de 1988, Imprenta Fuerzas Militares.

UMAÑA LUNA, Eduardo, *Estatuto procesal penal*, Corporación "Colectivo de Abogados", Bogotá, 1987.

UPRIMNY YEPES, Rodrigo, "Croissance Rentes el Violences: Le Cas Sui generis de la Colombie", Revista *Tiers Monde*, Tome III, No.117, París, enero-marzo de 1989, pág. 121.

VAZQUEZ CARRIZOSA, Alfredo, *Betancur y la crisis nacional*, Bogotá, ed. Aurora, 1986.

VARIOS, *Comentarios al Estatuto Nacional de estupefacientes*, ed. Temis-colegas, Bogotá, 1988.

Periódicos

Anales del Congreso, publicación oficial del Congreso de la República, Bogotá,

Diario Oficial, publicación oficial del gobierno nacional, Bogotá,

El Tiempo, Bogotá.

El Espectador, Bogotá.,

El Mundo, Medellín.,

Vanguardia Liberal, Bucaramanga.

Voz, Bogotá, (semanal).

Revistas

Semana, Bogotá, semanal.

Cien días, CINEP/El Espectador, Bogotá, trimestral.

Colombia hoy informa, Bogotá, mensual.

Solidaridad, Bogotá, mensual.

Margen Izquierda, Bogotá, mensual.

Colombia-Derechos Humanos, Boletín Internacional, Bogotá, bimestral.

Justicia y paz, Bogotá, trimestral.

Otras publicaciones periódicas especializadas

Boletín de estadística, publicación mensual del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, Bogotá.

Boletín informativo del Comité de Solidaridad con los presos políticos, Bogotá.

Boletín informativo de la Procuraduría General de la Nación, Bogotá.

Criminalidad, Policía Nacional, DIJIN, Bogotá.

Derecho penal y criminología, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, semestral.

Economía colombiana, Contraloría General de la República, Bogotá, mensual.

Informe financiero de la Contraloría General de la República, Bogotá, mensual.

Jurisprudencia y doctrina, Edit. Legis, mensual, Bogotá.

Justicia Penal Militar - jurisprudencia, Imprenta Fuerzas Militares, Bogotá.

Memorias del Ministro de Justicia al Congreso, Bogotá, anual.

Memorias del Ministerio de Defensa al Congreso, Bogotá, anual.

Nuevo Foro Penal, Medellín, trimestral.

Revista del Colegio de Abogados Penalistas del Valle, Cali, semestral.

6 de noviembre, Bogotá, bimestral.

Tribuna Penal, Medellín, trimestral.

SISTEMA JUDICIAL Y DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

tabla de contenidos

	Página
PRESENTACION	i
PROLOGO	1
PARTE I - LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA	7
Capítulo I: Jurisdicción disciplinaria	8
Capítulo II: Jurisdicción ordinaria	10
1.- La Corte Suprema de Justicia	10
2.- Tribunales Superiores de Distrito Judicial	11
3.- Juzgados Superiores	11
4.- Juzgados de Circuito	12
5.- Juzgados Municipales	12
6.- Juzgados territoriales	12
7.- Jueces de Instrucción Criminal	13
8.- Jueces especializados	13
Capítulo III: Jurisdicciones especiales	16
1.- Jurisdicción de lo contencioso administrativo	16
1.1.- Consejo de Estado	16
1.2.- Tribunales administrativos	17
2.- Jurisdicción penal aduanera.	17
3.- Jurisdicción de menores	17
4.- Alcaldes e inspectores de policía	18

Tabla de contenidos

Capítulo IV: Jurisdicción penal militar	19
1.- Alcances del Fuero Militar	19
2.- Estructura	21
2.1.- Tribunal Superior Militar	23
2.2.- Jueces de primera instancia y presidentes de consejos verbales de guerra.	23
2.3.- Jueces de instrucción penal militar	23
3.- Procedimientos	24
3.1.- El consejo de guerra	24
3.2.- El consejo verbal de guerra	24
3.3.- El procedimiento especial	25
4.- La parte civil ante la jurisdicción castrense	26
5.- Aplicación de la justicia penal militar a civiles	26
6.- Acerca de la celeridad, eficacia y moralidad de la justicia penal militar	29
7.- Orientación de la actividad judicial castrense	32
Capítulo V: Jurisdicción de Orden Público	35
1.- Contexto y antecedentes	35
2.- Desarrollo histórico de la jurisdicción de orden público	38
3.- Estructura de la jurisdicción de orden público	40
3.1.- Tribunal de Orden Público	40
3.2.- Juzgados de Orden Público	40
4.- Procedimientos y regímenes	41
4.1.- Procedimiento	42
4.2.- Régimen de captura y libertad	42

4.3.- Régimen de policía judicial	44
4.4.- Régimen de pruebas	46
4.5.- Régimen punitivo	46
Capítulo VI: Policía judicial	48
1.- La policía judicial bajo el Código de Procedimiento Penal de 1971	49
2.- Régimen actual de la Policía Judicial	49
2.1.- El cuerpo técnico de policía judicial	49
2.2.- Otras autoridades de Policía Judicial	50
2.3.- La realidad del cuerpo técnico de la Policía Judicial	51
2.4.- Algunos aspectos logísticos y financieros	55
2.5.- Facultades de Policía Judicial	56
3.- Otras autoridades de policía judicial	58
4.- Actividad de los organismos y funcionarios de Policía Judicial	60
Capítulo VII: El ministerio público y la Procuraduría General de la Nación	65
1.- Estructura	65
2.- Funciones	67
3.- Facultad disciplinaria	68
4.- Perspectivas del ministerio público	71
Capítulo VIII: Control de constitucionalidad y de legalidad	73
1.- Control constitucional	73
2.- Control administrativo	76
Capítulo IX: Procesos penales de la justicia ordinaria	78

Tabla de contenidos

1.-	Procesos del Nuevo Código de Procedimiento Penal	78
1.1.-	El procedimiento ordinario seguido ante la Corte, el Tribunal o el Juez Municipal	78
1.2.-	El procedimiento ordinario ante Juez Superior o del Circuito	81
1.3.-	El procedimiento abreviado	81
1.4.-	El Procedimiento Especial	82
2.-	Los Procedimientos Vigentes hasta Julio de 1987	83
2.1.-	El Procedimiento Ordinario	83
2.2.-	El procedimiento abreviado	84
2.3.-	El Procedimiento Especial	85
3.-	Garantías y Defensas	85
3.1.-	La defensa del procesado	86
3.2.-	Habeas corpus	88
4.-	La parte perjudicada	89
	Capítulo X: Situación económica del poder judicial	90
1.-	Un poder sin autonomía	90
2.-	Un poder sin dinero	93
	Capítulo XI: Situación Carcelaria.	102
1.-	Régimen y administración carcelaria	102
2.-	Población reclusa	106
3.-	Condiciones de existencia de los reclusos	110
3.1.-	Tratamiento Corporal	111
3.2.-	Situación Jurídica	112
3.3.-	Instalaciones Carcelarias	112

3.4.- Higiene	113
3.5.- Alimentación	114
3.6.- Derecho al trabajo	114
3.7.- Educación	115
3.8.- Protestas de los reclusos	116
4.- Presos Políticos	116
PARTE II: NARCOTRAFICO Y JUSTICIA	119
Capítulo XII: Narcodólares y economía	121
1.- Las cifras del negocio	121
2.- Los ingresos del narcotráfico al país	123
3.- Impacto y articulación del narcotráfico a la economía	125
4.- El narcotráfico: una economía en crisis, unos empresarios en guerra	127
Capítulo XIII: Droga, Sociedad y Política	131
1.- El problema social	134
2.- Políticos y droga	138
3.- Militares y droga	140
Capítulo XIV: Estados Unidos y el narcotráfico	145
Capítulo XV: Estado y narcotráfico	149
1.- Instrumentos legales de lucha antinarcótica	149
2.- Las ofensivas antinarcóticas	153
Capítulo XVI: La justicia y el narcotráfico	163
1.- La justicia: un chivo expiatorio de una confrontación indeseada	163
2.- La caída del tratado de extradición	164

<i>Tabla de contenidos</i>		
3.-	Balance de 1987: una guerra no deseada	167
4.-	La captura de Ochoa y la extradición	168
PARTE III: VIOLENCIA POLITICA Y JUSTICIA		173
Capítulo XVII: La actividad de la justicia		174
1.-	Congestión y morosidad	174
2.-	Justicia y criminalidad real	188
3.-	El manejo político	189
Capítulo XVIII: La situación en materia de derechos humanos		195
1.-	Asesinatos	197
2.-	Masacres	199
3.-	Desapariciones	204
4.-	Torturas	205
5.-	Víctimas	207
6.-	Autores	212
Capítulo XIX: El Estado y los derechos humanos		225
1.-	La Procuraduría General de la Nación	225
	1.1.- La Procuraduría General de la Nación	225
	1.2.- La Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos	230
	1.3.- La Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares	231
	1.4.- La Procuraduría Delegada para la Policía Nacional	235
	1.5.- Conclusiones	236
2.-	Actividad gubernamental	236
	2.1.- Medidas de orden judicial	237
	2.2.- Consejería de derechos humanos	239

2.3.- Otras medidas	245
2.4.- Medidas respecto del ministerio público	247
2.5.- La voluntad política estatal	249
Capítulo XX: Crisis política y justicia	252
1.- La Corte Suprema de Justicia	252
2.- El Consejo de Estado	260
TABLA DE CUADROS Y GRAFICAS	267
BIBLIOGRAFIA	271
TABLA DE CONTENIDOS	279

La Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana es un organismo no gubernamental que tiene como objetivos: la promoción de los instrumentos internacionales para la defensa y promoción de los derechos humanos y para la humanización del conflicto armado; la recolección de información, análisis y elaboración de documentos relacionados con la situación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el País; la intervención en los debates sociopolíticos nacionales relacionados con las políticas sobre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en Colombia y finalmente, están también dentro de sus objetivos, actividades de solidaridad con personas afectadas por violaciones a los derechos humanos y con instituciones y activistas de derechos humanos.

La Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana es filial de la Comisión Andina de Juristas con sede en Lima, con status consultivo ante las Naciones Unidas .



**Comisión Andina de Juristas
Seccional Colombiana**

