

INDEPENDENCIA EN JUEGO

El caso de la Fiscalía General de la Nación (2001-2004)

**Observatorio Colombiano
de la Administración de Justicia**

INDEPENDENCIA EN JUEGO

El caso de la Fiscalía General de la Nación (2001-2004)

ISBN: 958-9262-65-1

Bogotá, agosto de 2005

OBSERVATORIO COLOMBIANO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Corporación Fondo de Solidaridad con los Jueces Colombianos (FASOL)

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

Asonal Judicial

Cátedra Gerardo Molina de la Universidad Libre

Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA)

Auspiciado por:

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI). Gobierno de Canadá.

En el marco del proyecto Red Latinoamericana para la Educación
e Investigación en Derechos Humanos (REDLEIDH).

Preparación editorial: Publicaciones ILSA

Ilustración de cubierta: Daniel Hincapié

Impresión: Ediciones Antropos

SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS

ACA: Asociación Campesina de Arauca.
ANDESCOL: Asociación Nacional de Desplazados de Colombia.
ASONAL JUDICIAL: Asociación Nacional de Empleados de la Rama Judicial.
AUC: Autodefensas Unidas de Colombia.
BCJP: Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de CINEP y Justicia y Paz.
CAJANAL: Caja Nacional de Previsión.
CAJAR: Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.
CIDA: Agencia Canadiense para el Desarrollo.
CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CIJ: Comisión Internacional de Juristas.
CINEP: Centro de Investigación y Educación Popular.
CTI: Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación.
DAS: Departamento Administrativo de Seguridad.
ECOPETROL: Empresa Colombiana de Petróleos.
ELN: Ejército de Liberación Nacional.
FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo.
FASOL: Corporación Fondo de Solidaridad de los Jueces Alemanes con los Jueces Colombianos Víctimas de la Violencia – Rama Judicial.
FENALTRASE: Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado.
FIDH: Federación Internacional de Derechos Humanos.
FGN: Fiscalía General de la Nación.
FUNPAZCOR: Fundación para la Paz de Córdoba.
ILSA: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
INPEC: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.
OACNUDH: Oficina en Bogotá del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
OMCT: Organización Mundial contra la Tortura.
ONG: Organización No Gubernamental.
PLANIEP: Plan de Inversiones Prioritarias de la Costa Atlántica.
REDLEIDH: Red Latinoamericana para la Educación e Investigación en Derechos Humanos.
SIJIN: Sección de Policía Judicial e Investigación de la Policía Nacional.
TELECARTAGENA: Empresa de Telecomunicaciones de Cartagena.
UNAIM: Unidad Nacional Antinarcóticos y de Interdicción Marítima de la Fiscalía General de la Nación.
URI: Unidad de Reacción Inmediata de la Fiscalía General de la Nación.

INTRODUCCIÓN

El 7 de noviembre de 2003, el Fiscal 16 ante el Tribunal Superior de Sincelejo, Orlando Pacheco Carrascal, en ejercicio de la segunda instancia, dejó en libertad a un grupo de 128 personas que habían sido detenidas en una captura masiva denominada Operación Mariscal Sucre.¹ El fundamento de su decisión estuvo basado en que tanto el informe de inteligencia como los testimonios aportados no tenían la fuerza suficiente para determinar la confirmación de la medida de aseguramiento, así como en la constatación de que existían serias deficiencias técnicas en el interrogatorio realizado por la fiscal que instruyó inicialmente el caso.

Frente a tal decisión, y de manera inesperada, el fiscal general de la nación, Luis Camilo Osorio, reaccionó a través de los medios de comunicación afirmando que el “Fiscal... no estuvo a la altura de lo que estábamos esperando, creemos que hay que tomar medidas serias y drásticas”. Dichas medidas no se hicieron esperar y posteriormente el Fiscal General afirmó contundentemente: “la persona ha sido retirada de la institución”.

En la actualidad, el fiscal Pacheco se encuentra relevado de su cargo y se le levantó la medida de aseguramiento de prisión domiciliaria que soportó durante los últimos meses. El caso de Orlando Pacheco, denunciado entre otros por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2004, cap. 4) y por la Comisión Internacional de Juristas,² constituye uno de los eventos más recientes de los varios donde el principio de independencia judicial ha sido violentado en lo que hace al accionar de la Fiscalía General de la Nación de Colombia.

¹ Dicha operación se realizó en los municipios de Ovejas, Chalán, Colosó, Morroa y Corozal. Fue ejecutada por la Fiscalía General de la Nación y altos mandos militares y navales, con el objetivo de destruir un frente guerrillero en los Montes de María, en los límites de los departamentos de Bolívar y Sucre.

² En carta al presidente Uribe por parte de la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) y del Centro para la Independencia de Jueces y Abogados (CIJA), el 12 de marzo de 2004, se expresaba que “La posible destitución del Sr. Pacheco por su decisión de poner en libertad a los acusados constituye una violación de su independencia. En efecto, las declaraciones del Fiscal General anunciando la remoción del Sr. Pacheco ponen en duda la objetividad que tendrá el procedimiento de destitución”.

La independencia judicial es un principio jurídico hoy aceptado internacionalmente.³ De acuerdo con los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, confirmados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985, aquélla implica el reconocimiento y las garantías adecuadas para que:

Los jueces “resuelvan” los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.

De manera similar, el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos incorpora la defensa del principio de independencia como garantía básica para la defensa de los derechos. Es así como la Declaración de Santiago de Chile, adoptada en 1959, establece que: “El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos de gobierno” (CIDH, 2000).

Por su parte, la importancia de este principio ha sido reconocida en la Constitución colombiana a lo largo de diversos artículos. Por un lado, el artículo 113 reconoce que los poderes públicos son autónomos e independientes y deben actuar de manera coordinada para desarrollar los fines del Estado. Por otro, el artículo 228 de la Carta estipula que la administración de justicia es función pública y sus decisiones deben ser independientes, mientras el artículo 230 establece que “los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley”. Esto quiere decir que los jueces en sus decisiones deben ser independientes y que su referente principal debe ser la Constitución y la ley.

En relación con la Fiscalía, el artículo 249 de la Constitución colombiana establece que ésta forma parte de la Rama Judicial, aunque tiene garantizada su autonomía administrativa y presupuestal. Esto implica que si bien la Fiscalía cuenta con un reconocimiento especial de su autonomía parcial como órgano público, sus funciones están sujetas a los principios constitucionales y legales, por tanto deben ser independientes, libres de presión por parte de cualquiera de las otras ramas del poder público o cualquier otro agente externo a ella, así como internamente respecto de los superiores jerárquicos, al menos, al margen del sistema de recursos establecidos legalmente.

El anterior entramado constitucional tiene su desarrollo legal a través, entre otros, de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Ésta, en su artículo 5°, reconoce que la Rama Judicial es independiente y autónoma en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia. Ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar,

³ El artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos son, entre otros, los tratados ratificados por el Estado colombiano que estipulan la independencia e imparcialidad judicial.

exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias.

A pesar del amplio reconocimiento constitucional y legal y de los avances institucionales facilitadores de su vigencia, la independencia judicial en Colombia viene siendo afectada por diversos actores y dinámicas. Éstos van desde el papel corruptor de las organizaciones del narcotráfico, pasando por las amenazas de los diversos actores armados hasta los intereses del Poder Ejecutivo por reestructurar el marco de acción de algunas instancias judiciales (International Commission of Jurists, 2002).

Como se verá en este informe, una de las instituciones judiciales que ha visto afectada de manera seria y sistemática su independencia judicial es la Fiscalía General de la Nación. Esta situación es particularmente preocupante si se toma en cuenta que la Fiscalía tiene en sus manos el poder de afectar los derechos y garantías de los individuos a través del uso de la fuerza. Un ejercicio no independiente de sus facultades puede poner y ha puesto en alto peligro la garantía efectiva de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas.

El presente informe pretende dar cuenta del estado de la independencia judicial en la Fiscalía General de la Nación, tratando de identificar los principales actores y estrategias externos e internos que están interviniendo de manera indebida en las decisiones de los fiscales. Al referirnos a intromisiones indebidas haremos mención a las ilegales tanto como a aquellas inicialmente legales, pero finalmente indebidas. De igual forma se pretende identificar las intromisiones indirectas o directas, al igual que aquellas que sin significar el rompimiento del imperio de la ley, ponen en riesgo su cabal ejercicio.

El texto está organizado en cuatro grandes secciones. La primera ubica el marco analítico sobre la definición de independencia que permite estructurar el desarrollo del informe. La segunda analiza las presiones externas que influyen en las decisiones de la Fiscalía, brindando particular atención a las realizadas por otras ramas del poder público, por la Fuerza Pública y por los actores armados ilegales. A continuación se analizan las presiones en el interior de la propia Fiscalía, propiciadas por una estructura jerárquica, por la gran cantidad de funciones y atribuciones del Fiscal General de la Nación, así como por incumplir la constitución de la carrera judicial para los funcionarios del ente investigador. La cuarta sección corresponde a las conclusiones y recomendaciones.

En lo que hace a su alcance temporal, este informe pretende cubrir hechos registrados entre 2001 y 2004. Los mismos han sido identificados vía entrevistas con fiscales y ex fiscales, abogados litigantes, académicos y representantes de los partidos políticos. Las entrevistas fueron realizadas entre la tercera semana del mes de octubre de 2004 y la cuarta semana del mes de enero de 2005. Por razones de seguridad, los entrevistados han pedido no hacer públicos sus nombres. En los anexos del presente informe se podrá encontrar una relación del número de personas entrevistadas y de los cargos que detentan. También

incluye información secundaria proveniente de medios de comunicación colombianos, así como de informes nacionales e internacionales.

Finalmente, este trabajo ha sido el producto de la acción colectiva de un grupo de organizaciones no gubernamentales y académicas que conforman el Observatorio Colombiano de la Administración de Justicia. Éste está integrado por la Corporación Fondo de Solidaridad con los Jueces Colombianos (Fasol), el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Asonal Judicial, la Cátedra Gerardo Molina de la Universidad Libre y el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA). Cada una de estas organizaciones se encargó de levantar información primaria y secundaria, de sistematizarla y discutirla, y de construir la versión final. Su esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo (CIDA), la cual, como parte del proyecto regional Red Latinoamericana para la Educación e Investigación en Derechos Humanos, soportó económicamente la publicación del informe.

LA INDEPENDENCIA JUDICIAL: UNA UBICACIÓN CONCEPTUAL

La independencia judicial ha sido definida en sentido negativo y hace referencia a la ausencia de injerencias indebidas en la labor de administrar justicia por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo, las partes de un proceso, los actores sociales u otros organismos vinculados a la administración de justicia (Karlan, 1998; Linares, 2003).

La ausencia de vínculos indebidos como los anotados es inicial y fundamentalmente predicable del juez o fiscal como persona. Sin embargo, también es referida al Poder Judicial en cuanto órgano. De esta forma, la independencia se desglosa en dos dimensiones: una propiamente personal o subjetiva y otra que se podría denominar independencia institucional.⁴ Estos dos planos de la independencia se complementan mutuamente, pero no siempre se corresponden en la práctica; pueden existir casos donde los jueces gozan de mayores niveles de independencia que la misma rama (Ferrejohn, 1999).

La independencia así definida en términos normativos es ante todo un medio para un conjunto amplio de fines. Su objetivo inmediato es permitir el imperio de la ley y su aplicación de manera imparcial a los casos concretos. Sólo si las órdenes y decisiones producidas por un juez o fiscal son realizadas al margen de la intervención indebida del gobierno, las partes o los actores sociales, se puede garantizar que la ley sea aplicada y que tal aplicación sea en prin-

⁴ Algunos autores consideran la independencia como un asunto referido a los jueces, y no al órgano. Es importante anotar que muchos autores hablan indistintamente de independencia y autonomía judicial. En realidad, la autonomía es más predicable del Poder Judicial en el manejo, por ejemplo, de sus recursos o en el establecimiento de sus políticas. Sin embargo, es más difícil de establecer en el caso de los jueces pues ellos son dependientes en cierta forma de las leyes.

cipio lo más neutral posible. La defensa de la Constitución es el segundo objetivo normativo de la independencia judicial. Los jueces y las cortes deben contar con un grado adecuado de independencia a fin de poder declarar inconstitucionales aquellas leyes o decretos que, producidos por el Ejecutivo o el Legislativo, riñan con la norma superior. Finalmente, en un sentido más mediato, se ha afirmado que la independencia judicial permite una mejor garantía de los derechos humanos. Se asume que un juez al margen de presiones indebidas de los poderes públicos o de determinados actores poderosos, aplicará la ley donde se garantiza el marco de derechos, aun en contra de los agentes gubernamentales o de actores estratégicos en una sociedad. De hecho, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos incluyen la independencia judicial como una de las garantías básicas para el respeto de los derechos.⁵

Las intromisiones indebidas que afectan la independencia judicial pueden originarse en tres tipos de factores conceptualmente diferenciables. De un lado está la inexistencia o ineficacia de un conjunto de arreglos institucionales que imposibiliten o dificulten dichas intromisiones. De otro lado están los intereses, la capacidad de poder y las estrategias de determinados actores estatales y no estatales para querer influir en el funcionamiento del Judicial. Finalmente, está la ausencia de convencimiento y actitud de defensa de la independencia por parte de los mismos operadores judiciales.

En referencia al marco institucional, las injerencias indebidas pueden ocurrir si no existen claras barreras jurídicas a la acción de los otros poderes públicos o de actores sociales. Así, si el Poder Ejecutivo tiene un rol excesivo en la nominación o selección de las autoridades judiciales, si puede afectar directamente los periodos de jueces y fiscales, si cuenta con mecanismos flexibles para iniciar el juicio político de los magistrados de la Corte Suprema, etc., las posibilidades de intromisión indebida son mayores. Entre los mecanismos institucionales hoy aceptados para garantizar la independencia judicial se reconoce la necesidad del autogobierno judicial, la existencia de un régimen de carrera, el establecimiento del principio de reserva de ley para la reforma de aspectos básicos del funcionamiento del Judicial, etc. Ahora bien, la existencia de un marco que establezca límites a la injerencia sobre el Judicial, no significa una mayor independencia. En realidad, ésta también depende de los intereses y estrategias de los actores que quieren influir sobre el Judicial.

Así, las presiones sobre la administración de justicia pueden provenir tanto de actores externos como internos al sistema judicial. Los actores externos pueden ser los otros poderes públicos o actores sociales poderosos como em-

⁵ Ferejohn plantea que pueden surgir conflictos, dados los diferentes objetivos que debe cubrir la independencia. Así, la aplicación de la ley imparcialmente puede entrar en conflicto con perspectivas sobre el contenido de la Constitución. La defensa de la Constitución y de las protecciones allí establecidas sobre los derechos puede entrar en tensión con las leyes.

presas, medios de comunicación, órganos armados, instancias internacionales, etc. Internamente, la independencia puede ser afectada por los superiores jerárquicos o las instancias encargadas del control del desempeño o disciplinar de jueces y fiscales.

Estos actores, a su vez, pueden utilizar diversas estrategias para influir indebidamente en las decisiones judiciales o en el funcionamiento del órgano judicial, las cuales incluyen, en determinados casos, intromisiones legales que pueden terminar siendo abusivas. Entre las intromisiones claramente ilegales están la amenaza, la presión informal, la compra de decisiones, etc. Intromisiones inicialmente legales pero finalmente indebidas incluyen, entre otras, la reestructuración constitucional o legal de los periodos de los jueces o fiscales, el traslado del operador judicial sin su consentimiento y como mecanismo de retaliación o aconductamiento, la afectación del régimen salarial, o el abuso en los poderes de control o disciplinamiento. En igual sentido, la intromisión puede ser directa, cuando pretende afectar el ámbito de decisión de un operador judicial, vía la presión o la amenaza; o indirecta, cuando se pretende infundir temor en los administradores de justicia mediante, por ejemplo, la emisión de listas, la realización de actos terroristas o la sanción “ejemplarizante”.

De otro lado, las intromisiones referidas a jueces y fiscales pueden ocurrir antes de tomar una decisión, durante su construcción o con posterioridad a la misma. Una injerencia o presión indebida puede conllevar la obtención de decisiones al margen de la Constitución y la ley o a favor de determinados intereses, violándose de manera flagrante el principio de independencia. La presión, aun si no logra la obtención de una decisión en el sentido deseado, pone en cuestión la independencia judicial pues dificulta el ejercicio adecuado de la función judicial. Por tanto, no toda violación a la independencia judicial pasa por obtener una decisión favorable a los intereses de los actores interventores.⁶

Finalmente, el alcance mismo de las intromisiones indebidas depende del grado de defensa de la independencia judicial en cabeza de los operadores judiciales. En efecto, es posible que determinadas instancias judiciales actúen siguiendo los intereses de actores poderosos sin que consideren que constituyen presiones indebidas. En tales casos, la independencia judicial en tanto garantía para permitir la primacía de la Constitución y las leyes se ve desvirtuada por su no ejercicio, antes que por su clara violación externa.

Como se puede colegir, la determinación del estado de independencia judicial pasa por establecer un conjunto amplio de variables. Éstas incluyen el estado de los arreglos institucionales que la posibilitan o dificultan, la existencia y dinámica de los actores que pueden afectarla, las estrategias que usan dichos actores y la forma como los operadores judiciales conciben y defienden dicha independencia.

⁶ Para una revisión detallada de lo que conceptualmente significa la independencia judicial, véase Linares (2003).

El presente informe abordará el estado de la independencia judicial en la Fiscalía General de Colombia, a partir de cada una de las dimensiones analíticas antes identificadas. La lógica de presentación está centrada en los actores, pero simultáneamente se abordarán en forma progresiva las otras dimensiones pues, como se verá, en la práctica no siempre son fácilmente escindibles. En otros términos, los aspectos institucionales y de defensa de la independencia por parte de los operadores serán considerados en cuanto sean relevantes para analizar el papel que han cumplido determinados actores estatales y no estatales, externos e internos, en relación con la independencia de la Fiscalía.

LA INDEPENDENCIA EXTERNA

Tanto en la Constitución de 1991 como en el Acto Legislativo 03 de 2002 se estableció que las funciones de investigación de los delitos y de persecución penal corresponden a la Fiscalía General.⁷ De esta manera, el ejercicio punitivo del Estado de castigar penalmente a quienes cometan un delito está mediado por la actividad de la Fiscalía, que deberá decidir si investiga y acusa los diferentes hechos que llegan a su conocimiento, y, además, resolverá sobre la libertad de las personas a quienes investiga.⁸ El ejercicio del poder de la Fiscalía a través de sus competencias explica que los diferentes actores de poder tengan interés en influirla para su propio beneficio, ya sea evitando la investigación de las conductas que ellos o actores relacionados han cometido o provocando la investigación de conductas de quienes poseen intereses rivales.

Los actores externos a la rama que pueden interferir en la independencia de los fiscales son varios. De un lado, están las restantes ramas del poder público, como lo son el Poder Ejecutivo y el Legislativo, incluyendo dentro del primero el rol particular de las Fuerzas Armadas del Estado. Del otro, están actores privados que gozan de algún tipo de poder, ya sea militar, económico o social. Aquí se encuentran actores ilegales, como los grupos guerrilleros y paramilitares. Existen otro tipo de actores como las empresas privadas, los medios de comunicación y las iglesias, que, en la medida en que disponen de un poder

⁷ En la Constitución de 1991, artículo 250, se lee, “corresponde a la Fiscalía General de la Nación de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes”. En el Acto Legislativo 03 de 2002 que reformó este artículo se lee: “La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal...”.

⁸ Bajo el anterior sistema penal, el fiscal podía ordenar la captura de una persona, previo el cumplimiento de ciertos requisitos, su orden era necesaria para que la captura fuese legal. En el nuevo sistema, establecido en el Acto Legislativo 03 de 2002, el fiscal puede ordenar una captura bajo circunstancias excepcionales y con la posterior revisión del juez de garantías.

específico, tienen la capacidad de incidir en la independencia de los funcionarios judiciales en lo que afecte sus intereses.

A continuación se mostrará qué tipo de actores externos inciden en la independencia de la Fiscalía General de la Nación y qué medios usan para el logro de sus objetivos. Respecto de los actores que detentan un poder predominantemente político se hará referencia a los poderes Ejecutivo y Legislativo, y dentro del primero al poder de las Fuerzas Armadas. Sobre los actores con poder militar se tratarán los casos de las presiones de los grupos paramilitares y las guerrillas. Por último, se hará alusión al narcotráfico con particular referencia a la manera como su poder económico ha influido en el accionar de algunos fiscales.

El Poder Ejecutivo

La independencia judicial en su concepción clásica se entendió como una salvaguardia frente a las intromisiones provenientes de los otros poderes públicos del Estado. En cuanto instancias netamente políticas, los poderes Ejecutivo y Legislativo tienen intereses para supeditar la interpretación y aplicación de la Constitución y las leyes vigentes a intereses partidistas, ideológicos, de grupo de interés o simplemente personales. El Ejecutivo puede tratar de interferir en el Judicial a través de presiones directas o indirectas para obtener decisiones favorables en apoyo de sus políticas, aun cuando sean inconstitucionales, así como de cuestionar indebidamente decisiones tomadas en derecho por los funcionarios judiciales.

En el actual marco institucional colombiano, el papel cumplido por el presidente de la república en el proceso de selección de los candidatos a fiscal conforma un entramado que puede dificultar el ejercicio de la independencia judicial del fiscal o posibilitar intromisiones indebidas durante el desarrollo de su cargo.

El actual diseño constitucional define que el fiscal "... será elegido para un periodo de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido". Los requisitos para ser elegido fiscal son los mismos que los previstos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y dentro de ellos no se incluye el cumplimiento de ciertas cualificaciones que expresen las capacidades y la formación necesarias para dirigir el órgano de investigación y acusación penal. Tampoco existe un procedimiento meritocrático ni público para el proceso de selección.

A partir de un diseño institucional como éste, el proceso de selección se puede ver influenciado de manera excesiva por criterios ante todo partidistas o de vinculación político-ideológica. El presidente puede conformar su terna teniendo en cuenta el grado de afinidad y lealtad política de sus candidatos. Al no existir para el presidente ni para la Corte que elige obligación de considerar factores aparte de los meramente formales establecidos en la Constitución, es altamente probable que el fiscal general sea elegido en esencia por sus vínculos políticos. Este riesgo no es menor por el hecho de que sea un órgano judicial el

que tenga la decisión final de la designación. En el contexto latinoamericano, y el colombiano no es la excepción, son bien conocidos los vínculos entre la clase política y las élites judiciales, de manera tal que el criterio político no es ajeno a los criterios de decisión de un órgano formalmente técnico y apolítico.

Una situación como ésta no genera condiciones adecuadas para el ejercicio de la independencia. Un fiscal seleccionado por razones fundamentalmente políticas puede ser menos imparcial respecto de los actos y políticas del gobernante que participó de su elección. Es igualmente más vulnerable a presiones indebidas venidas de sus benefactores políticos. En general, un fiscal seleccionado en estas condiciones tiende a defender poco su independencia en tanto el cálculo político está por encima del debido apego a sus funciones. De esta forma, es perfectamente posible que un fiscal excesivamente politizado no sea independiente ni del gobierno que lo ayudó a elegir ni de los gobiernos sucedáneos.⁹

Un ejemplo del impacto de los factores políticos en el proceso de selección quedó emblematizado en la elección del fiscal general Luis Camilo Osorio. El presidente Andrés Pastrana presentó en junio de 2001 una terna compuesta por Luis Camilo Osorio, experto en derecho administrativo, Jorge Pinzón Sánchez, abogado que se desempeñaba como Superintendente de Sociedades, y Patricia Murcia, abogada especialista en derecho comercial. Nótese cómo ninguno de ellos tenía experiencia en el área del derecho penal, lo cual si bien no es un requisito para el nombramiento de este funcionario, parece una calidad mínima que garantiza idoneidad para el ejercicio del cargo.

El fiscal Osorio fue elegido a pesar de su escasa experiencia en el ámbito penal y de la reiterada resistencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. En tal decisión parece claro que influyó su filiación política pastranista. De acuerdo con un artículo divulgado por la *Revista Cromos* (8 de marzo, 2004, p. 44), Osorio ha sido muy cercano, por su padre Jorge Osorio, a la familia Pastrana. Se hicieron igualmente públicos sus intentos de ser concejal de Bogotá por las listas de Andrés Pastrana y el respaldo que recibió del Partido Conservador para sus cargos en la Registraduría y luego en el Consejo de Estado. Algunos de sus más cercanos colaboradores, que en determinados casos ya no están vinculados a la Fiscalía, también son cercanos al pastranismo, por ejemplo, Rómulo González,¹⁰ asesor del Fiscal General, Justo Pastor

⁹ En algunos países, el gobierno tiene poderes claros para designar de manera directa al fiscal general y de manera indirecta a los miembros de la Corte. Sin embargo, en tales contextos también se cuenta con condiciones adicionales que permitan el control de los posibles desafueros de autoridades judiciales vinculadas en su origen a la opción de los gobiernos. Tales condiciones estarían representadas en la existencia de una cultura jurídica respetuosa del derecho en cuanto límite al poder, el monitoreo y seguimiento social de las acciones judiciales, y el funcionamiento adecuado de los mecanismos de control frente a casos de tratamiento sesgado a favor del gobierno de turno. Lamentablemente, ninguna de estas tres condiciones son claras en el contexto colombiano.

¹⁰ “Abogado de confianza y amigo del presidente Misael Pastrana Borrero, fue el padrino de bautismo de Andrés Pastrana Arango, quien lo nombró ministro de Justicia. Como cabeza de ese

Rodríguez,¹¹ ex director de fiscalías, y Carlos Hernando Arias,¹² ex director de fiscalías, entre otros.

Este origen fundamentalmente político ha impactado la relación entre el fiscal y los diversos gobiernos por lo menos a la luz de determinados casos. Así, por ejemplo, dos días después de su llegada a la Fiscalía General de la Nación, Luis Camilo Osorio le pidió la renuncia al entonces coordinador de la Unidad Anticorrupción, Virgilio Hernández. Para entonces, Hernández lideraba todos los procesos en los que aparecían como sindicadas personas cercanas al gobierno de Andrés Pastrana, a quien el fiscal general califica como “un amigo admirable y entrañable” (*El Espectador*, 31 de mayo, 2004, p. 4A). Hernández había encabezado los casos de corrupción en la Cámara de Representantes, Planiep, Cajanal y Telecartagena, así como las interceptaciones ilegales del DAS contra ONG, políticos y opositores al gobierno. A raíz de la salida de Hernández durante los primeros tres meses de gestión de Luis Camilo Osorio, fueron archivados y anulados importantes casos que involucraban a funcionarios de alto nivel del gobierno de Pastrana o a personas cercanas por amistad o familiaridad con el entonces Presidente de la República, mientras los sindicatos eran dejados en libertad por vencimiento de términos o por preclusión de los procesos (Colectivo de Abogados José Alvear, en prensa).

Uno de los casos más sonados fue el de Álvaro Leyva Durán, amigo personal de Andrés Pastrana y gestor del diálogo entre el gobierno y las FARC, quien había sido llamado a juicio por enriquecimiento ilícito durante la administración de Gómez Méndez. En octubre de 2001, la Fiscalía de Luis Camilo Osorio, a través del anterior vicefiscal Andrés Ramírez Moncayo, pidió la absolución de Leyva Durán, pese a que, el 30 de julio, Osorio Isaza había dicho: “si se mantienen las circunstancias para esa posición, ¿cuál es la razón para cambiar?” (*El Espectador*, 28 de octubre, 2001).

despacho firmó la terna que incluía el nombre de Osorio para la Fiscalía. Concluido el gobierno Pastrana, pasó a desempeñarse como asesor externo del despacho del Fiscal General” (*Revista Cromos*, 8 de marzo, 2004, p. 44).

¹¹ “Abogado de la Universidad Santo Tomás, especializado en derecho administrativo. Se inició en el pastranismo desde la campaña a la Alcaldía de Bogotá de Andrés Pastrana, quien después lo nombró inspector de Puyas en la Plaza de Toros de Santamaría. Como presidente, Pastrana lo nombró subdirector del DAS, como segundo del coronel Germán Jaramillo. Una vez elegido Osorio fiscal, pasó a ocupar el cargo de director Nacional de Fiscalías” (*Revista Cromos*, 8 de marzo, 2004, p. 44).

¹² “Abogado javeriano. Fue director de Fiscalías de Cundinamarca, con Alfonso Gómez Méndez, quien lo declaró insubsistente por denuncias de acoso sexual. Pasó entonces al gobierno de Andrés Pastrana en el que se desempeñó como asesor jurídico del Plan Colombia y del Ministerio del Interior. Osorio lo nombró director de Fiscalías de Bogotá y tras la renuncia de Justo Pastor hace diez días pasó a reemplazarlo” (*Revista Cromos*, 8 de marzo, 2004). Posteriormente fue investigado por la denuncia de una ex fiscal que lo acusó de haberla presionado para que fallara a favor de unos conocidos de Arias (*Revista Cambio*, marzo de 2004).

En 1999, la Fiscalía había comprobado que Leyva había recibido 49 millones de pesos del cartel de Cali, y por esta razón la Procuraduría General se opuso a la absolución del ex ministro. Para el Ministerio Público, “no es cierto, como lo pregona la Fiscalía, que en la etapa del juicio se haya recaudado prueba sobreviniente que haya variado los fundamentos por los que se residenció en juicio criminal a Leyva, y que además exista duda en afirmar el carácter injustificado del ilícito incremento patrimonial que se le endilga” (*El Espectador*, 28 de octubre, 2001).

Otro caso referido a personas cercanas al ex presidente Pastrana tuvo que ver con la actitud asumida por la Fiscalía en relación con el coronel (r) de la policía Royne Chávez. El proceso por enriquecimiento y lavado de activos contra éste, quien fue el ex jefe de seguridad de Pastrana, había sido adelantado inicialmente por la Fiscalía, la cual había llegado a la conclusión de que debía emitirse resolución acusatoria y ordenarse la detención preventiva. Estas determinaciones se habían tomado en principio sin ninguna intervención del Fiscal General por encontrarse fuera del país. No obstante, a su regreso, Osorio obligó al cambio de la resolución judicial, afectando los resultados de la investigación. Finalmente, esta se reiniciaría como producto de una acción de tutela instaurada por la Procuraduría General de la Nación, a fin de obligar a la Fiscalía a investigarlo por dichos delitos.

Ya en relación con el actual gobierno, la actitud del Fiscal General no siempre ha dado visos de clara independencia. En efecto, en varias declaraciones públicas ha reconocido que considera su deber informar al gobierno de todas las decisiones que afecten al orden público. En sentido similar, para Osorio, “el perfil de un Fiscal General de la Nación debe estar acorde con los altos intereses del Estado que persigue el presidente” (*El Espectador*, 22/28 de mayo, 2005).

Esta actitud de partida favorable al Ejecutivo ha quedado ejemplarizada aun en los casos donde aquél ha intervenido de manera indebida en el accionar de la misma Fiscalía. En efecto, el 4 de marzo de 2003, ocho personas murieron y 70 más resultaron heridas por la explosión de un carro-bomba en el centro comercial Alejandría de Cúcuta (Norte de Santander). Ese mismo día, el presidente Álvaro Uribe Vélez viajó a la ciudad, destituyó al jefe de la Policía Departamental y en un enérgico pronunciamiento denunció: “Hay Fiscales que se han nombrado por presiones del clientelismo y que están al servicio del ELN, eso hemos de depurarlos y echarlos de la Fiscalía y meterlos a la cárcel” (*La Opinión*, 6 de marzo, p. 4B; 9 de marzo, 2003).

Ese mismo día, el fiscal general Luis Camilo Osorio, quien acompañó a la comitiva presidencial, se reunió con la totalidad de los funcionarios de la Fiscalía en Cúcuta y anunció la puesta en marcha de cambios y la “purga” institucional para confrontar al terrorismo. Osorio se mostró muy indignado por la liberación, semanas atrás, de unas personas que habían llegado en una avioneta a la ciudad y portaban armas con salvoconducto. Para Osorio, durante ese operativo, la Fiscalía de Cúcuta –más específicamente la fiscal Leidy Parada Reyes, de la

Unidad de Reacción Inmediata (URI)– había dejado en libertad al líder guerrillero Raúl Reyes.

Como producto de esa purga, tres funcionarios fueron detenidos, dos declarados insubsistentes y cerca de cinco fiscales fueron investigados. Es de resaltar que a ninguno se le inició proceso por pertenecer a la subversión, como inicialmente se había planteado con las declaraciones del presidente (información obtenida vía entrevistas). Por otra parte, la mayoría de los casos terminaron en preclusión.

Uno de los casos más conocidos de esta purga fue el de la denuncia por prevaricato por acción realizada por la Fiscalía en contra de la fiscal primera delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Elcida Molina. Ésta fue acusada de faltar a la administración de justicia por revocar la medida de aseguramiento que afectaba a un grupo de personas inicialmente acusadas de tráfico de personas. Como parte de este proceso, la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema ordenó su detención preventiva y solicitó la condena por prevaricato.

La Corte, en resolución de este caso, reconoció que el mismo estuvo influido por el ambiente de cuestionamiento e intromisión derivado de las declaraciones del presidente.¹³

Luego de un análisis ponderado estableció que la decisión tomada por Elcida Molina fue basada en derecho, no constituía siquiera un error y por tanto no configuraba el delito endilgado por la Fiscalía:

Así las cosas, surge claro no sólo del conjunto probatorio allegado al proceso, sino de las explicaciones suministrada por la procesada Elcida Molina avaladas por su defensor, que la resolución fue proferida sobre fundamentos legales y probatorios razonables –para ese momento procesal– con el entendimiento de estar obrando de conformidad con el derecho, por lo que es imperativo concluir que sin la conformación del injusto típico y sin la persuasión de que hubiera procedido con conciencia de antijuridicidad, no puede predicarse la responsabilidad penal de la funcionaria judicial acusada.¹⁴

Otro caso de correspondencia entre el gobierno y la Fiscalía respecto de la sindicación y señalamiento de fiscales fue el referido al fiscal Orlando Pacheco, identificado al inicio de este informe. El 9 de noviembre de 2003, la ministra de la Defensa, Martha Lucía Ramírez, anunció por los medios de comunicación la recaptura de las personas que habían sido previamente liberadas por decisión

¹³ “La Corte, así mismo, no desestima que para la apertura de la investigación que dio lugar a esta causa, hubiere influido el manto de duda que se extendió en la ciudad de Cúcuta sobre funcionarios de probidad acreditada a lo largo de extensa e intensa carrera judicial, paradójicamente, promovido por quienes, posteriormente, tuvieron que soportar medidas drásticas por hechos que tienen la connotación semántica de ‘filtraciones’ indebidas. La independencia judicial, la autonomía de los funcionarios judiciales y la seriedad que le es propia a la administración de justicia, deben estar a salvo de interferencias o sugerencias que las afecte, aun en materia leve” (Extracto de la sentencia aprobada en Acta N° 072).

¹⁴ Debe adicionarse que la Corte ha emitido una segunda sentencia absolutoria por otra denuncia por prevaricato con tra Elcida Molina (información suministrada por Fasol).

de dicho Fiscal (*El Tiempo*, 10 de noviembre, 2003, pp. 2 y 13). Tal actuación desconocía flagrantemente una decisión judicial que, como se vio antes, tenía claros y sólidos fundamentos para ser emitida. Ante esta patente intromisión del Ejecutivo, la reacción del Fiscal General fue la de apoyo irrestricto a la misma, vía el cuestionamiento público y el inicio de una investigación contra el fiscal Pacheco.

Esta correspondencia entre las opiniones del Ejecutivo y las acciones de la Fiscalía dejan un sabor inquietante sobre hasta qué punto las autoridades de la Fiscalía, antes que defender la gestión de sus integrantes y/o investigarla bajo las reglas del debido proceso, se pliega de manera “automática” a las posiciones del Ejecutivo.

Finalmente, otra área donde la actitud de la Fiscalía frente a las políticas del gobierno ha sido excesivamente favorable tiene que ver con su accionar en relación con las capturas masivas lideradas por diversas instancias de los órganos de seguridad del Estado. Como se verá en detalle a lo largo de este informe, existe una sensación más que sustentada de que los fiscales no están actuando con la debida independencia respecto de los testigos aportados por los institutos armados, lo cual ha conllevado la existencia de acusaciones sin fundamento que han afectado los derechos de muchos(as) colombianos(as). Lo más preocupante al respecto es que no se registra una política clara de la dirección de la Fiscalía en pro de permitir unas condiciones más adecuadas para que los fiscales ejerzan su independencia a la hora de valorar las pruebas que dan lugar a la emisión de determinadas órdenes de captura.

En suma, en lo que tiene que ver con el Ejecutivo, la independencia de la Fiscalía está afectada por el marco constitucional que permite un rol excesivo de los factores políticos en la selección del fiscal general. En el entender de este informe, esto ha conllevado varios hechos y declaraciones que muestran una actitud poco independiente del fiscal general respecto de los gobiernos de turno. Así, en un ámbito donde la relación entre el gobierno y la cabeza de la Fiscalía es de por sí muy estrecha, es posible que la independencia resulte violentada no por intromisiones indebidas sino por actitudes complacientes del fiscal y de su gestión, respecto de políticas o personas cercanas al gobierno.

La Fuerza Pública

De acuerdo con diversos testimonios, los órganos armados del Estado han ejercido presión respecto de la Fiscalía, bajo la pretensión de obtener decisiones favorables a sus estrategias de control o enfrentamiento de los actores armados ilegales. Uno de los ámbitos donde tal denuncia ha sido más reiterada es el relativo a las detenciones masivas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2004) ha registrado varias denuncias según las cuales los “funcionarios judiciales se ven presionados a legalizar las detenciones efectuadas por la Fuerza Pública en el marco de operativos especiales donde se realizan allanamientos y detenciones masivas e indiscriminadas”.

Esta presión ha sido tal que algunos fiscales han expresado que su resistencia a las mismas les ha conllevado la acusación de ser laxos y cohonestadores de los actores armados. Como bien reconoce la CIDH, se han presentado situaciones donde se han abierto investigaciones contra aquellos fiscales que han tomado decisiones en un sentido diferente al esperado por la Fuerza Pública.

Uno de los casos más claros fue el de la fiscal Leydi Parada. El día 11 de febrero de 2003, a partir de las 8:00 de la mañana, aterrizaron dos avionetas en el Aeropuerto Internacional Camilo Daza de Cúcuta. Una aeronave procedía de Venezuela y la otra de Colombia. En estas viajaban ciudadanos naturales de los países de origen de los aviones, quienes portaban armas de fuego de defensa autorizadas legítimamente (*La Opinión*, 17 de febrero, 11, 12 y 20 de marzo, 2003).

El operativo de captura de los ocupantes de las avionetas se realizó a partir de cerca de las 8:00 de la mañana. Previamente a la notificación y llegada de la información a la Fiscalía, el personal de la Policía Aeroportuaria y del DAS Migraciones del Aeropuerto Camilo Daza de Cúcuta decomisó las armas y sus respectivos salvoconductos, que colocaron a disposición de la Fiscalía.

La doctora Parada, en su calidad de fiscal seccional de Cúcuta, se desempeñaba como fiscal de la URI de Cúcuta en turno de oficina. Cuando estaba recaudando indagatorias, recibió la orden de dirigirse al Aeropuerto Camilo Daza para que asumiera la investigación preliminar del caso.

Con anterioridad a la actuación de la Fiscal Seccional de Cúcuta, ya estas aeronaves habían aterrizado con el permiso administrativo otorgado por la Torre de Control de dicho Aeropuerto. Llevaban un plan de vuelo específico y además los documentos exhibidos fueron previamente confrontados y registrados por parte de la Policía Aeroportuaria y el DAS Migraciones de turno para la fecha, sin tacha conocida.

Con base en lo anterior, al no existir una ilicitud concreta por investigar, ejerciendo el control de legalidad de las aprehensiones, la Fiscal decidió dejar en libertad a las personas retenidas en aras de evitar la violación al debido proceso o una captura ilegal. Al día siguiente, la Fiscal Parada oyó en descargos a los imputados, quienes fueron trasladados de manera autónoma por las autoridades militares, en donde permanecían guarecidos por cuenta de los uniformados (Ejército Nacional y Sijin).

A la Fiscal nunca se le informó sobre los comentarios o “sospechas” que al parecer tenían las Fuerzas Armadas, referentes a la posible presencia de “Raúl Reyes” en el Aeropuerto Camilo Daza de Cúcuta –al momento de la llegada de las avionetas–, o a una posible negociación de armas de fuego por parte de los venezolanos para los grupos irregulares colombianos, o a asuntos relacionados con el narcotráfico, máxime que la inspección nada infería ilegal. En consecuencia, la Fiscal, al observar que los imputados presentaron los respectivos salvoconductos de las armas que portaban, mantuvo la decisión de dejarlos libres pues no existían elementos de juicio sustentados debidamente en el pro-

ceso para predicar lo contrario. La justificativa expuesta por los venezolanos sobre el aterrizaje fue el aprovisionamiento de gasolina propia para avionetas, la que no había en el Aeropuerto de San Antonio del Táchira (Venezuela), tal como consta en los recortes de prensa de la época (*La Opinión*, 12 de marzo, 2003). Como el turno de la fiscal Parada terminó a las 24 horas, el expediente pasó para reparto a un fiscal especializado.

Un mes después y como producto de informes de inteligencia allegados por las Fuerzas Militares (*La Opinión*, 6 y 9 de marzo, 2003), el Presidente de la República y el Fiscal General empezaron a hablar de la existencia de infiltración por parte de la guerrilla del ELN. En particular, el Fiscal General, en reunión con los integrantes de la Fiscalía en Cúcuta, cuestionó agriamente la decisión de la fiscal Parada. Seis meses después de las declaraciones del Presidente y el Fiscal, el fiscal Andrés Ramírez, delegado ante la Corte Suprema de Justicia, ordenó la detención de las fiscales de Cúcuta Leydi del Carmen Parada Reyes y Elcida Molina Méndez, sindicadas de prevaricato. En la actualidad, el caso de la doctora Parada se encuentra en etapa de juicio en la Sala Penal del Tribunal Superior de Norte de Santander.

Otro caso de presión indebida es el referente a Gregorio Oviedo, hoy ex director del CTI en Medellín. Mientras estuvo en su cargo, Oviedo puso en evidencia los vínculos de la Policía y del Ejército con los paramilitares y el hecho de que guarniciones militares de la región de Antioquia tenían un oficial de enlace con los paramilitares. En ocho meses obtuvo que el CTI detuviera a 80 miembros del Ejército, de la Policía y de grupos paramilitares. Bajo su dirección se arrestó al capitán Cañas, responsable de la segunda masacre de Segovia, quien luego se escapó de la cárcel para ingresar a los grupos paramilitares. Por lo anterior, el Fiscal en mención empezó a tener problemas con el general Ospina, entonces comandante de la IV Brigada y hoy jefe del Estado Mayor del Ejército. En efecto, en el marco del Consejo de Seguridad del Departamento de Antioquia tuvo frecuentes enfrentamientos con el general Ospina.

Un poco más tarde, el CTI, bajo la dirección de Gregorio Oviedo, procedió a la interpelación de Jacinto Alberto Soto Toro, apodado “Lucas”, responsable de las finanzas de los paramilitares en la región y de 23 de sus secuaces. Algunos días después fue asesinado Sergio Humberto Parra Ossa, jefe de la Unidad de Investigación del CTI, que había realizado una parte de la investigación con Oviedo. Las circunstancias del asesinato hicieron pensar a este último que su propio asesinato estaba programado y que habían matado a Parra Ossa por error. Posteriormente fue informado por vía indirecta de que Carlos Castaño le consideraba personalmente responsable de la evolución de este caso, con todas las consecuencias que esto podía ocasionar.

A fines de 1998, y debido a las amenazas, Gregorio Oviedo decidió salir de Medellín. Le nombraron fiscal delegado ante el Tribunal Nacional de Segunda Instancia en Bogotá. En agosto de 1999, apareció en una lista de 24 personas consideradas objetivo militar por los paramilitares. Simultáneamente había sido informado de que varias veces un alto mando del Ejército había pedido su des-

titución. Ocho días después de asumir sus funciones, el nuevo fiscal general Luis Camilo Osorio lo destituyó. En los días siguientes se le informó que en la Fiscalía circulaba la información de que esta decisión resultaba de una solicitud de la cúpula militar.

Finalmente, uno de los casos más recientes fue el del fiscal Lurdin Yaruro. De acuerdo con Asonal Judicial, en 2003 dicho fiscal fue declarado insubsistente como producto de presiones provenientes de las Fuerzas Armadas en razón de que estaba conociendo casos sobre Saravena y Tame, en donde el Ejército estaría vinculado (información obtenida a través de entrevistas).

Otro tipo de presión proveniente de las Fuerzas Armadas e identificado para este informe es el relativo a la obtención de cargos en el interior de la Fiscalía por personas avaladas por alguna instancia de la Fuerza Pública. Así, de acuerdo con Asonal Judicial, en el año 2003, el Ejército presionó para que una mujer de nombre Cecilia Gómez, encargada técnico-especializada, fuera nombrada fiscal especializada en Arauca.

Al lado de los anteriores casos de presión directa, existen algunas prácticas o hechos relacionados con el accionar de la Fuerza Pública que dificultan el ejercicio de la independencia judicial de los fiscales.

Uno de ellos tiene que ver con la presencia y accionar de éstos desde guariciones militares. Si bien este hecho se ha justificado con base en la necesidad de garantizar su seguridad en zonas de especial riesgo,¹⁵ lo cual constituye un objetivo loable y que reclama urgente cumplimiento por parte de las autoridades colombianas como uno de los medios necesarios para garantizar la independencia de los fiscales respecto de actores como la guerrilla o los paramilitares, dicha seguridad no se puede lograr sacrificando la misma independencia que se quiere garantizar y favoreciendo la cercanía entre la Fuerza Pública y la Fiscalía, pues de este modo solo se les aleja de un actor de injerencia, para acercarlos a otro.

Como lo señala la Procuraduría en su Informe Especial de la Zona de Rehabilitación y Consolidación de Arauca, trasladar estos funcionarios a instalaciones militares es una medida coyuntural que no resuelve el problema de seguridad pues parte de un concepto equivocado de él. En realidad, los funcionarios judiciales que hacen parte de la población civil, al trasladarse a estas unidades pueden ser percibidos por los actores armados como parte del conflicto, lo que lejos de garantizarles seguridad, la reduce.

Este hecho ha sido reconocido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia quien ha señalado que "... la

¹⁵ Así lo sostuvo el vicesfiscal general de la nación, Andrés Fernando Ramírez Moncayo. "En concepto de Andrés Ramírez Moncayo, la administración de justicia en varias zonas del país se ha vuelto complicada. Citó, por ejemplo, el caso del departamento de Arauca, 'donde prácticamente nuestros fiscales tienen que administrar justicia acantonados en brigadas militares. Todo esto por temor a que los maten'" (*El Espectador*, 7 de marzo, 2004). Disponible en: www.elespectador.com/2004/20040307/judicial/nota3.htm

independencia de los investigadores judiciales se ha visto cuestionada por la existencia de oficinas de la Fiscalía en instalaciones militares, como por ejemplo en Arauca” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, párr. 78).

El caso de Arauca es reseñado por la Procuraduría en el informe antes indicado. Allí se advierte sobre la incidencia que la ubicación de esta estructura de apoyo de la Fiscalía puede tener, en términos de independencia e imparcialidad de los fiscales.

3. El funcionamiento de la estructura de Apoyo de la Fiscalía General de la Nación en las instalaciones de la Brigada XVIII con sede en la ciudad de Arauca, dada la dinámica que en la práctica ha adquirido, pone en entredicho la realización plena de principios constitucionales y legales relativos a la autonomía, imparcialidad e independencia judiciales. (Procuraduría General de la Nación, 2004a, p. 137)

La misma recomendación se hace para la Zona de Rehabilitación y Consolidación de Bolívar-Sucre donde, con base en la Resolución 175 del 3 de octubre de 2002, se creó “una Fiscalía delegada para la Zona de Rehabilitación con sede en la Primera Brigada de Infantería de Marina en Corozal” (Procuraduría General de la Nación, 2004b, p.193).

Una segunda práctica que también puede afectar el ejercicio adecuado de la independencia judicial tiene que ver con los programas del Ejército y la Policía dirigidos a los fiscales para que se entrenen como oficiales de la reserva. Los cursos son gratis e incluyen entrenamiento militar por algunos meses para estos servidores públicos, quienes adquieren la condición de oficiales de la reserva.

Varios altos funcionarios de la Fiscalía ostentan hoy cargos militares. Encontramos así al actual director del CTI, general Jorge Daniel Castro. Por su parte, el director de la Oficina de Protección de Víctimas y Testigos es el Almirante Alonso Navarro.¹⁶ Por lo demás, de acuerdo con información suministrada por Asonal Judicial, más de la mitad de los integrantes de la actual Unidad de Derechos Humanos se encuentran vinculados como reservistas con rango en alguno de los cuerpos armados del Estado. Como producto de lo anterior, es posible en la práctica que la investigación por delitos como la rebelión u otros de carácter político puedan ser conocidos por tenientes, capitanes, mayores o coroneles de la Policía, el Ejército o la Fuerza Aérea. De igual forma es posible que la protección de testigos que comprometan a miembros de las Fuerzas Armadas en determinado delito quede bajo la guarda de una persona vinculada al estamento militar.¹⁷

¹⁶ En el pasado, los hoy ex directores nacionales de Fiscalía, Justo Pastor Rodríguez y Carlos Hernando Arias, ostentaban grados militares y, según información de Asonal Judicial, en el caso de este último, asistía a la Fiscalía vistiendo uniforme militar.

¹⁷ El Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo presentó un derecho de petición con el fin de conocer cuántos fiscales son hoy oficiales de la reserva de alguna institución armada. La respuesta

Los efectos de una situación como ésta pueden ser muy negativos para el ejercicio independiente de la función judicial. En efecto, en la medida en que se puede estar creando un vínculo de cuerpo respecto de las Fuerzas Armadas, se puede poner en tela de juicio la imparcialidad a la hora de investigaciones que comprometan a la Fuerza Pública. Al respecto, no es gratuito que la actual ley estatutaria de la justicia incluya dentro de las causales de incompatibilidad para desarrollar cargos en la Rama Judicial, la de ser miembro activo de la Fuerza Pública. Si bien en principio el caso de los reservistas puede entenderse como no homologable al de un miembro activo, el fin último de la norma en mención es proteger a la sociedad de una excesiva concentración de poderes que pueda conllevar abusos o dificulte un ejercicio independiente de la función judicial.

El riesgo antes descrito está lejos de ser meramente hipotético. Es posible identificar algunos eventos donde la relación entre fiscales y Fuerzas Militares ha conllevado una posición favorecedora de sus intereses. Así, por ejemplo, se encuentra el caso del director del CTI de Putumayo, Luis Eduardo López Arcos. Éste fue trasladado a Nariño para hacer parte de la comisión de investigadores de la masacre de Guaitarilla. Antes de su partida recibió un homenaje de la Brigada de Selva N° 27 del Ejército, cuyo comandante “destacó las virtudes del funcionario”. Por su parte, López fue claro en afirmar que lo más importante de su gestión en el Putumayo fue “la unificación entre las entidades, lo que es la parte de inteligencia con las Fuerzas Militares y la Fiscalía” (*Diario del Sur*, 5 de abril, 2004). Como producto de las investigaciones de éste y otros fiscales, la decisión de la Fiscalía fue entregar el conocimiento de esta masacre a la justicia penal militar.

Finalmente, otra de las prácticas que puede poner en juego la independencia es la proveniente del manejo de ciertos recursos económicos por el Ejército y la Policía, y del desarrollo de determinados operativos. Como parte de las acciones para la protección y represión de la voladura de oleoductos, las Fuerzas Armadas cuentan con un presupuesto, suministrado entre otros por Ecopetrol, a fin de facilitar el desplazamiento y la estadía de los funcionarios y técnicos judiciales que deben participar en las investigaciones. Por esta vía, los miembros de la Fiscalía que participan de los mismos, despachan desde instalaciones militares y reciben un sobresueldo por parte de las Fuerzas Armadas, el cual en algunos casos es casi igual a su salario institucional. Como parece evidente, esta situación hace muy vulnerable la independencia de los fiscales, quienes no solo actúan desde guarniciones militares con la presión que eso significa sino que cuentan con incentivos económicos más que poderosos para ser influenciados por los intereses o demandas de sus financiadores.

En conjunto, el rol de la Fuerza Pública respecto a la independencia de la Fiscalía pasa por reconocer la presión que ha venido ejerciendo sobre los Fiscales, especialmente respecto de aquellos casos relacionados con la detención masiva de personas. También, como se ha mostrado anteriormente, es posible

rastrear casos de intromisión a fin de retaliar a determinados fiscales que han tomado decisiones que no cumplían con las expectativas de determinadas instancias armadas. Con todo, de acuerdo con la información disponible, la preocupación más alta sobre los efectos de los cuerpos armados del Estado en la independencia de la Fiscalía está asociada a las dificultades para el ejercicio de la misma derivadas de la pertenencia de algunos fiscales a cuerpos armados en cuanto reservistas y a la realización de actividades propias de la Fiscalía desde guarniciones militares.

El Poder Legislativo¹⁸

En lo que hace al Legislativo, los intereses político-partidistas que se mueven en la arena legislativa en todos los niveles son en principio un terreno abonado para querer influir de manera inapropiada en el accionar de los órganos judiciales. Tal interés se puede expresar en la tramitación de reformas normativas que transformen las condiciones institucionales para la independencia judicial, tales como los periodos de los funcionarios judiciales, sus competencias, etc. También existen incentivos para influenciar investigaciones que comprometen a sectores o personas cercanas a los partidos políticos o a los parlamentarios. Uno de los mecanismos más comunes es la presión para la obtención de cargos en algunos órganos judiciales donde no opera el sistema de carrera.

Este último parece ser el caso del nombramiento de algunos fiscales. Es así como en varias de las entrevistas realizadas se logró establecer una percepción generalizada de que muchos de los cargos regionales de la Fiscalía General de la Nación son ocupados por personas que más que por su merecimiento están ubicadas como resultado de la presión de un político que los respalda. Un ejemplo concreto lo constituye la denuncia recibida por el sindicato de los funcionarios de la Rama Judicial, Asonal Judicial, en la región de Antioquia, donde se dice que seis de los fiscales delegados ante el Tribunal, funcionarios que son nombrados directamente por el Fiscal General de la Nación, tienen relaciones estrechas con importantes sectores políticos a nivel nacional, y que, al menos por su experiencia y trayectoria, no tienen las condiciones necesarias para el ejercicio de su cargo.¹⁹ Los funcionarios denunciados son:

Hernán Alonso Mazo Giraldo, quien fue contralor de Medellín y ahora se desempeña como fiscal 14 delegado ante el Tribunal Superior de Medellín.

José Roberto Vélez Arroyave, quien fue representante a la Asamblea de Antioquia y nunca ha litigado en el área del derecho penal, ahora es fiscal 11 delegado ante el Tribunal Superior de Medellín.

¹⁸ Aquí se deben tener en cuenta los órganos de producción normativa a nivel nacional y descentralizado, al igual que el accionar de los partidos políticos que tienen su escenario natural en los órganos legislativos, pero que no se circunscriben solamente a ellos.

¹⁹ Esta información fue obtenida a través de entrevistas con directivas de Asonal Judicial, 11 de noviembre, 2004.

Guillermo León Valencia Cossio, quien es hermano de Fabio Valencia, embajador de Colombia ante el gobierno de Italia y de quien se dice que nunca ha litigado.

Hernando Betancur Ramírez, ex contralor de Antioquia por el Partido Conservador, quien nunca ha litigado en penal.

De otro lado, el Fiscal General nombró como fiscal local a Erika Flórez, hermana del representante a la Cámara de la Comisión de Acusaciones, doctor José Luis Flórez. Hay que recordar que esta Comisión tiene en su despacho varias denuncias contra Osorio.

Es necesario resaltar que este tipo de presiones políticas afecta de dos maneras la independencia de la Fiscalía en cuanto organización. De un lado, si bien aquella no cuenta aún con un sistema de carrera, su autonomía administrativa le garantiza seleccionar y reclutar a sus funcionarios y empleados al margen de cualquier tipo de presiones, incluidas las políticas. De otro lado, la intervención de criterios partidistas en la selección de los fiscales genera en ellos poderosos incentivos para no siempre investigar o llevar adelante de manera adecuada procesos que puedan afectar a alguno de sus aliados políticos. De esta forma, las condiciones para la independencia quedan profundamente debilitadas desde el comienzo. Con todo, por ahora no se cuenta con información de casos concretos donde este tipo de intereses políticos haya influido en la orientación y dirección de las investigaciones.

Los actores armados

En un contexto de conflicto interno como el existente en Colombia, la Fiscalía como parte de los dispositivos institucionales para enfrentar algunas manifestaciones de dicho conflicto ha sido objeto de diversas presiones por actores armados pertenecientes a los grupos paramilitares, las organizaciones guerrilleras y el narcotráfico. Esto se ha expresado en un reiterado ambiente de violencia ejercido de manera permanente en contra de miembros de la Fiscalía por un diverso y amplio número de actores. Los registros entre 2001 y 2004 nos muestran que más de 100 miembros de la Fiscalía fueron víctimas de algún tipo de acción violenta.

Así, durante el año 2001, la Fiscalía fue víctima de 52 acciones violentas, las cuales presuntamente fueron encabezadas por grupos paramilitares, cuya participación se destaca en 37 de los 52 casos mencionados. En segundo lugar se ubica la guerrilla con tres casos y en último lugar estaría el narcotráfico con un caso registrado. Se presentaron 11 acciones violentas en las cuales no se ha logrado determinar a los presuntos responsables.²⁰

²⁰ La información de este acápite ha sido suministrada por la Corporación Fondo de Solidaridad con los Jueces Colombianos (Fasol). Refiere la existencia de acciones armadas que presuntamente han sido cometidas por actores armados, aunque en la mayoría de los casos no existen investigacio-

De los 37 casos perpetrados presuntamente por los paramilitares, 33 corresponden a amenazas, dos a homicidios y los dos restantes a desapariciones. La participación de la guerrilla se traduce en un secuestro, un asesinato y una amenaza. Por su parte, el narcotráfico se manifestó con un asesinato. En los 11 casos en los cuales no se logró determinar al/los responsable(s) se encuentran seis asesinatos, dos amenazas y un atentado.

Estos hechos muestran que el modo de presión más recurrente por parte de los actores armados en 2001 se manifestó a través de la amenaza. Se tiene un registro de 38 amenazas, 33 se adjudican a grupos paramilitares, una a la guerrilla y en cuatro de ellas no se identifica al autor.

Diez miembros de la Fiscalía resultaron asesinados en el ejercicio de su profesión, por lo menos en los registros oficiales, ya que aquí no se está contando la criminalidad oculta, o sea aquellos delitos de los cuales no se tiene registro. De los diez asesinatos, como ya se indicó, se responsabiliza a los paramilitares en dos ocasiones, a la guerrilla y al narcotráfico se les inculpa de un homicidio cada uno, y en seis de los diez casos de homicidio no se conoce al responsable.

Hubo dos desapariciones llevadas a cabo por los paramilitares y un atentado del cual no se conoce al responsable.

En 2001, la mayor cantidad de hechos violentos cometidos contra la Fiscalía se registraron en las ciudades de Yopal y Bogotá, cada una con 15 casos. En segundo lugar se encuentra la Costa Atlántica, que suma en su conjunto nueve ataques, mientras en la ciudad de Cúcuta se registraron un total de seis acciones violentas; en Cali, Neiva, Medellín, Cocorná y Fusagasugá se registró un caso por ciudad.

Para el año 2002, la tendencia de los ataques contra la Fiscalía presentó varios cambios. La violencia disminuyó notablemente en relación con el año anterior, registrándose un total de 27 casos. La guerrilla encabeza la violencia dirigida contra esta institución, siendo la presunta responsable de 13 de los 27 casos. Los paramilitares son presuntos responsables de cinco casos, y a la delincuencia común se le culpa de uno de los ataques. En ocho de los crímenes no se logró identificar a los presuntos culpables.

La práctica de presión más recurrente siguió siendo la amenaza. El grupo que más la empleó fue la guerrilla, en 11 ocasiones, mientras los paramilitares en cuatro. En uno de los casos no se conoce al autor.

De siete homicidios cometidos contra miembros de la Fiscalía en ese año, los paramilitares son presuntamente responsables de uno de ellos, la delincuencia organizada de otro más y no se conoce a los culpables de cinco homicidios. También se llevaron a cabo dos secuestros por parte de la guerrilla y dos atentados, en los cuales no se identificó a los autores.

nes judiciales exitosas que hayan identificado y castigado a los responsables. La información se basa en datos suministrados por testigos o familiares de las víctimas.

Las zonas más vulnerables a la violencia en ese año se ubicaron en el departamento de Caquetá: en el municipio de Puerto Rico se registraron once ataques (ocho de los cuales fueron cometidos por la guerrilla), en Florencia dos casos, mientras en el municipio de Doncello se presentó otro ataque. Luego, siguió la Costa Atlántica con cuatro casos, con predominio de grupos paramilitares. En las ciudades de Ibagué, Cúcuta, Pasto, Popayán y Belén de los Andaqués se registro un caso en cada una, al igual que en Antioquia y el Magdalena Medio. En uno de los casos no se conoce el lugar de los hechos.

En 2003 se tiene registro de 71 casos de acciones violentas contra miembros de la Fiscalía. Sin embargo hay una acción masiva donde los datos no son lo suficientemente claros. Al respecto se hace referencia al ataque perpetrado presuntamente por las FARC en la ciudad de Medellín. En estos hechos se detonó una bomba en el Edificio Veracruz, donde laboraban varios funcionarios de la Fiscalía; resultaron afectadas 47 personas, pero solo se tiene registro del cargo que ocupaban dos de los funcionarios. Por esta razón, de los 47 afectados sólo se trabajará con los dos casos en los cuales se conoce el cargo específico que ocupaban las víctimas.

Hecha esta aclaración, se puede decir que en 2003 se presentaron 26 ataques claros contra miembros de la Fiscalía. La guerrilla fue la presunta responsable de seis casos, entre los que se destaca la detonación de dos artefactos explosivos, en los cuales resultaron afectadas cinco personas. Una de las explosiones ocurrió en la ciudad de Medellín, arrojando como resultado la muerte de un técnico y un asistente judicial del Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI). La otra bomba fue detonada en la ciudad de Neiva, hecho en el que murió una fiscal especializada y resultaron heridos otro fiscal y un investigador de la Unidad de Vida de Neiva. A la guerrilla también se le hace responsable del secuestro de un técnico judicial, en la ciudad de Barranquilla.

Por su parte, los paramilitares disminuyen el número y el tipo de acciones violentas contra la Fiscalía. Se les hace presuntos responsables de tres amenazas, una de ellas registrada en Tame (Arauca) contra un asistente judicial, y las otras dos en Sincelejo y Barranquilla, contra un fiscal delegado y un investigador del CTI, respectivamente.

En otros hechos violentos dirigidos contra la Fiscalía en 2003 se responsabilizó a la delincuencia organizada del asesinato de un fiscal especializado que ejercía su labor en la ciudad de Palmira, Valle. También se le responsabiliza de un atentado ocurrido en Bogotá contra un investigador del CTI.

En dos casos se encuentran presuntamente involucrados miembros de la Fiscalía. Uno corresponde al homicidio de un asistente judicial, mientras el otro hecho se registra como un atentado contra un investigador del CTI. Las dos acciones ocurrieron en la ciudad de Medellín. Se destaca también la presunta responsabilidad de las fuerzas del Estado en una amenaza de muerte a un fiscal de la ciudad de Cúcuta.

En doce hechos de violencia que corresponden a seis asesinatos, cinco amenazas y una desaparición, no se ha logrado determinar la responsabilidad.

La práctica más recurrente por parte de los actores armados para ese año fue el homicidio, con un registro de 11 asesinatos, seguida de la amenaza como un mecanismo eficaz de presión utilizado en nueve ocasiones, y, por último, se registraron cuatro atentados, un secuestro y una desaparición.

Las zonas más sensibles a esta violencia fueron Medellín, Bogotá, Neiva y la Costa Atlántica, en su respectivo orden. También se registraron ataques en Cúcuta, Cali, Palmira, Envigado, Tame y Florencia.

Finalmente, para 2004 se tiene registro de 14 acciones violentas contra la Fiscalía, siendo el índice más bajo durante los cuatro años en que se centra el presente informe. Los paramilitares vuelven a encabezar la lista de violaciones, con un total de cuatro casos, de los cuales dos consistieron en amenazas: una en Mariquita (Tolima) y otra en Bogotá. A los paramilitares también se les responsabiliza de atentar contra un técnico judicial del CTI en Bogotá y por motivar el desplazamiento de otro técnico que laboraba en Tame (Arauca).

A la guerrilla se la hace responsable de tres ataques, de los cuales uno corresponde a un secuestro y dos a homicidios. El secuestro se llevó a cabo en la ciudad de Medellín, y los homicidios en Florencia (Caquetá). Estos asesinatos cobraron la vida de dos técnicos judiciales del CTI.

Al Estado se le adjudican dos amenazas contra fiscales que se desempeñaban en la Unidad Nacional de Interdicción Marítima (Unaim), en la ciudad de Bogotá. La delincuencia organizada es responsable del asesinato de un jefe de seguridad de la Fiscalía ocurrido en Cúcuta, y de cuatro casos que corresponden a una amenaza, un atentado, un homicidio y una desaparición; no se logró identificar a los responsables de estas acciones.

Bogotá vuelve a ocupar el deshonroso primer lugar como la ciudad más insegura para los funcionarios de la Fiscalía, con cuatro acciones violentas, en las que resultan implicados los grupos paramilitares y las fuerzas del Estado. El segundo lugar es ocupado por Florencia, con un total de tres casos, dos de los cuales fueron protagonizados por la guerrilla. Medellín registra dos casos, y Cali, Cúcuta, Mariquita, Tame y Chiriguaná (Cesar) reportaron un caso por municipio.

Las tablas que se presentan a continuación muestran un consolidado de las dinámicas de la violencia dirigida contra la Fiscalía a lo largo de los cuatro años de estudio. A partir de estos datos cuantitativos, que incluyen los porcentajes parciales y totales de participación en acciones violentas de los grupos armados, se podrá determinar a los actores con mayor incidencia en la violencia sobre la Fiscalía, la cual impacta en última instancia su independencia. También se podrán especificar las prácticas más utilizadas como mecanismo de presión.

Al hacer un seguimiento a las dinámicas presentadas por la violencia dirigida contra la Fiscalía General de la Nación entre los años 2001 y 2004, se

Tabla I**Número de acciones violentas contra funcionarios de la Fiscalía por año y por actor (2001-2004)**

Actor armado	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	Totales	%
Paramilitares	37	71,1	5	18,5	3	11,5	4	28,5	49	41,1
Guerrilla	3	5,7	13	48,1	6	23	3	21,4	25	21
Estado	0	0	0	0	1	3,8	2	14,2	3	2,5
Narcotráfico y/o delincuencia	1	1,9	1	3,7	2	7,6	1	7,1	5	4,2
Miembros de la institución	0	0	0	0	2	7,6	0	0	2	1,6
Sin información	11	21,1	8	29,6	12	46,1	4	28,5	35	29,4
Subtotales	52		27		26		14		119	

Fuente: Base de datos Fasol, Comisión Colombiana de Juristas.

Tabla II**Tipo de violaciones cometidas contra funcionarios de la Fiscalía (2001-2004)**

Tipo de crimen	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	Total	%
Amenazas	38	73	16	59,2	9	34,6	5	35,7	68	57,1
Homicidios	10	19,2	7	25,9	11	42,3	4	28,5	32	26,8
Atentados	1	1,9	2	7,4	4	15,3	2	14,2	9	7,5
Desapariciones	2	3,8	0	0	1	3,8	1	7,1	4	3,3
Secuestros	1	1,9	2	7,4	1	3,8	1	7,1	5	4,2
Desplazamientos	0	0	0	0	0	0	1	7,1	1	0,8
Total x año	52		27		26		14		119	

Fuentes: Base de datos Fasol, Comisión Colombiana de Juristas.

encuentra que fueron cometidas 119 acciones en total. Los actores armados que más recurrieron a la presión violenta durante el período fueron los paramilitares y la guerrilla. Los primeros fueron el principal grupo armado que presuntamente dirigió sus ataques hacia el ente de investigación, resultando responsables del 41% del total de estos crímenes seguidos por la guerrilla con un 21%.

Otros actores como el narcotráfico y la delincuencia organizada mostraron una baja incidencia en los niveles de violencia. También aparece un bajo registro para las Fuerzas Armadas del Estado y para los mismos miembros de la Fiscalía que en algún momento atentaron contra sus compañeros.

El tipo de presión más recurrente fue la amenaza: en total, 68 funcionarios fueron amenazados durante los cuatro años. El homicidio constituyó la segunda práctica más empleada por los grupos que buscan hacer presión sobre la Fiscalía: fueron asesinadas 32 personas en el periodo. Es importante anotar que esta violencia se presentó con más frecuencia en las ciudades; Bogotá fue el

principal foco de ataques, seguido por la Costa Atlántica, el Casanare, Caquetá y Antioquia.

Para el año 2001, la violencia en contra de la Fiscalía se encuentra en un alto nivel, representado en las 52 acciones violentas. Para el año siguiente se muestra una considerable caída, casi del 50%, al pasarse de 52 crímenes a 27. También disminuye el protagonismo de los paramilitares, que fueron reemplazados por la guerrilla. En 2003 se mantiene un nivel estable de violencia en comparación con 2002, ya que las cifras solo disminuyen en un caso. No obstante, este es el año en que más homicidios se registran, sumando un total de once asesinatos. Para el último año de estudio, los paramilitares se vuelven a ubicar en la cima de la pirámide de los ataques en contra de la Fiscalía. Sin embargo, solo se registran cuatro casos en los cuales se presume su participación. Dentro de los cuatro años de estudio, 2004 es el año con más bajos niveles de violencia, con tan solo 14 casos registrados.

Hay que anotar que en el 29% de los casos no se conoce al presunto responsable, porcentaje bastante alto que se traduce en flagrante impunidad. A esto se le suman los casos en que aunque se identifique al responsable, no se cuenta con la voluntad o la capacidad para hacer que se imponga y aplique una pena por el delito cometido.

La dinámica de violencia contra los fiscales no ha estado exenta de falta de voluntad e incapacidad de la Fiscalía para proteger de manera debida a sus funcionarios en aquellos casos donde ha sido posible identificar algún nivel de vulnerabilidad. Si bien el Fiscal General expresó que ha tomado decisiones con el fin de proteger a varios fiscales en el exterior, existen casos donde dicha protección no ha funcionado adecuadamente.

Un ejemplo es el referido al fiscal César Rincón, miembro de Fiscalía de Derechos Humanos encargado de la instrucción en lo relativo a las masacres cometidas en Tibú y La Gabarra en la zona de Catatumbo. En estos casos se había acusado a 13 oficiales de la Policía, un mayor y un coronel de las Fuerzas Armadas. Dadas las graves amenazas de muerte que pesaban en su contra, el fiscal Rincón Sabogal solicitó a la Fiscalía la adopción de medidas de seguridad, al igual que una comisión de estudios en el exterior.

En respuesta a su solicitud, la Fiscalía decidió quitarle a Rincón Sabogal todos los procesos que instruía (tres también relacionados con las masacres de Tibú y La Gabarra), con el argumento de que se estaba estudiando la aprobación de una comisión de estudios en el exterior. El 15 de marzo de 2002, el entonces vicefiscal general, Gustavo Marín Morales, solicitó disponibilidad presupuestal para enviar a Rincón fuera del país durante un año. El 3 de mayo, la Fiscalía respondió negativamente a la solicitud, y el 9 de mayo Rincón fue declarado insubsistente sin mayores explicaciones. De inmediato, la Fiscalía le retiró a César Rincón la protección que hasta entonces tenía, razón por la cual el ex funcionario decidió salir del país rumbo al exilio (entrevista, 13 de mayo, 2004).

Por su parte, el fiscal Luis Augusto Sepúlveda estaba encargado de la investigación sobre el intento de asesinato de Wilson Borja, presidente de la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado (Fenaltrase). Cuando se disponía a dictar una resolución de acusación contra el mayor Maldonado (también perseguido por desapariciones forzadas y torturas de sindicalistas en la región de Cúcuta) fue declarado insubsistente. Después de su salida de la Fiscalía en julio de 2002 no obtuvo ninguna medida de seguridad (FIDH, OMCT y Observatorio para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos, 2003).

Amelia Pérez, una de las funcionarias más antiguas de la Unidad de Derechos Humanos, durante sus años de trabajo ha realizado investigaciones en el caso Trujillo, de la masacre de El Aro, de la desaparición del abogado Alirio de Jesús Pedraza y de Nidia Erika Bautista. También había tomado la decisión de abrir información contra el general Uscátegui en el caso de la masacre de Mapiripán. Tras asumir la dirección de la Unidad, le fue retirado el vehículo blindado que se le había adjudicado y que había sido reparado gracias al financiamiento de la embajada de los Estados Unidos. En su lugar, le fue entregado un vehículo prácticamente inservible.

No solamente los niveles de protección son inadecuados. Como bien se registra en los archivos de la Corporación Fasol, buena parte de estas acciones en contra de los fiscales permanecen en la impunidad y no hay una respuesta adecuada de la misma Fiscalía respecto de la investigación de conductas delictivas que afectan su propio desempeño.

De esta manera, la violencia contra la Fiscalía a manos de diversos actores, no solo pone en peligro la seguridad personal de sus funcionarios sino que es un atentado a la independencia judicial. Si bien los anteriores registros no permiten establecer si la amenaza u homicidio tuvo una ligazón directa con la decisión de determinado caso, la sola ocurrencia de un acto violento y su inadecuado castigo coloca a todos los funcionarios de la Fiscalía en una situación de vulnerabilidad que dificulta un ejercicio adecuado de la independencia. En otros términos, el temor generado por la violencia es un elemento muy poderoso que puede terminar por influir en la manera como los fiscales tienden a cumplir sus labores respecto de investigaciones que comprometen a dichos actores armados. Esto es más patente en aquellas zonas del país con alta presencia de uno y otro actor.

Con el fin de poder discriminar de mejor manera la forma en que los actores armados han ejercido una presión indebida sobre la Fiscalía, es necesario identificar algunos casos que expresen este tipo de intervención. Ese es el interés del siguiente acápite.

Los grupos paramilitares

La penetración de ciertas instancias de la Fiscalía en algunas regiones del país y el ejercicio de la fuerza en contra de determinados fiscales como retaliación a

algunas de sus decisiones son formas en que las organizaciones paramilitares han tratado de intervenir indebidamente en el accionar del ente.

Tal vez los casos más relevantes de infiltración paramilitar en la Fiscalía de Colombia fueron los acaecidos en Sucre y Cúcuta.²¹

En Sucre, el 21 de enero de 2001, la fiscal Yolanda Paternina Negrete recibió en su despacho al testigo Jairo Antonio Castillo Peralta, quien denunció al hasta hace poco tiempo director del CTI de Sucre, Yesid Perea Mosquera, y al gobernador Arana Sus, de tener nexos con el paramilitarismo. De igual manera, Castillo Peralta vinculó a otros funcionarios del CTI con las autodefensas del departamento de Sucre.²²

En sus varias declaraciones, una de ellas ante la Procuraduría Departamental de Sucre, Castillo Peralta sindicó al gobernador Salvador Arana Sus²³ de haber acordado junto con Miguel Navarro y con el diputado de la Asamblea de Sucre, Ángel Villarreal Barragán, la creación de un grupo paramilitar en la región de Sucre y Majagual. De igual forma, acusó al entonces fiscal delegado ante los Jueces del Circuito, Ramón Emiro Muskus Dumar, de “tapar” escándalos de corrupción y presionar a otros fiscales para que precluyeran procesos contra paramilitares y amigos políticos del gobernador.

De acuerdo con el testigo, Arana nombró a Muskus secretario privado de la Gobernación en agradecimiento por su ayuda en la Fiscalía. Castillo Peralta también inculcó a la fiscal Marina Isabel García de León de ser colaboradora del paramilitar Joaquín García, a quien le informaba sobre las investigaciones y órdenes de captura en su contra para que las evadiera. Sindicaciones similares fueron realizadas en contra del fiscal Wilson Kennedy Cohen Gutiérrez y un fiscal de apellido Arrieta.

Castillo Peralta amplió en varias ocasiones sus declaraciones y tras ser incluido en el Programa de Protección de Testigos fue aislado incluso de los abogados con quienes solicitó entrevistarse. En la actualidad, el ex paramilitar confeso se encuentra en el exilio.

En febrero de 2001, la fiscal Paternina fue informada de la orden de asesinato que pesaba en su contra, a pesar de lo cual, tras dos estudios de seguridad realizados por el CTI, su riesgo fue considerado medio-bajo. Uno de ellos fue realizado el 22 de agosto, una semana antes del homicidio de la funcionaria.²⁴

²¹ Este caso es solo un ejemplo de otros tipos de infiltración que al parecer el paramilitarismo está realizando en otras entidades del Estado a lo largo del país. Véase *El Tiempo* (25 de septiembre, 2004). Disponible en: www.eltiempo.com.

²² Toda la información sobre este caso ha sido tomado del estudio *Fiscalía General de la Nación. Una esperanza cometida en amenaza*, preparado por el Colectivo de Abogados José Alvear (en prensa).

²³ Al parecer, el ex gobernador está siendo investigado por un fiscal delegado ante la Corte Suprema de Justicia.

²⁴ Los estudios de seguridad del CTI Sincelejo fueron realizados los días 11 de marzo y 22 de agosto de 2001, y están firmados por el mayor (r) Luis Alberto Jiménez Ospina. Los informes reposan

Desde el año 2002, el representante a la Cámara Gustavo Petro realizó una serie de denuncias sobre la infiltración de paramilitares en la Fiscalía de Cúcuta. En marzo de 2003, luego de las denuncias del Representante, el presidente Uribe señaló a través de los medios de comunicación que en la Fiscalía de Cúcuta existían funcionarios al servicio del terrorismo (*El Tiempo*, 5 de marzo, 2003, pp. 1-2).

Uno de los casos denunciados por el Representante fue en noviembre de 2002, cuando hizo público un documento elaborado por el investigador del CTI Richard Riaño. Éste, como parte de un dispositivo para enfrentar el fracaso de diversos operativos contra organizaciones paramilitares por infiltración de información en torno de los mismos, procedió a realizar un cruce entre varios números de celulares de funcionarios de la Fiscalía y paramilitares. Como resultado se detectó que 52 funcionarios se comunicaron de manera permanente con jefes paramilitares (*El Tiempo*, 5 de marzo, 2003, pp. 1-2). El tamaño de la infiltración era tal, que fue reconocida por el mismo vicefiscal general de la nación, Andrés Fernando Ramírez Moncayo.²⁵

A pesar de lo anterior, Riaño fue detenido dentro de las instalaciones del CTI, conducido a diligencias de allanamiento a su residencia y a la de sus padres, y finalmente fue despedido mediante resolución firmada por el fiscal general de la nación, Luis Camilo Osorio. Riaño solicitó medidas de protección urgentes, salió del país y hoy se encuentra en el exilio.

Por su parte, las conclusiones de Riaño no condujeron a ninguna investigación dentro de la Fiscalía General de la Nación. Por el contrario, el 14 de mayo de 2004 fue emitida una resolución de acusación en contra del ex funcionario por haber violado la reserva frente a información confidencial (Colectivo de Abogados José Alvear, en prensa).

Con todo, el caso más crítico de la infiltración de organizaciones paramilitares es el relativo a la ex directora seccional de fiscalías de Cúcuta, Ana María Flórez Silva, nombrada por el Fiscal General, como parte de los cambios para enfrentar la denunciada infiltración de la guerrilla en la Fiscalía de Cúcuta. Tras su designación, comenzó la “purga” anunciada por el Fiscal General. El 10 de marzo de 2003 fueron declarados insubsistentes los fiscales especializados Miguel Bueno y Doris Gaona, quienes seis meses más tarde fueron reintegrados a la entidad, al no encontrarse pruebas sobre su supuesta pertenencia a la guerrilla ni sobre corrupción (Colectivo de Abogados José Alvear, en prensa).

en el expediente radicado con el número 1079 de la Unidad de Derechos Humanos, al que fue vinculado y posteriormente absuelto Edú Delacerna González Arroyo, en un claro intento de desviación de la investigación.

²⁵ Véase *El Espectador* (7 de marzo, 2004). Disponible en: www.elespectador.com/2004/20040307/judicial/nota3.htm. Allí se lee: “Ramírez reconoció que, infortunadamente, era imposible negar que la Fiscalía de Cúcuta había sido infiltrada por la corrupción. ‘Y cuando hablo de corrupción, me refiero también a los paramilitares y guerrilleros. Es que para mí, desde hace mucho rato, los guerrilleros y los paramilitares son los peores delincuentes que tiene Colombia’. El Vicefiscal advirtió que Cúcuta es la única zona del país donde se ha detectado el maridaje de fiscales con paramilitares”.

El 7 de abril fue trasladado a una fiscalía seccional el entonces jefe de la Brigada de Homicidios y de la URI de Cúcuta, Pedro Iván Contreras. Contreras había dirigido los principales operativos que durante el primer trimestre de 2003 arrojaron importantes capturas de paramilitares en Norte de Santander, frenando la ola de homicidios que azotaba a la ciudad. Fue transferido, tras sostener una fuerte discusión con la directora seccional, quien lo presionó para que no continuara su persecución contra los paramilitares de la región y lo amenazó con “quitarle todas las prerrogativas”.

Entre tanto, Flórez Silva designó como su asistente a una funcionaria del CTI, Magaly Moreno, quien en la actualidad se encuentra detenida por paramilitarismo, concierto para delinquir y homicidio. Posteriormente, Magaly Moreno confesó que se infiltró en los grupos paramilitares por orden de Ana María Flórez y agregó: “la doctora Ana María me dijo que ella le había comentado al señor fiscal Luis Camilo Osorio” (entrevista, 12 de mayo, 2004, Cúcuta).

Moreno visitaba todos los despachos de la Fiscalía de Cúcuta y solicitaba por orden de Flórez Silva expedientes por paramilitarismo, rebelión, terrorismo y capturas masivas. Los funcionarios de la entidad comenzaron a advertir que importantes testigos en casos de paramilitarismo eran asesinados poco después de retirarse de las instalaciones de la Fiscalía.

Por los anteriores hechos, la Fiscalía inició investigación penal en contra de varios de los implicados, y aunque Ana María Flórez fue llamada a indagatoria, no le fue dictada orden de captura (entrevista, 12 de mayo, 2004). Solo con posterioridad, un fiscal delegado ante la Corte Suprema de Justicia dictó la orden de detención preventiva sin beneficio de excarcelación. La funcionaria habría renunciado con anterioridad a su cargo y actualmente se encuentra fugada de la justicia y fuera del país (*Semana*, 24 de mayo, 2004, p. 48).

Un caso más reciente de este tipo de infiltración es el de Rubén Darío Muñoz, fiscal 128 de la Unidad Tercera de Vida de Medellín, denunciado por el representante Petro de haber participado en la elaboración de la propuesta de desmovilización que las autodefensas presentaron al gobierno en el marco del proceso de negociación. El abogado Gustavo Salazar, quien diseñó la propuesta, aceptó que subcontrató al ex fiscal en su tiempo de vacaciones, pero afirmó que solo le ayudó en tareas secretariales (*El País*, 14 de julio, 2003). Este fiscal fue destituido de su cargo.

Los efectos de la infiltración no solo implicaron el fracaso de ciertas investigaciones, ya porque no se podían llevar a cabo, dado que la información se daba a conocer antes del operativo, ya porque los funcionarios que las realizaban eran trasladados. Al menos para el caso de Cúcuta, varios funcionarios perdieron su vida como parte de la filtración de información reservada. Entre ellos se encuentran Jesús David Corzo, Carlos Arturo Pinto y María del Rosario Silva, asesinados en Cúcuta en 2001.

La infiltración en cuestión arroja un manto de inquietud sobre algunas decisiones de la Fiscalía respecto de investigaciones que afectaban a las organi-

zaciones paramilitares. Es el caso de los hechos derivados de la detención de Emilio Pereira Rivero, uno de los comandantes paramilitares de más alto rango de los que se encuentran detenidos en el país. Su captura, en lugar de significar un reconocimiento para los funcionarios de la Fiscalía que participaron en el operativo, generó nuevas destituciones y renunciaciones forzadas en el interior de la institución, así como una orden perentoria de los paramilitares en contra de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía, como se verá más adelante (Colectivo de Abogados José Alvear, en prensa).

Al momento de su captura, Pereira Rivero insistió en conocer “el nombre de la persona que dirigía el operativo” (Informe de Misión de Trabajo del CTI N° 5132/2001), ya que se trataba de la misma funcionaria que había dirigido el allanamiento en Montería a la Fundación para la Paz de Córdoba (Funpazcor). El 24 de diciembre, Emiro Pereira aseguró en las instalaciones del bunker que a “los de la Policía Judicial que trabajan con la doctora Maritza había que bajarlos y que esas personas eran unos mansalveros porque el día de la captura habían llegado en 25 carros para cogerlo” (Informe Misión de Trabajo del CTI, 2001).

Pocos días después de la captura de Pereira Rivero, el Fiscal General de la Nación declaró insubsistentes a la entonces jefe de la División de Investigación del CTI, Carmen Maritza González Manrique; a Fernando Niño, jefe de la Oficina de Información y Análisis del CTI; a Carlos Valdés, jefe de la División de Criminología, y a Martha Janeth Pedroza, asesora del director nacional del CTI, quienes habían participado en la detención. Este hecho ocasionó además la renuncia del director del CTI, mayor (r) Ismael Trujillo Polanco.

En mayo de 2002, la investigadora Martha Cecilia Camacho, quien había llevado a cabo las pesquisas en contra de alias Alfonso, fue trasladada a otra unidad del CTI. En octubre de 2002, Camacho renunció a su cargo debido a amenazas contra su vida y se encuentra en el exilio.²⁶ Actualmente, los ocho funcionarios que participaron en la captura de Emiro Pereira Rivera están desvinculados de la Fiscalía General de la Nación. Algunos de ellos renunciaron, luego de recibir múltiples informaciones sobre el peligro que corrían, pese a gozar de medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

El impacto de las experiencias de infiltración de la Fiscalía ha sido tal que en declaraciones de algunos líderes de estas organizaciones se ha hecho gala del poder de presión para afectar la estabilidad de funcionarios de la institución. Es esto lo que parece desprenderse de lo ocurrido en abril de 2002 cuando circuló una “lista negra” entre los paramilitares con los nombres del personal de la Unidad de Derechos Humanos (Human Rights Watch, 2002). Posteriormente, un testigo anónimo denunció que “el líder paramilitar Carlos Castaño había

²⁶ Martha Cecilia Camacho dejó numerosas constancias e informes sobre las amenazas que se cernían en contra de diferentes funcionarios de la Unidad de Derechos Humanos. Además del caso de Emiro Pereira, la funcionaria llevó a cabo investigaciones por el atentado contra Wilson Borja y sobre los nexos del narcotráfico con las AUC.

ordenado a sus aliados que no mataran a los fiscales en servicio activo, y que esperaran mejor a que los despidieran para que sus asesinatos no provocaran tanta irritación pública” (Human Rights Watch, 2002). La idea es que si los funcionarios ya no pertenecen a la institución, su asesinato no será visto como una forma de incidir en las investigaciones que manejan. Lo que se busca es “bajar el perfil” (FIDH, 2003) de los funcionarios para que los ataques no sean percibidos como una injerencia en la Rama Judicial sino como un ataque personal.

La segunda forma importante de injerencia por parte de grupos paramilitares en el accionar de los fiscales tiene que ver con el uso de la violencia, expresada a través de amenazas, asesinatos y “listas negras”.

En el informe realizado por la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) (2003) se denunció que:

Los operadores de justicia que continúan con su actividad están expuestos a amenazas que se expresan sobre todo con la inscripción de sus nombres en las listas de amenazas que circulan regularmente por el país, llamadas telefónicas amenazadoras o la introducción en los expedientes en curso de investigaciones de informaciones alarmantes sobre órdenes de ejecución provenientes de informantes de grupos paramilitares. (p. 17)

Señala además que, como producto de esta situación, ocho miembros de la Fiscalía solicitaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en abril de 2002, que ordenara en su favor medidas cautelares. La CIDH solicitó al gobierno colombiano medidas urgentes para proteger sus vidas. Todos estos funcionarios pertenecientes a la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía estaban llevando investigaciones en contra de paramilitares:

“Luis Augusto Sepúlveda, era el encargado de la investigación sobre el intento de asesinato de Wilson Borja, sindicalista, presidente de Fenaltrase (Federación Nacional de Trabajadores del Estado)” (FIDH, 2003). Este funcionario habría aparecido en una de las listas negras de los paramilitares en abril de 2000 (Human Rights Watch, 2002).

“Mónica Gaitán, encargada de las investigaciones sobre la masacre cometida en Chengue el 10 de febrero de 2001, durante la cual 28 personas fueron asesinadas con garrote por paramilitares que actuaban probablemente con la complicidad pasiva de miembros de la infantería de marina. En el marco de este caso se ha arrestado y acusado a un sargento de la armada” (Human Rights Watch, 2002).

“Giovany Álvarez Santoyo, ha realizado investigaciones que han permitido detener a Jesús Emiro Pereira, comandante del ‘Bloque Capital’ de las Autodefensas Unidas de Colombia (paramilitares que actúan en Bogotá) y miembro de la familia de Carlos Castaño. Este arresto evidenció la estructura financiera del paramilitarismo en Bogotá”. (Human Rights Watch, 2002).

De igual manera, varios fiscales de Cúcuta tuvieron que abandonar sus cargos y salir del país. Tal es el caso de la doctora Yasmina Vergara (fiscal seccional), la doctora María Ramírez Miranda (directora seccional de Fiscalías)

y el esposo de la extinta doctora Silva Ríos, el doctor Ernesto Rodríguez, quienes se hallan actualmente en calidad de refugiados. Otros fiscales debieron abandonar la ciudad y fueron ubicados en otras ciudades de Colombia para salvaguardar sus vidas, sin que esta sea la forma de solucionar debidamente el problema de seguridad que aún pervive.

Peor suerte han corrido aquellos fiscales o miembros de la Fiscalía que han sido asesinados por su participación en investigaciones respecto de acciones de las organizaciones paramilitares:²⁷

El 30 de mayo de 2001 fueron desaparecidos los investigadores del CTI, Fabio Luis Coronado y Jorge Luis de la Rosa Mejía, hecho sucedido en San Onofre, Sucre. Estos investigadores adelantaban labores de inteligencia relacionadas con la masacre de Chengue. El hecho es atribuido a los paramilitares que operan en la zona, al mando de Rodrigo Antonio Mercado Peluffo, alias "Cadena".

El 20 de septiembre de 2001 fue asesinado Jesús David Corzo Mendoza, jefe de la Unidad de la Policía Judicial del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía. Según varias versiones, el hecho fue cometido por los paramilitares. Corzo había sido coordinador de Policía Judicial en Ocaña, y por investigaciones contra integrantes de grupos al margen de la ley fue amenazado y trasladado a la ciudad de Cúcuta.²⁸

El 20 de noviembre de 2001 fue asesinado Carlos Alberto Pinto Bohórquez, fiscal delegado de los Jueces Penales del Circuito Especializado ante el DAS y la Sijin. Tenía a su cargo procesos por narcotráfico y paramilitarismo.²⁹

El 6 de febrero de 2002 fue asesinado en Sincelejo el señor Oswaldo Enrique Borja, investigador judicial del CTI, quien adelantaba varias investigaciones, entre ellas la masacre de Canutal (2000), Chengue (2001) y la desaparición de dos funcionarios del CTI (2001). El hecho es atribuido a los paramilitares que operan en la zona, al mando de Rodrigo Antonio Mercado Peluffo, alias "Cadena".³⁰

En suma, las organizaciones paramilitares han buscado de diversas formas influir de manera indebida en el accionar de la Fiscalía. Ello ha ocurrido vía acciones violentas, sobre todo contra fiscales que han participado de investigaciones en su contra, pero especialmente a través de la infiltración de la institución, lo cual les ha permitido su uso directo para impedir investigaciones o distraerlas y evitar resultados concretos en su contra.

Organizaciones del narcotráfico

Este actor logra incidir en la independencia de los fiscales de dos formas: 1) la principal es a través del pago de cuantiosas sumas de dinero directamente a los

²⁷ Los datos que se presentan a continuación forman parte del archivo de la Corporación Fasol.

²⁸ Archivo Corporación Fasol (Fondo de Solidaridad con Víctimas de la Rama Judicial).

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

fiscales que conocen los procesos o a los superiores jerárquicos de estos fiscales para que en virtud de su jerarquía incidan en la determinación de los procesos. 2) En menor medida se presenta el uso de la fuerza para lograr el convencimiento. Si bien en la década de los ochenta y comienzos de los noventa el narcotráfico inició un fuerte régimen de terror en contra del poder judicial (atentados, bombas en edificios públicos, asesinatos de jueces y fiscales, etc.), en la actualidad los casos se han reducido. Aunque se presentan amenazas a fiscales por parte del narcotráfico, no constituye la forma predominante en que este actor incide en la decisión de los procesos.

Sobre la injerencia de actores pertenecientes al narcotráfico es relevante el caso recientemente documentado por la *Revista Cambio* (Nº 554, 2004, p. 16), que da cuenta del nivel de corrupción de la Fiscalía Seccional de Cali por parte del narcotráfico. En este reportaje se comenta una operación realizada en Panamá, donde fue encontrada una correspondencia que indicaba que autoridades judiciales, sobre todo de la Fiscalía, habían sido sobornadas para resolver favorablemente procesos que se adelantaban en Bogotá y en Cali contra Lorena Henao y su hermano Arcángel de Jesús Henao Montoya, apodado “El Mocho”, solicitado en extradición por Estados Unidos y de quien aseguran es el segundo hombre del cartel del Norte del Valle, uno de los más importantes en Colombia.

La correspondencia está fechada entre marzo y diciembre de 2002 y junio de 2003, y fue enviada desde Tuluá y La Unión, Valle. Allí se compromete a varios fiscales, procuradores y a un magistrado. En ella se da cuenta del estado de varios procesos del narcotráfico, se informa del pago de jugosas sumas de dinero a los fiscales que llevan los casos para que dicten resolución inhibitoria, trasladen el expediente o precluyan la investigación, y así terminar los procesos.

Al respecto, el Fiscal General de la Nación aseguró que “no se trata de un asunto institucional, sino personal de funcionarios que olvidan el alcance de su función pública”, y agregó: “yo he venido haciendo un revolcón en Cali, lo mismo que en Arauca, y continuaremos haciendo los ajustes necesarios” (*Revista Cambio*, Nº 554, 2004, p. 16).

En adelante se inició un proceso de retiros masivos (“podas”) de fiscales y funcionarios judiciales con el objeto de “purgar” a la institución de la corrupción. Efectivamente, el 23 de febrero de 2004 fueron declarados insubsistentes siete fiscales (algunos especializados y otros delegados ante el Ejército y el DAS) y nueve funcionarios de la Fiscalía Seccional de Cali (entre técnicos judiciales y miembros del CTI) (*El País*, 25 de febrero, 2004, p. B6). A finales de marzo, otros siete investigadores fueron declarados insubsistentes. Contra algunos de los funcionarios destituidos se iniciaron investigaciones penales (Fiscalía General de la Nación, Boletín de prensa Nº 146).³¹

³¹ Se informa que por estos hechos sucedidos en Cali se ordenó la captura de cuatro ex fiscales, así como de otros funcionarios de la Fiscalía (investigadores del CTI) y particulares. Allí figuran los nombres de Diego Rojas Girón (ex director seccional de Fiscalías), Diana Motta Pérez (ex fiscal de la

En cuanto a los fiscales involucrados hay dos casos relevantes. El primero hace referencia al ex director seccional de Fiscalía de Cali, Diego Rojas Girón, a quien se le investiga por prevaricato por acción pues realizó un plan de descongestión judicial³² en la Fiscalía con el fin de favorecer los intereses de la familia Henao. Al parecer, este funcionario cambió la asignación de ciertos procesos que eran de conocimiento de la justicia especializada, entregándolos a otros funcionarios específicos (como parece ser el caso de la fiscal Diana Motta) para que resolvieran los casos a su favor. Diego Rojas había renunciado a su cargo en los primeros días del mes de febrero (*El País*, 16 de mayo, 2004 p. A4), poco después de que se publicara el caso de la familia Henao. El 5 de mayo, un fiscal delegado ante la Corte Suprema de Justicia ordenó su captura y, posteriormente, el 13 de octubre de 2004, el fiscal delegado ante la Corte Suprema de Justicia le profirió medida de aseguramiento (*El País*, 14 de octubre, 2004, p. B6). Todavía no se lo ha podido capturar y se desconoce su paradero.

Otro de los casos relevantes es el de la ex fiscal Diana Motta Pérez. El reporte publicado por la *Revista Cambio* señala que en la correspondencia encontrada existe una nota donde se dice que la fiscal que lleva el proceso por enriquecimiento ilícito en contra de Lorena Henao se compromete a archivarlo a cambio del pago de 120 millones de pesos. En efecto, posteriormente dicha investigación es archivada y la resolución se encuentra firmada por la fiscal Diana Motta (*Revista Cambio*, 9 de febrero, 2004, p. 16).

Esta fiscal es actualmente investigada. De acuerdo con la Fiscalía, “se ordenó su vinculación y captura por cuanto profirió resolución inhibitoria a favor de Lorena Henao Montoya, sindicada del delito de enriquecimiento ilícito, en franco desconocimiento del material probatorio existente en la actuación. Se le sindicó por la presunta comisión del delito de prevaricato por acción” (Fiscalía General de la Nación, 2004). Ulteriormente, los magistrados del Tribunal Superior de Armenia compulsaron copias contra esta funcionaria para que fuera investigada penalmente. El caso le correspondió a la fiscal delegada ante el Tribunal Superior de Cali, señora Rabal Ramos, quien profirió resolución inhibitoria contra la fiscal Motta, por lo cual también se encuentra investigada (Fiscalía General de la Nación, 2004). Un fiscal delegado ante la Corte Suprema de Justicia profirió resolución de acusación en su contra el 4 de mayo de 2004.

En sentido similar se encuentra el caso de Carlos Hernando Arias, ex director nacional de fiscalías. En el momento del ejercicio de su cargo, su esposa y su cuñado manejaban los bienes y asesoraban a la familia del extinto narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha. Por lo demás, el mismo Arias pertenecía a la Funda-

Seccional Cali), Luz María Rabal Ramos (ex fiscal delegada ante el Tribunal superior de Cali) y Jorge Enrique Chamorro Molineros (ex fiscal de Cali).

³² A través de los planes de descongestión se permite que, con el fin de agilizar el trámite de la justicia, para aquellos casos donde ya están practicadas todas las pruebas y solo falta decidirlos, se nombren fiscales para que valoren las pruebas y decidan el caso.

ción Santa María de los Niños, auspiciada por la esposa del mencionado narcotraficante. A pesar de ello, estos vínculos poco facilitadores de la independencia nunca fueron valorados a la hora de considerar el ingreso y presencia de Arias en la Fiscalía (*Semana*, 17 de abril, 2004).

Otro caso de presiones indebidas, pero no exitosas, fue el denunciado por el hoy ex fiscal Álvaro Bayona. Como miembro de la Unidad Nacional Antinarcóticos y de Interdicción Marítima de la Fiscalía General de la Nación (Unaim), de tiempo atrás, Bayona venía investigando las actividades de los miembros del cartel del Norte del Valle. En consecuencia, inició la investigación preliminar penal en búsqueda de la prueba que le permitiera someter a la justicia al jefe de este cartel, Wilber Varela.

Al poco tiempo de iniciada la investigación penal, Varela hizo demostración de sus poderosos contactos tanto en la Fiscalía como en la Policía Nacional, enviando a una persona al despacho del doctor Bayona para hacerle saber que conocía de la existencia de la investigación, el número del radicado, sus nombres, apellidos y a sus familiares.

La situación llegó a su punto más crítico cuando el fiscal Bayona fue destituido con posterioridad a que la dirección de la Fiscalía tuviera conocimiento de que aquél iba a ordenar la captura de Varela y de un alto oficial de la Policía Nacional que aparentemente lo estaba protegiendo. Con Bayona, quien se había caracterizado por ser un fiscal muy eficiente en la lucha contra el narcotráfico, salió igualmente su jefe Luis Fernando Torres. Después de varias amenazas recibidas contra de su vida, el doctor Bayona se encuentra exiliado.

Finalmente se han registrado casos de miembros de la Fiscalía que han sido asesinados presuntamente por organizaciones del narcotráfico y en razón de sus investigaciones. Así, el 29 de julio de 2001 fue asesinada en Cúcuta la fiscal especializada María del Rosario Silva Ríos. La razón es atribuida al hecho de adelantar investigaciones relacionadas con el narcotráfico. De otra parte, el 21 de octubre de 2004 fueron asesinados en Puerto Rico (Caquetá) los investigadores judiciales Salomón Almeida Blando y Gilberto Ramírez, cuando regresaban de realizar un operativo contra el narcotráfico.³³

Organizaciones guerrilleras

Los casos encontrados de hechos violentos realizados por grupos guerrilleros se localizan en municipios y zonas alejadas, y no tanto en capitales de departamento como sucede con los demás actores.

Algunos de los antecedentes que muestran algún tipo de acción sobre fiscales ocurrieron durante el periodo en que se creó la zona de distensión, en el marco de las negociaciones del grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno del presidente Andrés Pastrana. Las

³³ Archivo Coproración Fasol.

FARC exigieron que todos los funcionarios del Estado abandonaran la zona (*El Espectador*, 4 de enero, 2000, p. 6A; *El Colombiano*, 20 de agosto, 1999, p. 11A). En este contexto de desplazamiento generalizado de funcionarios, los fiscales y jueces de estos municipios fueron trasladados a municipios vecinos (*El Espectador*, 9 de noviembre, 1998, p. 4A).

Aunque en declaraciones públicas el Presidente de la República y el Fiscal General de la Nación han denunciado la posible infiltración de grupos guerrilleros en la Fiscalía, concretamente en la de Cúcuta, no hay casos publicados que demuestren esta relación. Los siguientes son algunos de los eventos que, aparte de los antes identificados, aparecen reseñados en el Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del Cinep y Justicia y Paz (BCJP), en los que la guerrilla a través de la violencia (amenazas, asesinatos, bombas) ha atentado contra los fiscales.

1. “El 11 de mayo de 2000, en San Martín (Meta), María Cecilia Rondón, fiscal del municipio, fue asesinada por presuntos guerrilleros de las FARC. Estos interceptaron el bus de servicio intermunicipal en el cual viajaba la funcionaria judicial” (BCJP, 2000, p. 113).
2. “El 14 de febrero de 2003 en Neiva (Huila), Cecilia Giraldo Saavedra, de 47 años de edad, quien se desempeñaba como fiscal segunda especializada de Neiva, resultó muerta en un atentado perpetrado presuntamente por miembros del grupo guerrillero FARC. Los hechos tuvieron lugar mientras se realizaba el allanamiento a una casa en la cual había sido instalada una bomba. La explosión dejó un resultado de 18 personas muertas y 47 heridas. La Fiscal había tenido a su cargo diversos casos que involucraban a miembros del grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y que en algunas oportunidades concluyeron con capturas. Por los hechos que ocasionaron la muerte a la Fiscal, la Fiscalía profirió medida de aseguramiento contra cuatro personas” (Comisión Colombiana de Juristas, 2004).
3. “El 4 de agosto de 2003 en Bogotá, nueve fiscales delegados ante el Tribunal Superior de Bogotá, cuyos nombres no han sido precisados, fueron amenazados y conminados a abandonar sus cargos en un plazo de 48 horas. Según información suministrada a los medios de comunicación por el Fiscal General de la Nación, los presuntos autores de estas amenazas son miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP)” (Comisión Colombiana de Juristas, 2004).

LA INDEPENDENCIA INTERNA

Las intromisiones indebidas de orden interno que afectan a los fiscales están especialmente enmarcadas en la actual configuración institucional que permite una importante cantidad de atribuciones discrecionales al fiscal general y a otros superiores jerárquicos, y que no cuenta con un sistema de carrera judicial.

Desde el origen institucional, el fiscal general ha contado con una importante cantidad de poderes tanto en el ámbito administrativo como en relación con el seguimiento de las investigaciones, su traslado y la evaluación del trabajo de los fiscales.³⁴ Si bien estos han variado con el tiempo y se han morigerado, con la reciente reforma constitucional los poderes del fiscal general sobre la Fiscalía han ganado el carácter de constitucionales y, como se verá, el actual estatuto orgánico, a la par que ha introducido la carrera, ha creado mecanismos que afectan la estabilidad laboral de los fiscales.

La Fiscalía como estructura jerárquica

La Fiscalía fue concebida como una organización jerárquica cuya cúspide está en cabeza del fiscal general de la nación, quien goza de amplios poderes. El argumento principal para tal arreglo institucional era el mismo objetivo del ente. En otros términos, si se quiere investigar adecuadamente, se precisa de una dirección centralizada.

Este modelo no es del todo atípico. Como ha planteado Rodrigo Uprimny:

el derecho constitucional comparado muestra que no todo miembro de un órgano perteneciente a la rama judicial tiene por ese solo hecho las características de independencia de los jueces. Así, en España, el Ministerio Fiscal hace parte del Poder Judicial, pero como ya lo vimos, está estructurado jerárquicamente. ...Todo ello nos lleva a concluir que la Constitución de 1991 estableció una conformación jerárquica a la Fiscalía. Y que, el Nuevo Código de Procedimiento Penal y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía acentuaron aún más esa estructura jerárquica, posibilitando así un amplio poder de instrucción jurídico por parte del Fiscal General. (Retomado de la exposición de motivos de la reforma constitucional correspondiente al Acto Legislativo 03 de 2003)

De otra parte, la “dirección jerarquizada” está enlazada con el principio de unidad de la institución. Para desarrollar tal principio existe la diferenciación entre “unidad jerárquica” y “dependencia jerárquica”. La primera tiene que ver con lo netamente administrativo y entre sus funciones está la de dirimir los posibles conflictos de competencias. La segunda hace referencia al grado de autonomía del fiscal delegado respecto de la facultad de su superior jerárquico de impartir directrices concretas en una investigación.

En desarrollo de lo anterior, corresponde al fiscal general de la nación, a los directores seccionales de fiscalías, a los fiscales a quienes se les asigne la función de jefes de unidad y demás fiscales delegados, dirigir y coordinar las investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación y por otros cuerpos de

³⁴ En palabras del ex constituyente Otty Patiño (2004), “(...) desafortunadamente, la Fiscalía, más que una institución, es un cargo, un poder omnímodo, allí no hay carrera administrativa, ni reglas claras para la asignación de casos, ni control para evitar o corregir excesos o equivocaciones. (...) Es hora de decirlo: la Fiscalía nos quedó mal hecha, mal diseñada, mal estructurada” (pp. 1 y 22).

Policía Judicial. Por su parte, de acuerdo con el artículo 10 del anterior estatuto orgánico, se establecía que los fiscales delegados actuarían siempre en representación de la Fiscalía General de la Nación, bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del fiscal general, sin perjuicio de la autonomía en sus decisiones judiciales.

Siguiendo el principio de unidad, el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación (Ley 938 de 2004), en el título II “de las competencias”, indica cuál debe ser la estructura jerárquica (concepto que incluye la unidad y la dependencia) que conviene a la entidad con el fin de lograr el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales. Así, se estatuye que las funciones del ente acusador se realizarán a través del fiscal general de la nación, el vicefiscal y los fiscales delegados. Todos ellos tienen competencia nacional, pero, para mayor organización, habrá unidades de fiscalías delegadas (conformadas por un grupo de fiscales con una especialidad y una sede de operación). Tales unidades pueden tener carácter nacional o seccional; las primeras estarán adscritas al despacho del fiscal general o al despacho del director nacional de fiscalías (según como lo determine el primero) y las segundas estarán adscritas a las direcciones seccionales.

En cada una de ellas existirá un fiscal a quien se le asigne la función de jefe de unidad. La especialidad, su sede de operación, el número de fiscales y demás cargos de cada unidad serán determinados por el fiscal general de la nación. De igual manera en cada una de ellas se designará a un fiscal como director seccional de fiscalías. Su conformación y localización corresponderá fijarla al fiscal general, de acuerdo con las necesidades del servicio y con sujeción a la ley estatutaria de la administración de justicia (Ley 270 de 1996).

Los poderes del fiscal

En el marco jerárquico antes descrito, los poderes del fiscal han sido y siguen siendo amplios. Originalmente, el artículo 251 de la Constitución Nacional otorgaba al fiscal general, entre otras, la función especial de...“nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los empleados bajo su dependencia...”. Este poder era netamente administrativo, es decir, trataba de la facultad que tenía éste de declarar insubsistentes a empleados bajo su dependencia.

A pesar de ello, el desarrollo legal del anterior precepto constitucional, el Decreto-Ley 261 de 2000, que derogó en su parte pertinente el Decreto 2699 de 1991, Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación, otorgó un amplio número de competencias al fiscal y a su grupo de colaboradores más cercanos. Así, permitía al fiscal general o a los directores seccionales de fiscalías destacar un fiscal especial para casos particulares. De acuerdo con el artículo 11, los anteriores funcionarios junto con los jefes de unidad podían efectuar el seguimiento y evaluar los resultados de las investigaciones adelantadas por las distintas unidades de fiscalías y fiscales, y cambiar su asignación cuando lo estimaran necesario, aunque los jefes o coordinadores de unidad solo podían

cambiar la asignación, previa delegación efectuada por el fiscal general de la nación o los directores de fiscalías, respectivamente.

El artículo 17 estatúa que una de las funciones del fiscal general era la de asumir las investigaciones y acusaciones que ordena la Constitución y aquellas que en razón de su naturaleza ameritaran su atención personal. El mismo artículo señalaba que le correspondería dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la función investigativa y acusatoria contra los presuntos infractores de la ley penal, directamente o a través de sus delegados. Desde el punto de vista administrativo, entre sus poderes, en su condición de nominador, podía delegar la facultad de expedir y suscribir los actos administrativos relacionados con la aceptación de renunciaciones, la vacancia por abandono del cargo, el retiro por pensión de jubilación o invalidez absoluta, muerte o retiro forzoso motivado por la edad. Así mismo, podía delegar las situaciones administrativas, los movimientos de personal y la ejecución de las sanciones disciplinarias impuestas a servidores de la Fiscalía por autoridad competente.

Por otra parte, la Dirección Nacional de Fiscalías tenía a cargo, entre muchas de sus funciones, dirigir, coordinar, asignar y controlar las actividades de investigación y acusación adelantadas por las unidades de fiscalías adscritas. Esta misma función se le otorgaba a las direcciones seccionales en el artículo 32.

La anterior normatividad estaba complementada por la Ley 600 de 2000, Código de Procedimiento Penal, el cual permitía al fiscal general y al vicefiscal designar para casos especiales a fiscales. Además, el fiscal general tenía, entre otras, la función especial de investigar, calificar y acusar, desplazando a cualquier fiscal delegado cuando lo considerara necesario y en los casos excepcionales que requirieran su atención directa. También tenía la competencia para ordenar la remisión de la actuación adelantada por un fiscal delegado al despacho de cualquier otro mediante resolución motivada, durante la etapa de instrucción y cuando fuera necesario para asegurar la eficiencia de la misma.

Finalmente, a esta reglamentación se agregó la resolución administrativa emitida por el fiscal Osorio, según la cual se le permitía al director nacional de fiscalías reasignar y cambiar la radicación de los diferentes procesos.

Algunas prácticas de los poderes del fiscal

El funcionamiento real de una Fiscalía así estructurada ha sido cuestionado de diversas formas. Para el profesor Germán Silva (2003), el procedimiento de evaluación del trabajo de los fiscales está sujeto a un

micro-orden que le atribuye mayor valor a las decisiones que sean contrarias a los intereses del procesado, lo que desde luego conspira contra la independencia interna de la justicia. Ahora, la evaluación de la calidad se surte de manos del superior funcional dentro de la estructura, lo que por razones análogas a las indicadas para el caso de los jueces comporta una situación propicia para la violación de la independencia interna de la justicia. De modo adicional, con un sino autoritario, el sistema de evaluación contiene un com-

ponente referido a la lealtad institucional al fiscal, que permite calificar o descalificar al funcionario según su mayor o menor fidelidad con las políticas institucionales de la FGN y la persona del fiscal general, lo que equivale a sancionar el disenso e institucionalizar la censura a la independencia interna e, incluso, a las libertades de conciencia y expresión, pero que en cambio es un renglón que nada tiene que ver con la calidad de la labor de un funcionario al administrar justicia. De modo paralelo, es ilustrativo que este componente sea objeto de evaluación, lo mismo que aspectos como la ortografía y, en cambio, el celo del fiscal en procura del amparo de los derechos fundamentales de la población constituya un ítem ausente en el proceso de evaluación. (p. 8)

A estas prácticas se debe agregar la denuncia hecha por algunos ex fiscales con respecto a la obligación de hacer llegar a la jefatura de cada unidad copia de las decisiones de fondo que pensaban adoptar. Si bien la Fiscalía siempre ha alegado que tales copias se solicitaban para recaudar información con fines administrativos, aparece claro que este tipo de microorden dificulta y limita las posibilidades de independencia judicial de los fiscales.

En igual sentido es posible identificar algunos casos donde los poderes para retomar o reasignar investigaciones han conllevado giros inesperados en las mismas, en hechos de alta sensibilidad pública. En efecto, uno de los incidentes más críticos fue el referente al presunto vínculo del general Rito Alejo del Río, ex comandante de la XVIIª Brigada del Ejército, con grupos paramilitares. En este hecho, el Fiscal General se pronunció públicamente en contra de la investigación. Luego, el fiscal Osorio retiró del conocimiento del caso a la fiscal Lucía Luna, que llevaba trabajando en él más de dos años, y retomó directamente la investigación. El 9 de marzo de 2004, el Fiscal General anunció que había precluido la investigación en contra del general Del Río por vínculos con el paramilitarismo (*Semana*, 17 de abril, 2004).

De otra parte, una de las fiscales de la Unidad Nacional de Derechos Humanos encargada de la investigación de la masacre en el municipio de Chengue, departamento de Sucre, fue perseguida internamente por haber implicado en el caso al general de la Armada Rodrigo Quiñónez. Osorio reasignó el caso a otro fiscal, quien dejó que la investigación se paralizara. El caso fue reasignado a la fiscal que inicialmente lo había conocido e informó al director de la Unidad Nacional de Derechos Humanos, nombrado por Osorio, que iba a abrir investigación formal en contra del general Quiñónez. La Fiscal recibió presiones del director de la Unidad, las cuales se negó a aceptar. Finalmente salió del país tras recibir amenazas contra su vida (*Semana*, 17 de abril, 2004).

También está el caso de César Rincón, declarado insubsistente a pesar de sus solicitudes de una mejora en sus condiciones de seguridad. Fue reemplazado por el fiscal especializado de Cúcuta Jorge Lamk Valencia, el cual decidió cambiar la calificación en contra del mayor Mauricio Llorente y los otros uniformados implicados en la masacre de Tibú, pese a la existencia de dos sentencias de primera y segunda instancia (entrevista, 13 de mayo, 2004). En tal sentido, solicitó a la jueza Anny González, en audiencia pública del 16 de di-

ciembre de 2002, absolver a los policías procesados y condenar a los dos mayores por concierto para delinquir (entrevista, 13 de mayo, 2004).

En las audiencias públicas que se llevaron a cabo en este proceso, la parte civil dejó constancias de la camaradería existente entre la jueza, el fiscal de conocimiento y los sindicatos, hecho que permitía prever la falta de imparcialidad en la decisión final (entrevista, 13 de mayo, 2004), emitida el 10 de octubre de 2003 y que terminó en la absolución de todos los sindicatos.

Dos meses después de su absolución en Cúcuta, el 30 de diciembre de 2003, el mayor Mauricio Llorente Chávez fue capturado en Bogotá junto con el sargento viceprimero Ismael Hernández Vera, el cabo tercero José Camacho Guarín y 13 soldados más, por el allanamiento ilegal a un parqueadero en el cual, al parecer, había una tonelada de cocaína.

En la actualidad, los tres oficiales se encuentran detenidos, mientras los 13 soldados fueron dejados en libertad. A Llorente se le sindicó de los delitos de hurto calificado y agravado, fraude procesal, empleo ilegal de la fuerza pública y abuso de función pública. Más grave aún es constatar que en este caso fue asesinado el denunciante y desaparecido el principal testigo de los hechos (entrevista, 13 de mayo, 2004).

Otro caso semejante fue el de Carmen González Patrón, fiscal seccional 14 de la Unidad de Delitos contra la Administración Pública. Dicha Fiscal dictó medida de aseguramiento en contra del alcalde de Cartagena por violaciones a la ley de contratación pública, por firmar un contrato con la compañía Cicon S.A para el manejo de un relleno sanitario. La Fiscal consideró que dicha compañía no reunía los requisitos legales para operar como empresa prestadora de servicios públicos. Jaime Cuesta Ripoll, director seccional de fiscalías de Bolívar, se enteró el 17 de julio de 2004 de la decisión de la Fiscal 14, mediante información suministrada por el abogado representante de la parte civil, puesto que había sido notificado. El Director Seccional se molestó por la decisión tomada por la Fiscal 14 y la citó con urgencia en la Unidad Militar para instigarla a que cambiara de decisión. El Director Seccional le dijo que una persona tan importante como el alcalde no podía ser detenida y le ordenó que no oficiara a la Presidencia de la República para pedir la suspensión del alcalde, ante lo cual la Fiscal se negó. El proceso fue enviado a Bogotá al despacho de Rubén Darío Arciniegas, jefe de la Unidad Nacional Anticorrupción, y la decisión fue revocada. Luego del suceso, en reunión interna, Jaime Cuesta dijo a los integrantes de la Unidad de Delitos contra la Administración Pública que cuando fueran a tomar una decisión de esa envergadura, primero tenían que consultarla con él, y manifestó que a quien no estuviera de acuerdo se le podía quitar el proceso o reasignarlo, tal como ocurrió con la Fiscal 14 (*Revista Cambio*, 2005).

Las precisiones de la Corte Constitucional sobre el poder del fiscal

En el anterior contexto, y en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Edgar Saavedra Rojas presentó demanda de inconstitucionalidad

contra varios de los artículos del Decreto Ley 261 de 2000, y algunos de la Ley 600 de 2000. Para el actor, los artículos 6 y 112 y 115 de las mencionadas leyes, respectivamente, al admitir la posibilidad de que el fiscal, los directores de fiscalía o el vicesfiscal general de la nación puedan designar fiscales para casos particulares o desplazarlos del conocimiento de un proceso para asignárselo a otro, “vulneran el concepto constitucional del juez natural, particularmente los elementos de independencia, imparcialidad y juez previamente predeterminado por la ley” (Extractado la sentencia de la Corte Constitucional C 837 de 2003).

En su argumentación, el demandante explica que las normas aluden indistintamente, entre los diversos funcionarios de la Fiscalía autorizados para cambiar la asignación de procesos, a funcionarios jurisdiccionales y administrativos. Para Saavedra, estos últimos “no tienen capacidad ni competencia para tener ninguna injerencia en la labor jurisdiccional que realizan los fiscales y mucho menos en la orientación que pueden dar a los procesos a ellos encargados o respecto a las decisiones que deben tomar”. Por ejemplo, el artículo 6º del Decreto Ley 261 de 2000 otorga al fiscal general y a los directores de fiscalía la facultad de reasignar procesos,

y es bien sabido que estos últimos al ser funcionarios administrativos no pueden tener capacidad para reasignar los procesos que por reparto le hayan correspondido a un fiscal, porque ello supondría de manera necesaria que los mismos tuvieran conocimiento del proceso, que no estuviesen de acuerdo con la orientación que el fiscal respectivo le da al proceso, o que no se esté de acuerdo con la decisión que vaya a tomar. Aceptar tal situación es reconocer que los funcionarios administrativos de la Fiscalía en virtud de su alta jerarquía tienen competencia jurisdiccional para determinar el rumbo o la orientación de los procesos, por encima incluso de los fiscales responsables de los procesos... (Extractado la sentencia de la Corte Constitucional C 837 de 2003)

Frente al artículo 10 antes identificado, el demandante señalaba que la Fiscalía fue estructurada en forma jerárquica por la Constitución de 1991, y que el fiscal general es su máxima autoridad, pero que con ello no se puede desconocer la distinción entre el ejercicio de funciones administrativas por los funcionarios de la Fiscalía –ámbito limitado únicamente por la legalidad y la racionalidad de las órdenes impartidas– y el ejercicio de funciones jurisdiccionales por los mismos –en relación con el cual se aplica el principio de autonomía e independencia de la administración de justicia–. Así, explica que en este último ámbito,

a pesar de existir la misma jerarquía, los fiscales como jueces de la República que son, tienen entre sus características la independencia y por tanto en el ejercicio de sus funciones, bien en la actividad investigativa, bien en el momento de la toma de decisiones, son totalmente autónomos y en esas actuaciones ni siquiera el fiscal general de la nación tiene jerarquía constitucional ni legal para ordenarles en qué sentido deben orientar las investigaciones o cuáles las decisiones que deben tomar.

Por lo mismo, solicita que se declare la constitucionalidad condicionada del artículo, en el sentido de que la expresión según la cual los fiscales actuarán en

representación de la Fiscalía y bajo la dependencia jerárquica de sus superiores, únicamente cobija a los superiores jerárquicos en el ámbito judicial cuando esté de por medio la decisión de un recurso interpuesto. (Extractado la sentencia de la Corte Constitucional C 837 de 2003)

Respecto del artículo 12 del Decreto Ley 261 de 2000 referente a los poderes sobre el CTI, la norma demandada asigna funciones jurisdiccionales a los directores de fiscalía al confiárseles la dirección y coordinación de las investigaciones adelantadas por el CTI, con lo cual se configura una injerencia indebida de funcionarios administrativos en la función de impartir justicia. En cualquier caso, se señala que esta atribución no se puede asignar ni siquiera al fiscal general de la nación ni a ningún superior jerárquico de los fiscales que conocen del proceso. Así, la norma le confiere a quien dirija la Fiscalía un poder excesivo de manera tal que

...no sólo es inconstitucional la dirección y coordinación de las investigaciones del CTI por parte de los directores de Fiscalía, sino que como ya se adelantó, igualmente lo serían las actividades que en el mismo sentido ejercieran el fiscal general de la nación y los jefes o coordinadores de unidad, ya que éstos en su calidad de tales, sólo pueden realizar ciertas funciones administrativas relacionadas con el funcionamiento de la respectiva unidad, pero es claro que no podrían tener injerencia en las investigaciones adelantadas por los fiscales adscritos a las mismas, puesto que de esta manera se estaría vulnerando la independencia judicial... (Extractado la sentencia de la Corte Constitucional C 837 DE 2003)

En relación con el mismo CTI, se demandó igualmente el artículo 31 numeral 2 del Decreto, según el cual las unidades de fiscalías adscritas a la Dirección Nacional de Fiscalías tendrán, entre otras, la función de dirigir, coordinar y asignar el desarrollo de las funciones de investigación adelantadas por las unidades del Cuerpo Técnico de Investigación y de Policía Judicial que intervengan en ellas. Para el actor, esta norma vulnera el principio de la independencia judicial, pues esa función debe ser cumplida por el fiscal que tiene a su cargo el proceso respectivo, con el fin de orientar la investigación y adoptar las decisiones en forma autónoma, y no por los jefes o los coordinadores de dichas unidades.

En respuesta a la demanda en mención, la Corte, con base en ponencia preparada por el magistrado Manuel Cepeda, trató de aclarar algunos de los aspectos legales y estatutarios de la Fiscalía con el fin de proteger la independencia e imparcialidad de los fiscales.

- a. Frente a la posibilidad de que el vicesfiscal general de la nación asigne fiscales especiales para casos concretos resulta inaceptable desde el punto de vista constitucional: "...que sean funcionarios distintos al fiscal general quienes tengan la potestad de designar fiscales especiales para conocer de casos concretos, tal y como lo certifican los artículos precedentes" (Extractado la sentencia de la Corte Constitucional C 837 DE 2003). Esto se explica por el hecho de que los fiscales de los diversos órdenes son delegatarios del fiscal general de la nación, como superior jerárquico titu-

lar de las funciones que ejercen los fiscales en tanto delegatarios y que dicho funcionario puede desplazarlos del conocimiento de determinado proceso y asignárselo a otro fiscal, también delegado suyo. Es éste el fundamento último de las figuras de reasignación de investigaciones y asunción personal de procesos por el fiscal general. Así, "...ni los directores de fiscalías ni el vicesfiscal se encuentran en la misma posición que el fiscal general, es decir, como los fiscales delegados no son delegatarios de aquellos sino de este último, no puede la ley atribuirles una facultad propia del fiscal general de la nación, que en cualquier caso se encuentra justificada en casos excepcionales" (Extractado la sentencia de la Corte Constitucional C 837 de 2003).

- b. A fin de respetar los principios de independencia y autonomía judicial, si la designación de un fiscal especial conlleva el desplazamiento de otro fiscal que venía conociendo del caso, la decisión deberá estar debidamente motivada para permitir el ejercicio del derecho de defensa por los afectados.
- c. Frente a la facultad de efectuar el seguimiento y evaluación de resultados de las investigaciones adelantadas y cambiar su asignación, la Corte señala que es plenamente válido que la ley le asigne tal función. Sin embargo, para que el cumplimiento de ésta sea constitucional, debe entenderse que el seguimiento y la evaluación de resultados no pueden estar referidos a procesos individuales predeterminados, en forma tal que se afecte la independencia y autonomía de los fiscales que los tienen a su cargo. Por tanto, cualquier control en el anterior sentido debe desarrollarse en "términos generales", respecto del trabajo cumplido por la Fiscalía en tanto institución, por sus funcionarios globalmente considerados, y no por los fiscales individuales en casos concretos, mucho menos si éstos están en curso, para no afectar así su imparcialidad.

...Tampoco pueden llevarse a cabo tales seguimientos y evaluaciones de resultados generales en forma tal que terminen por ser un instrumento para desconocer indirectamente la autonomía de los fiscales delegados en tanto funcionarios judiciales, ni con base en criterios que puedan resultar, a la larga, lesivos de los derechos fundamentales de los sindicados (tales como el simple número de resoluciones de acusación proferidas por los fiscales delegados en un determinado período de tiempo o el número de personas respecto de las cuales se ha dictado medida de aseguramiento). (Extractado la sentencia de la Corte Constitucional C 837 de 2003)

La constitucionalidad de cada evaluación de resultados y el grado en el cual afecte la independencia y autonomía de los fiscales en casos concretos, habrán de determinarse, con todo el rigor del caso, en cada situación particular, por parte de los funcionarios judiciales encargados de ejercer el control correspondiente. "...Lo anterior no obsta para que en virtud del seguimiento y evaluación se identifiquen fallas o deficiencias a la luz de criterios objetivos e imparciales, y que tales fallas o deficiencias sean atribuibles a determinados funcionarios, pero sin que ello implique im-

partirles órdenes de hacer o no hacer en casos específicos ante situaciones particulares” (Extractado la sentencia de la Corte Constitucional C 837 de 2003).

- d. Respecto de las facultades de reasignación de procesos, la Corte argumenta que esta decisión únicamente puede ser tomada por el fiscal general de la nación, y no por otros funcionarios (utilizando los mismos alegatos para no permitir la designación de fiscales especiales por parte de funcionarios diferentes al fiscal general), como podría inferirse de la lectura del artículo 11 de Decreto Ley 261 de 2000.
- e. En el tema de la potestad que tenía el fiscal general de asumir personalmente el conocimiento de ciertas investigaciones, dada por los artículos 17, numeral 6, del Decreto Ley 261 de 2000 y el numeral 2 del artículo 115 de la Ley 600 de 2000, la Corte consideró que bien puede el Legislador señalar que:

... en ciertos casos excepcionales el fiscal general de la nación pueda asumir personalmente el conocimiento de ciertas investigaciones (siempre y cuando estas facultades se consagren legalmente y se ejerzan en forma razonable, permitiendo el ejercicio del derecho de defensa por parte de los afectados, y con una adecuada motivación para la decisión respectiva), las facultades en cuestión encuentran un fundamento en el carácter de delegatarios atribuido por la Constitución a los fiscales delegados respecto del fiscal general de la nación, quien es en principio el titular de la función de investigar las violaciones a la ley penal y acusar a los posibles culpables ante los jueces competentes. (Extractado la sentencia de la Corte Constitucional C 837 de 2003).

Pero, para efectos de garantizar el ejercicio imparcial y autónomo de la función de investigación por parte del fiscal general, se declaró que una vez decida, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, asumir personalmente el conocimiento de una determinada investigación, “... deberá llevarla hasta su culminación, sin asignarla a otro fiscal distinto (puesto que de hacerlo se desnaturalizaría el acto de reasunción del conocimiento de dicha instrucción)” (Extractado la sentencia de la Corte Constitucional C 837 de 2003).
- f. Frente a la potestad de dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la función investigativa y acusatoria contra los presuntos infractores de la ley penal, la Corte arguye que debe cumplirse también en “términos generales” respecto de la actuación general de la Fiscalía, como parte de la implementación de la política criminal del Estado, y no en forma tal que termine por afectar la independencia y autonomía de cada fiscal delegado en el desarrollo de sus funciones judiciales.
- g. Respecto de la función de dirigir y coordinar las investigaciones adelantadas por el Cuerpo Técnico de Investigación y otros cuerpos de Policía Judicial, la Corte señala que esta función puede ser llevada a cabo, en virtud del artículo 249 constitucional, por el fiscal general de la nación y sus delegados (puesto que éstos, además de los otros funcionarios que determine la ley, forman parte de la Fiscalía). Resulta constitucional que el Legislador

establezca que es función del fiscal general de la nación dirigir y coordinar las investigaciones que adelantan los organismos de Policía Judicial. Sin embargo, para que la consagración y el ejercicio de esta facultad sean acordes con la Constitución, deberán respetar el principio de independencia y autonomía en el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de los fiscales que tienen a su cargo la investigación de procesos individuales, "... puesto que el mandato del artículo 250-3 de la Carta también les es aplicable a ellos, es decir, en lo que respecta a las investigaciones a su cargo, cada fiscal tiene la potestad de dirigir y coordinar las funciones de policía judicial necesarias para llevar a cabo diligentemente la detección de violaciones a la ley penal" (Extractado la sentencia de la Corte Constitucional C 837 de 2003). En consecuencia, deberá entenderse que la facultad se refiere únicamente a actividades de coordinación general de las funciones de Policía Judicial, en el sentido de fijar criterios, pautas o parámetros sobre asuntos fácticos, técnicos o jurídicos, que deban ser respetadas por los organismos que llevan a cabo tal función, sin que ello constituya una autorización para que el fiscal general de la nación y a los directores de fiscalías determinen el curso específico de las actividades investigativas de los procesos individuales, ni lleven a cabo ningún tipo de orientación o dirección de las mismas, puesto que ésta es una facultad autónoma e independiente del fiscal que tenga a su cargo la instrucción de cada proceso particular.

Para clausurar, en lo tocante a la función de la Dirección Nacional de Fiscalías y direcciones seccionales de dirigir, coordinar, asignar y controlar las actividades de investigación y acusación adelantadas por las unidades de fiscalías adscritas, la Corte señala que el ejercicio de la función de reasignación de procesos es exclusivo del fiscal general de la nación y no puede ser cumplido por funcionarios distintos a éste.

- h. Finalmente, para la Corte, la aplicación del principio de jerarquía en el interior de la Fiscalía no implica que se pueda efectuar en forma tal que se afecte la autonomía de los fiscales delegados en la adopción de las decisiones judiciales que les competen:

... la acusación de inconstitucionalidad presentada por el demandante se sustenta en una interpretación personal que no encuentra respaldo alguno en el texto legal cuya constitucionalidad se controvierte, e incluso va en contravía del tenor literal de la norma. Por eso, el actor no pide su inconstitucionalidad sino que la Corte profiera una sentencia interpretativa condicionando la exequibilidad de la norma. (Extractado la sentencia de la Corte Constitucional C 837 de 2003).

En ese sentido, dijo que era procedente adoptar una decisión inhibitoria en relación con el artículo 10 del Decreto Ley 261 de 2000.

El marco vigente

En diciembre 19 de 2002 se reformó la Constitución Nacional por medio del Acto Legislativo 03 de 2002. Con este se logró la adopción de un nuevo sistema

de procedimiento penal que significó ajustes constitucionales y legales en cuanto a las competencias del fiscal.

Por esta vía, el artículo 3 de dicho Acto reformó el artículo 251 constitucional. Se introdujo como función especial del fiscal general de la nación la de

... asumir directamente las investigaciones y procesos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren, lo mismo que asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos.³⁵] Igualmente, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley.

El desarrollo de este marco constitucional se dio a través de la Ley 983 de 2004, la cual establece el nuevo Estatuto Orgánico de la Fiscalía. En este instrumento se hicieron algunos ajustes correspondientes a lo decidido previamente por la Corte, pero igualmente se reiteraron varios de los poderes del fiscal.

En cuanto hace a la posibilidad por parte de los directores seccionales de fiscalías de nombrar fiscales especiales para casos concretos, en el nuevo estatuto no aparece tal eventualidad, siguiendo así los lineamientos de la Corte Constitucional. De igual forma, desaparece la facultad de los directores de fiscalías y los fiscales a quienes se les asigne la función de jefes de unidad, de cambiar la asignación de investigaciones, pero sigue, junto con el fiscal general, la potestad de realizar el seguimiento y evaluar los resultados de las investigaciones adelantadas por las distintas unidades de fiscalías y fiscales.

Como una de las funciones generales del fiscal general sigue la de asumir las investigaciones y acusaciones que ordena la Constitución y aquellas que en razón de su naturaleza, importancia o gravedad ameriten su atención personal. También, la de dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la función investigativa y acusatoria contra los presuntos infractores de la ley penal, directamente o a través de sus delegados. De la misma manera, la potestad de dirigir y coordinar las investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación y por otros cuerpos de Policía Judicial junto con los directores de fiscalías, los fiscales a quienes se les asigne la función de jefes de unidad y demás fiscales delegados.

Por su parte, el actual Código de Procedimiento Penal eliminó la ambigüedad que permitía la designación de fiscales especiales para casos concretos por parte del vicesfiscal, mientras el 116, al formular las atribuciones especiales del fiscal general de la nación, le da la facultad de asumir directamente las investigaciones y procesos, cualquiera sea el estado en que se encuentren, lo mismo que de asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos, mediante orden motivada.³⁶

³⁵ De acuerdo con información suministrada por el Fiscal General, el número de traslados de fiscales mensualmente es cercano a 100.

³⁶ Para una comparación entre lo previsto en el anterior Estatuto Orgánico, lo decidido por la

Visto el anterior trasegar constitucional, legislativo y jurisprudencial, es posible visualizar que los poderes del fiscal se han fortalecido en lo constitucional, muy a pesar de lo establecido en la sentencia emitida por la Corte Constitucional. En efecto, los poderes reiterados al fiscal cuestionan las condiciones de independencia judicial reconocidas en la misma Constitución, pero de igual manera ponen en tela de juicio los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de derechos humanos. En efecto, como se ha anotado previamente, la independencia es una garantía que posibilita la defensa de los derechos y el tratamiento imparcial a la hora de la aplicación de las leyes, y ha sido incorporada a los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. Es tal la entidad de este principio, que en el plano internacional su respeto forma parte de las normas integradas al *jus cogens*, en tanto reducto que debe ser respetado por los Estados en cualquier evento. A partir de esta argumentación se puede sostener que la reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo 03 de 2002, vulnera la Constitución pues como producto de la acción del constituyente derivado toca uno de los elementos centrales de la estructura constitucional, la independencia, y del bloque de constitucionalidad.³⁷

Como se vio con la demanda de inconstitucionalidad presentada respecto del Acto Legislativo 03 de 2002, los poderes reiterados al fiscal general en el marco de la Constitución Política establecen nuevos escenarios que dificultan su control. En efecto, en cuanto norma constitucional, los poderes otrora legales del fiscal están más blindados frente a potenciales demandas que pretendan valorar su correspondencia con el principio de independencia. Por tanto, los poderes del fiscal están menos sujetos a decisiones judiciales que maten su alcance. Esto es además más crítico si se tiene en cuenta que el fiscal general ha adquirido una nueva competencia, a saber: determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley.

En suma, mientras los poderes del fiscal general se han morigerado vía jurisprudencial, al menos en lo que hace a su estatuto orgánico, éstos realmente se han fortalecido en cuanto ahora son norma constitucional. Ello no solo refiere a los poderes tradicionales antes identificados, sino a la posibilidad que adquiere el fiscal para influir en el contenido mismo de la acción de los fiscales, quienes en tanto meros delegados de aquél, ahora deben estar sujetos a su criterio y posición.

Corte Constitucional y el actual Estatuto Orgánico, véase el cuadro anexo.

³⁷ A partir de estas argumentaciones se presentó una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 del mencionado Acto Legislativo, respecto del cual la Corte se declaró inhibida pues los argumentos del actor no demostraban claramente la existencia de la inconstitucionalidad. Con todo, en la mencionada sentencia se reconoce que los argumentos del coadyuvante, la Comisión Andina de Juristas, correspondientes a los arriba indicados, sí demostraban serios problemas de constitucionalidad respecto de dicha reforma. Véase sentencia C-088 de 2004.

La carrera judicial en la Fiscalía

Los poderes de los que ha gozado el fiscal general han sido más amplios que los formalmente admitidos, si se tiene en cuenta la ausencia de una carrera judicial generalizada en la Fiscalía.³⁸ Si bien el artículo 253 de la Constitución estipula claramente que la ley debe determinar el ingreso por carrera de los funcionarios de la Fiscalía, hasta la fecha dicho sistema no se ha podido estructurar. En la actualidad, y en ausencia de un sistema de mérito, la entrevista personal es el medio principal para establecer la información relevante con el fin de nombrar a los funcionarios de la Fiscalía (Silva, 2003).

De acuerdo con estimativos de Asonal Judicial, en 2003 la Fiscalía General de la Nación contaba con 20.109 funcionarios. De ellos, únicamente el 9,44% ingresó y se incorporó por el sistema de carrera, mientras el 90,56% restante se encuentra en nombramiento provisional. A diciembre de 2004 existían 2.853 cargos vacantes, pero con la entrada en vigencia del Nuevo Estatuto estas vacantes se suprimieron.

La ausencia de carrera judicial dificulta el ejercicio de la independencia judicial. El hecho de que los fiscales no cuenten con condiciones de estabilidad, los hace más vulnerables frente a los actores externos que pueden aprovechar tal situación para introducir incentivos económicos ilegales que permitan afrontar las inestabilidades del cargo, todo ello a cambio de decisiones favorables a sus intereses.

No obstante, la ausencia de la carrera judicial dificulta ante todo el ejercicio de la independencia respecto de los superiores. Esto es particularmente más claro si tenemos en cuenta los enormes poderes con que cuenta el fiscal.³⁹ No es para nada gratuito que según estimaciones de Asonal, durante los últimos tres años han sido declarados insubsistentes, sin motivación alguna, más de 1.100 funcionarios. De acuerdo con los propios informes del fiscal Osorio Isaza, desde el 31 de julio de 2001 hasta el 27 de abril de 2004 fueron declarados insubsistentes un total de 124 funcionarios “por inhabilidades y conductas punibles” (Osorio, 2004).

De los anteriores casos hoy se pueden identificar varios donde algunos fiscales fueron declarados insubsistentes por diferencias con el fiscal o sus superiores directos.

³⁸ De los aproximadamente 25.000 funcionarios de la Fiscalía, tan solo 7.000 hacen parte de la carrera judicial (Asonal, ILSA y Cajar, 2004).

³⁹ El informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en el capítulo titulado “Administración de justicia e impunidad”, señala que las remociones y destituciones, sin motivación ni justificación legal, violan la independencia y autonomía de los investigadores judiciales: “Durante 2002 han persistido las preocupaciones en materia de independencia y de autonomía judicial, estrechamente vinculadas al Estado de derecho y a la democracia. La ausencia de una carrera judicial en la Fiscalía General de la Nación compromete particularmente las condiciones para hacer efectiva esa independencia. La Oficina recibió denuncias de casos de fiscales separados de sus cargos por decisión no motivada del Fiscal General de la Nación, entre ellos varios pertenecientes a la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario” (Recogido del informe del Colectivo de Abogados José Alvear en prensa).

En primer lugar, el fiscal 16 delegado ante el tribunal superior de Sincelejo, Orlando Rafael Pacheco Carrascal, dejó en libertad a 128 personas detenidas por el delito de rebelión en el marco de las detenciones masivas propias de la Seguridad Democrática, alegando que no había motivos jurídicos suficientes para mantenerlos privados de la libertad. En la providencia, el Fiscal advertía que los testimonios de unos reinsertados que lo que pretenden es conseguir beneficios legales, no podían ser considerados como prueba suficiente. El Fiscal General de la Nación públicamente dijo que no estaba de acuerdo con la decisión tomada por el Fiscal, por lo cual ordenó abrirle investigación por prevaricato. Pacheco fue también declarado insubsistente (Caracol Noticias, 11 de noviembre, 2003; Asonal, ILSA, JAR, 2004).

Germán Camacho Roncancio, ex jefe de la Unidad Antiterrorismo, fue desvinculado de la Fiscalía el 15 de julio de 2002, luego de ser uno de los primeros investigadores del atentado al Club El Nogal. Camacho también se había quejado de recibir presiones para vincular al secretariado de las FARC a dicho atentado, pese a que consideraba que no había pruebas suficientes. Fue declarado insubsistente mientras disfrutaba de sus vacaciones (*Revista Cambio*, 2002).

El 31 de agosto de 2001, la Fiscal Teresita Madera Barrero comenzó a trabajar en Bogotá como fiscal 135 de la Unidad Quinta de Patrimonio y Fe Pública. Le fue asignado el caso 465217, sobre la falsificación de una póliza de alto costo del Instituto Nacional Penitenciario (Inpec). Carlos Hernando Arias Pineda se había posesionado en el mes de octubre como director seccional de fiscalías de Bogotá. En reunión de la Fiscal con Arias, ella le expresó su convicción de que había mérito probatorio suficiente para responsabilizar penalmente a los sindicatos en el caso del Inpec. Arias acordó una cita entre la fiscal Teresita Barrera y Martha Rodríguez, una de las sindicadas en el proceso. La fiscal Barrera convino en la cita, pero con la condición de que asistieran los abogados de la contraparte y el Director Seccional. La reunión se hizo sólo entre la Fiscal y la sindicada. Martha Rodríguez, según versión de la Fiscal, intentó sobornarla con un fajo de billetes. La Fiscal no accedió al soborno.

Teresita Barrera siguió con la investigación y tenía la firme intención de calificar la investigación con una resolución de acusación. Por compañeros de la Fiscalía, ella se enteró de que Arias no tenía la misma percepción respecto a la investigación. La Fiscal salió a vacaciones y cuando llegó, en enero de 2003, el coordinador de la Unidad había precluido la investigación. Ante la apelación de la preclusión por parte de la contraparte, el expediente le fue reasignado a una fiscal delegada ante el Tribunal Superior de Cundinamarca. La preclusión se mantuvo y la fiscal Barrera fue declarada insubsistente. Por este caso, la Fiscalía delegada ante la Corte Suprema de Justicia le profirió una resolución inhibitoria a Arias (*Semana*, 28 de febrero, 2004).

Uno de los casos más recientes fue el de los fiscales y trabajadores de la Unidad Nacional de Antinarcoóticos e Interdicción Marítima (Unaim), Luis Fernando Torres, director de la Unidad, y Álvaro Bayona, quien se desempeñaba

como fiscal. El 26 de marzo de 2004 enviaron una carta al fiscal general, Luis Camilo Osorio, en la que expresaban su desacuerdo con la utilización del polígrafo. El 12 de abril de 2004 fueron declarados insubsistentes. Ellos manifestaron que su salida de la Fiscalía había obedecido al interés de frenar unas investigaciones que tenían en contra de varios narcotraficantes (*Semana*, 28 de febrero, 2004).

A los anteriores casos se suman aquellos donde han existido claras presiones a los fiscales en torno al sentido de sus providencias. El 6 de mayo de 2002, Amelia Pérez fue trasladada a la Unidad Nacional contra el Terrorismo.⁴⁰ Allí, le fue asignado el caso del atentado contra el Club El Nogal. Ella aseguró haber tenido diferencias con el fiscal general Luis Camilo Osorio con respecto a que él la presionó para que únicamente se centrara en la hipótesis de las FARC como autoras del atentado y que abandonara cualquier otra hipótesis. Ella renunció el 1° de julio de 2003 y actualmente se encuentra exiliada (FIDH, OMCT y Observatorio para la Protección de Derechos Humanos, 2003).

La decisión de la Corte Constitucional

En el anterior contexto de inexistencia de la carrera judicial, a pesar del mandato constitucional al respecto, Carlos Mario Isaza Serrano acudió a la acción de tutela con el objeto de exigir que se ejecutara una sentencia de cumplimiento dictada por el Consejo de Estado, en la cual se ordenó al Fiscal General de la Nación poner en práctica las normas del Decreto 261 de 2000 relacionadas con el régimen de carrera dentro de la institución. Antes de instaurar la tutela, el actor había promovido un incidente de desacato contra el Fiscal por los mismos hechos, pero el Tribunal Administrativo de Cundinamarca desestimó la solicitud del demandante.

En concreto, en su sentencia de cumplimiento, el Consejo de Estado determinó que el Fiscal General de la Nación debía “dar cumplimiento inmediato a las normas sobre el sistema de carrera contenidas en el título VI del Decreto 261 de 2000, de manera que en un período máximo de un año, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, dicho sistema se encuentre funcionando en su integridad”. Para hacerle un seguimiento a las medidas que en ese sentido adoptara la Fiscalía, dispuso que el Fiscal debía presentar informes bimestrales al Tribunal.

Ante esta demanda, la Fiscalía General de la Nación alegó que enfrentaba dos obstáculos insalvables para ejecutar completamente la sentencia de cumplimiento proferida por el Consejo de Estado: la ausencia de presupuesto y la carencia del nuevo Estatuto Orgánico, acorde con el nuevo sistema penal acusa-

⁴⁰ Pérez llevó, entre otras, investigaciones como las de las masacres de Trujillo (Valle) y El Aro (Antioquia), así como los procesos por las desapariciones forzadas de Nydia Erika Bautista y Alirio de Jesús Pedraza Becerra. Véase FIDH, OMCT y Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos (2003).

torio introducido por el Acto Legislativo 03 de 2003. A su vez, en sus respuestas al incidente de desacato promovido por el actor y a la misma acción de tutela, la Fiscalía expresó que había cumplido con la orden impartida por el Consejo de Estado, puesto que ya había expedido el reglamento para el proceso de selección de sus servidores a través de concurso de mérito y, además, había convocado un concurso para el nombramiento de los fiscales delegados ante el Tribunal. Expresó también que no pudo continuar con el proceso debido a que no le fueron asignados los recursos necesarios para su realización. Por otra parte, manifestó que la introducción del sistema acusatorio en el país implicaba cambios en la estructura de cargos de la Fiscalía, razón por la cual habría de esperar hasta que se conociera la integración final de los despachos para proceder a celebrar los concursos respectivos.

Después de un análisis detallado, la Corte llegó a la conclusión de que los obstáculos señalados por la Fiscalía General de la Nación ya habían sido removidos. "... A través de la ya mencionada Ley 938 de 2004 el Legislador expidió el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación. En el artículo 78 del Estatuto se dispuso cuál sería la planta de cargos de la entidad a partir del primero de enero de 2009 y se estableció que ella comprendería 15.109 servidores" (Extractado de la sentencia de la Corte Constitucional T 131 de 2005).

La anotada remoción de los obstáculos aducidos condujo a la necesidad de asegurar que, finalmente, después de tantos años desde la expedición de la Constitución de 1991, el ingreso, ascenso, permanencia y retiro de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación se rija por las normas contenidas en los artículos 125 y 253 de la Constitución.

La Corte valoró en su plena complejidad la situación actual de la Fiscalía. En consecuencia, manifestó que en ese caso no cabía dictar una orden simple de ejecución inmediata, pero tampoco podía la Corte, en un plano exclusivamente objetivo, permitir que se prorrogara indefinidamente el goce efectivo de los derechos fundamentales a la igualdad y al acceso a los cargos públicos a través de concurso, tal como lo solicitaba el peticionario de la tutela.

En ese caso, lo conducente era dictar una orden de ejecución compleja que cerciorara la implementación gradual de la carrera en la Fiscalía General de la Nación, de tal manera que el Fiscal General de la Nación contara con el tiempo suficiente para superar los obstáculos que hasta la fecha se han traducido en la ausencia de carrera en la Fiscalía, tanto en el sistema penal anterior, creado en 1991, como en el nuevo, adoptado mediante el Acto Legislativo 03 de 2002.

Por lo tanto, se concedió la tutela impetrada por el interesado, dado que la Fiscalía General de la Nación ha vulnerado su derecho fundamental a acceder a los cargos públicos a través de concurso en condiciones de igualdad. Con el objeto de lograr que, a pesar de todas las dificultades existentes, se ponga en práctica el régimen de carrera en la Fiscalía General de la Nación, se ordenó a esta institución que tomara medidas concretas, efectivas y conducentes para realizar los concursos dentro de un término razonable.

En este sentido, la Fiscalía, de acuerdo con los lineamientos que establezca el Fiscal General de la Nación,

... deberá diseñar un plan de implementación del régimen de carrera en la institución, con un cronograma de ejecución del mismo y con los indicadores de resultados pertinentes que permitan medir el avance en la ejecución del plan. En dicho plan se indicarán específicamente los obstáculos identificados para la implantación del régimen de carrera y la manera como serán superados, y se determinará si la carrera será implementada por etapas". (Extractado de la sentencia de la Corte Constitucional T 131 de 2005)

El plan, junto con el cronograma y los indicadores de medición de resultados, debían ser remitido a la Corte Constitucional dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la sentencia.

La ejecución del cronograma diseñado por la Fiscalía deberá haber concluido para el 1° de julio de 2006, sin perjuicio de que se avance por etapas, según lo determine el plan y de acuerdo con el cronograma de ejecución.⁴¹ Si tres meses antes de que concluya este plazo se encuentra que puede no ser suficiente, la Fiscalía podrá solicitar una ampliación del término, petición que debe estar fundamentada en razones sólidas que muestren un avance significativo y sostenido en la implementación de la carrera.

La Fiscalía, de acuerdo con las instrucciones del Fiscal General de la Nación, deberá enviar informes bimestrales a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo acerca de las acciones adelantadas y del avance del plan.

Todas las medidas anteriores deberán estar dirigidas a lograr, en el menor tiempo posible, la implementación del régimen de carrera dentro de la Fiscalía General de la Nación, "... de tal manera que la planta de personal de la misma se gobierne por los principios constitucionales que rigen la función pública y que se ponga fin a la situación existente en esa institución en punto al régimen de personal, incompatible con los mandatos constitucionales y que impide el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales" (Extractado de la sentencia de la Corte Constitucional T 131 de 2005).

La carrera judicial en el actual Estatuto Orgánico

En el nuevo Estatuto Orgánico de la Fiscalía se establece el marco básico de la carrera, el cual en buena parte reproduce lo ya establecido en el Decreto Ley 261 de 2000. En efecto, se preceptúa que la convocatoria es una norma obligatoria y reguladora de todo proceso de selección, que debe ser divulgada conforme a lo establecido por el reglamento expedido por la Comisión Nacional de Administración de la Carrera de la Fiscalía General. Respecto a la convocatoria, esta se hará en forma periódica cada dos años, a fin de garantizar la conformación de lista de elegibles para la provisión de las eventuales vacantes, en cual-

⁴¹ Según información suministrada por el Fiscal General Osorio, en entrevista para este informe, el período de introducción de la carrera judicial está concebido para dos años.

quier especialidad y nivel. La finalidad de las pruebas será apreciar la capacidad, la idoneidad y las aptitudes del aspirante mediante la valoración objetiva y ponderada de los conocimientos, títulos y estudios académicos, experiencia profesional y habilidades para el cargo, y reitera que todo esto se hará de conformidad con el reglamento expedido por la Comisión Nacional de Administración de Carrera.

Sin embargo, comparando el nuevo Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación con el anterior, la convocatoria y el concurso no tiene variación, pero no ocurre lo mismo con los nombramientos ni con las causales del retiro de la carrera.

Así, el artículo 70, cuando menciona los nombramientos, señala que la provisión de un cargo de carrera se efectuará mediante nombramiento en propiedad, una vez superado el período de prueba. Cuando ello no fuere posible, se procederá al nombramiento mediante la figura de encargo, atendiendo al lleno de los requisitos y al perfil del cargo respectivo. A renglón seguido se dice que excepcionalmente, cuando no fuere posible proveer dicho cargo en la forma anteriormente descrita, se procederá al nombramiento en provisionalidad, el cual en ningún caso generará derechos de carrera. Como se puede observar, no se señala un plazo perentorio para la terminación de la situación de provisionalidad.

En el tema de las causales del retiro de la carrera, el nuevo estatuto trae una extensa lista de causales en el artículo 77. Así, junto con la declaratoria de insubsistencia del nombramiento cuando la calificación del desempeño no sea satisfactoria, se encuentran la negativa del servidor a cumplir traslado ordenado por necesidades del servicio o motivos de seguridad, la existencia de estudio de seguridad que permita establecer razonablemente la inconveniencia de la permanencia del servidor en la carrera y en el servicio por razones de seguridad, institucionalidad o reserva de las investigaciones, etc. Esto quiere decir que se amplió el margen para que un empleado sea declarado insubsistente, otorgando así un gran poder al fiscal general en su condición de nominador.

Como puede colegirse de estas dos normas, el marco legal posibilitador de la carrera judicial ha sufrido dos retrocesos. De un lado, no existen los límites temporales para efectos de la provisionalidad del cargo, lo cual abre la posibilidad de que se amplíe el número de provisionales en la planta. Si con las anteriores limitaciones esto era normal, con el actual marco las posibilidades aumentan. De otro lado, la norma que permite la declaratoria de insubsistencia cuando el servidor se niegue a cumplir traslado, dificulta profundamente la independencia pues puede hacer del traslado una forma de retaliación justificable por razones del servicio, lo que evidentemente morigera el alcance mismo de la carrera judicial. Otro tanto ocurre con la norma que permite la declaratoria de insubsistencia cuando un estudio de seguridad establezca razonablemente la inconveniencia de la permanencia del servidor en la carrera y en el servicio, por razones de seguridad, institucionalidad o reserva de las investigaciones. Dicha

norma, antes que promover la protección de aquellos fiscales en condiciones de vulnerabilidad, y por ende de limitación de su independencia, termina por colocarlos en un alto nivel de inestabilidad laboral. Por otra parte, la referencia a las razones de seguridad o institucionalidad por las que se puede desvincular a un funcionario, permite interpretaciones muy amplias sobre el contenido de ambos conceptos, lo cual significa mayor poder para el fiscal general como cabeza última de la institución.

En otro sentido, respecto al actual estatuto como al anterior, se han planteado diversas críticas sobre el alto poder que mantiene el fiscal general en cuanto a la estructuración y desarrollo de la carrera. Como ya había anotado el magistrado Jaime Araújo,

si se observa el inciso segundo del artículo 107 del Decreto Ley 261 de 2000 se verá que la carrera está en manos del fiscal ya que él hace parte de la comisión, al vicefiscal lo designa el fiscal, el secretario general y el director nacional administrativo y financiero son también funcionarios de libre nombramiento del fiscal general. El reglamento de los concursos los fija también esta comisión. En síntesis, la carrera de la Fiscalía General de la Nación queda en manos de la voluntad de una sola persona, lo que no sucedería si fuese un órgano colegiado como es el Consejo Superior de la Judicatura y esto es más grave si se miran las estadísticas y se ve que la Fiscalía constituye la mitad de la Rama Judicial. De manera tal, que la mitad de la Rama Judicial está supe- ditada a la voluntad de una sola persona, el Fiscal General de la Nación, y esto es grave para la independencia de los fiscales en el interior de la Fiscalía y para la Rama Judicial como totalidad, mucho más si se constata el hecho de que hasta hoy no ha existido carrera en la Fiscalía General de la Nación y esta falta de carrera atenta de manera grave contra la independencia de los fiscales, lo que a su vez puede ser fuente de impunidad. (Salvamento parcial de voto a la sentencia de la Corte Constitucional C 507 de 2002)

La débil conciencia interna de la independencia

Como se ha anotado, conjuntamente con un marco institucional posibilitador, la independencia judicial es igualmente producto de la conciencia y defensa por parte de los operadores judiciales. Sin esta incorporación de la independencia como un principio real de la administración de justicia, aquéllos pueden tender a actuar estratégicamente respecto de los otros poderes públicos y/o privados. Dicha acción estratégica puede estar animada por los vínculos políticos, que en la Fiscalía están presentes en el origen político tanto de su máxima dirección como de los puestos intermedios, producto de la ausencia de un sistema de carrera. Pero también por el mismo temor nacido de la inestabilidad y el excesivo poder del fiscal.

Una experiencia donde se está poniendo en tela de juicio la defensa de su independencia por parte de los fiscales tiene que ver con el fenómeno de las detenciones masivas. Dentro de la política de Seguridad Democrática del gobierno del presidente Álvaro Uribe, muchas organizaciones han denunciado la captura masiva de personas sindicadas de pertenecer a grupos al margen de la ley.

Se ha denunciado el papel pasivo de la Fiscalía General de la Nación en la conducción de estos operativos, especialmente en lo que al manejo probatorio se refiere, así como a las irregularidades que se presentan en la emisión de las capturas.

Las pruebas en que se basan para dictar las órdenes de captura son fundamentalmente el señalamiento de encapuchados, el testimonio de “reinsertados” o de “red de informantes”, las declaraciones e informes de la Fuerza Pública, la clonación de testigos y las declaraciones de testigos criminales de guerra (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, 2004, pp. 202-203). En la mayoría de los casos, estas pruebas no son sometidas a verificación previa a la orden de captura, sino que se dictan masivamente y solo en forma posterior, cuando se verifica la información y no se encuentra mérito para la captura, las personas son dejadas en libertad.⁴²

Uno de los casos más críticos en el anterior sentido fue la acción de la Fiscalía respecto de la acusación contra Marco Aurelio Nieves Martínez, dirigente de la Asociación Nacional de Desplazados de Colombia (Andescol). En desarrollo de un recurso de apelación parte del proceso, la Fiscalía Delegada ante el Tribunal Superior de Bogotá estableció que:

dos de las diligencias presuntamente más importantes y sobre las cuales se fundamentó la medida de aseguramiento son completamente inexistentes por ausencia de requisitos legales para que se les considere como testimonios. En efecto, aparecen dentro de este expediente dos diligencias de declaración de los señores Joseph Andreak Palacios Delgado y Fernando Barbudo presuntamente rendidas por ellos, diligencias que fueron firmadas por otras personas con nombres y firmas distintas a las de los declarantes. (Unidad Delegada ante el Tribunal Superior de Bogotá, radicado 728407, enero 15 de 2003)

En estos dos casos, la fuente privilegiada de la Fuerza Pública y la Fiscalía resultó ser Neftalí Santana, alias “Tribilín”, quien dentro del proceso 773 que adelanta la Fiscalía Seccional de Cúcuta ha sido sindicado de ser uno de los presuntos autores de la masacre ejecutada el 21 de julio de 2001 en el municipio de Arauquita (Arauca), donde fueron degollados los cinco integrantes de la familia Hernández Páez, entre ellos tres menores de edad de 8, 6 y 2 años, este último fue ahorcado.

El 22 de octubre, como ha resaltado la Procuraduría General de la Nación, fueron detenidas en Sucre tres personas por parte de la Fuerza Pública, para supuestamente verificar sus antecedentes. Al día siguiente, 23 de octubre, la Fiscalía emitió la orden de captura. Además, curiosamente, desde el día 22 de

⁴² La información de esta sección proviene en su totalidad de las Fichas del informe preliminar de la investigación sobre detenciones arbitrarias durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2004), documento multicopiado, Bogotá, mayo de 2005 (el informe final será publicado en agosto de 2005). Este ha sido preparado por el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la Coordinación Colombia, Europa y Estados Unidos.

octubre les fueron leídos los derechos del capturado, sin que en su contra existiese orden de captura (Procuraduría General de la Nación, 2003).

La ausencia de independencia ha afectado la misma imparcialidad de la investigación. Por ejemplo, en el interrogatorio al comerciante Luis Gonzalo Vargas, se parte de una idea preconcebida, en la cual se hace una estigmatización de carácter abierto e indiscriminado en contra de quienes residen en zonas de conflicto, catalogando al conjunto de los habitantes como guerrilleros: “Preguntado: Dígame al despacho usted viviendo en Planadas y como es de público conocimiento es un pueblo eminentemente guerrillero usted ha sido hostigado extorsionado o molestado de alguna manera qué tiene Usted que decir”.

Esta ausencia de imparcialidad se vería corroborada en la resolución de acusación dictada el 9 de enero de 2003, donde se expresó como fundamento de la misma: “A esto agregamos, que el movimiento por el que se desempeñó y representó al ser elegido como concejal en Coyaima fue la Unión Patriótica, teniéndose como hecho notorio que ese movimiento fue el brazo político de las FARC”.

Aún más alarmante resulta que para dictar resolución de acusación se toma como indicio de la supuesta calidad de rebelde, la existencia de amenazas por parte de grupos paramilitares en contra de Luis Gonzalo Vargas: “Estimamos que el hecho de haber sido desplazado de Coyaima por los paramilitares, precisamente obedeció a que aquellos, cumplida la labor de inteligencia establecieron que Vargas era miembro activo de la guerrilla y por eso nace la amenaza contra él”.⁴³

Uno de los casos prototípicos de la falta de independencia remite a la motivación de una resolución de acusación usando referencias expresas a los discursos del presidente y las políticas del gobierno. En la ratificación de la resolución de acusación en contra de Luz Perly Córdoba y Juan de Jesús Gutiérrez, conocidos defensores de los derechos humanos en Arauca, se sostuvo que:

Los viajes al exterior que diseñaba la junta directiva de ACA para promulgar supuestas violaciones de derechos humanos en Colombia que ante tal impacto se desprestigiara nuestro país, lo dijo el presidente en la misma Europa no es más que una estrategia de la guerrilla de las FARC en este caso para que a través de sus agentes encubiertos en nuestra sociedad como es el caso de Luz Perly Córdoba y Juan de Jesús Gutiérrez, en este caso Europa perdiera credibilidad y no brindara apoyo a nuestras instituciones y al mismo gobierno. Todo lo antes mencionado no son más que inferencias lógicas desarrolladas de las fuentes de prueba que tiene esta investigación y que más adelante se esgrimirán aunque ni siquiera necesitan demostración por tratarse de hechos notorios y graves asaltos a nuestra democracia y régimen de derecho que son parte de nuestra cotidianidad colombiana. Que ACA utiliza campesinado en pro de los intereses subversivos de las FARC para aglutinar masas de seguidores y militantes; ganar mayor número de adeptos dentro del campesinado;

⁴³ Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la Coordinación Colombia, Europa y Estados Unidos (2005)

utilizarlos en las tareas de desprestigio contra el gobierno; utilizarlos como fortín político para que se abstengan de votar y se revelen contra las fumigaciones de cultivos de coca que por lo general tienen varios de los campesinos afiliados a esta organización.⁴⁴

El alcance de situaciones como las anteriores fue referido por el Alto Comisionado de Derechos Humanos en relación con el accionar de la Fiscalía respecto a las investigaciones por la masacre de Bojayá:

Preocupan a la Oficina las declaraciones del fiscal general de la nación, doctor Luis Camilo Osorio, en las cuales se hacen afirmaciones relacionadas con la valoración de los hechos objeto de este informe, estando pendientes las conclusiones de una investigación judicial sobre los mismos. También inquietan a la Oficina declaraciones de otras autoridades civiles y militares que podrían llegar a afectar la independencia e imparcialidad de los funcionarios judiciales relacionados con el caso del Medio Atrato. (Oacnudh, 2003)

En suma, las irregularidades en los operativos de detenciones masivas y el limitado accionar de algunos fiscales al respecto han sido reconocidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, que ha señalado:

La oficina en Colombia ha recibido numerosas denuncias por la actuación de los funcionarios de la Fiscalía en varias de esas diligencias (...) además, la oficina conoció quejas en las cuales se daba parte de casos en que las órdenes de captura fueron elaboradas después de que el detenido había sido objeto de señalamiento por antiguos guerrilleros reinsertados. Estas prácticas irregulares se habrían dado en el interior de instalaciones militares con la colaboración de la Fiscalía...

... En otros casos se cuestionó la actuación de la Fiscalía porque las órdenes de captura se elaboraron una vez realizada la diligencia, o de manera irregular por no identificar previamente a las personas, o estar basadas en informes de inteligencia o meros señalamientos, aun de personas encapuchadas. (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, párr. 75, Anexo II párrafo 8)

Las irregularidades anotadas en el accionar de la Fiscalía demuestran la escasa independencia de algunos fiscales, quienes terminan por convertirse en meros notarios de lo decidido por unidades de la Fuerza Pública, negándoles las garantías del debido proceso y la defensa de los derechos a los inculcados.

CONCLUSIONES

La independencia judicial es un asunto muy importante, de forma tal que su defensa supera el interés y accionar de las autoridades y funcionarios judiciales. De un contexto adecuado para la independencia, de un respeto y ejercicio ade-

⁴⁴ Providencia del 13 de agosto de 2004, por medio de la cual el Fiscal 17 de la Unidad de Terrorismo califica el mérito del sumario.

cuado de la misma, depende la garantía de los derechos, el control al poder político y el respeto a los principios básicos del Estado de derecho. Sin independencia, el poder, estatal y no estatal, tiende a supeditar o abrogar la Constitución y las leyes a sus intereses grupales o individuales a mediano y largo plazo.

Para el caso de la Fiscalía, lo anterior adquiere una importancia superlativa, si se tiene en cuenta que en ella descansa la investigación y acusación en materia penal. Aún más, en este marco y en un contexto de conflicto armado y de altas desigualdades, las deficiencias de independencia en la Fiscalía conllevan riesgos muy serios para la garantía de los derechos, pues estos pueden terminar supeditados a los intereses de actores armados, legales o ilegales, o de actores poderosos con capacidad de influencia.

Como se desprende del presente informe, la independencia judicial de la Fiscalía colombiana está fuertemente afectada por diversos actores, externos e internos, que a través de distintas estrategias han tratado de funcionalizarla a intereses que no siempre se corresponden con el marco legal al cual la Fiscalía, como cualquier otra institución pública, está adscrita.

Los actores armados son los principales agentes de intervención indebida respecto al ámbito de decisión de los fiscales. Los grupos paramilitares, guerrilleros y las organizaciones del narcotráfico han sido fuente de amenazas y presiones que han afectado la seguridad de miembros de la Fiscalía y han generado un ambiente de terror que en sí mismo constituye una fuerte presión para que el resto de fiscales hacia el futuro puedan actuar de manera independiente. Lo anterior parece especialmente claro en aquellas zonas de alta influencia de estos actores. En este ámbito, resulta muy preocupante el interés, especialmente de los grupos paramilitares, de infiltrar ciertas unidades o instancias de la institución.

Es igualmente preocupante que otro de los actores que directa o indirectamente pone en cuestión la independencia o las condiciones para su ejercicio, corresponda a un sector de los órganos de seguridad del Estado que existen, entre otros, para defenderla. Según se registra en el presente informe, miembros de las fuerzas del Estado han ejercido presión sobre las autoridades de la Fiscalía con el fin de obtener la retaliación de determinados fiscales en razón de sus decisiones. Por lo demás, como lo ha manifestado la Procuraduría General, el despacho de los fiscales desde sedes militares pone en tela de juicio sus posibilidades reales de independencia, situación similar a los efectos de la integración de fiscales activos a la reserva del Ejército, como producto de las campañas de formación militar promovidas por este ente armado o la Policía.

De igual manera son lamentables las diversas formas en las que el Ejecutivo, directamente a través de declaraciones del Presidente y de algunos de sus ministros, ha cuestionado de manera gratuita el accionar de determinadas unidades de Fiscalía o ha incitado el desconocimiento de las decisiones de algunos fiscales. Estas intervenciones están enmarcadas en el importante papel que tiene el presidente de nominar e influir en la designación del fiscal general.

Los riesgos para la independencia de los fiscales a la hora de tomar sus decisiones son también de origen interno. Estos provienen del actual entramado institucional que a través del principio de unidad de mando y jerarquía, la ausencia de una carrera judicial, la existencia de mecanismos disciplinarios y de evaluación poco claros, etc., generan un ambiente de inestabilidad laboral, precedido por la centralización de altos poderes en cabeza de las autoridades máximas de la Fiscalía.

Los riesgos provenientes de un marco como el anterior se han concretado en los diversos casos donde en particular el actual Fiscal General ha retomado investigaciones que venían siendo desarrolladas por fiscales de jerarquía inferior y que finalmente, luego de giros sorprendentes, han terminado en la impunidad. Lo mismo se puede decir de la salida intempestiva de miembros de la Fiscalía por diferencias de apreciación en determinados casos con alguna de las autoridades máximas de la institución. Como se registra en el informe, también son inquietantes los casos de presiones de ciertos fiscales para influir en procesos que vienen siendo adelantados por otros. Uno de los aspectos más delicados es que estas presiones internas se originan algunas veces en actores externos que adquieren entidad interna a través de algunos fiscales.

Uno de los asuntos institucionales que permea de manera estructural el funcionamiento de la Fiscalía refiere a la configuración actual del origen del fiscal. Como se indicó, el mecanismo permite una excesiva intervención de los criterios partidistas a la hora de seleccionar a los candidatos y de decidir el titular del cargo. Dada la ausencia de una carrera judicial, esta dinámica afecta de manera transversal la conformación burocrática de la Fiscalía, sujeta a la presión clientelista de los partidos políticos. En concepto de este informe, el excesivo rol otorgado a la dinámica partidista facilita la existencia de fiscales poco comprometidos con la defensa de su independencia. Según se reconoce a lo largo de este trabajo, el Fiscal General ha tenido una actitud complaciente en determinados casos respecto de actos o personas cercanas a los gobiernos de turno. En lo que hace al caso de las detenciones masivas, si bien no es posible determinar con claridad la existencia de presiones sobre los fiscales, su actitud en el manejo de las pruebas, la garantía de la imparcialidad y la sustentación de algunas decisiones muestra al menos la poca independencia con que han actuado con referencia a determinados componentes de la política de seguridad del Poder Ejecutivo.

En suma, la independencia judicial en la Fiscalía está afectada de manera directa e indirecta por los actores armados que han hecho uso de diversas estrategias para obtener determinadas decisiones, para retaliar o intimidar fiscales que han tomado decisiones en su contra o para poner una presión general sobre la institución, infundiendo temor. Una de las prácticas más preocupantes en el anterior sentido es la infiltración parcial de la Fiscalía, especialmente por organizaciones paramilitares y del narcotráfico.

En un segundo orden, la independencia está igualmente afectada por los poderes del fiscal general y de sus subalternos más cercanos, quienes, a pesar de

las aclaraciones producidas por la Corte Constitucional, continúan con la capacidad de reasignar investigaciones, trasladar fiscales, declarar la insubsistencia y establecer los criterios de acción a partir del principio de unidad y jerarquía. Todo ello ocurre en un ambiente donde la carrera judicial debe introducirse por orden judicial y su actual regulación otorga importantes poderes al fiscal, limitando la estabilidad de los funcionarios.

Finalmente, el diseño institucional para la selección del fiscal y su modus operandi real impactan de manera estructural la independencia, al no generar condiciones adecuadas para su ejercicio. La experiencia muestra que al menos respecto del Poder Ejecutivo, la independencia está afectada ante todo por la posición complaciente de los mismos fiscales, antes que por la intromisión permanente y abierta del gobierno.

RECOMENDACIONES

Con base en el anterior informe, es posible extraer un conjunto básico de recomendaciones que pueden ser útiles para fortalecer la independencia judicial de la Fiscalía General de la Nación colombiana. En tal sentido se propone:

1. Reformar el mecanismo de selección del fiscal general, sujetándolo a criterios de mérito especializados y a un procedimiento público y transparente de selección y nombramiento.
2. Establecer controles, vía el Consejo Superior de la Judicatura, a los amplios poderes del fiscal en materia de retoma de investigaciones, reasignación de casos, traslado de funcionarios y declaración de insubsistencia.
3. Cumplir los plazos para la introducción de la carrera judicial y reforma de las atribuciones otorgadas al fiscal respecto al traslado inconsulto de los fiscales, a la declaración de insubsistencias por razones de seguridad y a la ampliación de los términos de su provisionalidad.
4. Eliminar los mecanismos legales que permiten el accionar de la Fiscalía desde instalaciones militares.
5. Eliminar los programas de formación militar o policial dirigidos a los funcionarios y empleados de la Fiscalía General.
6. Aplicar las normas de incompatibilidad previstas en la Ley 270, estatutaria de la justicia, en el caso de los militares reservistas, salvo en aquellos eventos de funcionarios o empleados que tengan tal calidad por haber prestado el servicio militar obligatorio.
7. Crear una política seria de protección a fiscales o a funcionarios de la Fiscalía que se encuentren en riesgo por las amenazas o acciones de los actores armados.
8. Fortalecer la formación de los fiscales en lo atinente al conocimiento y aplicación del principio de independencia en el marco de sus funciones.

9. Sancionar a aquellos funcionarios o empleados judiciales que internamente afecten el ejercicio adecuado de la independencia.
10. Crear y desarrollar los procesos de monitoreo público al proceso de selección del fiscal general y en general respecto de la cabal aplicación de la carrera judicial.
11. Crear y desarrollar un proceso de monitoreo público respecto a la aplicación de la decisión de la Corte Constitucional que limita y aclara el ejercicio de los poderes por parte del fiscal general.

ANEXO 1. ENTREVISTAS REALIZADAS

A fiscales

Luis Camilo Osorio (ex fiscal general)
dos fiscales seccionales
Cinco fiscales seccionales de URI en Bogotá
un fiscal local de Bogotá
dos asistentes de fiscal
un técnico de Fiscalía
dos investigadores del CTI

A ex fiscales

Alfonso Gómez (ex fiscal general)
Pablo González Monguí (ex fiscal Bogotá)
Elcida Molina (ex fiscal Cúcuta)
Omayra Gómez (ex fiscal Unaim)
Orlando Pacheco (ex fiscal Sincelejo)
Darío Serrano (ex fiscal especializado de la Unidad Antinarcóticos)
Patricia Castilblanco (ex técnica de Fiscalía)
Un ex fiscal ante los jueces del distrito

Otros

Gustavo Petro (representante a la Cámara)
Sandra Gamboa (abogada penalista)
Miguel González (abogado penalista, defensor de derechos humanos, secretario general de la Asociación Colombiana de Juristas Demócratas)
Whanda Fernández León (profesora universitaria)
Jorge Arenas Salazar (profesor universitario)
Carlos Lozano Guillén (director del Semanario *Voz*)
Hollman Morris (periodista)

ANEXO 2

**Cuadro comparativo de las funciones del fiscal
bajo los diversos marcos constitucionales y legales más recientes**

Decreto-Ley 261 de 2000 (anterior Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación) y Ley 600 de 2000 (anterior Código de Procedimiento Penal).		Ley 938 de 2004 (actual Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación) y Ley 906 de 2004 (actual Código de Procedimiento Penal).
<p>Artículo 6, Decreto-Ley 261 de 2000. Las funciones de la Fiscalía General se realizan a través de las unidades delegadas de fiscalías, a nivel nacional, seccional y local, salvo que el fiscal general o los directores de fiscalías destaquen un fiscal especial para casos particulares.</p> <p>Artículo 112 de la Ley 600 de 2000. Componen la Fiscalía General de la Nación el fiscal general de la nación, el vicefiscal general de la nación, los fiscales delegados que este designe para casos especiales y los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores de distrito, los juzgados del circuito y los juzgados municipales.</p>	<p>Artículo 6, Decreto-Ley 261 de 2000. Se declaró inexecutable la expresión “o los Directores de Fiscalías”. Ni los directores de fiscalías ni el vicefiscal se encuentran en la misma posición que el fiscal general, es decir, como los fiscales delegados no son delegatarios de aquéllos sino de este último, no puede la ley atribuirles una facultad propia del fiscal general de la nación, que en cualquier caso se encuentra justificada en casos excepcionales, y debe respetar los mencionados principios de independencia y autonomía judicial.</p> <p>Artículo 112 de la Ley 600 de 2000. Se declaró inexecutable la expresión “que éste designe para casos especiales”, por las razones antes anotadas.</p>	<p>Artículo 2, Ley 938 de 2004. Las funciones de la Fiscalía General de la Nación se realizan a través del fiscal general, vicefiscal y fiscales delegados, para lo cual, se conformarán unidades de fiscalías delegadas.</p> <p>Artículo 113, Ley 906 de 2004. La Fiscalía General de la Nación para el ejercicio de la acción penal estará integrada por el fiscal general de la nación, el vicefiscal, los fiscales y los funcionarios que él designe y estén previstos en el Estatuto Orgánico de la institución para esos efectos.</p>
Artículo 10, Decreto-Ley 261 de 2000. Los fiscales delegados actuarán siempre en representación de la Fiscalía General de la Nación bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del fiscal general, sin perjuicio de la autonomía en sus decisiones judiciales.	Se declaró inhibida para adoptar decisión de fondo en relación con este artículo, pues consideró que la acusación de inconstitucionalidad presentada por el demandante se sustentaba en una interpretación personal que no encuentra respaldo alguno en el texto del artículo.	Artículo 6, Ley 938 de 2004. Los fiscales delegados actúan siempre en representación de la Fiscalía General de la Nación bajo la dependencia del fiscal general y de sus superiores jerárquicos, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.
<p>Artículo 11, Decreto-Ley 261 de 2000. Para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, corresponde al fiscal general de la nación, a los directores de fiscalías y a los fiscales a quienes se les asigne la función de jefes o coordinadores de unidad:</p> <p>... 3. Efectuar el seguimiento y evaluar los resultados de las investigaciones adelantadas por las distintas unidades de fiscalías y fiscales y cambiar su asignación cuando lo estime necesario, en orden a una pronta y cumplida administración de justicia.</p>	Declaró condicionalmente executable el numeral en el entendido de que el seguimiento y la evaluación de los resultados de las investigaciones penales no puede afectar la independencia y autonomía en el desarrollo de las investigaciones y procesos a su cargo, y que el cambio de asignación de éstos sólo puede ser realizado por el fiscal general de la nación y no por otros funcionarios de la Fiscalía General.	<p>Artículo 7, Ley 938 de 2004. Para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, corresponde al fiscal general de la nación, a los directores de fiscalías y los fiscales a quienes se les asigne la función de jefes de unidad:</p> <p>... 3. Efectuar el seguimiento y evaluar los resultados de las investigaciones adelantadas por las distintas unidades de fiscalías y fiscales.</p>

<p>Los jefes o coordinadores de unidad solo podrán cambiar la asignación, previa delegación efectuada por el fiscal general de la nación o los directores de fiscalías, respectivamente.</p>		
<p>Artículo 17, Decreto-Ley 261 de 2000. El fiscal general de la nación tiene la representación de la entidad frente a las autoridades del poder público, así como frente a los particulares, y además de las funciones especiales otorgadas por la Constitución Política, tiene las siguientes funciones generales:</p> <p>... 6. Asumir las investigaciones y acusaciones que ordena la Constitución y aquellas que en razón de su naturaleza, ameriten su atención personal.</p> <p>Artículo 115, Ley 600 de 2000. Corresponde al fiscal general de la nación:</p> <p>... 2. Cuando lo considere necesario, y en los casos excepcionales que requieran su atención directa, investigar, calificar y acusar, desplazando a cualquier fiscal delegado. Contra las decisiones que tome en desarrollo de la instrucción sólo procede el recurso de reposición.</p> <p>... 4. Durante la etapa de instrucción y cuando sea necesario para asegurar la eficiencia de la misma, ordenar la remisión de la actuación adelantada por un fiscal delegado al despacho de cualquier otro mediante resolución motivada.</p> <p>Contra esta determinación no procederá recurso alguno, pero siempre deberá informarse al agente del Ministerio Público y a los demás sujetos procesales.</p>	<p>Declaró condicionalmente exequible el numeral en el entendido de que la determinación del criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, por parte del fiscal general de la nación, debe tener un carácter general, en desarrollo de la política criminal del Estado, y no un carácter particular.</p> <p>Artículo 115, Ley 600 de 2000. Números 2 y 4 declarados condicionalmente exequibles en el entendido de que el fiscal general de la nación al asignar y desplazar a sus delegados en las investigaciones y procesos deberá exponer en forma concreta, en cada caso, los hechos que motivan su decisión y notificar por un medio idóneo dichas decisiones al agente del Ministerio Público y los demás sujetos procesales y no podrá asignar a otro fiscal las investigaciones o procesos que haya asumido directamente.</p>	<p>Artículo 11. El fiscal general de la nación tiene la representación de la entidad, y además de las funciones especiales otorgadas por la Constitución Política, tiene las siguientes funciones generales:</p> <p>1. Asumir las investigaciones y acusaciones que ordena la Constitución y aquellas que en razón de su naturaleza, importancia o gravedad ameriten su atención personal...</p> <p>Artículo 116, Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal). Corresponde al fiscal general de la nación en relación con el ejercicio de la acción penal:</p> <p>... 2. Asumir directamente las investigaciones y procesos, cualquiera sea el estado en que se encuentren, lo mismo que asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos, mediante orden motivada.</p> <p>... 3. Determinar el criterio y la posición que la Fiscalía General de la Nación deba asumir en virtud de los principios de unidad de gestión y jerarquía, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley.</p>
<p>Artículo 12, Decreto-Ley 261 de 2000. Corresponde al fiscal general de la nación, a los directores de fiscalías, a los fiscales a quienes se les asigne la función de jefes o coordinadores de unidad y demás fiscales delegados, dirigir y coordinar las investigaciones adelantadas por el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General, por otros cuerpos de Policía Judicial, establecidos por la Constitución o las leyes y por aquellos facultados temporalmente para el ejercicio de estas funciones.</p>	<p>Se declaró condicionalmente exequible la expresión "<i>Corresponde al fiscal general de la nación, a los directores de fiscalías, a los fiscales</i>" y la expresión "<i>dirigir y coordinar</i>" en el entendido de que cada fiscal debe dirigir y controlar en forma independiente y autónoma el desarrollo de los procesos a su cargo.</p>	<p>Artículo 8, Ley 938 de 2004. Corresponde al fiscal general de la nación, a los directores de fiscalías, a los fiscales a quienes se les asigne la función de jefes de unidad y demás fiscales delegados, dirigir y coordinar las investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación y por otros cuerpos de Policía Judicial, establecidos por la Constitución o las leyes y por aquellos facultados temporalmente para el ejercicio de estas funciones.</p>

<p>Artículo 17. El fiscal general de la nación tiene la representación de la entidad frente a las autoridades del poder público, así como frente a los particulares, y además de las funciones especiales otorgadas por la Constitución Política, tiene las siguientes funciones generales:</p> <p>... 4. Dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la función investigativa y acusatoria contra los presuntos infractores de la ley penal, directamente o a través de sus delegados.</p>	<p>Se declaró condicionalmente exequible este numeral en el entendido de que la determinación del criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, por parte del fiscal general de la nación, debe tener un carácter general, en desarrollo de la política criminal del Estado, y no un carácter particular.</p>	<p>Artículo 11, Ley 938 de 2004. El fiscal general de la nación tiene la representación de la entidad y además de las funciones especiales otorgadas por la Constitución Política, tiene las siguientes funciones generales:</p> <p>... 3. Dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la función investigativa y acusatoria contra los presuntos infractores de la ley penal, directamente o a través de sus delegados.</p>
<p>Artículo 30, Decreto-Ley 261 de 2000. La Dirección Nacional de Fiscalías tiene las siguientes funciones:</p> <p>... 3. Dirigir, coordinar, asignar y controlar las actividades de investigación y acusación adelantadas por las unidades de fiscalías adscritas.</p>	<p>Se declaró condicionalmente exequible este numeral en el entendido de que la asesoría, dirección, coordinación y control por parte de la Dirección Nacional de Fiscalías en las funciones de investigación y acusación que adelanten los fiscales deben respetar la independencia e imparcialidad de éstos en el ejercicio de sus funciones judiciales.</p> <p>Además, se declaró inexecutable la expresión "asignar" porque esta decisión únicamente puede ser tomada por el fiscal general de la nación, y no por otros funcionarios.</p>	<p>Artículo 27, Ley 938 de 2004. La Dirección Nacional de Fiscalías tiene las siguientes funciones:</p> <p>... 4. Dirigir a las direcciones seccionales y sus unidades de fiscalías adscritas, en todo lo pertinente a sus funciones de investigación y acusación.</p> <p>5. Dirigir, coordinar y controlar las actividades de investigación y acusación adelantadas por las unidades nacionales de fiscalías.</p>
<p>Artículo 32, Decreto-Ley 261 de 2000. Las direcciones seccionales de fiscalías tienen las siguientes funciones:</p> <p>1. Dirigir, coordinar, asignar y controlar las actividades de investigación y acusación adelantadas por las unidades de fiscalía adscritas.</p> <p>2. Velar porque las actuaciones asociadas con el cumplimiento de las funciones de investigación y acusación se adelanten de conformidad con la Constitución, la ley, los reglamentos establecidos y las políticas de la Fiscalía General.</p> <p>3. Adelantar, por intermedio de las unidades de fiscalías adscritas, las actividades inherentes a la investigación y acusación de los presuntos infractores de la ley penal.</p>	<p>Se declaró inexecutable la expresión "asignar" del numeral 1, porque esta decisión únicamente puede ser tomada por el fiscal general de la nación, y no por otros funcionarios.</p> <p>Además, se declaró condicionalmente exequible el numeral 2, en el entendido de que dichas políticas deben tener carácter general y no particular respecto de cada proceso y deben ser relativas a la política criminal.</p> <p>Por último, se declaró condicionalmente exequible el numeral 3, en el entendido de que la dirección, coordinación y control por parte de las direcciones seccionales de fiscalías en las funciones de investigación y acusación que adelanten los fiscales deben respetar la independencia e imparcialidad de éstos en el ejercicio de sus funciones judiciales.</p>	<p>Artículo 28, Ley 938 de 2004. La Dirección Seccional de Fiscalías tiene las siguientes funciones:</p> <p>... 2. Dirigir, coordinar y controlar las actividades de investigación adelantadas por las unidades de fiscalías adscritas.</p> <p>3. Consolidar y analizar la información acerca de las investigaciones y acusaciones adelantadas por las unidades adscritas y remitirlas a la Dirección Nacional de Fiscalías.</p> <p>4. Dirigir y controlar el funcionamiento de las dependencias que conforman la Dirección Seccional de Fiscalías.</p> <p>... 8. Coordinar con las direcciones seccionales del Cuerpo Técnico de Investigación y Administrativa y Financiera, las acciones tendientes al desarrollo efectivo de la investigación.</p>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asonal, ILSA y JAR (2004, 27 de octubre). Informe sobre independencia del poder judicial. Audiencia general de derechos humanos en Colombia, 120° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington, D.C.
- Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP) (2000). *Noche y niebla - Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*. Bogotá: BCJP.
- Caracol Noticias (2003, 11 de noviembre). Sale fiscal por orden de libertad. Disponible en: la Web.
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (2004). ¿Cacería de brujas? Detenciones masivas y Seguridad Democrática. En *Reelección: el embrujo continúa*. Bogotá. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.
- _____ (en prensa). *Fiscalía General de la Nación. Una esperanza convertida en amenaza*. Bogotá.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2000, 13 de abril). Informe N° 48/00. Caso 11. 166. Walter Bejarano contra el Estado del Perú.
- _____ (2004). Informe anual. Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/2004sp/cap.4.htm>.
- Comisión Colombiana de Juristas (2004). *Colombia: ataques contra jueces, abogadas, abogados y funcionarios judiciales en el año 2003*. Mimeo. Bogotá.
- Diario del Sur* (2004, 5 de abril). Por caso Guaitarilla trasladaron al director del CTI Putumayo.
- El Colombiano* (1999, 20 de agosto). Fiscalía pide replantear zona de distensión.
- El Espectador* (1998, 9 de noviembre). Pobladores no saben ante quién quejarse.
- _____ (2000, 4 de enero). Eslabones perdidos de la paz.
- _____ (2001, 28 de octubre). Los virajes de la actual Fiscalía.
- _____ (2004, 7 de marzo). No nos temblará la mano: Ramírez. Disponible en: www.elespectador.com/2004/20040307/judicial/nota3.htm
- _____ (2004, 31 de mayo). La criminalidad es mi enemigo.
- _____ (2005, 28 de mayo). Soy el último liberal que le queda al país. Entrevista con el Fiscal General de la Nación.

- El País* (2003, 14 de julio). Fiscal, en líos por texto de paz de las autodefensas.
- _____ (2004, 25 de febrero). Retiran a 16 funcionarios de la Fiscalía Seccional.
- _____ (2004, 16 de mayo). Ordenan captura de Diego Rojas.
- _____ (2004, 14 de octubre). Aseguran a ex director de fiscalía de Cali.
- El Tiempo* (2003, 10 de noviembre). Fiscal de Sincelejo dice que actuó en derecho.
- El Tiempo* (2004, 5 de marzo). Terrorismo infiltró a Policía y Fiscalía en Cúcuta.
- El Tiempo* (2004, 25 de septiembre). Así está la influencia paramilitar en 7 zonas del país. Disponible en: www.eltiempo.com.
- Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), Organización Mundial contra la Tortura (OMCT) y Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos (2003, 17 de marzo). *Colombia: ¿Administración de justicia o de impunidad?* París.
- Ferrejohn, J. (1999). Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence. *Southern California Law Review*, 72, 353-84.
- Fiscalía General de la Nación (2004, 5 de mayo). Fiscalía decide en múltiples procesos. Boletín de prensa No. 146.
- Human Rights Watch (2002, noviembre). Un giro erróneo: La actuación de la Fiscalía General de la Nación. Nueva York.
- International Commission of Jurists (2002). *Attacks on justices 2002*. Disponible en: http://www.icj.org/news.php?id_article=2679&lang=en
- Karlan, P. (1998). *Two Concepts of Judicial Independence*. Disponible en: <http://www.usc.edu/dept/law/symposia/judicial/pdf/karlan.pdf> y
- La opinión* (2003, 17 de febrero). El misterio de las avionetas.
- _____ (2003, 6 de marzo). Denunció infiltración del ELN en la Fiscalía.
- _____ (2003, 9 de marzo). Quedó sonando.
- _____ (2003, 11 de marzo). San Antonio no vende gasolina para avionetas.
- _____ (2003, 12 de marzo). San Antonio no vende gasolina para avionetas.
- _____ (2003, 12 de marzo). Encuentro misterioso.
- _____ (2003, 20 de marzo). Niegan la presencia de Raúl Reyes en Rubio.
- Linares, S. (2003a). La independencia judicial: conceptualización y medición. *Política y Gobierno*, 11.
- _____ (2003b). Conceptualización y medición de la independencia judicial. En *Independencia judicial en América Latina: De quien, para qué, cómo*. Textos de Aquí y Ahora. Bogotá: ILSA.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la Coordinación Colombia, Europa y Estados Unidos (2005). Fichas del informe preliminar sobre detenciones arbitrarias durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2004). Documento multicopiado. Bogotá.
- Oficina en Bogotá del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh) (2003). Informe de seguimiento a la situación del Medio Atrato. Disponible en: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/AllDocsByUNID/dda45e8fa79942a9c1256d59004c78d7>
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Uni-

- das para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia, documento E/CN.4/2004/13, Comisión de Derechos Humanos, 60° período de sesiones.
- Osorio, L.C. (2004, 27 de abril). Informe de la Fiscalía General al Congreso y al País. Debate en la Comisión de Seguimiento y Vigilancia a los Organismos de Control, Senado de la República. Bogotá.
- Patiño, O. (2004, 9 de mayo). ¿Qué pasa en la Fiscalía? *El Tiempo*, pp. 1 y 22.
- Procuraduría General de la Nación (2003). Informe Especial Zona de Rehabilitación y Consolidación de Sucre y Bolívar, agosto 28.
- _____ (2004a). Informe Especial de la Zona de Rehabilitación y Consolidación de Arauca. Estados de Excepción. Colombia, mayo de 2004, Conclusiones.
- _____ (2004b). Informe Especial de la Zona de Rehabilitación y Consolidación de Bolívar-Sucre. Estados de Excepción. Colombia, mayo de 2004.
- Revista Cambio* (2002). Tras el rastro. Disponible en: www.revistacambio.com/html/pais/articulos/15555/
- _____ (2004, 9 de febrero). Los sobornos del clan Henao.
- _____ (2004, 8 de marzo). El poder de Andrés Pastrana en la Fiscalía.
- _____ (2004, marzo). En casa de herrero.
- _____ (2005). Un alcalde blindado. Disponible en: www.revistacambio.com/html/pais/articulos/1570/.
- Semana* (2004, 28 de febrero). Qué pasa en la Fiscalía.
- _____ (2004, 17 de abril). En la cuerda floja.
- _____ (2004, 24 de mayo). La fuga de la Batichica.
- Silva García, G. (2003). *La independencia interna de la justicia: la democracia y la eficiencia como problemas políticos de la justicia*. Disponible en: www.conlajusticiaysociedad.net.
- _____ (2003). Conceptualización y medición de la independencia judicial. En *Independencia judicial en América Latina: De quien, para qué, cómo*. Textos de Aquí y Ahora. Bogotá: ILSA.