

Presidente de la República

César Gaviria Trujillo

Tarea policial contra el crimen

Para el presidente de los colombianos es siempre grato dirigirse a un grupo de servidores del país como los que hoy se congregan aquí, y lo es aún más en ocasión, por cuanto reunirme con ustedes en el centro de estudios y formación de la Policía Nacional, me invita a evocar la inmensa tarea que esta institución ha desarrollado, en medio de grandes sacrificios, para defender la seguridad, las instituciones y la paz de Colombia en estos años de grandes desafíos.

Algún día los historiadores reconocerán el papel de la policía en la guerra contra las más poderosas organizaciones criminales de la historia.

Miles de agentes, suboficiales y oficiales han caído en una lucha en la cual la Policía merece el aplauso y la solidaridad de toda la sociedad colombiana y, teniendo en cuenta la envergadura del peligro contra el cual hemos estado combatiendo, el agrandecimiento del planeta entero. Algún día, los historiadores tendrán que reconocer el papel que Colombia, y muy especialmente su cuerpo de Policía ha jugado en la guerra que en este fin de siglo mezcla de turbulencias y esperanzas, la humanidad ha debido liberar contra las más poderosas organizaciones criminales de la historia.

Gracias en buena medida a la labor desarrollada por la Policía, Colombia puede hoy decir con la cabeza en alto, que ha evitado que la crisis que afronta se convierta en un callejón sin salida. Si hoy podemos contar por decenas de miles a los delincuentes vinculados al narcotráfico que han sido sometidos por las autoridades, esto se debe en gran parte a la Policía. Si podemos decir que algunos de los más peligrosos han sido extraditados o encarcelados, esto se debe en gran parte a la Policía. Más aún, si podemos decir que la política de sometimiento a la justicia se ha impuesto y ha operado, esto se debe también en buena parte, al papel de la policía: es muy probable que si dicho cuerpo no hubiera demostrado repetidamente su capacidad de perseguir a estos poderosos delincuentes, la efectividad del mecanismo judicial puesto en vigor el año pasado no habría sido la misma.

Quiero aprovechar esta ocasión, al igual que lo hice el martes pasado en la conferencia que tuve oportunidad de dictar en la Escuela Superior de Guerra, para ahondar en algunos conceptos y convicciones del Gobierno que presido, con respecto al desarrollo de determinadas propuestas relacionadas con los temas de seguridad, orden público y fuerza pública, que se están discutiendo en la Asamblea Constituyente. Me parece que este es un escenario excepcionalmente indicado para referirme al tema de la reforma, al régimen del estado de sitio permanente y una violencia permanente: el peor de los mundos.

Nuestra democracia se desacredita ante la comunidad internacional por la imagen distorsionada de un estado de sitio poderoso.

Y esta situación se refleja en el exterior. Mientras que los colombianos deseamos a toda costa superar la debilidad institucional, en el exterior se cree que nuestro estado es tan débil que vivimos en un régimen permanente de legalidad marcial. Nuestra democracia se desacredita ante la opinión internacional por la imagen distorsionada de un estado de sitio poderoso. Y paradójicamente, entre nosotros, con evidente razón, el estado de sitio es visto cada vez más como un instrumento poco eficaz para recobrar el orden público.

Ante los excesos y ante la ineficacia, el mejor antídoto es la responsabilidad: que el Gobierno tenga que rendir cuentas sobre la utilización que le dio a los poderes excepcionales.

Por eso también ha cobrado fuerza la idea de establecer controles de naturaleza política al ejercicio de estos poderes. Es indispensable que el Congreso delibere sobre la situación de orden público con base en los informes que le presente el Ejecutivo, quien conserva la responsabilidad de promover la paz y la tranquilidad en todo el territorio. Se espera que tales debates produzcan el doble efecto de prevenir abusos y de estimular la eficaz aplicación del estado de sitio. Además, contribuirían a crear en las principales fuerzas políticas la solidaridad necesaria para que las medidas extraordinarias del Ejecutivo produzcan los resultados de paz por todos esperados.

Celebro entonces que en la comisión de la Asamblea Constituyente se hubiera recogido ese consenso, que por lo demás, también refleja una tendencia mundial en esta delicada materia.

Es necesario hacer reflexiones adicionales sobre otros aspectos de la tendencia mundial para regular los estados de excepción. Todos ellos tienen que ver con el problema crucial que plantea el estado de sitio para una democracia. Abraham Lincoln resumió en una pregunta ese problema: «¿Es un estado demasiado fuerte para las libertades de su pueblo o demasiado débil para preservar su propia existencia?».

No hay que dejar maniatado al gobierno para enfrentar los desafíos a la democracia.

En un país como Colombia, donde la democracia está amenazada por diversas manifestaciones de violencia y terrorismo, este interrogante cobra plena vigencia. También resalta los dos peligros que hay que evitar a toda costa: dejar maniatado al Gobierno para enfrentar los desafíos a la democracia o dejar maniatada a la democracia para protegerse de los abusos que se puedan cometer con el estado de sitio. Como siempre la gran dificultad está en encontrar el justo medio.

Para ello, el Gobierno ha propuesto a la asamblea que tome decisiones sobre suspensión de derechos, graduación de Estados excepcionales, vigencia transitoria de las medidas adoptadas y delimitación clara de los alcances de tales medidas. Miremos qué está en juego en cada una de estas decisiones.

Cada una de ellas implica un replanteamiento de fondo del actual artículo 121 y de las normas concordantes con este. En efecto, el estado de sitio, en la concepción de 1886, fue diseñado para la guerra externa e interna. ¿Cuánto habrían de durar dichos conflictos? Como era imposible saberlo entonces, no tenía sentido establecer un plazo al cabo del cual habría que desmontar el estado de sitio. ¿Qué medidas habría que adoptar? Como el Gobierno necesitaba flexibilidad para afrontar al enemigo, entonces tampoco se delimitó el alcance de las facultades ni de los derechos que podían ser suspendidos. Tampoco se exigió que en este medio de la guerra se presentaran informes al Congreso de la República. Las leyes de facultades extraordinarias que hubieran podido establecer criterios y otorgar precisos sus poderes no se dictaron, y terminaron convirtiéndose en un mecanismo ordinario de delegación legislativa en tiempos de normalidad.

Más aún: ¿Cómo hacer frente al terrorismo, el crimen organizado y las multinacionales de la violencia? Poco se decía al respecto, porque éstos son fenómenos de violencia relativamente nuevos, cuya gravedad no es la misma de una guerra internacional o una guerra civil, pero que tampoco se pueden superar con los instrumentos estatales ordinarios para afrontar la delincuencia común.

La conclusión es obvia: el artículo 121 no se hizo para afrontar los problemas de orden público de la época moderna de una Colombia convulsiónada. Por eso, encontrar el justo medio del cual hablamos depende, en el régimen actual, de lo que opinen el Gobierno y también la Corte Suprema de Justicia. Así el 121 se agranda o achica, al vaivén de las interpretaciones. Y eso no es conveniente. No solo pone en grave riesgo las libertades y derechos, sino que genera incertidumbre sobre los reales poderes que tiene el Gobierno para alcanzar la paz.

Por esta razón, el Gobierno propuso que el estado de sitio fuera reemplazado por un sistema adecuado a nuestra realidad, a nuestras necesidades, a nuestros problemas. En este sistema, se señala claramente qué derechos sí pueden ser restringidos durante un estado de excepción.

La guerra de la desinformación.

Por ejemplo, como aspecto crítico para el manejo del orden público es lo que se conoce como la guerra de la desinformación, aunque se proscribe la censura se podría evitar que información que de manera clara y directa ponga en evidente peligro la paz pública, sea divulgada. Pero para evitar abusos, la misma Constitución debe señalar las condiciones, las garantías y los controles a estos mecanismos, tal como lo hace el proyecto presentado por el Gobierno a la asamblea.

El que se establezca en la Constitución claramente qué derechos sí pueden ser restringidos tiene varias ventajas. Para empezar, se define expresamente qué derechos son intocables. Se fijan garantías para evitar abusos o extralimitaciones cuando operen las restricciones excepcionales. Se sabe a ciencia cierta hasta dónde van los poderes del Ejecutivo durante el estado de excepción. Hay, entonces, claridad sobre las reglas del juego, lo cual promueve la eficacia de la acción de las autoridades, reduce la incertidumbre que existe hoy al respecto y permite que los jueces constitucionales, independientes de la política, sean árbitros equilibrados en momentos críticos.

La otra alternativa es enumerar los derechos que no pueden ser tocados aún en tiempo de guerra. Sería establecer un criterio mínimo que en todo tiempo debe ser respetado. Pero esto tiene un grave problema: deja al arbitrio de la necesidad coyuntural, de las presiones del momento todos los demás derechos que no están en el listado de intocables. Además, todos los beneficios de fijar reglas de juegos claras mencionados anteriormente, se pierden. Por ejemplo, la Convención Americana de Derechos Humanos, que sin duda representa un gran avance en la preservación de la dignidad humana, establece un criterio mínimo, pero como es obvio no incluye dentro de la correspondiente lista la libertad de prensa que entonces podría ser suspendida completamente durante un estado de excepción.

Por eso, el mínimo que es suficiente para un tratado que además no puede por su naturaleza ir más lejos, no es adecuado, para una Constitución que debe procurar proteger al máximo los derechos y fijar las reglas que en la práctica cotidiana permitan el funcionamiento normal de la democracia y, también, su supervivencia cuando esté amenazada por el terrorismo, la violencia, la insurgencia armada o cualquier otro factor grave de perturbación interna o externa.

Una alternativa intermedia entre las dos opciones mencionadas es confiar a una ley orgánica de los estados de excepción el señalamiento de los derechos que sí pueden ser restringidos y qué tan grande puede ser esa restricción. Sin duda, esta alternativa otorga la claridad tan necesaria para restablecer eficazmente el orden público pero puede dejar al vaivén de las presiones y de las urgencias la garantía de los derechos que estarían mejor garantizados en la misma constitución.

Así como la tendencia del constitucionalismo moderno es la de indicar en la propia constitución las restricciones a los derechos que sí son aceptables, sin perjuicio de que una ley orgánica se mueva dentro de los criterios constitucionales, también ha ganado adeptos la idea de definir

diversos grados de perturbación. De tal manera que entre más grande sea la amenaza, mayores serán los poderes para afrontarla y también mayor la responsabilidad del Ejecutivo y más refinados los controles judiciales.

Racionalizar la utilización de los estados de excepción.

De lo que se trata es de racionalizar la utilización de los estados de excepción y de introducir elementos de proporcionalidad entre la gravedad de la situación y los poderes para solucionarla. Así, con realismo, se reduce el riesgo de abusos porque cuando no hay racionalidad y proporcionalidad en las medidas adoptadas estamos ante el peligro de la extralimitación, del exceso, de la arbitrariedad. Una pregunta resume esta inquietud. ¿Tiene sentido invocar y usar poderes de guerra, como ocurre actualmente con el estado de sitio, para afrontar una asonada? Claro que no, por eso la graduación de los estados de excepción representa un gran avance frente a un solo estado de sitio que otorga los mismos poderes para defendernos de una agresión externa que para conjurar los desbordamientos de un paro.

La creación de diferentes estados de excepción tiene otra ventaja para Colombia: permite evitar que el estado de sitio se vuelva permanente, con el consecuente desgaste de esta institución tanto porque pierde capacidad intimidadora como porque se desprestigia ante la ciudadanía.

Es difícil fijar plazo a un estado de guerra, porque nadie sabe cuánto va a durar la agresión externa. Pero sí es posible establecer un plazo para manejar problemas internos de orden público, al cabo del cual el Gobierno debe rendir cuentas de su eficacia o de su ineficacia. En cambio, si se deja un solo estado de excepción, la posibilidad de que sea usado para una guerra exterior hace ridículo fijar un plazo corto.

Una vez terminado el plazo, ¿qué pasa con las medidas adoptadas? Actualmente, se llevan al congreso para darles vigencia permanente. El Código Laboral, por ejemplo, fue un decreto de estado de sitio ratificado por el Congreso. Esto no es conveniente. El estado de sitio se vuelve un procedimiento expedito para reemplazar el Congreso, no un instrumento excepcional para ir más lejos de lo que podría ir el Congreso en la restricción de los derechos. Este entonces debe ser el criterio clave para decidir sobre la vigencia de las medidas adoptadas. Las que tienen el carácter exclusivamente policial solo pueden ser tomadas durante el estado de excepción. Las que tienen el carácter legislativo, pero no representan una restricción especial de los derechos, como por ejemplo el aumento de penas o las modificaciones en el procedimiento penal, pueden tener vigencia una vez levantado el estado de excepción siempre y cuando el Congreso las ratifique. Sin embargo, las de carácter legislativo que restrinjan excepcionalmente los derechos no pueden llegar a tener carácter permanente porque se estaría de hecho prolongando eternamente el estado de sitio.

Plan estratégico de inversión para las fuerzas militares.

Déjenme decirles, para terminar con este tema, que se trata de asuntos a los cuales el Gobierno va a dedicar tiempo y atención, desde el principio de la administración. Hay un segundo tema que, al igual que el anterior, resulta de indudable interés para ustedes y para la opinión en general. Se trata del plan estratégico e inversión para las Fuerzas Militares y de Policía, que anunciamos hace algunas semanas, y en especial, de lo que en dicho plan corresponde a este cuerpo.

La Policía Nacional cumple una labor patriótica y abnegada al enfrentar una amplia y variada gama de criminalidad que sacude al país y, como ya lo dije, ha sacrificado un gran número de sus miembros haciendo frente al terrorismo. No obstante, los resultados no son todavía los óptimos, como puede verse en las altas cifras registradas en delitos contra la vida y la integridad.

Un objetivo primordial de la Estrategia Nacional contra la Violencia, que daré a conocer de manera integral al país la próxima semana, es el de fortalecer la capacidad del Estado para prevenir y combatir el crimen organizado y todas las modalidades delictivas generadoras de violencia. Por ello he puesto el mayor empeño en total a la Policía Nacional con los recursos materiales y humanos indispensables para una labor más eficaz.

No solamente se ha dispuesto el aumento de pie de fuerza para asegurar una mayor y mejor presencia en las zonas rurales y urbanas, sino toda una serie de acciones tendientes a la modernización y desarrollo de la institución.

La puesta en marcha de un plan de sistematización de información y de intercomunicación le permitirá contar a las agencias de inteligencia con datos más precisos y actualizados, que sin duda facilitarán la labor investigativa. La mayor cooperación entre los organismos de seguridad es de vital importancia, pues sin el esfuerzo conjunto no será posible obtener resultados alentadores a corto plazo, en el propósito de desvertebrar las redes criminales.

Las medidas anteriores no tendrán efecto alguno al menos que simultáneamente se creen nuevos mecanismos que permitan acercar a las autoridades a los ciudadanos y se perfeccionen los ya existentes, de tal manera que cada día más, los colombianos reconozcan y los miembros de la policía servidores públicos sin tacha.

La optimización de los cai y de los cad.

La operatividad de los centros de atención inmediata, CAI, y de los Centros Automáticos de Despacho, CAD, serán evaluados con el fin de que presenten un servicio óptimo a las comunidades. Así mismo, se establecerán, por intermedio de alcaldías y las gobernaciones, programas especiales que fomenten el contacto y la confianza de la ciudadanía hacia la Policía Nacional. Sin una información oportuna y veraz sobre hechos delictivos o sobre conductas sospechosas, todo esfuerzo será inútil. De ahí la importancia del compromiso permanente y la colaboración recíproca que debe existir entre los ciudadanos y las autoridades de Policía en el propósito de erradicar el flagelo de la criminalidad en todas sus formas.

La impunidad se ha convertido en el principal catalizador de la criminalidad. La Estrategia Nacional contra la Violencia está cimentada sobre la base de lograr una Justicia que opere pronta y eficazmente. Una de las grandes fallas de nuestro sistema judicial radica en la dificultad para recoger las pruebas que permitan juzgar y sancionar a los delincuentes. La presencia institucional de la Policía Nacional como cuerpo altamente calificado en el desarrollo de las investigaciones, por medio del servicio de Policía Judicial, le permitirá compartir con los jueces la responsabilidad del éxito de administración de Justicia.

El decreto 2790 o Estatuto para la Defensa de la Justicia, integró la Policía Judicial de Orden Público como un cuerpo especializado en investigación que tiene competencia en la etapa de indagación preliminar en los

casos de terrorismo y narcotráfico, bajo la coordinación de la dirección nacional de instrucción criminal. Con ello se introducen las bases del sistema acusatorio, que tengo la certeza, será definitivo para solucionar el problema de la impunidad.

En los últimos meses el país ha tenido que soportar una pertinaz arremetida contra la infraestructura energética y de comunicaciones por parte del terrorismo. Para contrarrestar la antipatriótica acción de quienes pretenden arruinar la economía y diezmar recursos vitales como el petróleo, el Gobierno Nacional dispuso unas contribuciones especiales mediante el Decreto 416 del 11 de febrero. Este gran esfuerzo fiscal que está realizando el sector productivo permitirá financiar los requerimientos de las Fuerzas Armadas y de los organismos de seguridad del Estado, absolutamente indispensables para la recuperación de la normalidad.

Estos recursos permitirán crear una segunda brigada móvil especializada en contraguerrilla, fortalecer y modernizar los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, y en general brindar una mejor y más completa dotación a los agentes y soldados.

Adicionalmente, la Policía Nacional prestará en adelante un nuevo servicio especializado de protección del sistema energético y de comunicaciones, para lo cual se incorporan 5.784 agentes que cubrirán las instalaciones fijas más vulnerables de la infraestructura petrolera, minera, vial y eléctrica.

Como puede verse, es grande el compromiso que la Policía, y el conjunto de las Fuerzas Armadas, han adquirido con la sociedad colombiana. De los resultados de estas medidas depende en buena parte que los violentos comprenda que, además de tratarse de un camino arcaico y desueto en lo político, el de las armas es un camino a lo largo del cual solo pueden encontrar fracasos en lo militar.

Antes de terminar, quiero reiterar ante ustedes, el agrado que me produce estar aquí, precisamente cuando la Escuela de Cadetes de Policía General Santander celebra su aniversario número 51. El papel cumplido por este centro de formación en este medio siglo ha sido vital para mejorar la calidad de los servicios que presta la Policía Nacional. Sé bien que vendrán días aún mejores, y que, con solidaridad y la confianza de todos los colombianos, la Policía podrá seguir adelante con sus tareas, de cuyo éxito depende que tengamos un futuro de paz y progreso para todos.

Muchas gracias.

César Gaviria Trujillo