

LA HISTORIA DE LA EXCEPCIONALIDAD EN COLOMBIA: UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y DOCTRINARIA*

HISTORY OF EXCEPTONALITY IN COLOMBIA: A HISTORICAL AND
DOCTRINAL APPROACH

*Juan Camilo Restrepo Vélez***

Recibido: septiembre 1 de 2011
Aprobado: noviembre 4 de 2011

RESUMEN

El presente artículo analizará la historia de la excepcionalidad en Colombia, ofreciendo así una aproximación histórica y doctrinaria en la cual se pretende hacer un estudio de la historia política colombiana tratando de justificar el uso constante de la excepcionalidad en Colombia como medida necesaria para lograr la centralización del poder a partir de los constantes acontecimientos de desinstitucionalización del país y de deslegitimación del poder político colombiano.

PALABRAS CLAVES

Estado de Sitio, gobernabilidad, legitimidad, Constitución.

* Artículo producto de la investigación titulada “LAS ESTRATEGIAS DE LA VIOLENCIA: UNA MIRADA AL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA” desarrollada entre agosto de 2010 y agosto de 2011 con el grupo GIFICUR de la Corporación Universitaria Remington en la línea de estudios socio políticos. El autor fungió como co-investigador.

** Politólogo Universidad Pontificia Bolivariana. Magister en Estudios Políticos de la Universidad Pontificia Bolivariana, Docente Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Corporación Universitaria Remington. camilo.restrepo@remington.edu.co

ABSTRACT

This article analyzes the history of constitutional exceptionality in Colombia, providing a historical and doctrinal approach that aims to make a study of Colombian political history. The historical study seeks to justify the continued use of the constitutional exceptionality in Colombia as a measure necessary to achieve the centralization of power, which has been injured because of the ongoing events of deinstitutionalization and delegitimation of political power in Colombia.

KEYWORDS

Exceptionalism, governance, legitimacy, constitution.

INTRODUCCIÓN

“Cuando la acumulación y concentración de los medios coercitivos crecen juntos, producen Estados; producen organizaciones diferenciadas que controlan los principales medios de coerción concentrados dentro de territorios bien definidos y ejercen prioridad en algunos aspectos sobre todas las restantes organizaciones que operan dentro de dichos territorios”

(Tilly, 2000, pág. 45)

El Estado de Emergencia es una forma de sobreponer la seguridad de la sociedad sobre las libertades y los derechos de los ciudadanos mediante la suspensión del Estado de Derecho y la aplicación única de normas excepcionales. Pese a esta dualidad entre Estado de Derecho y Estado de Emergencia, la teoría del Estado ha determinado que las garantías, derechos y libertades deben prevalecer sobre la seguridad, es decir, el Estado de Derecho prevalecerá sobre el Estado de Emergencia, aunque en determinadas ocasiones requiera de él. Con respecto a esta preponderancia del Estado de Derecho por encima del Estado de Emergencia, Manuel Iturralde afirma que:

Hoy en día las Constituciones occidentales modernas y los pactos internacionales sobre derechos humanos en vez de ignorar o negar el Estado de Emergencia, lo delimitan, le dan un estatus jurídico y lo subordinan al Estado de Derecho. Tales sistemas normativos establecen las circunstancias y condiciones bajo las cuales el Estado de Derecho puede autoexcluirse y dar paso a su opuesto, el Estado de Emergencia. (Iturralde Sánchez, 2005, pág. 88)

A partir de la Constitución de 1991, cuando se consagró el control de constitucionalidad para los Estados de Excepción -antes denominados en la Constitución de 1886 como Estados de Sitio-, la Corte Constitucional asumió un papel protagónico en el caso colombiano pues se le asigna la responsabilidad de mantener la vigencia y permanencia del Estado de Derecho por encima de la irregularidad del Estado de Excepción, lo cual la involucra directamente con la dinámica de la política y el poder.

La historia del siglo XX en Colombia estuvo marcada por el reiterado uso de los Estados de Sitio contemplados en la antigua Consti-

tución (1886), ello debido a dos factores fundamentalmente, como primera medida, la Constitución de 1886 era muy laxa en esta materia, las limitaciones a los Estados de Sitio eran casi nulas, de tal suerte que el ejecutivo podía disponer a su conveniencia de esta peligrosa herramienta. En segundo lugar, las condiciones políticas se daban para que el poder ejecutivo abusara del Estado de Emergencia, pues ante un poder legislativo y judicial que no ejercían control político, debilitados por la corrupción y favorecidos por la burocracia, no existía obstáculo alguno para emprender las acciones propias del Estado de Sitio. Por su parte, la revisión de la Corte Suprema de Justicia se reducía a la formalidad, al procedimiento, pues consideraba que al tratarse de eventos de naturaleza política se perdía su competencia, ya que su control no tendría por qué inmiscuirse en asuntos que no fuesen jurídicos. (Iturralde Sánchez, 2005, pág. 91)

La tradición política colombiana ha estado marcada por la fuerte preponderancia del poder ejecutivo por encima del poder legislativo y del judicial, la cual ha hecho difícil en muchas ocasiones la implementación de un control político severo y efectivo por parte del cuerpo legislativo y ha favorecido una absoluta independencia e ilimitada autonomía del poder ejecutivo conferida además por la constante aquiescencia del poder judicial. Esta realidad es reflejada nuevamente por Iturralde, quien señala la razón que explicaba la indulgencia del poder Judicial con el uso del Estado de Sitio por parte del Ejecutivo:

Dicha indulgencia del poder judicial consistió principalmente en el reconocimiento de la discrecionalidad absoluta del ejecutivo en la declaración de los Estados de Excepción; ésta, según la jurisprudencia de la Corte Suprema, no podía someterse a control judicial alguno pues era un acto político puro. (Ibíd., pág. 117)

Tras la Constitución de 1991 se buscó romper la tradición del Estado de Sitio permitido por la Constitución de 1886 en el que imperaba la limitación continua de los derechos fundamentales, la concentración absoluta del poder en cabeza del Ejecutivo y la debilidad del poder Judicial. Con la creación de la Carta de 1991, se pretendía ofrecer un espacio revitalizador para la democracia colombiana golpeada por la violencia, el narcotráfico y el terrorismo. Fue así cómo, de manera imperceptible, la Constitución de 1991 pretendió establecer una preponderancia de los derechos y las libertades constitucio-

nales por encima del orden y la seguridad, valores que habían caracterizado la política colombiana en los gobiernos que se enmarcaron bajo la Constitución de 1886.

Colombia ha sido internacionalmente reconocida como una de las democracias más estables en el mundo, pues pese a las dificultades en materia de orden público y violencia generalizada, nunca ha estado regida por dictaduras totalitarias a diferencia de la mayoría de Estados en Latinoamérica. Sin embargo, pese a esta percepción internacional, algunos autores afirman que Colombia no es efectivamente el faro de la democracia y la institucionalidad ya que ha estado sumida bajo las leyes de la excepcionalidad durante más de 36 años pues, de manera reiterada, se ha pretendido sobreponer la seguridad y la institucionalidad del Estado aun a costa de los derechos y las libertades constitucionales.

El sistema político colombiano tradicionalmente ha sido señalado por la doctrina constitucional y la política nacional como un régimen político estable y uno de los más antiguos de la región (junto con Estados Unidos, Canadá y Costa Rica), pero en la práctica, el uso constante de medidas de excepción por parte del ejecutivo (caracterizadas por su corte represivo) se ha combinado con la normalidad propia del Estado de Derecho y con la plenitud de derechos y libertades que le es propia. Ello ha situado a Colombia en la frontera entre un Estado de Derecho y un Estado de Emergencia. (Ibíd., pág. 83-84)

Este escrito pretenderá entonces ofrecer un análisis histórico de los diferentes periodos en los cuales el país ha estado sumido bajo las leyes de la excepcionalidad, para tratar finalmente de determinar hasta qué punto el orden y la seguridad, valores que trata de restablecer el Estado de Emergencia, deben prevalecer sobre los derechos y la libertad propios del Estado de Derecho y la normalidad.

En el proceso de investigación que tuvo como resultado la publicación de este texto, se evidenció la necesidad de iniciar el análisis desde ciertos acontecimientos históricos que marcarían plenamente la realidad que vivió la política colombiana en sus periodos de excepcionalidad. Así las cosas, fue necesario iniciar el rastreo a partir del periodo conocido como la República Federal ya que, debido a la independencia administrativa que se le atribuyó a los Estados soberanos en la Constitución de 1863, el Estado colombiano empezó a percibir

una deslegitimación y una división social que, como resultado, lo llevó a adoptar medidas represivas en la Constitución del 1886 como mecanismo encaminado a garantizar la unidad nacional y la centralización del poder. Posteriormente, se estudiará la figura del Estado de Sitio en la Constitución de 1886, sus implicaciones jurídicas y políticas y las dinámicas de suspensión de los derechos y las libertades constitucionales en pro de la consolidación del Estado y la autoridad.

Seguidamente se estudiarán los periodos históricos que antecedieron al uso sistemático de la excepcionalidad, con la finalidad de demostrar que ante una conflictividad y una división social latente, el recurso de la suspensión del Estado de Derecho en remplazo del estado de excepcionalidad, resulta ser el mecanismo más idóneo para lograr la concentración de los medios de coerción y de autoridad en cabeza del Estado.

Posteriormente se abarcarán los diferentes periodos históricos en los cuales Colombia ha estado sumida en la irregularidad del Estado de Sitio o de Excepción¹, tratando de determinar en cada uno de los periodos la prioridad que implica la limitación de las libertades propias del Estado de Derecho para restablecer los valores de seguridad y orden en una sociedad dividida y convulsionada por la violencia.

Para finalizar el análisis, se explicarán las dos posturas que marcan la discusión de la excepcionalidad desde el punto de vista de la Ciencia Política y la Teoría de Estado, tratando de argumentar la necesidad que tienen los Estados de recuperar el dominio de la seguridad y la autoridad como mecanismo adecuado para lograr la protección de los derechos y las garantías de los ciudadanos.

1 Esta figura constitucional ha tenido diversas denominaciones en Colombia. Durante la vigencia de la Constitución de 1886 se diferenciaba entre Estado de Sitio -destinado a remediar una situación de perturbación del orden público-, y Estado de Emergencia Económica -destinado a remediar una crisis económica de gran envergadura. La Constitución de 1991 consagró el nombre genérico de estados de excepción para incluir entre ellos el Estado de Conmoción Interna -crisis de orden público-, el estado de emergencia económica -crisis económica- y el estado de guerra exterior. (García Villegas, 2001, pág. 317)

1. EL ESTADO FEDERALISTA

Antes de empezar a analizar la figura del Estado de Sitio en la Constitución de 1886, vale la pena hacer una breve referencia histórica del periodo constitucional federalista comprendido desde 1858 hasta 1886.

La idea de recurrir a este periodo de la historia colombiana surge a partir de la necesidad de encontrar una explicación racional a la constante implementación de la excepcionalidad bajo la Constitución del 1886, pues el periodo federalista se caracterizó por la creación de esquemas de libertad y descentralización que impidieron en Colombia la construcción de una idea de nación y una centralización del poder, dejando así de lado conceptos esenciales como la autoridad y el orden.

Las Constituciones Federalistas fueron creadas bajo una finalidad concreta, ingresar al Estado colombiano en la modernidad, implantar la ideología liberal y librecambista y hacerlo laico, esto es, desligar el poder político del poder religioso. El Federalismo se logra imponer como una iniciativa política en la década de 1850, postulando reformas relacionadas con la descentralización de ingresos y la reducción en el número de efectivos pertenecientes al Ejército Nacional.

En principio, gracias al rastreo bibliográfico desarrollado, se evidenció que el apoyo de las provincias a la implementación del modelo federalista, contrario a lo que se pensaba, no respondía a ambiciones independistas o a una falta de identidad nacional sino a una firme intención por parte de los terratenientes locales de aumentar el poder político que detentaban en las regiones donde se ubicaban. Bajo este orden de ideas, muchas fueron las provincias que a mediados de la década manifestaron su deseo de ingresar a un modelo federal pues ello implicaba que el poder en cabeza de los poderosos políticos y terratenientes provinciales se vería ostensiblemente incrementado.

En contraposición a ello, los conservadores de Bogotá, fieles opositores del modelo federalista planteado por los liberales, siempre manifestaron su negativa ante la opción federal pues sus representantes consideraban acertadamente que el sistema político colom-

biano era demasiado débil como para dividirlo y al mismo tiempo, garantizar la preservación del orden interno del país.

La independencia administrativa y fiscal de las provincias tendría serias implicaciones para la unidad nacional pues para la época, la Nueva Granada no era un Estado construido a partir de los ideales de cohesión nacional y construcción de la idea de nación, simplemente era un intento de agrupación política, conformada por provincias aisladas y distantes, con una sociedad y una clase política que durante toda la historia de consolidación del Estado colombiano se dividió en una constante lucha partidista. Ante este panorama, ¿resultaba adecuado plantear un esquema federal que otorgara autonomía a las provincias e indirectamente acrecentara la fragmentación del territorio?

Aunque los conservadores de la época apoyaron abiertamente la descentralización –como una herramienta para frenar los ánimos liberales mediante la independencia administrativa que sería dominada por conservadores en las provincias-, los máximos representantes del Federalismo fueron los liberales. De esta forma, Frank Safford y Marco Palacios afirman que “los liberales radicales identificaban los sistemas centralistas con la autoridad absoluta, respaldada por grandes ejércitos permanentes y una Iglesia estatal. El gobierno centralizado había inspirado opresión y guerras civiles inspiradas por el deseo de controlar los recursos del Estado nacional.” (2002, pág. 411)

Se creía que con la llegada del Federalismo, no solo se disminuiría la disputa por el poder central, también se lograrían unificar intereses dentro de las provincias para hacerlas más productivas y prósperas.

Con el desarrollo de la investigación sobre los antecedentes que dieron origen a la utilización constante de la excepcionalidad constitucional en el siglo XX, se evidenció que contrario a lo esperado, el Federalismo agudizó las divergencias partidistas, pues si bien las disputas ya no se libraban por el poder central, eran emprendidas para asegurar el predominio partidista en los diversos Estados federados. La fragmentación del Estado era casi inminente, de hecho. Se esperaba que con el poder fragmentado entre un gobierno nacional débil y Estados más o menos autónomos, el interés por acceder al poder y, por ende, los motivos para rebelarse o fraguar un golpe

de Estado disminuirían. Infortunadamente el sistema federal fragmentado no solo no atenuó el conflicto partidista sino que más bien lo generalizó. Los partidos minoritarios de los distintos Estados no aceptaron la perspectiva de no tener nunca acceso al poder y pronto organizaron revoluciones contra el partido dominante en la región. (Palacios & Safford, 2002, pág. 421)

Rápidamente, estas divisiones en los Estados y las provincias se tradujeron en desacuerdos constantes entre el gobierno central, liderado por el conservador Mariano Ospina y los distintos presidentes de los estados independientes, en especial, con el General Tomás Cipriano de Mosquera, quien finalmente liderara una nueva guerra civil que terminó con la creación de la Constitución de 1863, redactada en la provincia de Rionegro Antioquia, por los presidentes -todos liberales-, de los Estados.

La Constitución de Rionegro de 1863 marcó una línea ideológica de liberalismo radical muy evidente, pues planteaba un "...desafío doctrinario a sus adversarios, el Partido Conservador, la Iglesia Católica y los terratenientes." (Valencia Villa, 1997, pág. 138) Dentro de las modificaciones más trascendentales que trae consigo la Constitución de 1863, vale la pena analizar algunas transformaciones legales que influirán decididamente en el desarrollo político del país y que, en cierta medida, contribuirán a la fuerte tendencia del Estado colombiano por tratar de centralizar el poder por medio de la excepcionalidad.

1.1 EL FEDERALISMO

"Artículo 36. El Gobierno general de los Estados Unidos de Colombia será, por la naturaleza de sus principios constitutivos, republicano, federal, electivo, alternativo y responsable..."

Colombia fue una sociedad que desde sus inicios estuvo dividida por intereses ideológicos y tendencias de pensamiento que impidieron construir la unidad nacional. Con la creación del Federalismo en el país, dicha división se hizo cada vez más evidente, pues si bien en el pasado las rivalidades regionales eran controladas por la autoridad central, con la descentralización y la autonomía que se le atribuyó a los nuevos estados soberanos, resultaba imposible controlar

las divergencias regionales, las cuales finalmente desencadenarían sentimientos separatistas que desintegrarían el Estado colombiano y dificultaría la construcción de la idea de nación.

Dada la importancia de varios centros urbanos, el país se parecía más a Italia, donde ciudades Estado rivales controlaban sus alrededores y chocaban entre sí... No existiendo una institución central con monopolio de la coerción, las élites de cada uno de los Estados se veía obligada a resolver los problemas de propiedad y de distribución del poder dentro de los confines de su región sin mucha ayuda. (López-Alves, 2003, pág. 147)

Con respecto a la libertad de portar y comerciar con armas y municiones la norma señalaba:

Artículo 15. Es base esencial e invariable de la Unión entre los Estados, el reconocimiento y la garantía por parte del Gobierno general y de los Gobiernos de todos y cada uno de los Estados, de los derechos individuales que pertenecen a los habitantes y transeúntes en los Estados Unidos de Colombia, a saber:... 15. La libertad de tener armas y municiones, y de hacer el comercio de ellas en tiempo de paz.

Tradicionalmente, la teoría de Estado ha definido que uno de los elementos necesarios para la construcción del Estado moderno está relacionado con el monopolio de las armas en cabeza del Estado y la creación de ejércitos regulares al servicio del mismo. Con respecto al monopolio de las armas en cabeza del Estado, Charles Tilly afirma que:

Desde el siglo XVII, los gobernantes han logrado inclinar la balanza de modo decisivo tanto frente a los ciudadanos particulares como frente a los poderosos que rivalizan con ellos. Han logrado que el recurso de las armas sea delictivo, impopular y poco práctico para la mayoría de sus ciudadanos, han proscrito los ejércitos privados y han hecho que nos parezca normal que los agentes armados del Estado se enfrenten a la población civil desarmada (2000, pág. 112).

La configuración de los Estados occidentales se han caracterizado tradicionalmente por una lucha constante por el monopolio del poder en cabeza de los Estados, de hecho, esta figura política ha sido conocida por cierto sector de la doctrina como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí (con éxito)

el monopolio de la violencia física y legítima.” (Weber, 2007, pág. 88) A partir de esta definición, resultará evidente entonces que el fenómeno del Federalismo en Colombia y sus excesivos postulados liberales se llevaron a cabo en un momento histórico en el cual el poder del Estado colombiano no estaba suficientemente constituido, y de una u otra manera lo haría víctima de un proceso de desinstitucionalización y deslegitimación. Así las cosas, frente al monopolio de la violencia como estrategia para conseguir la centralización del poder del Estado, Armando Estada Villa afirma que este fenómeno:

Se caracteriza porque otorga al Estado la potestad de emplear la violencia para el cumplimiento de sus funciones básicas como para combatir a los individuos u organizaciones que puedan emplear o empleen la violencia en contra del Estado y de los derechos y bienes públicos y privados que él está obligado a tutelar. (Estrada Villa, 2011, pág. 103)

Con la Constitución de 1863 se permitió a los ciudadanos portar y comerciar con armas, lo cual además de contradecir los postulados clásicos de la teoría de Estado, también facilitó la creación de milicias provinciales que finalmente contribuirían a la división política e ideológica, impidiendo así la construcción de la idea de nación y la creación de la unidad nacional en torno a un proyecto político encaminado a la consolidación de un Estado soberano capaz de imponer la autoridad y de ejercer una efectiva dominación sobre los ciudadanos y el territorio.

Otro factor importante es el relacionado con la reducción de la pena de prisión a un máximo de diez años:

Artículo 15. Es base esencial e invariable de la Unión entre los Estados, el reconocimiento y la garantía por parte del Gobierno general y de los Gobiernos de todos y cada uno de los Estados, de los derechos individuales que pertenecen a los habitantes y transeúntes en los Estados Unidos de Colombia, a saber... 2. No ser condenados a pena corporal por más de diez años.

Según la teoría política, los Estados surgen a partir de una necesidad de establecer esquemas de autoridad para lograr una convivencia pacífica para los ciudadanos. Ante ello, uno de los mecanismos más acertados para lograr estructurar al Estado como eje de autoridad es precisamente la facultad que se le atribuye de imponer penas

severas a sus ciudadanos por el incumplimiento de la ley. La reducción de la pena de prisión a un máximo de diez años impidió que el Estado central se reconociera como un foco de autoridad efectivo, por lo que se facilitó la creación de grupos irregulares que desestabilizaron su institucionalidad.

Bajo este orden de ideas, tanto la libertad para portar armas como la disminución de la pena privativa de la libertad, serán situaciones que evidenciarán un espíritu liberal muy marcado del periodo federalista. Sin embargo, retomando el objeto de la investigación, desde el punto de vista del uso constante de la excepcionalidad en el siglo XX, resulta evidente que bajo la Constitución de 1863, todas las medidas jurídicas iban encaminadas directa o indirectamente a la disminución de la capacidad coercitiva en cabeza del Estado y consecuentemente la desaparición de la centralización del poder en manos de un cuerpo monopolizador del mismo.

Ante una situación de debilitamiento tal del Estado, nuevamente surge la inquietud con respecto a al uso desmesurado de la excepcionalidad: ¿resultó ser la excepcionalidad constitucional del siglo XX el procedimiento más expedito y adecuado para lograr la concentración y centralización del poder en cabeza del Estado colombiano y consecuentemente, la medida más idónea para lograr la prevalencia del orden?

1.2 EL ESTADO DE SITIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1886

El desarrollo de la investigación mostró que antes de iniciar con el análisis concreto de la consagración jurídica que establece la Constitución de 1886 frente al Estado de Sitio, vale la pena indagar en acontecimientos políticos que darán fin a la nefasta era federal y que promoverán nuevamente un esquema centralizador del poder político en el Estado. Es así como surgirá la Regeneración, una política de Estado planteada por Rafael Núñez que tendrá como finalidad concreta la recuperación del monopolio del poder y la fuerza en cabeza del Estado.

1.3 LA REGENERACIÓN

Aun desde la creación de la Constitución del 1863 se empezaron a presentar rivalidades políticas y disputas regionales entre los nueve

Estados independientes y soberanos de Estados Unidos de Colombia. Aunque el gobierno central estaba encabezado por liberales, los gobiernos locales evidenciaron asperezas políticas relacionadas con la distribución de la burocracia y la repartición de los recursos emanados desde el Estado central.

Con la elección de Rafael Núñez a su segundo mandato presidencial en el año de 1885, el Federalismo estaba ya desgastado. Problemas relacionados con la educación, la seguridad de los Estados y la independencia de los Estados frente al gobierno central comenzaron a dejar mella en el ideario político nacional. Además de todas las irregularidades logísticas que implicaba la implementación del Federalismo, la lucha partidista persistía y a esta división se había sumado la creciente fragmentación ideológica que se estaba empezando a experimentar aún en el seno de los partidos.

Finalmente, pese a que Núñez había sido reconocido como uno político identificado con el liberalismo, cuando llegó a la presidencia en 1885 estableció una alianza con independientes y conservadores, la cual tenía como función primordial promover un cambio hacia una nueva forma de organización estatal que pretendía rechazar definitivamente el Federalismo.

Ahora Núñez repudió el Federalismo: además de las fronteras exteriores creamos nueve fronteras internas con nueve códigos especiales, nueve costosas jerarquías burocráticas, nueve ejércitos, nueve agitaciones de todo género. Se habían consagrado las máximas libertades sin considerar siquiera los medios mínimos para protegerlas. (Palacios & Safford, 2002, pág. 458)

El periodo de la Regeneración inaugurará sus acciones gubernamentales con la proclamación de la Constitución de 1886, la cual de entrada pretende subsanar todos los errores que consagró la Constitución de 1863. En este punto de la investigación, se pretendió hacer un especial énfasis en todas aquellas falencias de la Constitución federalista, pues a partir de estas, el Estado comenzó una seria carrera hacia la deslegitimación, la desinstitucionalización y la desvinculación política de sus ciudadanos. Bajo este orden de ideas, la Constitución del 1886, en su intento por recobrar la capacidad coercitiva del Estado y recuperar la centralización del poder perdida a partir de la

Carta del 1863, modificó los paradigmas liberalistas con la finalidad de fortalecer la autoridad del Estado.

Los Estados Soberanos fueron convertidos en Departamentos, con gobernadores designados por el Presidente de la República... se consagró un régimen de facultades especiales que el Congreso podía conceder al Presidente, aparte de sus poderes extraordinarios consagrados en las normas del Estado de sitio. Se restableció la pena de muerte, se prohibió el comercio y porte de armas de fuego y una serie de leyes restringieron las libertades de prensa y reunión. (Ibíd., págs.. 458-459)

Estas modificaciones que trajo la Constitución de 1886, además de ser la herramienta más adecuada para que el Estado pudiese tomar las riendas del poder que durante mucho no había podido adquirir por cuenta de las disputas partidistas, fue el sustrato más propicio para recuperar el orden y la autoridad que debe caracterizar a cualquier organización estatal. Con la creación de la Carta de 1886 se pretendió subsanar los costos políticos que habían significado para el Estado los desaciertos de la Constitución de 1863. “Con la nueva Constitución también se esperaba implantar un Estado disciplinario y reforzar el principio de autoridad mediante la pena de muerte la prohibición de comercial y portar armas.” (Palacios, 1995, pág. 50)

A partir de todas las fuentes bibliográficas analizadas, antes de iniciar el análisis del Estado de Sitio, se consideró pertinente hablar de los principales acontecimientos políticos e históricos de la vida nacional del siglo XIX, ya que a partir de estas transformaciones, se evidenciará la necesidad imperante de un esquema rígido de autoridad en el país para alcanzar la centralización del poder, el cual solo será logrado a partir de la implementación de las normas de excepcionalidad constitucional.

2. LA CONSTITUCIÓN DE 1886 Y EL ESTADO DE SITIO

Con la creación de la nueva Carta constitucional y la implementación de la Regeneración se logró avanzar en el proceso de centralización del poder político en el Estado. “Bajo esta luz, La Regeneración no era más que la vuelta al orden” (Palacios, 1995, pág. 50) perdido tras la Constitución de 1863.

El proceso encaminado a recobrar el orden institución en el Estado con la Carta de 1886 estuvo marcado por “el establecimiento de un régimen de facultades especiales que el Congreso podía conceder al Ejecutivo, además de los poderes extraordinarios consagrados en el régimen del Estado de Sitio.” (Ibíd., pág. 49) La Constitución de 1886 consagra el Estado de Sitio en el Artículo 121 de la siguiente manera:

Artículo 121. En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella.

Mediante tal declaración quedará el Presidente investido de las facultades que le confieran las leyes, y, en su defecto, de las que le da el Derecho de gentes, para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo que, dentro de dichos límites, dicte el Presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los Ministros.

El Gobierno declarará restablecido el orden público luego que haya cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias. Serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias.

El Estado de Sitio es definido por Gustavo Gallón Giraldo como “la facultad que el gobierno tiene de declarar turbado el orden público, bien sea en la totalidad del territorio o en una parte de él, y de asumir ciertas prerrogativas con miras a su restablecimiento.” (Gallón, 1979, pág. 13)

Bajo la Constitución de 1886, y en concordancia con el Artículo 121 expuesto anteriormente, la declaración del Estado de Sitio requería que alguno de los dos eventos expuestos tuviera lugar, ya fuera la guerra exterior o la conmoción interior. La primera, evidentemente hacía referencia a un enfrentamiento armado con otro Estado; la segunda, por su parte, daba cierto margen de interpretación, pues aunque la mayoría de los juristas coincidían en la idea de conmoción interior entendida como una turbación grave del orden público casi relacionado con la guerra civil, en la realidad, la interpretación que predominaba era la que el gobierno de turno considerara convenient-

te. Dicha facultad interpretativa atribuida a los presidentes amparados bajo la carta del 86, se puede explicar a partir de la imperiosa necesidad de devolverle al Estado la autoridad centralizada que perdió bajo el Federalismo.

Esta manipulación de las condiciones necesarias para declarar el Estado de Sitio como consecuencia de conmoción interior es explicada por Gustavo Gallón de la siguiente manera:

No es menos cierto, sin embargo, que la interpretación que ha predominado en la práctica ha sido la que otorga al gobierno la libertad de apreciación sobre la gravedad de la situación, que le permite hacer un amplio uso de la institución, y que le hace posible considerar como “conmoción” cualquiera de los hechos... (1979, pág. 13)

Además de la absoluta discrecionalidad que se le otorgaba al ejecutivo para declarar el Estado de Sitio argumentado la situación de conmoción interior –independientemente de la gravedad de los sucesos que llevaban a dicha declaración- el papel del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia para conocer de esta materia era nulo, pues aunque el Congreso era el órgano calificado para ejercer el control político correspondiente para este tipo de sucesos, nunca emprendió acciones para controlar el uso ilimitado de esta práctica recurrente del ejecutivo.

La Constitución de 1886 estratégicamente le permitía al Presidente disponer de atribuciones ordinarias y algunas facultades adicionales, las cuales eran mencionadas vagamente por la Carta Constitucional precisamente “...para no entorpecer demasiado al presidente y a sus ministros en la escogencia de las medidas que ellos [juzgaban] más adecuadas para hacer frente a la situación.” (Ibíd., pág. 13)

Dentro de los poderes ejecutivos bajo el Estado de Sitio según el artículo 121 de la Constitución de 1886 se podían identificar tres: i) las facultades legales, ii) las facultades constitucionales y iii) las facultades prescritas por el derecho de gentes. Estas facultades relacionadas con el derecho de gentes están concebidas en el marco de una guerra exterior, por lo tanto, para efectos de la investigación no se tendrán en cuenta para el análisis.

2.1 FACULTADES LEGALES

Cuando se habla de las facultades legales en el marco del Estado de Sitio en la Constitución de 1886, se “...hace alusión a las atribuciones que debe conferir el parlamento a aquel [el ejecutivo] por medio de una ley. Dicha ley podrá ser tanto de contenido particular como de amplitud general.” (Gallón, 1979, pág. 14). Esto tenía la finalidad de delegar al Ejecutivo funciones extraordinarias, ya fuera por medio de una ley dedicada a situaciones concretas de perturbación del orden público, o una ley marco que determinara los poderes adicionales de los que disponía el Ejecutivo cuantas veces declarara turbado el orden público.

2.2 FACULTADES CONSTITUCIONALES

Las facultades constitucionales atribuidas al Ejecutivo en el Estado de Sitio fueron interpretadas por la doctrina como potestades negativas, pues fueron consagradas para su observancia en tiempo de paz. Es así como Gustavo Gallón determina que las facultades constitucionales son interpretadas de una manera negativa:

En efecto, la Constitución señala que ciertas materias de las que ella trata tienen vigencia en “tiempos de paz”. Ello ha permitido a diversos autores interpretar por vía de negación la posibilidad para el gobierno de desconocer las garantías cobijadas por aquellas materias cuando el país se encuentre en “tiempo de guerra”, es decir, bajo Estado de Sitio. (1979, pág.15)

Para analizar el Estado de Sitio en la Constitución del 86 y finalmente determinar la preponderancia absoluta que adquirió el poder Ejecutivo para limitar las garantías constitucionales bajo la herramienta de la excepcionalidad en los acontecimientos históricos que marcaron el siglo XX, vale la pena ahondar un poco en este concepto de Facultades Constitucionales. Para ello se analizarán los artículos de la Constitución del 86 en los cuales se menciona la expresión “tiempos de paz”, de esta manera, dada la interpretación negativa de las Facultades Constitucionales, de lograrán demostrar las potestades absolutas que se le atribuyeron al ejecutivo.

En el artículo 28 de la de la Constitución del 86 se hace alusión al principio de legalidad, afirmando que las penas deben ser aplicadas

a partir de la expedición de las disposiciones legales que condenan determinadas conductas, por lo tanto, nadie podrá ser procesado por conductas que hayan sido llevadas a cabo en periodos anteriores a la creación de la disposición legal. Adicionalmente, afirma el mismo artículo, que aun en tiempos de paz, el Estado estará en plenas facultades para aprehender a personas de las que se tengan indicios de que puedan atentar contra la paz pública. La Constitución de 1886 lo expresa en los siguientes términos:

Artículo 28: Esta disposición no impide que aun en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidas y retenidas, de orden del Gobierno y previo dictamen de los Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública.

Nuevamente el artículo 42 menciona tácitamente las restricciones propias del Estado de Sitio, al afirmar indirectamente que en tiempos de excepción la prensa podrá ser restringida o eliminada de acuerdo con las disposiciones emitidas por el ejecutivo: “Artículo 42: ...La prensa es libre en tiempo de paz; pero responsable, con arreglo a las leyes, cuando atente a la honra de las personas, al orden social o a la tranquilidad pública...”

De igual manera, en el artículo 43 que plantea el derecho a la intimidad con respecto a telégrafos, correos y demás correspondencia, nuevamente afirmando que en tiempos de paz, no podrán ser restringidos o limitados:

Artículo 43: La correspondencia confiada a los telégrafos y correos es inviolable. Las cartas y papeles privados no podrán ser interceptados ni registrados, sino por la autoridad, mediante orden de funcionario competente, en los casos y con las formalidades que establezca la ley, y con el único objeto de buscar pruebas judiciales. Podrá gravarse, pero nunca prohibirse en tiempo de paz, la circulación de impresos por los correos.

Finalmente, en el artículo 61 se prohíbe, en tiempos de paz, el ejercicio simultáneo de todas las autoridades públicas: “Artículo 61: Ninguna persona o Corporación podrá ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, la autoridad política o civil y la judicial o la militar.”

La Constitución de 1886 refleja una plena intención de atribuir unas facultades casi ilimitadas al ejecutivo. Con la herramienta del

Estado de Sitio, el poder que le asignó el Estado colombiano al presidente de la república fue casi absoluto, lo cual podría parecer, a primera vista, una situación de legitimación del autoritarismo. Sin embargo, vale la pena analizar los acontecimientos históricos que dieron origen a esta Constitución para así determinar hasta qué punto dichas facultades respondían a la necesidad de legitimar el autoritarismo o de crear una unidad nacional que en la anterior Constitución de 1863, se había perdido por completo.

1.3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA EXCEPCIONALIDAD

Colombia ha sido un Estado marcado por la violencia y la falta de unidad nacional pues las divergencias ideológicas y sociales han existido desde los mismos inicios de la consolidación del Estado colombiano. Esta división se puede identificar a partir de tres periodos históricos fundamentales: i) en el siglo XIX, la división ideológica discutía la independencia como proyecto, pues no existía consenso en cuanto al proceso de liberación definitiva, o una autonomía administrativa frente al yugo español; ii) una vez lograda la independencia, la rivalidad entre moderados y exaltados girará en torno a la separación de la Iglesia del Estado, siendo los primeros defensores de un proceso lento y paulatino y los segundo defensores de una separación radical y definitiva y iii) ya en el proceso de construcción del Estado colombiano, las divisiones se trasladarían a la discusión del Federalismo y del Centralismo, donde los unos argumentaban la independencia relativa de las provincias y los Estados y los otros defendían la centralidad absoluta del poder como mecanismo para lograr una unidad nacional.

Es a partir de la lucha entre federalistas y centralistas que se empiezan a definir claramente las divisiones partidistas dentro del Estado colombiano, las cuales finalmente desembocarán en la consolidación del Partido Liberal y el Partido Conservador.

Estas divisiones ideológicas van a ser alimentadas por varios sucesos en Colombia que darán cuenta de una tradición cultural arraigada y que finalmente desembocarán en los Estados de Sitio, principal objeto de investigación de este capítulo, de hecho, a partir de toda esta trayectoria política de divisiones y rivalidades ideológicas

se dará el sustrato social para el surgimiento de uno de los periodos históricos más sangrientos de la historia colombiana: La Violencia.

Antes de abarcar la cuestión de La Violencia, se considera pertinente ahondar en dos situaciones que la van a alimentar, pues constituirán una manifestación clara una dinámica cultural y social propia de la política colombiana: el papel de la Iglesia en la política colombiana del siglo XX, el surgimiento del sindicalismo.

2.4 EL PAPEL DE LA IGLESIA EN LA POLÍTICA COLOMBIANA

El papel del clero en Colombia se va a ver seriamente marcado por las directrices impuestas por el Vaticano desde la llegada al trono eclesiástico de Pío XII (1939–1958) y su marcado énfasis anticomunista y la política de reevangelización de América Latina.

El crecimiento acelerado del número de religiosos en Colombia se empezó a manifestar a partir de la presencia de misioneros en los sectores rurales y deprimidos del país, en los cuales, los párrocos y evangelizadores se convirtieron en los agentes encargados de suplir las ausencias del Estado.

Ante esta creciente presencia e influencia de los religiosos en el país, “la jerarquía [eclesiástica] no dudó en permitir que eventos públicos eminentemente religiosos, como los Congresos Eucarísticos, fueran utilizados para fines de proselitismo electoral.” (Palacios & Safford, 2002, pág. 528).

2.5 EL SINDICALISMO

El sindicalismo logra fortalecerse en Colombia gracias al periodo denominado La República Liberal, entre 1930 y 1946. En este periodo, además de fortalecerse la idea del sindicalismo, también se da paso a un modelo de mayor intervención del Estado colombiano en los fenómenos propios de la sociedad, tales como la economía, el comercio y la educación, de hecho, esta marcada tendencia intervencionista puede relacionarse con el surgimiento de la política del *New Deal* en Estados Unidos. En la República Liberal, la intervención del gobierno en la vida de los ciudadanos era evidente, a tal punto que

“...desde el poder, los presidentes se convirtieron en árbitros supremos de las finanzas públicas.” (Palacios & Safford, 2002, pág. 536)

El liberalismo fue uno de los motores indiscutibles del movimiento sindicalista, a tal punto que “...puede decirse que, en términos de identidades y alianzas políticas, los sindicatos fueron a los liberales lo que la Iglesia había sido a los conservadores...” (Ibíd., págs. 539 – 540) El liberalismo fomentó el derecho a sindicalizarse, las ocho horas diarias de trabajo y la fijación de responsabilidades legales de los patrones, lo cual generó una simpatía popular en favor de los liberales.

2.6 LA VIOLENCIA

La Violencia, una de las tantas guerras civiles colombianas, librada entre 1946 y 1964, será el periodo histórico a partir del que se iniciará el presente estudio, por medio del cual se analizará el Estado de Sitio como una herramienta utilizada por el poder ejecutivo en Colombia para restablecer la normalidad ante una situación de perturbación del orden público.

El periodo denominado La Violencia se inicia con las elecciones presidenciales de 1946 en las que se presentan dos candidatos del Partido Liberal: Gabriel Turbay y Jorge Eliecer Gaitán; y un candidato del Partido Conservador: Mariano Ospina Pérez. Finalmente tras la contienda, el candidato Mariano Ospina Pérez del Partido Conservador resulta vencedor lo que finalmente trae como resultado el final de la República Liberal que había gobernado al país en los últimos 16 años. A partir de este momento, “...una ola de violencia oficial, de corte fascista, impulsada desde todos los púlpitos por curas frenéticos que exacerbaban las pasiones, se abatió sobre el liberalismo con claro ánimo de exterminarlo a sangre y fuego...” (Santos, 2006 A, pág. 6)

Con una abrumadora mayoría del liberalismo en el órgano legislativo del Estado, Ospina Pérez convoca a sus contradictores liberales para conformar la “Unión Nacional”, encaminada a integrar al gobierno conservador a los liberales de la oposición. Esta iniciativa fue bien recibida por Gaitán, el entonces director único del Partido

Liberal, pues su gestión iría encaminada a recobrar el poder liberal para las elecciones de 1950.

Pese al sentimiento de unidad que rodeó la iniciativa de coalición de Ospina Pérez – que realmente pretendía disminuir los efectos de la abrumadora mayoría liberal del Congreso-, los conservadores recalcitrantes no estaban dispuestos a arriesgarse a una eventual hegemonía liberal en las elecciones de 1950. Es así como inicia la persecución sangrienta “...de que eran objeto los liberales por parte de los conservadores, apoyados por la fuerza pública, instruida desde Bogotá, y animada por párrocos, obispos y demás monseñores”. (Ibíd., pág. 6)

Ante los sangrientos reportes de matanzas a liberales que llegaban desde todos los lugares del país a Bogotá, Gaitán lanzó ataques en la plaza pública contra los conservadores, lo cual aumentó la agitación del pueblo. Finalmente, tras la negativa del gobierno de invitar a Gaitán a la Cumbre de Estados Americanos celebrada en Bogotá, el director del Partido Liberal obliga a todos los liberales del gabinete del presidente Ospina Pérez a abandonar sus puestos en el gobierno.

En las elecciones legislativas de 1947, la mayoría del partido liberal en el Congreso fue ratificada y aumentada con respecto a la presencia y participación conservadora, los liberales:

Se lanzaron a las urnas, y mantuvieron y aumentaron en el parlamento sus amplias mayorías hasta controlar el ochenta por ciento de los escaños en el Senado y en la Cámara. ¿Quién o qué podría evitar que Gaitán fuera elegido Presidente de la República en los comicios electorales de 1950? (Ibíd., pág. 7)

Finalmente, tras los constantes reclamos de Gaitán, las marchas populares en la Plaza de Bolívar y el incremento de los asesinatos a liberales, el 9 de abril de 1948 Gaitán es asesinado dando lugar a uno de los periodos más crueles de la historia colombiana. El asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, ocurrido el nueve de abril de 1948, produjo una de las asonadas más sangrientas en la historia latinoamericana, “centenares de edificios gubernamentales, religiosos y de residencias de particulares fueron arrasados por turbas enardecidas... los amotinados incendiaron los tranvías y automotores que hallaban a su paso.” (Palacios & Safford, 2002, págs. 633 - 634)

Con el fracaso de la Unión Nacional propuesta por Ospina Pérez y el lanzamiento de la campaña del conservador Laureano Gómez para la presidencia en las elecciones de 1950, los liberales optaron por la abstención en la contienda como mecanismo encaminado a deslegitimar al Partido Conservador y al nuevo presidente. “La abstención liberal en esas elecciones presidenciales de noviembre de 1949 marcó el punto de no retorno; dio razones a Ospina para cerrar el Congreso y declarar el Estado de Sitio”. (Ibíd., pág. 634)

La idea de que el presidente Ospina Pérez sería acusado por la Cámara sirvió de excusa para que la policía se tomara las instalaciones del Congreso de la República. Es así como por medio del Decreto 3513 de noviembre 9 de 1949, el presidente Ospina Pérez declara el Estado de Sitio, en el cual cierra el Congreso y demás órganos legislativos municipales y departamentales, establece la censura de prensa, prohíbe todas las reuniones o manifestaciones públicas y otorga plenos poderes a los gobernadores de los departamentos para que implementaran las medidas de excepción.

Mientras que en Bogotá se clausuraba el Congreso, en el resto del país las guerrillas liberales se rebelaban contra el orden impuesto por el conservatismo, lo cual alargaba el Estado de Sitio. Como temían los jefes liberales, las guerrillas servían al gobierno para justificar la prolongación indefinida del Estado de Sitio y el receso del Congreso, el más largo de la historia nacional: dos años, de noviembre de 1949 a diciembre de 1951 (Ibíd., pág. 639).

Después de algunos años de administración, el presidente Gómez, a causa de su enfermedad, designa como presidente encargado a Roberto Urdaneta Arbeláez. Finalmente, el 13 de junio de 1953, Laureano Gómez reasume la presidencia de la República y destituye al Comandante General de las Fuerzas Armadas, Gustavo Rojas Pinilla y al Ministro de Guerra Lucio Pabón Núñez. El mismo día, “Roberto Urdaneta abandonó el palacio hacia las dos y media con rumbo desconocido, después de firmar el decreto de destitución del Ministro de Guerra, también desapareció Laureano Gómez.” (Santos, 2006 B, pág. 6)

Previo a estos sucesos, en horas de la tarde y como consecuencia de retoma del poder de Laureano Gómez, los ministros asignados por Urdaneta habían presentado su renuncia ante el Presidente. El país había quedado sin gobierno desde la salida del presidente Gómez de

la Casa Presidencial de La Carrera. Ante dicha ausencia de poder, el General Rojas Pinilla, apoyado e incentivado por Pabón Núñez, Ospina Pérez, Alzate Avendaño y las fuerzas armadas, se comunica con "...Luis Mejía Gómez, sobrino de Laureano, y por su conducto le mandó a notificar al presidente que, en vista de que había abandonado el cargo, sin renunciar, se veía obligado a asumir la Presidencia de la República."^{2*} (Ibíd., pág. 6)

La toma del poder del General Rojas Pinilla ha sido explicada bajo dos justificaciones, una ofrecida por los laureanistas y otra ofrecida por los golpistas. Los primeros afirman que el golpe fue producto de la destitución de Rojas de la comandancia de las fuerzas armadas, la cual se dio, según los laureanistas, ante la evidencia de unas torturas a algunos militantes del liberalismo perpetradas por las fuerzas militares. De otro lado, los golpistas afirman que el golpe fue producto de la violenta oposición que hizo Laureano Gómez al régimen liberal. Al respecto, Enrique Santos Molano ilustra el ataque sistemático del que fue víctima el Partido Liberal:

El doctor Gómez creía que la violencia en Colombia se había iniciado en 1930, cuando las ideas liberales gobernaban el país; sin embargo no fueron los gobiernos liberales los que se propusieron hacer "invivable la República", como lo ofreció el jefe conservador Laureano Gómez cuando declaró oposición total al régimen liberal. Y vaya si cumplió con lo prometido. (Ibíd., págs. 9 - 12)

La violencia de tipo oficial comenzó en Colombia en 1946, como podemos comprobarlo por las denuncias reiteradas de Gaitán, y después del 9 de abril, con el exilio de los jefes liberales, el desplazamiento de masas inmensas de campesinos liberales, la clausura dictatorial del Congreso, el encarcelamiento abusivo y la tortura contra miembros del Partido Liberal... el asesinato continuo de liberales rasos... o el incendio de los diarios liberales y de las casas de los jefes del Partido Liberal; muchos de estos atropellos se cometieron durante la presidencia del doctor Ospina Pérez, pero el doctor Gómez

2 "El General Rojas Pinilla no quería encargarse del poder. Hizo repetidas instancias al presidente Urdaneta para que continuara en su puesto. Ante las constantes negativas del designado, y ante el mar de fondo que amenazaba ya con estallar en tormenta incontenible, Rojas Pinilla creyó que era su deber ponerse al timón, y la mayor parte de nuestros hombres ilustres, liberales y conservadores, creyeron también que esta era la única salvación de la República en aquellas horas angustiosas". (Santos, 2006 B, pág. 6)

era funcionario de esa administración y nunca protestó contra ellos, ni los corrigió con su gobierno ¿Ignoraba que estuvieran ocurriendo? (Santos, 2006 A, pág. 7).

2.7 EL FRENTE NACIONAL

Si bien la dictadura militar de Rojas Pinilla fue aceptada con beneplácito por la mayoría de los sectores conservadores del país y por la opinión pública, la progresiva desinstitucionalización del país y los crecientes acontecimientos violentos contra los liberales ocasionaron que "...un hombre de la trayectoria y de la respetabilidad de Alfonso López Pumarejo lanzara la propuesta, el 25 de marzo de 1954, de buscar una salida bipartidista al régimen militar existente que permitiera el retorno a la democracia". (Alarcón, 2006, pág. 4)

Es así como dos años después, el 2 de marzo de 1956, se concretó una reforma constitucional que estableciera un gabinete bipartidista con una participación igual en todas las estructuras del gobierno. El Frente Nacional surge a partir de la oposición al régimen de Rojas efectuada por los partidos Liberal y Conservador y finalmente logra legitimarse con el plebiscito de 1957. Con el Frente Nacional se pacta una alternancia en el poder entre los dos partidos tradicionales, logrando que durante 16 años se distribuyeran por mitades los tres poderes públicos en todos los niveles territoriales. Esta iniciativa surgirá como producto de un pacto entre Laureano Gómez y Alberto Lleras "los dos jefes, enemigos de otras épocas, firmaron la que se conoció como la Declaración de Benidorm, que dio comienzo a lo que se llamó en sus comienzos como el Frente Civil." (Ibíd., pág. 4)

Tras la renuncia del General Rojas Pinilla y el final del periodo de gobierno de la Junta Militar, las elecciones del 4 de mayo de 1958 proclamaron al liberal Alberto Lleras como nuevo presidente de la república, derrocando así a Jorge Leyva, quien no se presentó a las elecciones por el Partido Conservador pues estaba en contra de la alianza bipartidista.

3. LOS PERIODOS DE LA EXCEPCIONALIDAD

Luego de analizar los acontecimientos históricos y sociales que marcarán el uso desmedido de la excepcionalidad en Colombia, vale

la pena analizar los espacios históricos de la excepcionalidad o del Estado de Sitio en la Constitución de 1886. Estos periodos serán examinados a partir de 1958, año en el que se da la reforma constitucional que da paso al Frente Nacional, el cual restringió el acceso al poder en el país y lo limitó a una alternancia entre los dos principales partidos tradicionales colombianos, el Partido Liberal y el Partido Conservador.

Frente a la implementación del Frente Nacional en la política colombiana, existen dos interpretaciones ofrecidas por el profesor Alfonso Monsalve: una plantea que la repartición burocrática del poder en el país se asemeja más a un régimen autoritario, dictatorial y carente de legitimidad política, ya que:

Cerró los espacios de participación política impidiendo el desarrollo de una verdadera democracia plural, perpetuando una oligarquía política e incluso, permitiendo el asalto de las fuerzas armadas al poder disfrazado de gobierno civil y reformando las instituciones del Estado para reforzar el régimen presidencialista. (Monsalve Solórzano, 2004, pág. 48)

Por su parte, una segunda interpretación percibe el Frente Nacional como un acertado intento del Estado colombiano por incrementar los niveles de legitimidad del Estado.

Este estudio pretenderá abarcar tanto una linealidad cronológica como una relación de causalidad o de interpretación encaminada a armonizar los acontecimientos políticos y sociales que dieron origen a los periodos del Estado de Sitio, pues la idea principal de la investigación radica en determinar hasta qué punto el constante uso de la excepcionalidad responde a la necesidad de establecer parámetros de orden, legitimidad y gobernabilidad, o simplemente su recurrente implementación estuvo amañada a las necesidades políticas de los dirigentes de turno.

Para identificar los periodos históricos se tomará como guía la propuesta del profesor Gustavo Gallón Giraldo, quien clasificó en cinco periodos distintos las diferentes situaciones en las que se declaró el Estado de Sitio en el país, aquí haremos referencia a tres de ellos.

3.1 EL PRIMER PERIODO: DEL 7 DE AGOSTO DE 1958 AL 1 DE ENERO DE 1962

En este periodo inicial, el Estado de Sitio es declarado por Alberto Lleras Camargo, el primer presidente elegido democráticamente después de la caída de la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla.

Bajo la presidencia de Lleras Camargo se pone en marcha el acuerdo bipartidista que da origen a la alternancia del poder del Frente Nacional. “La mayor parte de este periodo es de Estado de Sitio “Parcial”, es decir con vigencia solamente en una fracción del territorio nacional: los cinco departamentos donde las manifestaciones de violencia son más agudas.” (Gallón, 1979, pág. 24)

En este lapso, las clases sociales desorganizadas tratan de estructurarse a partir de grupos políticos o sindicales, con actitudes cada vez más combativas. Este periodo de convulsión social de las clases medias es explicado por Palacios & Safford de la siguiente manera:

También se multiplicaron las huelgas de la clase media: pequeños empresarios y choferes de buses de transporte urbano; empleados de AVIANCA o bancarios, que se organizaron en un sindicato muy militante... Proliferaron las marchas de maestros desde sus provincias hasta Bogotá, en demanda del pago de sueldos atrasados. Anticiparon que el magisterio sería uno de los sectores más sindicalizados y huelguistas hasta el presente. (2002, pág. 599)

Pese a que en este periodo inicial la excepcionalidad fue declarada de una manera parcial, “el Estado de Sitio se extiende a la totalidad del país en dos ocasiones: a fines de 1958 y a fines de 1961. En ambas oportunidades el gobierno justifica la medida por el peligro de una revuelta militar.”(Gallón, 1979, pág. 24)

Ante la realidad violenta del país, marcada por la división partidista y la defensa de los idearios políticos de cada facción a partir de acciones bélicas, apenas lógico resulta que el gobierno central, en este periodo concreto de excepcionalidad, tome las riendas de la administración del Estado colombiano a partir del gobierno de la excepcionalidad. Sin lugar a dudas, el sindicalismo es un derecho inherente de los ciudadanos y de todas las asociaciones gremiales, sin embargo, dada la situación internacional que se desarrollaba en esta época, resultaba necesario minar todo tipo de intento de agrupación

sindical, pues podría desencadenar en acciones bélicas y asonadas populares que de una u otra forma debilitarían la institucionalidad de un Estado que estaba intentando centralizar su poder.

Para la época, el mundo estaba inmerso en una contienda ideológica entre comunismo y capitalismo, en la cual el Estado colombiano había manifestado su fiel intención de alinearse con la opción norteamericana. Bajo esta situación, era usual que la Unión Soviética se valiera de las asociaciones gremiales transformadas en sindicatos para infiltrar ideólogos del comunismo que posteriormente estarían encargados de boicotear el orden institucional del Estado pro occidental y así motivar revueltas sociales que tuvieran como resultado la implementación de un gobierno comunista antidemocrático.

Frente a esta realidad internacional, la opción más adecuada para evitar la tergiversación de las reclamaciones sociales convertidas en un comunismo autoritario, era mediante la restricción de los grupos sindicales y las asociaciones gremiales, pues solo a partir de esta limitación, se lograría frenar el avance del comunismo en el país.

3.2 EL SEGUNDO PERIODO

Este periodo de Estado de Sitio estuvo dividido en dos lapsos de tiempo: el primero se da bajo el gobierno del presidente Guillermo León Valencia y solamente se prolonga por siete días en el mes de mayo de 1963. "...este periodo se manifiesta por un corto pero intenso Estado de Sitio parcial que se establece sobre cuatro municipios de la zona petrolera del país para combatir un paro cívico." (Gallón, 1979, pág. 24) y reducir algunos grupos que continuaban con la tradición bélica de La Violencia.

Posteriormente, el 21 de mayo de 1965, dos años más tarde, se declara un Estado de Sitio generalizado que no será levantado hasta el 16 de diciembre de 1968. Este periodo de excepcionalidad comenzó bajo la presidencia de Guillermo León Valencia y se mantuvo aún con la elección de Alberto Lleras Camargo. Pretendió combatir los movimientos populares de las clases obreras y estudiantiles. Al respecto, el profesor Mauricio García Villegas ilustra la situación social y política que se vivía en la época del Estado de Sitio de 1965:

Por esta época, los movimientos obrero y estudiantil salen del letargo en que los había sumido La Violencia y adquieren fuerza cada vez mayor, en medio de un contexto nacional e internacional propicio a las reivindicaciones sociales y políticas. El 21 de mayo de 1965 el Estado de Sitio es declarado en todo el territorio nacional con el objeto de combatir, en Medellín, una manifestación de estudiantes que repudiaban la invasión de los Estados Unidos a Santo Domingo. (2001, pág. 319)

Esta época fue una de las de mayor quebrantamiento del orden constitucional colombiano, gracias a la absoluta discrecionalidad que se le otorgaba al Ejecutivo en el Estado de Sitio, pues bajo este régimen de irregularidad se crearon los Consejos Militares de Guerra, "...encargados de juzgar a los civiles por ciertos delitos relativos al orden público... La lista de delitos de conocimientos de los tribunales castrenses fue ampliándose a medida que pasaron los años y que la excepción constitucional fue ganando importancia." (Ibíd., pág. 319)

En el año de 1968, siendo aún Alberto Lleras Camargo presidente de la República, se promueve una iniciativa desde el ejecutivo encaminada a levantar el largo periodo de excepcionalidad, condicionando el regreso a la normalidad a la expedición de una ley en materia económica, la ley es expedida en el mismo año lo que finalmente retorna al Estado a la situación de normalidad constitucional.

Posteriormente, en octubre de 1969 es secuestrado en Cali el hijo de un diplomático suizo. "Este hecho sirvió para que cuatro días más tarde el gobierno declarara nuevamente el Estado de Sitio. El 22 de octubre es liberado el hijo del cónsul pero la excepción se prolongaría durante seis meses más." (Ibíd., pág. 319)

En el desarrollo de la investigación, resultó muy casual que la creación de los estados de sitio coincidiera con los años de gestación de las guerrillas en Colombia. Nuevamente, pese a los ingentes esfuerzos del Estado colombiano para evitar la penetración del autoritarismo soviético en la sociedad colombiana, finalmente la logística subversiva y de espionaje emprendida por la URSS coronó en Colombia con la reformulación ideológica de las antiguas guerrillas liberales ahora auspiciadas y plenamente identificadas con el comunismo retrogrado y despótico.

3.3 EL TERCER PERIODO

Este periodo comprende el último año de la presidencia de Lleras Restrepo, en 1969, y los primeros meses de la presidencia de Misael Pastrana Borrero en 1970. A partir de la reforma constitucional de 1968, “el Estado de Sitio no será utilizado sino para funciones puramente represivas.” (Gallón, 1979, pág. 24), pues el Estado de Emergencia Económica, creado en dicha modificación constitucional, empezará a fungir como figura de excepcionalidad ligada a las cuestiones netamente económicas.

El 19 de julio de 1970, bajo el gobierno del presidente recién electo Misael Pastrana Borrero, se declara nuevamente un Estado de Sitio generalizado, el cual, a diferencia de los anteriores, no responde a movilizaciones estudiantiles u obreras sino más bien a una crisis política que alcanza su mayor grado de gravedad con las elecciones presidenciales de abril de 1970. Al respecto, el profesor Mauricio García Villegas narra las razones que llevaron a esta gran crisis de legitimidad política que enfrentó el gobierno colombiano:

Las elecciones presidenciales de 1970 arrojan datos poco claros sobre el vencedor de la contienda. Los resultados se publican 15 días después de las elecciones y dan como vencedor, por un estrecho margen, al candidato oficial Misael Pastrana, luego de que inicialmente el candidato de la ANAPO —el General Rojas Pinilla— apareciera como virtual vencedor. Los opositores al gobierno, y partidarios de la ANAPO, vieron en esta demora una manipulación inaceptable: apenas se conoce la decisión oficial estallan las protestas populares. (2001, pág. 320)

Después de un periodo de Estado de Sitio de casi un mes —del 21 de abril al 15 de mayo—, es declarado nuevamente en febrero de 1971, “...el gobierno aduce amenazas de una huelga de estudiantes y profesores en la Universidad del Valle.” (Ibíd., pág. 321), y se extiende por casi tres años.

Posteriormente, con la llegada de Alfonso López Michelsen a la presidencia en 1974, se declara nuevamente el Estado de Sitio ante un declive en la actividad económica del país que para la época avizoraba nuevamente un periodo de recesión. Ante el cese de la productividad económica, las manifestaciones populares no se hi-

cieron esperar, de hecho, este periodo de excepcionalidad del orden constitucional del país se quiso tramitar bajo la nueva figura de la emergencia económica, pero las constantes perturbaciones sociales obligaron a modificar dicha iniciativa y transformarla hacia un Estado de Sitio, bajo el cual se pretendía “aniquilar toda expresión de descontento.”(Gallón, 1979, pág. 26) por parte de la sociedad de arraigada tradición huelguista.

Con las elecciones que dieron la victoria abrumadora a López Michelsen, se creía que el Frente Nacional podría adquirir una legitimidad política dentro de la sociedad colombiana, “sin embargo, la crisis económica durante los primeros años de su gobierno y su propio desprestigio personal dieron al traste con estos propósitos.”(García Villegas, 2001, pág. 320)

Con el Estado de Sitio declarado por López Michelsen, se restablecen los Consejos de Guerra y se le aumenta la competencia sobre ciertos delitos, pues se “autorizan los allanamientos a cualquier hora del día y se imponen sanciones especialmente fuertes contra actos subversivos llevados a cabo por funcionarios públicos.” (Ibíd., págs. 321-322) Bajo este nuevo periodo de excepcionalidad se crea un decreto en el cual se exonera de todo tipo de responsabilidad penal a los miembros de la fuerza pública que cometan acciones delictivas en pleno desarrollo de acciones militares encaminadas a reprimir los secuestros y extorsiones.

Cuando el presidente Julio César Turbay Ayala tomó posesión del cargo en 1978 no necesitó recurrir al Estado de Sitio, pues un mes antes de que este llegara al poder la herramienta de excepcionalidad había sido instaurada por su antecesor López Michelsen.

“El gobierno de Turbay es considerado como una dictadura constitucional, debido a la promulgación, un mes después de su posesión, del Decreto 1928 de 1978, más conocido como el Estatuto de Seguridad.” (Ibíd., pág. 322). Este Estatuto de Seguridad responderá a las tendencias políticas que rodeaban a América Latina en el periodo de la Guerra Fría, donde la mayoría de gobiernos militares de derecha habían impuesto medidas severas encaminadas a eliminar todo asomo ideológico relacionado con el comunismo.

En los tres periodos anteriormente relatados se evidencia el uso sistemático del Estado de Sitio en la historia política y jurídica colombiana. A partir de la década de los ochenta, los diferentes gobiernos colombianos también hicieron uso de esta figura de excepcionalidad pero como un remedio o una forma de contrarrestar el fenómeno del narcotráfico y del narcoterrorismo, el cual surge en la sociedad colombiana como una situación histórica que se aleja de la conflictividad social y la división política que caracterizaron los periodos narrados.

CONCLUSIONES

En el estudio de la Ciencia Política y de la teoría del gobierno siempre ha sido recurrente la discusión que polariza dos conceptos esenciales dentro de la estructura de los Estados: la seguridad y los derechos. Bajo este espectro, cada uno de estos conceptos, tanto la seguridad como la garantía de los derechos constitucionales propios de la evolución liberal van a estar relacionados con ideas esenciales que se entremezclan en los Estados contemporáneos.

El concepto de seguridad, por un lado, siempre va a estar acompañado de la autoridad, la cual permite a los Estados hacer uso de los recursos coercitivos propios del mismo, logrando así el monopolio y la centralización del poder, elementos esenciales dentro de la teoría política y la teoría del Estado. Por su parte, el reconocimiento de derechos, tal como se mencionó, es una herencia del liberalismo clásico, el cual reviste al ciudadano de libertades y garantías que le aseguran la plena vigencia de unos preceptos mínimos por parte del Estado.

El uso recurrente y sistemático del Estado de Sitio en la historia política colombiana del siglo XX se ubica en el centro de esta discusión, pues mientras que los defensores de la seguridad y la autoridad justifican su implementación como mecanismo destinado a lograr la centralización y el monopolio del poder en cabeza del Estado, aquellos que superponen los derechos y las garantías como elementos básicos del reconocimiento del Estado para con los ciudadanos, lo critican mostrándolo como un mecanismo ilegítimo y arbitrario cuya implementación deslegitima el poder estatal.

Con respecto a esta dualidad entre el Estado de Sitio y el Estado de Derecho, o mejor, entre la dicotomía ente seguridad y autoridad y derechos y libertades, Manuel Iturralde Sánchez afirma:

La linealidad histórica y progresiva que caracteriza al Estado de Derecho se rompe con el Estado de Emergencia que está preocupado por el ahora de la comunidad política, cuya subsistencia entiende amenazada y cuya salvación no da espera. El Estado de Emergencia sobrepone la seguridad de la comunidad política a la libertad y los derechos de sus ciudadanos. (Iturralde Sánchez, 2005, pág. 84)

Colombia ha sido, desde los inicios de su formación, un Estado dividido por las tendencias ideológicas de los principales partidos políticos, dicha división ha generado en la sociedad una conflictividad suprema, la cual ha polarizado los habitantes del territorio nacional en facciones políticas con el tiempo adquirieron carácter subversivo y belicoso. Con respecto a esto, Fernando López-Alves narra acertadamente la debilidad que el Estado colombiano adquirió a partir de estas luchas partidistas:

La rivalidad partidista seguía siendo el mecanismo predominante para la resolución de disputas y la determinación de diseños institucionales, pero sigue sin comprenderse cómo y porqué las asociaciones partidistas regionales evolucionaron hasta formar alianzas más grandes, y porqué otros partidos no proliferaron y se consolidaron... Dada la importancia de varios centros urbanos, el país se parecía más a Italia, donde ciudades estado rivales controlaban sus alrededores y chocaban entre sí...los liberales y los conservadores colombianos formaron coaliciones libres de líderes relativamente autónomos que reconocían las ventajas de un rótulo partidista colectivo. (López-Alves, 2003, págs. 146-147)

Ante esta dinámica social, marcada por la conflictividad y la división política, el Estado colombiano recurrió a la figura de la excepcionalidad como mecanismo encaminado a recuperar la gobernabilidad y la centralización del poder, vitales elementos para la consolidación de los Estados fuertes, capaces de hacer cumplir sus leyes y de infundir sentimientos de autoridad sobre sus ciudadanos.

Aquello que algunos autores denominan constitucionalismo perverso, no es más que la herramienta política a la que todo Estado debe recurrir para garantizar el monopolio del poder, la seguridad

y la autoridad, pues sin el dominio de estos conceptos esenciales en la configuración de los Estados contemporáneos, resultará imposible dar cabida a necesidades como los derechos, las garantías y las libertades constitucionales.

REFERENCIAS

- Alarcón, O. (2006). 1957 – 1974: el Frente Nacional. *Credencial Historia*(201), 3 - 12.
- Estrada Villa, A. (2011). *El Estado: ¿Existe Todavía?* Medellín: UNAULA.
- Gallón, G. (1979). *Quince años de Estado de Sitio en Colombia: 1958 – 1978*. Bogotá: América Latina.
- García Villegas, M. (2001). *El Caleidoscopio de las justicias en Colombia: constitucionalismo perverso, normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Iturralde Sánchez, M. (2005). *Hacia un nuevo Derecho Constitucional: Estado de Derecho vs Estado de Emergencia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- López-Alves, F. (2003). *La Formación del Estado y la democracia en América Latina 1830-1910*. Bogotá: Norma.
- Monsalve Solórzano, A. (2004). *Legitimidad y soberanía en Colombia: 1958-2003*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Palacios, M. & Safford, F. (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Norma.
- Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875 – 1994*. Bogotá: Norma.
- Santos, E. (2006 A). 9 de Abril de 1948: el día que mataron a Gaitán. *Credencial Historia*(195), 3-10.
- Santos, E. (2006 B). 13 de junio de 1953: las diez horas agitadas de un sábado tranquilo. *Credencial Historia*(197), 3-9.
- Tilly, C. (2000). *Coerción, capital y los Estados europeos: 990-1990*. Madrid: Alianza.
- Valencia Villa, H. (1997). *Cartas de Batalla*. Bogotá. Bogotá: Cerec.
- Weber, M. (2007). *La ciencia como profesión: la política como profesión*. Madrid: Austral.