

**GUSTAVO GALLON GIRALDO**

**Quince años de  
ESTADO DE SITIO  
en Colombia:  
1958 - 1978**



LIBRERIA Y EDITORIAL

**AMERICA LATINA**

Avenida Caracas N° 55-16  
Apartado Aéreo 53613  
Bogotá 2, Colombia

Bogotá, 1979

**Todos los derechos reservados.**

**Prohibida su reproducción**

**Impreso por:**

**EDITORIA GUADALUPE LTDA.**

**Teléfono: 2 69 02 11**

**Bogotá - Colombia**

## INDICE

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCION</b> . . . . .	9
I.— El Tema . . . . .	9
II.— El estado de sitio en el derecho colombiano . . . . .	12
1.— Las características esenciales del régimen de estado de sitio . . . . .	13
2.— Las variaciones particulares del régimen de estado de sitio entre 1958 y 1978 . . . . .	21
<b>CAPITULO I</b> . . . . .	
VISION GENERAL Y PERIODIZACION . . . . .	23
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>Los Años de Experimentación</b>	
<b>CAPITULO II</b> . . . . .	
EL PERIODO DE ALBERTO LLERAS CAMARGO . . . . .	29
1.— El primer gobierno del Frente Nacional . . . . .	29
2.— Las medidas de estado de sitio . . . . .	32
a.— El estado de sitio sobre las zonas de violencia . . . . .	32
b.— El regreso de Rojas Pinilla a Colombia y el estado de sitio total . . . . .	37
c.— Tercer sub-período: de nuevo el estado de sitio parcial . . . . .	38
d.— Cuarto sub-período: la agonía de las iniciativas de rehabilitación económica . . . . .	40
e.— Octubre - Diciembre de 1961: estado de sitio total . . . . .	42
3.— La edad de las ilusiones perdidas . . . . .	44
<b>CAPITULO III</b> . . . . .	
SEGUNDO PERIODO . . . . .	47
1.— La transición de Lleras a Valencia . . . . .	47
2.— El estado de sitio en la zona petrolera . . . . .	49
3.— El gran estado de sitio total . . . . .	51
a.— La presidencia de Valencia . . . . .	52
1.— La declaración del estado de sitio . . . . .	52
2.— Una innovación en los dispositivos de represión: los Consejos de Guerra . . . . .	53
3.— La emergencia económica y el "Plan Vallejo" . . . . .	56
4.— La reorganización de las Fuerzas Armadas . . . . .	60
5.— De enero a agosto de 1966 . . . . .	63
b.— La continuación del sub-período bajo Lleras Restrepo . . . . .	66
1.— El recrudecimiento de las condiciones de represión . . . . .	67
2.— De nuevo la crisis económica . . . . .	70
3.— El apogeo de las fórmulas de control y su funcionamiento autónomo . . . . .	71
4.— Reforma y consolidación del estado de sitio . . . . .	73

**SEGUNDA PARTE**  
**Los Años de Perfeccionamiento**

	Pág.
<b>CAPITULO IV</b>	
LA ETAPA FINAL DEL GOBIERNO DE LLERAS RESTREPO	77
1.— De la recuperación económica a la crisis política . . . . .	77
2.— La pareja estado de sitio parcial - estado de sitio total . . . . .	80
a.— El departamento del Valle: una curiosa escogencia . . . . .	80
b.— Las elecciones presidenciales de 1970 . . . . .	82
c.— La pausa necesaria: levantamiento y reimposición . . . . .	85
<b>CAPITULO V</b>	
EL PERIODO DE MISAEL PASTRANA . . . . .	89
1.— La definición de un nuevo pacto de dominación . . . . .	89
2.— Tres años de estado de sitio total y continuo . . . . .	94
a.— La instalación de los dispositivos generales de estado de sitio . . . . .	95
b.— La extensión de la represión explícita contra el movimiento obrero . . . . .	96
c.— El sector educativo en crisis: el movimiento estudiantil y las reivindicaciones de los maestros . . . . .	97
d.— El estado de sitio: una fuente inagotable de poderes gubernamentales . . . . .	101
3.— Fin del gobierno y fin del estado de sitio . . . . .	102
<b>CAPITULO VI</b>	
EL PERIODO DE ALFONSO LOPEZ MICHELSSEN . . . . .	105
1.— La herencia del Frente Nacional . . . . .	105
2.— La clarificación del mandato presidencial . . . . .	107
a.— Los primeros pasos: 14 días de estado de sitio parcial . . . . .	107
b.— La tentación irresistible: un año de estado de sitio total . . . . .	108
c.— La danza de los poderes de excepción . . . . .	111
3.— Hacia una nueva institucionalización del estado de sitio . . . . .	115
CONCLUSION . . . . .	121
<b>ANEXO NUMERO 1</b>	
LA DICTADURA CONSTITUCIONAL DE TURBAY AYALA	129
1.— La nueva "República Liberal" . . . . .	129
2.— ¿Y el poder para qué...? . . . . .	132
a.— El Estatuto de Seguridad . . . . .	133
b.— El derecho de retención . . . . .	140
c.— Algunas medidas sobre el transporte de narcóticos . . . . .	141
3.— La transfiguración del estado de sitio . . . . .	143
<b>ANEXO NUMERO 2</b>	
Cuadro analítico de los decretos de estado de sitio 1958 - 1978	151
BIBLIOGRAFIA . . . . .	193

*"Sabios doctores de la ley, probados alquimistas del derecho ahondaron en hermenéuticas y silogismos, en busca de la fórmula que permitiera al presidente de la República asistir a los funerales. Se vivieron días de sobresalto en las altas esferas de la política, el clero y las finanzas. En el vasto hemírculo del Congreso, enrarecido por un siglo de legislación abstracta, entre óleos de próceres nacionales y bustos de pensadores griegos, la evocación de la Mamá Grande alcanzó proporciones insospechables, mientras su cadáver se llenaba de burbujas en el duro septiembre de Macondo. (...).*

*"Horas interminables se llenaron de palabras, palabras, palabras que repercutían en el ámbito de la República, aprestigadas por los altavoces de la letra impresa. Hasta que alguien dotado de sentido de la realidad en aquella asamblea de jurisconsultos asépticos, interrumpió el blablablá histórico para recordar que el cadáver de la Mamá Grande esperaba la decisión a 40 grados a la sombra. Nadie se inmutó frente a aquella irrupción del sentido común en la atmósfera pura de la ley escrita. Se impartieron órdenes para que fuera embalsamado el cadáver, mientras se encontraban fórmulas, se conciliaban pareceres o se hacían enmiendas constitucionales que permitieran al presidente de la República asistir al entierro*

\* \* \*

"Así vivió semanas interminables y meses alargados por la expectativa y el calor, hasta que Pastor Pastrana se plantó con su redoblante en el centro de la plaza y leyó el bando de la decisión. Se declaraba turbado el orden público, tarrataplán, y el presidente de la República, tarrataplán, disponía de las facultades extraordinarias, tarrataplán, que le permitían asistir a los funerales de la Mamá Grande, tarrataplán, rataplán, plan, plan".

(GABRIEL GARCIA MARQUEZ, "Los funerales de la Mamá Grande").

## INTRODUCCION

### I.— EL TEMA

La historia reciente de Colombia es la historia del estado de sitio. Esta facultad del Presidente de la República de gozar de poderes suplementarios para defender la estabilidad del régimen político ha sido utilizada sin interrupción entre noviembre de 1949 y agosto de 1958; y desde entonces, ella ha servido de soporte a la actividad del Ejecutivo en una proporción de más de dos años sobre tres. Sin embargo, el estado de sitio está previsto en las instituciones políticas colombianas como un dispositivo de utilización excepcional. El mantenimiento de un estatuto jurídico de tipo democrático liberal y de los mecanismos que le son propios (sufragio universal, "separación de poderes", funcionamiento del Parlamento y de los partidos, etc.) permite así diferenciar esta forma de gobierno y las dictaduras militares que la rodean geográficamente. Pero el recurso habitual a este instrumento considerado de utilización extraordinaria marca igualmente una distinción importante de este régimen respecto de las otras formas de democracia capitalista. El estado de sitio es pues un rasgo a la vez esencial y distintivo del actual régimen político colombiano, rasgo que debe ser necesariamente tomado en consideración, y de manera determinante, en toda caracterización que se pretenda hacer de este régimen.

Ahora bien, el conocimiento que se tiene del verdadero funcionamiento del estado de sitio en Colombia y del lugar que él ocupa en el ejercicio del poder es bastante limitado. La mayor parte de los estudios en este campo han sido realizados por los juristas, quienes han permanecido siempre en un nivel de descripción formal de lo que se puede hacer y de lo que es prohibido, y que aún continúan considerando la aplicación del estado de sitio como la Constitución dice que ella es: excepcional. Los análisis socio-políticos, por su parte, se han esforzado por tener en cuenta la importancia del fenómeno, pero hasta el presente no han tenido por objeto profundizar este estudio de manera autónoma. En Colombia, por último, nadie ignora que los poderes extraordinarios del Presidente significan Consejos de Guerra y restricción de las libertades, pero la comprensión de este juego permanente de imposición y levantamiento del estado de sitio es todavía bastante vaga.

Este trabajo se propone estudiar la aplicación práctica que se ha hecho del estado de sitio en Colombia. Nuestro objetivo es llegar a precisar, a través de una observación de las circunstancias en las cuales se ha desarrollado la vida de esta institución, qué es exactamente el estado de sitio, en qué consiste y qué busca controlar de manera específica. Esta observación nos permitirá además avanzar algunas consideraciones sobre las modificaciones que la práctica del estado de sitio introduce en el régimen político. Pero el trabajo en su conjunto se limitará a una apreciación lo más objetiva posible de los hechos que constituyen el estado de sitio.

Nuestro estudio estará guiado por el análisis de las decisiones de orden general tomadas por el gobierno a través de las facultades extraordinarias. Dicho análisis no puede ser intentado sin tener en cuenta las condiciones políticas, económicas y sociales en las cuales estas decisiones se inscriben y a las cuales ellas responden. Por ello, nosotros pondremos en relación las medidas de estado de sitio y los principales datos históricos que conciernen a las siguientes variables: desarrollo de las fuerzas productivas, dominación política de los grupos que controlan el poder y luchas sociales. Este camino nos permitirá interpretar políticamente las manifestaciones exteriores del estado de sitio y encontrar su lógica interna.

Dos observaciones suplementarias precisan el marco de nuestra investigación. La primera se refiere al tipo de manifestaciones del estado de sitio que serán tenidas en cuenta por este trabajo. Consideraremos de manera privilegiada lo que hemos llamado las "medidas generales", es decir las decisiones que el Ejecutivo adopta a través de los decretos legislativos y que tienen normalmente el mismo nivel de jerarquía y de generalidad que la ley (1). Como ejemplo de estas medidas se puede mencionar la prohibición de la realización de manifestaciones públicas. La aplicación de estos dispositivos en concreto (en nuestro ejemplo, el número y clase de manifestaciones efectivamente prohibidas), sólo intervendrá en la exposición de los hechos de manera ilustrativa y subsidiaria, pero en ningún caso será objeto de un tratamiento exhaustivo. Además de la dificultad en la cual nos encontramos actualmente para cubrir en su totalidad las consecuencias últimas del ejercicio de las facultades de excepción, estimamos que el análisis de los decretos de estado de sitio asegura la realización de los objetivos del presente trabajo, en la medida en que tales decretos contienen la formulación de la política gubernamental a través de la cual el estado de sitio adquiere un cuerpo efectivo. De otra parte, el riesgo de pasar por alto las posibles distorsiones entre la promulgación y la aplicación de las

(1) Para mayores precisiones acerca de la naturaleza de los decretos legislativos, ver infra, p. 20.

decisiones de estado de sitio disminuye en la medida en que éstas se analizan dentro de su inscripción en el contexto político global al que hemos hecho alusión anteriormente, y en que se utilizan eventualmente datos ilustrativos sobre la realización concreta de tales decretos. No obstante, es pertinente reconocer la conveniencia de completar el estudio de esta institución con un balance de sus efectos más concretos (amplitud de las modificaciones al presupuesto nacional, número y naturaleza de las personas afectadas, etc.), tarea que felizmente ha comenzado a ser emprendida por algunos investigadores (2).

Precisemos en segundo lugar que nuestro análisis se desarrollará entre el 7 de agosto de 1958 y el 7 de agosto de 1978. Este corte implica por consiguiente dejar de lado los nueve años de estado de sitio que comenzaron en noviembre de 1949, en medio de los cuales interviene la dictadura militar de Rojas Pinilla (1953-1957). Durante la dictadura, el gobierno, suplantando al Parlamento, se expresó de manera corriente por medio de los decretos legislativos en la mayoría de los asuntos del Estado. En estas condiciones, el tipo de estudio que nos hemos propuesto nos mostraría tal vez la generalidad de la dictadura militar, pero sería inadecuado para instruirnos acerca de la particularidad del estado de sitio. Por el contrario, a partir del 7 de agosto de 1958 se restablecen en Colombia las instituciones democráticas liberales, lo que nos permite apreciar la especificidad del mecanismo objeto del presente ensayo en el marco de estas instituciones que consideran su uso como excepcional. El régimen instalado desde 1958, y que continúa evolucionando hasta hoy, es el que atrae nuestra atención, precisamente a causa de las diferencias que presenta tanto con los gobiernos militares como con las democracias capitalistas de las cuales se reclama. En cuanto a la fecha del 7 de agosto de 1978, ella se explica por la oportunidad que ofrece la expiración del último período presidencial para fijar un límite final a nuestro trabajo, teniendo en cuenta, además, la época en que éste ha sido elaborado. Sobra tal vez señalar que ello no implica considerar que a partir de tal fecha haya existido un mejoramiento de fondo en el régimen político colombiano o, más específicamente, en materia de estado de sitio; por el contrario, estos dos aspectos han continuado desarrollándose de acuerdo con las líneas de evolución trazadas en los años anteriores, líneas que se ha pretendido sistematizar a lo largo de las páginas que siguen (3).

(2) Cfr. *Libro negro de la represión*, Bogotá, publicado por el "Comité de solidaridad con los presos políticos colombianos", 1974.

(3) Habiendo concluido este estudio, decidimos complementarlo con un análisis de las medidas adoptadas por el gobierno de Turbay Ayala hasta el 31 de diciembre de 1978, que se presenta como anexo en esta edición (p. 129 y ss.).

El método de presentación de este estudio seguirá el orden histórico de los acontecimientos. Distinguiremos los diferentes períodos en los cuales se ha impuesto el estado de sitio y estudiaremos sus características a través del análisis de las medidas que hayan sido adoptadas y de los condicionamientos socio-políticos de cada uno de tales períodos. La exposición histórica está precedida de una breve síntesis sobre la reglamentación del estado de sitio en el derecho colombiano. Esta síntesis hace parte de la presente introducción y pretende sistematizar el estatuto jurídico de nuestro tema con el fin de delimitar de antemano los conocimientos elementales sobre el mismo.

Una última observación a propósito del sistema de presentación de este trabajo. Con el fin de facilitar la consulta de las medidas de estado de sitio promulgadas entre 1958 y 1978, hemos indicado al pie de página la identificación de los decretos legislativos que las contienen, a medida que tratamos de ellas. Este sistema aumentará excesivamente el número de citas —estamos en presencia de cerca de 300 decretos— pero tendrá sin duda la ventaja de fatigar menos al lector.

## II.— EL ESTADO DE SITIO EN EL DERECHO COLOMBIANO

La figura jurídica del estado de sitio tuvo su origen en Francia a partir de la Revolución de 1789. Las Constituciones promulgadas en Colombia desde la lucha de independencia contra España han consagrado en general, bajo una forma u otra, los rasgos principales de esta institución. Pero el régimen actual del estado de sitio fue adoptado por la Constitución de 1886 que, con las reformas parciales de que ha sido objeto en los años posteriores, es considerada como la Carta del Estado colombiano de hoy. En efecto, en cuanto se refiere a la facultad gubernamental que pretendemos estudiar, el texto de 1886 ha sido modificado en tres oportunidades: la primera en 1910, la segunda en 1960 y la última en 1968. Así, en el período de análisis que nos hemos fijado, ha habido tres tipos diferentes de dispositivos constitucionales relativos a las condiciones jurídicas de aplicación del estado de sitio. Vamos a explicar estos tres regímenes y a subrayar las diferencias entre ellos. Con este objeto, se expondrán primero las condiciones generales que han sido mantenidas a lo largo de todo el período (1958-1978), y se presentarán después las características particulares de cada reforma. Ello será posible gracias a que los lineamientos esenciales de la figura (el concepto de estado de sitio y los poderes que se deducen de él) han permanecido invariables: las modificaciones introducidas no han tratado sino sobre formalidades o aspectos accesorios, como se verá enseguida.

## **1.— Las características esenciales del régimen de estado de sitio**

El artículo 121 de la Constitución colombiana define las circunstancias en las cuales el gobierno puede declarar el estado de sitio y las atribuciones de las que puede hacer uso en este evento. Dicha norma precisa también la naturaleza jurídica de las medidas que se adopten y las exigencias a las cuales debe someterse el gobierno durante su vigencia.

### **a) La noción de estado de sitio**

El estado de sitio es 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.

Para que él pueda hacer esta declaración es necesario que al menos uno de los dos eventos siguientes tenga lugar: una "guerra exterior" o una "conmoción interior". Tales son las dos expresiones que la Constitución utiliza textualmente. En cuanto a la primera, no cabe duda que se trata de un enfrentamiento armado con un país extranjero. La segunda, por el contrario, deja un margen de interpretación bastante amplio. Efectivamente, se podría entender por "conmoción" tanto un levantamiento armado contra el poder central, como una huelga o el tráfico de la droga. Es cierto que la mayoría de los juristas y buena parte de los políticos que se han ocupado de este tema han afirmado, bajo fórmulas diferentes, la necesidad de que esta conmoción sea extremadamente grave, de una gravedad semejante a la que implicaría una guerra exterior, para que pueda ser invocada como justificativa de la aplicación del artículo 121 (4). E incluso algunos de ellos han sostenido que debe tratarse de una verdadera guerra civil, según la intención que habrían tenido los constituyentes de 1886 (5). 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 mencionados en este párrafo a manera de ejemplo pero que han tenido lugar en la realidad.

Esta interpretación ha sido respaldada por la jurisprudencia y por el Congreso. La Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado

---

(4) PEREZ ESCOBAR, Jacobo, *Derecho Constitucional Colombiano*, Bogotá, Edit. Horizontes, 1974; p. 452.

(5) CHARRY SAMPER, Héctor, *La reforma del artículo 121 de la Constitución*, Bogotá, Imprenta Nal., 1962, Tomo I; p. XXVIII.

explícitamente en este sentido (6). En cuanto al Parlamento, a quien corresponde el control político de la utilización del artículo 121, no se ha pronunciado nunca contra los motivos invocados por el Ejecutivo para la declaración del estado de sitio.

### b) Los poderes del Ejecutivo bajo estado de sitio

Además de las atribuciones ordinarias de que el gobierno dispone normalmente, la declaración de turbación del orden público le permite ejercer ciertas facultades adicionales. Estas facultades son mencionadas de manera bastante vaga en la Constitución, vaguedad que ha sido buscada a propósito para no entorpecer demasiado al Presidente y a sus ministros en la escogencia de las medidas que ellos juzguen más adecuadas para hacer frente a la situación (7). El artículo 121 clasifica de todas formas tales prerrogativas en tres grupos. Esta norma distingue así las facultades "legales", las "constitucionales" y las prescritas por el "derecho de gentes" para la guerra entre naciones (8). El contenido jurídico de estas atribuciones ha sido profundizado por la jurisprudencia y por los comentaristas constitucionales. Veamos de qué manera han desarrollado ellos estas lacónicas indicaciones.

#### 1. — Las facultades legales

Es evidente que cuando la Constitución habla de facultades legales del gobierno durante el estado de sitio, hace alusión a las atribuciones que debe conferirle el Parlamento a aquél por medio de una ley. Dicha ley podría ser tanto de contenido particular como de amplitud general. Es decir, ella podría delegar en el Ejecutivo funciones para ser utilizadas exclusivamente en una situación histórica y concreta de estado de sitio; o, por el contrario, podría tratarse de una "ley-marco" que, sin límites explícitos de tiempo, previera los poderes adicionales de que podría disponer el gobierno cuantas veces declarara turbado el orden público. Sea cual fuere el caso, hasta el presente ninguna ley ha sido estudiada ni mucho menos aprobada directamente por el Congreso colombiano en ese sentido. Por ello, algunos autores concluyen que las facultades **legales** que la Carta menciona tan sólo constituyen una posibilidad que aún no ha sido puesta en práctica (9).

(6) PEREZ ESCOBAR, Jacobo, *op. cit.*; p. 61.

(7) Al respecto, cfr. CHARRY SAMPER, *op. cit.*; p. XL.

(8) Antes de 1960 el art. 121 no mencionaba las facultades "constitucionales", pero ello no significa, evidentemente, que no existieran. Cfr. *infra*, p. 15.

(9) PEREZ ESCOBAR, Jacobo, *op. cit.*; p. 45. En sentido contrario, VIDAL PERDOMO, Jaime, *Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, Bogotá, Univ. Ext. de Col., 1970; p. 265.

Sin embargo, debe admitirse que, aunque no hayan tenido origen en el Parlamento, existen por lo menos dos disposiciones, a nuestro conocimiento, que son consideradas como leyes por el ordenamiento jurídico del país, y que otorgan facultades al gobierno durante el estado de sitio. Ambas disposiciones son, no obstante, creación del propio Ejecutivo.

La primera de ellas está contenida en un decreto expedido bajo la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla (art. 5º del decreto legislativo 3418 de 1954), que dispone que el gobierno puede, en estado de sitio, recuperar el dominio pleno de frecuencias o canales de radiodifusión cedidos a particulares para su explotación. Este decreto adquirió siete años más tarde categoría legal, mediante la ley 141 de 1961, que de un sólo golpe transformó en legislación permanente todos los decretos expedidos en virtud del artículo 121 entre el 9 de noviembre de 1949 y el 20 de julio de 1958.

La otra facultad legal de que goza el Ejecutivo en estado de sitio consiste en la posibilidad de modificar el Presupuesto Nacional mediante simple decisión del Consejo de Ministros. Esta atribución fue conferida también por medio de un decreto, ya no legislativo, sino "extraordinario", (Decreto-Ley 294 de 1973, art. 104), es decir, expedido por el gobierno con fundamento en facultades otorgadas expresamente por el Congreso para legislar sobre un tema preciso. Dicho tema era, en este caso, el "estatuto orgánico del Presupuesto Nacional". Quizás quepa dudar de la constitucionalidad de una norma que, so pretexto de regular el manejo del Fisco, amplía el campo de acción del gobierno durante el estado de sitio. Sin embargo, no es éste el lugar apropiado para ahondar en ese debate jurídico, ya que lo único que pretendemos con este esbozo es presentar el marco que configura el régimen del estado de sitio según el Derecho vigente. Y la norma que acabamos de comentar no ha sido declarada contraria a la Constitución.

## 2.— Las facultades constitucionales

Las facultades constitucionales, por el contrario, son mencionadas explícitamente en la Carta, aunque de manera negativa. En efecto, la Constitución señala que ciertas materias de las que ella trata tienen vigencia "en tiempo de paz". Ello ha permitido a diversos autores interpretar por vía de negación (o "a contrario senso") 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 (10). Las atribuciones así dedu-

(10) Las únicas disposiciones que mencionan de manera positiva el "tiempo de guerra" en este campo son los artículos 33 y 120 en su ordinal 80. (v. infra, pp. 16 y 17).

cidas, respecto de las cuales la jurisprudencia y la doctrina están unánimemente de acuerdo, son las siguientes:

— La posibilidad para el gobierno de aprehender y retener, por su simple orden y sin decisión judicial, a las personas contra las cuales existan graves indicios de que atentan contra la paz pública. El gobierno goza de esta prerrogativa incluso en los períodos llamados de "normalidad", o de "paz". La originalidad de la atribución, contenida en el artículo 28 de la Constitución, consiste en la aptitud del Ejecutivo para prolongar la retención de las personas aprehendidas, sin limitación de plazo, durante todo el tiempo que permanezca vigente un estado de sitio; mientras que, si no interviene la declaración de turbación del orden público, el gobierno está obligado, después de un determinado tiempo relativamente corto, a poner en libertad a las personas retenidas, o a transferirlas al juez a quien corresponda estudiar el cargo que se impute (11). Es importante subrayar que una lectura detenida del mencionado artículo 28 no permite deducir una diferencia de regulación del plazo de retención. En efecto, este artículo no hace distinción entre estado de sitio y "tiempo de paz" cuando limita la duración de esta detención extraordinaria que el gobierno puede ordenar. Así, un estudio serio y ortodoxo de esta norma no debería tampoco hacer distinción "donde la Constitución no la hace", como lo pregonan los juristas. Pero lo cierto es que los intérpretes oficiales del régimen (y es lo que nos interesa saber aquí) han entendido que, estando turbado el orden público, el gobierno puede retener a las personas sospechosas tanto tiempo como lo juzgue necesario. Y que es precisamente ésa la prerrogativa específica que el artículo 28 otorga al Ejecutivo durante el estado de sitio (12).

— Hay casos en que el sistema jurídico colombiano admite la viabilidad de una expropiación. Pero ésta debe ser ordenada por medio de una decisión judicial y generalmente el propietario debe ser previamente indemnizado. Sin embargo, en caso de guerra (sobreentendido: de estado de sitio) las autoridades no judiciales tienen la facultad de decretar una expropiación. Y en estas circunstancias, la indemnización puede no ser pagada previamente. Además, la propiedad inmueble puede ser ocupada temporalmente e incluso sus productos utilizados para las necesidades de la guerra (art. 33 Const. Nal.).

— Bajo estado de sitio, la circulación de impresos por el correo puede ser prohibida. En otras palabras, el tráfico postal de publica-

(11) La reforma de 1968 fijó este plazo en diez días.

(12) LLERAS RESTREPO, Carlos, en su mensaje de instalación del Congreso el 20 de julio de 1967, en VIDAL PERDOMO, Jaime, *op. cit.*; p. 266. En el mismo sentido, PEREZ ESCOBAR, *op. cit.*; p. 218.

ciones es susceptible de ser suprimido o restringido (art. 38 Const. Nal.).

— La libertad de prensa puede también ser suspendida por el gobierno en aplicación del artículo 121 (art. 42 Const. Nal.).

— En materia de impuestos, se reconoce al gobierno la facultad de decretar tributos para restaurar el orden público. En otras circunstancias, esta atribución corresponde exclusivamente a los organismos representativos nacionales o regionales: el Congreso, las Asambleas departamentales o los Concejos municipales (art. 43 Const.).

— Otra facultad muy importante y utilizada con frecuencia es la posibilidad de concentrar en una misma persona o en un mismo órgano la autoridad política y civil o la función judicial y militar (art. 61 Const.). Es en nombre de este principio como han sido nombrados oficiales militares como alcaldes en ciertas ciudades o, más importante aún, como se han constituido de manera permanente los "Consejos verbales de Guerra", competentes para juzgar, además de los miembros de las Fuerzas Armadas, a la población civil.

— El Presidente puede igualmente dirigir, cuando lo estime conveniente, "las operaciones de la guerra como jefe de los ejércitos de la República" (art. 120 ordinal 8o.).

— Por último, el estado de sitio autoriza al gobierno para percibir impuestos o para ordenar gastos que no figuren en el presupuesto aprobado por el Congreso (art. 206 Const.).

### 3.— Las facultades prescritas por el "derecho de gentes"

La Constitución colombiana autoriza al gobierno para asumir, por medio de la declaración del estado de sitio, las facultades "que, conforme a las reglas aceptadas por el derecho de gentes, rigen para la guerra entre naciones". Esta fórmula es bastante compleja y vaga, lo que no contribuye mucho a aclarar la extensión de los poderes del Ejecutivo. Sin embargo, ella ha sido más o menos precisada por algunos comentaristas constitucionales. Entre ellos parece aceptado que el "derecho de gentes" está constituido por los tratados y convenciones internacionales, ratificados por Colombia, relativos a la guerra. Para algunos autores, estos tratados sólo se refieren a los cuidados, las consideraciones y los derechos debidos a las personas y a las cosas ligadas a la guerra, dentro de un objetivo de humanización de esta práctica. Así, el derecho de gentes no incrementaría los poderes del gobierno, sino que por el contrario, significaría una

limitación a la utilización de las facultades propias al régimen del estado de sitio (13).

En cualquier caso, estas normas del derecho de gentes no han sido codificadas ni reglamentadas en Colombia. Ello explica su carácter oscuro y permite al gobierno, al menos hipotéticamente, sacar provecho de estas disposiciones desconocidas para extender el ámbito de su competencia. Pero es cierto también que durante el período del cual nos ocupamos, el derecho de gentes no ha sido invocado como fuente de las facultades gubernamentales. Y es muy probable que el recurso al derecho de gentes hubiera sido jurídicamente inadmisible. En efecto, aparentemente este derecho no tiene aplicación sino en el caso de una guerra exterior, mientras que las declaraciones de estado de sitio entre 1958 y 1978 sólo han tenido por motivo "conmociones interiores". Sin embargo, hay tratadistas para quienes estas convenciones internacionales tienen vigencia incluso cuando el orden público se declara turbado por causas internas (14). Pero aún en esta suposición, las reglas del derecho de gentes tampoco han intervenido en el sentido de una limitación a las atribuciones presidenciales.

### c) Las limitaciones a las facultades del Ejecutivo

Para tener una idea más exacta del marco jurídico del estado de sitio es importante saber no solamente lo que el gobierno puede hacer en su nombre, sino también lo que las normas le prohíben formalmente hacer. Estas limitaciones pueden ser agrupadas en tres clases de prohibiciones: las señaladas de manera genérica por la Constitución, otras afirmadas igualmente por la Constitución pero de manera explícita, y por último las restricciones deducidas del análisis jurisprudencial.

La primera serie se compone de todas las garantías y libertades que la Constitución reconoce a los individuos y a la sociedad. Se considera que el gobierno, durante el estado de sitio, sólo dispone de las facultades que le han sido conferidas **expresamente** y que, por consiguiente, todos los demás campos quedan por fuera de la órbita de su competencia excepcional. Bajo este supuesto, las atribuciones expresas serían aquellas que se han resumido en las páginas inmediatamente anteriores. Los "otros campos" serían las restantes normas constitucionales, respecto de las cuales la Carta no menciona la posibilidad de que sean afectadas a causa del estado

(13) CHARRY, *op. cit.*; p. XXVIII. PEREZ, *op. cit.*; p. 455. VIDAL, *op. cit.*; p. 267.

(14) VIDAL PERDOMO, Jaime, *ibidem*.

de sitio. Así, la libertad de empresa, el derecho de petición o la libertad de conciencia, por ejemplo, no podrían ser objeto de una modificación, suspensión o supresión por parte del Ejecutivo bajo pretexto de turbación del orden público.

Pero además de esta referencia genérica, la Constitución menciona de manera directa ciertos actos que no pueden ser realizados por el gobierno (ni por los otros órganos del Estado) en ningún caso. Son cuatro las prohibiciones de esta especie:

- El encarcelamiento (detención, prisión, arresto o presidio) a causa de deudas u obligaciones puramente civiles.
- La imposición de penas si no existe previamente la prohibición del hecho y la determinación de la sanción correspondiente ("penas ex post facto").
- La imposición de la pena de muerte.
- La sanción de confiscación, o despojo de los bienes que constituyen el patrimonio de una persona (15).

La tercera serie de limitaciones a los poderes que emanen del estado de sitio ha sido formulada por los tribunales. La jurisprudencia ha sostenido que las medidas adoptadas en ejercicio del artículo 121 deben reunir al menos dos condiciones. En primer lugar, deben estar en relación estrecha con la turbación del orden público y por consiguiente tender a su restablecimiento. Esta condición implica un juicio de valor, por lo tanto subjetivo, que correspondería realizar a la Corte. En segundo lugar, tales medidas sólo pueden tener una vocation transitoria, lo que significa que están destinadas desde su nacimiento a poseer una validez limitada en el tiempo. De conformidad con este razonamiento, un decreto que pretendiera establecer una institución de carácter permanente sería contrario a la **naturaleza** de las facultades de estado de sitio (16).

El control de la adecuación de las medidas de estado de sitio a estos tres tipos de limitaciones corresponde a la Corte Suprema de Justicia. Es ella quien decide sobre la constitucionalidad de los decretos emitidos en virtud del artículo 121. Durante todo el período a que se refiere el presente estudio permaneció vigente la acción pública de inconstitucionalidad, es decir la posibilidad de cualquier ciudadano de demandar ante la Corte la constitucionalidad de estos decretos. Dicha acción fue objeto de algunas variaciones en los años 1960 y 1968, como se verá más adelante.

---

(15) Arts. 23, 28, 29 y 34 de la Constitución.

(16) SARRIA, Eustorgio, *Guarda de la Constitución*, Bogotá, Publicaciones C.E.I.D.A., s.f.; p. 133.

#### **d) La naturaleza de los decretos de estado de sitio**

Los textos que contienen las medidas promulgadas por el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias de estado de sitio son llamados "decretos legislativos" tanto por la Constitución como por la ley. Desde el punto de vista jurídico estos decretos se caracterizan esencialmente por su carácter transitorio. Se considera que la turbación del orden público es por definición una situación pasajera que debe ser tratada por el Ejecutivo mediante disposiciones de igual naturaleza, es decir de decretos cuya vigencia se restrinja, como límite máximo, a la duración de la perturbación de la presunta normalidad. De esta manera, los efectos de tales decretos deben cesar en el momento en que la desaparición de la perturbación sea oficialmente declarada. Ello explica por qué el derecho colombiano permite al gobierno suspender las **leyes** contrarias a los decretos legislativos, pero no abolirlas, lo que supondría una vocación permanente de aquéllos decretos.

#### **e) Responsabilidad y obligaciones gubernamentales**

El estado de sitio está sometido al cumplimiento de ciertas formalidades adicionales por parte del gobierno. En primer término, los decretos legislativos, incluido el que impone y el que levanta el estado de sitio, deben ser firmados por el Presidente de la República y por todos los ministros. Es una condición de validez de estos actos.

Bajo una perspectiva menos formal, el gobierno tiene la obligación de declarar restablecido el orden público tan pronto como las causas de su turbación hayan cesado. Se trata, sin embargo, de un juicio de valor respecto del cual se reconoce al gobierno autonomía para emitirlo. Como este juicio implica una apreciación subjetiva, se ha considerado que escapa a toda posibilidad de control jurídico. Solo el Parlamento podría manifestar su desacuerdo con la estimación presidencial y deducir las responsabilidades consiguientes, pero éste no ha sido el caso hasta el momento.

Corresponde así al Congreso ejercer el control político sobre el gobierno en esta materia. El Presidente y los ministros están obligados a responder ante él en caso de declaración del estado de sitio sin que se hayan realizado las causas previstas por la Constitución. Ellos son también jurídicamente responsables, así como todo funcionario público, de los abusos cometidos en uso de las facultades que este régimen les confiere. Para hacer posible el control parlamentario el gobierno está obligado a presentarle un informe motivado sobre la aplicación que haya sido hecha del artículo 121.

## **2.— Las variaciones particulares del régimen de estado de sitio entre 1958 y 1978**

Durante el período 1958-1973 Colombia ha conocido tres modalidades diferentes de condiciones de utilización del artículo 121. La norma adoptada desde 1910 fue modificada en 1960, y ésta a su vez fue objeto de una nueva reforma en 1968. Sin embargo, el fondo, la esencia de la disposición jurídica no fue por ello modificada. Sus rasgos característicos, que hemos pretendido resumir en las páginas precedentes, han sido conservados sin ninguna variación. Las reformas han tenido más bien la preocupación de cambiar ciertos detalles accidentales, especialmente aquellos relativos a las reuniones del Congreso bajo estado de sitio y al control jurídico y político de los actos que emanan de su ejercicio, con el propósito de diseñar un sistema formal de contrapeso a los poderes del Ejecutivo.

### **a) La situación de 1958 a 1960**

En los dos primeros años de nuestro período el texto aplicable en materia de estado de sitio fue el aprobado en la Reforma Constitucional de 1910. Este texto no hacía ninguna alusión, ni positiva ni negativa, a las sesiones del Parlamento cuando el estado de sitio fuera proclamado a causa de una commoción interior. Este silencio de la norma había permitido al gobierno interpretar que existía incompatibilidad entre el régimen de estado de sitio y la reunión de las Cámaras y, en consecuencia, cerrar el Congreso, como ocurrió en dos oportunidades: en 1938 y en 1949. No obstante, durante los años que tocan con nuestro estudio esta interpretación no fue puesta en práctica y el Parlamento sesionó normalmente.

En caso de guerra exterior, el artículo de 1910 preveía por el contrario la obligación del gobierno de convocar al Congreso a sesiones dentro de los sesenta días siguientes a la declaración. En esta eventualidad, las Cámaras deberían en principio permanecer reunidas hasta tanto la guerra fuera concluida.

### **b) La reforma de 1960**

El Acto Legislativo número 1 de 1960, por medio del cual se adoptó la reforma del artículo 121, se orienta primordialmente a clasificar la situación del Congreso en caso de declaración de turbación del orden público. Dicho Acto dispuso en efecto que el Parlamento debería sesionar de manera permanente durante toda la duración del estado de sitio, cualquiera que fuera la causa de su imposición.

Pero se agregó además una particularidad al mecanismo del control jurídico de la constitucionalidad de los decretos legislativos, con-

trol al que ya hemos hecho alusión. A partir de la reforma, además de los ciudadanos, las Cámaras tendrían también la posibilidad de intervenir ante la Corte Suprema de Justicia para demandar los decretos legislativos. Y en caso de que las Cámaras hicieran uso de esta facultad de demandante privilegiado, la Corte tendría un plazo máximo (seis días) para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la medida acusada. La ausencia de decisión dentro del plazo previsto implicaría la presunción de constitucionalidad del decreto atacado.

### c) La última reforma

En 1968 el problema de las reuniones del Congreso fue planteado nuevamente. Los constituyentes decidieron regresar a la distinción en función de las causas de la alteración del orden público. En caso de guerra, el Parlamento deberá reunirse dentro de los diez días siguientes. Si se trata por el contrario de una "conmoción interior", las sesiones del Parlamento siguen su curso normal. La nueva norma explicita la prohibición de clausurar el Congreso por esta circunstancia y estipula que continuará teniendo sus sesiones ordinarias, así como podrá ser convocado por el gobierno, al igual que en cualquier época, a sesiones extraordinarias.

En materia de control constitucional, fue abolida la atribución del Parlamento de demandar ante la Corte los decretos legislativos. En su lugar se estableció un mecanismo, llamado automático, por medio del cual la Corte debe pronunciarse, sin necesidad de intervención de demanda, sobre la validez de todos los decretos legislativos a medida que ellos vayan siendo adoptados. Como en el régimen anterior, la Corte dispone igualmente de un plazo imperativo para hacer conocer su decisión (fijado en 30 días por la ley), pero el incumplimiento de este término no tiene ya como efecto la presunción de constitucionalidad de los decretos, sino que tan sólo da lugar a la sanción de los Magistrados implicados.

La innovación más importante de la reforma fue la prohibición de la utilización del estado de sitio para legislar en materia económica. Desde hacía varios años había hecho carrera la noción de "orden público económico": de acuerdo con ella, el gobierno se consideraba legitimado para declarar turbado el orden público en caso de una dificultad económica, y para intervenir en el campo financiero, monetario y en el de la producción bajo pretexto de combatir las causas de perturbación del orden. La reforma de 1968 instituyó un "estado de emergencia económica y social" que confiere igualmente atribuciones extraordinarias al Ejecutivo, pero que tiene un régimen propio e independiente del estado de sitio.

## CAPITULO I

### VISION GENERAL Y PERIODIZACION

Entre el 7 de agosto de 1958 y el 7 de agosto de 1978, es decir a lo largo de los últimos veinte años, cerca de quince (más exactamente catorce años, once meses) han transcurrido en Colombia bajo el régimen del estado de sitio. Estos quince años no se han sucedido uno tras otro de manera continua e ininterrumpida: no han constituido una isla en medio del resto de tiempo que nosotros consideramos aquí. Por el contrario, tales años se han mezclado y entrelazado con los otros cinco en un juego de alternación de períodos de restricción y períodos de tolerancia. Alternación que cumple una función muy importante en la legitimación del uso del estado de sitio. Hay que recordar que el régimen político colombiano se presenta como una democracia liberal. El hecho de mantener durante un tiempo excesivamente largo una situación que él mismo considera como excepcional sería ideológicamente debilitante para el poder. Estamos en presencia de la política del castigo y de la recompensa, del "tira y afloje", que permite disminuir el efecto de deterioración que se produce normalmente por la utilización prolongada de la institución. Se trata de permitir un respiro durante el tiempo necesario para retomar fuerzas y continuar golpeando con una legitimidad renovada.

En razón de esta alternación se pueden distinguir diferentes períodos de estado de sitio dentro de la época considerada por nuestro estudio. En realidad, las medidas generales que constituyen la columna vertebral de estos diversos períodos, así como los objetivos, igualmente generales, a los que ellas se orientan, son semejantes bajo estos diferentes estados de sitio. Pero existen circunstancias distintas del simple corte cronológico, que caracterizan cada período individualizándolo y dándole una faceta distinta y propia. En efecto, el contexto económico ha evolucionado y se ha modificado durante estos últimos veinte años. Y con él, las relaciones de fuerza entre las fracciones del bloque en el poder, y entre éstas y las clases populares, han sufrido transformaciones sensibles. El propio marco estatal y jurídico ha sido objeto de ajustes y variaciones, como se

vio en parte en la Introducción. Y el gobierno ha cambiado de manos cinco veces, lo que ha determinado un estilo diferente en el ejercicio del poder, dentro de ciertos límites, de un presidente al otro.

Estos factores nos conducen a clasificar en cinco períodos los estados de sitio objeto de este estudio, clasificación que tendrá una utilidad tanto metodológica como didáctica:

El primer período es el comprendido entre el 7 de agosto de 1958 y el 10. de enero de 1962. Dura 3 años, 4 meses y 23 días y se desarrolla bajo la presidencia de Alberto Lleras Camargo, miembro del partido liberal. Es el primer gobierno elegido después de la caída de la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla y se inicia con un apoyo político importante por parte de los partidos tradicionales, apoyo que va a deteriorarse progresivamente, sin llegar nunca a desaparecer. Las clases populares, débiles y desorganizadas en un comienzo, van a mostrar un nivel cada vez mayor de combatividad y a intentar darse formas de organización tanto en el plano político como en el sindical. Económicamente el país se encuentra altamente endeudado con el exterior y la producción interna presenta una tendencia al estancamiento. La "Violencia", por último, se hace sentir en el campo, donde las bandas organizadas continúan actuando aún en esta época.

La mayor parte de este período es de estado de sitio "parcial", es decir con vigencia solamente en una fracción del territorio nacional: los cinco departamentos donde las manifestaciones de la Violencia son más agudas. Las medidas que se adoptan se orientan en buena parte a combatir a las bandas armadas y a recuperar económicamente las zonas afectadas. Sin embargo, el estado de sitio se extiende a la totalidad del país en dos ocasiones: a fines de 1958 y a fines de 1961 (cuatro meses en total). En ambas oportunidades el gobierno justifica la medida por el peligro de una revuelta militar.

Nuestro segundo período comienza bajo el gobierno del conservador Guillermo León Valencia y se acaba bajo la presidencia del liberal Carlos Lleras Restrepo. En un primer momento este período 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. El estado de sitio se levanta siete días después de haber sido impuesto, en el mes de mayo de 1963. Era tan sólo el anuncio del gran estado de sitio total (es decir, sobre la totalidad del territorio), que sería declarado dos años más tarde, el 21 de mayo de 1965, y que no sería suspendido sino hasta el 16 de diciembre de 1968. Ya no se trata en este período de combatir la Violencia rural tradicional. Por el contrario, las medidas se orientan explícitamente a combatir los movimientos populares, en especial

los dirigidos por la clase obrera y por los estudiantes. Desde el punto de vista económico este período es también muy característico: la balanza de pagos se encuentra en la peor situación deficitaria conocida hasta entonces, la ausencia de divisas hace imposible pagar la deuda externa pública y privada, la producción manifiesta signos evidentes de parálisis y los recursos del Estado aparecen insuficientes para satisfacer la reproducción de su propio aparato. Además de los mecanismos restrictivos de las actividades de los movimientos populares, el estado de sitio será aprovechado para aplicar un conjunto de medidas económicas y fiscales orientadas a restablecer las condiciones de la acumulación y de la reproducción del capital. Al mismo tiempo, el propio Estado será objeto de una readecuación tanto en sus instrumentos de control y de intervención económica, como en sus aparatos propiamente represivos, aspecto este último que constituye la nota fundamental de este período.

El tercer período se extiende desde el 9 de octubre de 1969 hasta el 17 de noviembre de 1970, a lo largo del último año de Lleras Restrepo en la Presidencia y de los tres primeros meses de gobierno del conservador Misael Pastrana Borrero. Ya no se verán medidas económicas tomadas bajo estado de sitio. La Reforma Constitucional de 1968 acaba de crear para este tipo de asuntos una figura especial: el "estado de emergencia económica". El estado de sitio no será utilizado sino para funciones puramente represivas. Es una era de refinamiento de la institución la que se inaugura, y es en estas condiciones como se impone primero en un sólo departamento (el Valle del Cauca) y se extiende luego a todo el territorio, entre el 21 de abril de 1970 y el 15 de mayo del mismo año. Despues de esta última fecha, el estado de sitio continúa sobre el Valle del Cauca y es de nuevo generalizado el 19 de julio de 1970. Más que movilizaciones aisladas de carácter obrero o estudiantil, en este período tiene lugar una verdadera crisis política que alcanza su más alto grado en las elecciones presidenciales de abril de 1970. Las contradicciones se acrecientan entre las fracciones del bloque en el poder, especialmente a causa de la Reforma Agraria, lo que conduce a un sector de los terratenientes a apoyar el movimiento populista que, organizado alrededor de Gustavo Rojas Pinilla, recogía el descontento de varios sectores de las clases populares. El gobierno procurará ante todo disminuir al máximo el derecho de reunión y de circulación, así como continuar atribuyendo a los militares la facultad de juzgar un gran número de infracciones, política que había sido puesta en práctica desde el comienzo del segundo período. En el plano económico, en el año 1970 se aprecia un aumento considerable de la producción interna, como consecuencia en parte de las medidas adoptadas desde 1965.

El levantamiento del estado de sitio, en noviembre de 1970, sólo debía durar tres meses. Es así como a partir del 26 de febrero de 1971 se produce un cuarto período que cubre casi la totalidad del gobierno de Misael Pastrana, hasta el 29 de diciembre de 1973. Esta vez no hay estado de sitio parcial: desde el primer día se le declara sobre la totalidad del territorio. Por reacción al despegue de los años precedentes, la producción entra en una época de recesión, agravada por la crisis del mercado internacional. Dicha recesión se superará más tarde, una vez conciliadas las contradicciones entre terratenientes y burguesía dentro del bloque en el poder. Entre tanto, y para llegar a ello, la represión se expande contra las clases populares, la oposición política y el movimiento estudiantil. El estado de sitio se orienta a impedir toda forma de protesta o de reivindicación y golpea especialmente al sector educativo y a una parte de la burocracia.

Nuestro quinto período comienza el 12 de junio de 1975 cuando el presidente liberal Alfonso López Michelsen impone el estado de sitio sobre tres departamentos del país. Unos días más tarde, el 26 de junio, se extiende a la totalidad del territorio, situación que dura casi un año, pues el levantamiento se produce inesperadamente el 22 de junio de 1976. Tres meses después, el 7 de octubre, el estado de sitio se impone de nuevo sobre todo el país.

El amplio apoyo electoral obtenido por este gobierno no le es suficiente para imponer su política, que es sin embargo continuadora de la de sus predecesores. López recurre inicialmente al estado de emergencia económica, en un momento en que la producción comenzaba a describir de nuevo una curva de recesión. E inmediatamente después el estado de sitio persigue aniquilar toda expresión de descontento. Esta vez se golpea igualmente a sectores de la burocracia, al sector educativo, al proletariado y al campesinado. Y los tribunales militares ven incrementar cada vez más su competencia en materia penal. Es la continuación de la táctica utilizada durante los dos últimos períodos, pero también el perfeccionamiento en el uso del estado de sitio. Y es quizás la antesala de una nueva reforma de los aparatos del Estado que introduciría en su funcionamiento "ordinario" las experiencias adquiridas por la aplicación cotidiana del estado de sitio.

Una reforma similar se produjo ya una vez: en el año de 1968, cuando el estado de sitio fue despojado de las circunstancias que afectaban su legitimación a los ojos de las clases dominantes. Fue así como se adoptó la decisión de prohibir la utilización del estado de sitio para legislar en materia económica. Dicha reforma nos permitirá dividir este estudio en dos partes. La primera cubre los pe-

ríodos en que el estado de sitio es puesto a prueba por los gobiernos del Frente Nacional. Tibiamente al principio, más decididamente después, se procura discernir las ocasiones más apropiadas para declarar la turbación del orden público y las medidas más adecuadas para dar un cuerpo a la institución, bien sea reeditando los medios utilizados entre 1949 y 1957, o experimentando nuevas iniciativas. Son los años de ensayo, de improvisación, de laboratorio del estado de sitio, que corresponden a los dos primeros períodos.

La segunda parte agrupa los tres últimos períodos. La institución es retocada, despojada de sus accesorios incómodos y en cierta medida purificada. Las grandes líneas de su funcionamiento eficaz y ágil ya son conocidas por el gobierno. Muy pocas medidas son en lo sucesivo sometidas a ensayo. La mayor parte de ellas se encuentran por el contrario casi pre-impresas, de tal forma que sólo hace falta saberlas publicar en el momento oportuno. La prioridad se da ahora a la observación minuciosa de los defectos que ellas puedan manifestar, a la corrección de los pequeños detalles. Son los años de perfeccionamiento de la institución.

#### **PERIODIZACION DEL ESTADO DE SITIO: 1958 — 1978**

PERIODO	GOBIERNO	SITUACION	DURACION
Agosto 7/58- Agosto 27/58	Lleras Camargo	Estado de Sitio Total	66 días
Agosto 27/58- Dic. 3/58	Lleras Camargo	Estado de Sitio Parcial: Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle	3 meses, 7 días
Dic. 3/58- Enero 12/59	Lleras Camargo	Estado de Sitio Total	1 mes, 9 días
I			
Enero 12/59- Octubre 8/60	Lleras Camargo	Estado de Sitio Parcial: Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle	1 año, 8 meses, 27 días
Octubre 8/60- Octubre 11/61	Lleras Camargo	Estado de Sitio Parcial: Idem + 13 municipios de Santander	1 año, 3 días
Octubre 11/61- Enero 1/62	Lleras Camargo	Estado de Sitio Total	2 meses, 21 días
Enero 1/62- Mayo 23/63	Lleras Camargo-Valencia	Levantamiento Total	1 año, 4 meses, 22 días

PERIODO	GOBIERNO	SITUACION	DURACION
Mayo 23/63- Mayo 30/63	Valencia	Estado de Sitio Parcial: B/bermeja, Pto. Wilches, Lebrija y San Vicente	7 días
Mayo 30/63- Mayo 21/65	Valencia	Levantamiento Total	1 año, 11 meses, 21 días
II			
Mayo 21/65- Dic. 16/68	Valencia- Lleras Restrepo	Estado de Sitio To- tal	3 años, 6 meses, 26 días
Dic. 16/68- Oct. 9/69	Lleras Restrepo	Levantamiento Total	11 meses, 24 días
Oct. 9/69- Abril 21/70	Lleras Restrepo	Estado de Sitio Parcial: Valle	6 meses, 12 días
Abril 21/70- Mayo 15/70	Lleras Restrepo	Estado de Sitio To- tal	24 días
III			
Mayo 15/70- Julio 19/70	Lleras Restrepo	Estado de Sitio Parcial: Valle	2 meses, 4 días
Julio 19/70- Nov. 13/70	Lleras Restrepo- Pastrana	Estado de Sitio Total	3 meses, 25 días
Nov. 13/70- Nov. 17/70	Pastrana	Estado de Sitio Parcial: Valle	4 días
Nov. 17/70- Feb. 26/71	Pastrana	Levantamiento Total	3 meses, 9 días
IV			
Feb. 26/71- Dic. 29/73	Pastrana	Estado de Sitio Total	2 años, 10 meses, 3 días
Dic. 29/73- Jun. 12/75	Pastrana- López Michelsen	Levantamiento Total	1 año, 5 meses, 14 días
V			
Jun. 12/75- Junio 26/75	López Michelsen	Estado de Sitio Parcial: Antioquia, Atlántico y Valle	14 días
Jun. 26/75- Jun. 22/76	López Michelsen	Estado de Sitio Total	11 meses, 26 días
Jun. 22/76- Oct. 7/76	López Michelsen	Levantamiento Total	2 meses 15 días
Oct. 7/76-	López Michelsen	Estado de Sitio Total	(1 año, 10 meses hasta Ag. 7/78)

PRIMERA PARTE  
LOS AÑOS DE EXPERIMENTACION  
  
CAPITULO II  
  
EL PERIODO DE ALBERTO LLERAS CAMARGO

**1.— El primer gobierno del Frente Nacional**

Alberto Lleras Camargo accede a la Presidencia el 7 de agosto de 1958, rodeado de un apoyo político importante por parte de los partidos tradicionales y sostenido por un porcentaje electoral relativamente significativo. El es, además, consciente de ello, como lo expresa en su discurso de posesión (1). El partido liberal y una fracción mayoritaria del partido conservador acaban de celebrar un acuerdo para poner fin a sus disputas por el control del aparato de Estado. En lo sucesivo los dos partidos se entenderán para compartir por igual tanto los puestos de la Administración como las curules de los organismos representativos (el Congreso, las Asambleas y los Concejos). Era el medio más eficaz para subordinar las contradicciones de las fracciones del bloque en el poder a la preservación de su régimen político. Se crea así una coalición permanente que, bajo el nombre de "Frente Nacional", es aprobada como nuevo principio constitucional por el plebiscito de diciembre de 1957. La amplia participación popular lograda en este plebiscito (solamente 27,3% de abstención), así como los votos afirmativos que allí se obtuvieron (95,53%) demuestran el gran provecho que estos dos partidos habían sacado de la caída de la dictadura (2).

---

(1) Ver "Discurso del doctor Alberto Lleras Camargo al asumir la primera magistratura el 7 de agosto de 1958", *Revista del Banco de la República*, Bogotá, agosto de 1958; p. 909 y ss.

(2) Los datos de abstención que aparecen en este capítulo se basan en el estudio de GILHODES, Pierre. "L'abstention électorale en Colombie". *Revista Notes et Etudes Documentaires*, París, La documentation française, Nos. 2582-2583, 21 abr. 1969; p. 57. Las cifras de votaciones, por su parte, se remiten a los informes del semanario *Keesing's Contemporary*.

En estas condiciones, la propia elección presidencial debía ser ampliamente favorable al candidato del Frente Nacional (85% del total de votos), aunque la abstención aumentó ya para esta ocasión en una proporción considerable.

Este ambiente de legitimación en el cual se instaló el gobierno se revelaba incompatible con el mantenimiento del estado de sitio. Además, era absolutamente necesario delimitar una distinción muy clara con el período dictatorial precedente que había utilizado noche y día el estado de sitio. La primera medida que se adopta con esta mira es por consiguiente el levantamiento, pero parcial, del estado de sitio: "sobre todo el territorio nacional que no esté afectado por una perturbación sin equívocos" (3). Cinco departamentos son considerados como zonas donde la turbación del orden público permanece: Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle. La causa de la perturbación: la Violencia.

La Violencia hacía estragos efectivamente en estos departamentos (4). El gobierno intenta diseñar una política prudente que no corra el riesgo de contradecir la imagen democrática de la que aquél se reclama. Se da primacía a medidas económicas y de amnistía judicial tendientes a reincorporar a la producción las personas y los medios golpeados por la Violencia o que hubiesen incluso participado en ella. Este deseo verbal no es sin embargo aplicado tal cual en la práctica. En primer término, el estado de sitio anterior es prolongado en sus efectos, en la medida en que el gobierno hace aprobar por el Parlamento una ley que mantiene en vigor todos los decretos legislativos expedidos desde 1949, para lo cual se arguye que su derogación implicaría una desarticulación institucional, dada la abundancia de materias de todo orden reguladas por esta legislación extraordinaria (5). Debe señalarse también que los poderes de que el propio gobierno se dota para luchar contra la Violencia fueron aplicados por igual contra otros objetivos, especialmente contra el proletariado —como se verá más adelante—, que era sin embargo extraño a la violencia rural.

---

*rary Archives*, Londres, Keesing's Publications, 18-25 sept. 1971; p. 24825. Sobre el pacto del Frente Nacional puede consultarse, entre otros, este mismo semanario, así como RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *25 años de evolución político-constitucional 1950-1975*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1976; p. 49 y ss.

(3) "Discurso del doctor Alberto Lleras al asumir la primera magistratura el 7 de agosto de 1958", *loc. cit.*; p. 910.

(4) Sobre la Violencia, cfr. GUZMAN CAMPOS, Germán y otros, *La Violencia en Colombia. Estudio de un proceso social*, Bogotá, Tercer Mundo, 1962-1964. 2 vol. (430 + 436 pp.).

(5) La ley 2/58 (ag. 16) prorroga la vigencia de esta legislación hasta el 31 de dic. de 1959. Se pretendía así, supuestamente, conceder al Parlamento un plazo prudencial para estudiar con detenimiento todos los

Pero lo más importante de tener en cuenta es que esta prudencia inicial tiende a debilitarse con el tiempo. Es así como al cabo de dos años el reforzamiento de las sanciones penales y de los mecanismos para imponerlas predomina sobre las medidas de reincorporación económica, llegando a tomar al final el relevo de éstas. El fortalecimiento del aparato de Estado ocupa el primer lugar en el orden del día y grandes sumas de dinero se invierten en este objetivo.

Este cambio de actitud no se produce sin relación con la deterioración de las condiciones de legitimación de que el gobierno gozaba en un principio. Desde muy pronto el Frente Nacional comienza a mostrar sus fisuras. El partido liberal se divide y una de sus ramas funda el Movimiento Revolucionario Liberal (M. R. L.) que se opone a partir de entonces a la coalición bipartidista. Este movimiento, dirigido por Alfonso López Michelsen, canaliza buena parte del descontento popular, y especialmente el de algunas capas de la pequeña burguesía, contra el gobierno de Lleras Camargo (6). Del lado del partido conservador la relación de fuerzas también se modifica. El sector mayoritario, o "laureanista", pasa a ser minoritario por las elecciones legislativas de 1960. Debe entonces separarse del gobierno para ceder su sitio al nuevo grupo mayoritario, el "ospinismo", que se transforma así en el nuevo socio del Frente Nacional (7). Las propias elecciones legislativas, en las que la abstención se eleva esta vez a 52,6% ciertamente no tranquilizan al gobierno de Lleras Camargo.

El balance de dos años de Frente Nacional es además poco convincente desde el punto de vista económico. A pesar de las medidas adoptadas, los precios de las importaciones continúan superando en mucho a los de las exportaciones, los ingresos precarios de divisas no contribuyen suficientemente a la renovación del equipo industrial, y la producción interna tan sólo aumenta a un nivel ligeramente más alto que el de la población. Se revela así que el malestar económico no es debido a los excesos de la dictadura, sino a una situación de recesión para la cual el nuevo régimen político carece aún de remedios efectivos. Los ataques contra Rojas Pinilla se devuelven ahora

---

decretos legislativos y tomar una decisión mesurada respecto de ellos. Este plazo y la vigencia son extendidos hasta el 31 de dic. de 1960 por la ley 105/59. La ley 79/60 vuelve a dar una tregua hasta el 31 de dic. de 1961. Y por último, sin que el pretendido estudio hubiese podido realizarse, todos los decretos legislativos no modificados o derogados expresamente son convertidos en legislación definitiva de la República por medio de la ley 141/61.

- (6) AGUDELO, Carlos, "El Estado y los partidos políticos en Colombia 1930-1973", *Revista Ideología y Sociedad*, Bogotá, No. 9, enero-marzo 1973; pp. 96-99.  
(7) Keesing's, *loc. cit.*; p. 24826.

contra quien los había lanzado, el Frente Nacional (8). En estas condiciones, la coalición de gobierno no puede exigir mucha confianza de parte de la burguesía y de los terratenientes.

El gobierno no se siente tampoco muy seguro del apoyo que le dan de hecho los militares. El temor de un golpe de Estado, estimulado por las influencias que aún podría tener en este sector el antiguo dictador, lo conducen a extender a todo el territorio la imposición del estado de sitio.

Así, entre más se avanza en el tiempo, el gobierno toma mayor conciencia de su debilidad y cada vez la relación del estado de sitio con la Violencia es menos estrecha.

Vamos a analizar más de cerca las medidas generales que fueron adoptadas en este período. Un período que se desarrolla en varios tiempos. En un primer momento, bajo estado de sitio parcial, entre el 27 de agosto de 1958 y el 3 de diciembre del mismo año. Enseguida, se establece sobre todo el país, durante 39 días. Levantado de nuevo parcialmente el 12 de enero de 1959, es extendido a 13 municipios de un sexto departamento (Santander) el 8 de octubre de 1960. Y por último el estado de sitio se declara vigente una vez más sobre todo el territorio del 11 de octubre de 1961 al primero de enero de 1962. En total, 50 decretos legislativos que son expedidos a lo largo de tres años, cuatro meses y cuatro días.

## 2.— Las medidas de estado de sitio

### a) El estado de sitio sobre las zonas de Violencia

El 27 de agosto de 1958 se decide mantener el estado de sitio sobre los cinco departamentos considerados más afectados por la Violencia. Nos encontramos en el vigésimo día del nuevo gobierno. Entre el 7 y el 27 de agosto no se aprueba ningún decreto legislativo.

En efecto, el gobierno quiere atribuirse el honor de restablecer la "normalidad institucional" borrada desde 1949. Es un elemento que refuerza su autoridad y que le permitirá además hacer aparecer como normal la continuación del estado de sitio en los cinco departamentos. El prurito de mostrarse respetuoso de las limitaciones legales y de cuidarse de los excesos de los poderes de excepción es muy notorio en el nuevo gobierno. Tres aspectos permiten apreciar claramente esta preocupación: el proyecto de reforma del artículo 121, las instrucciones dadas para el empleo de las facultades del estado de sitio

(8) LOPEZ MICHELSEN, Alfonso, *Colombia en la hora cero. Proceso y enjuiciamiento del Frente Nacional*. Bogotá. 1963. Tomo I. Eds. Tercer Mundo; p. 130.

y el contenido de los decretos legislativos promulgados en estos tres primeros meses.

Desde el comienzo de la legislatura se presenta al Parlamento un proyecto de reforma constitucional tendiente a modificar la norma que regula el estado de sitio. Para el gobierno, el abuso del artículo 121 ha sido una de las causas, y no de las menores, "de la gran perturbación presente" (9). Aparentemente el objetivo era hacer más democrático el ejercicio del poder por el Ejecutivo. Pero ello no significaba una renuncia a las propias atribuciones del estado de sitio. Lo que más preocupaba al gobierno era "la pérdida de prestigio y el laxismo del estado de sitio". Se trataba entonces de procurar dar una mayor eficacia al artículo en cuestión, teniendo cuidado de no turbar por ello las conciencias democráticas. El gobierno no solamente propone que los poderes que le confiere la situación de estado de sitio sean conservados, sino que se le amplíen, autorizando su aplicación para eventos en que el orden público sea perturbado por factores distintos del levantamiento tradicional, tales como "las bandas organizadas" o causas "socio-económicas" (10). Era en cierta medida reconocer que el abuso de que se acusaba a la dictadura no había sido tan grande como se pretendía. Lo que se reprochaba a aquélla era ante todo el hecho de haber utilizado esos mismos poderes en circunstancias semejantes a aquéllas que ahora se proponían, pero sin haber estado previamente autorizada por la Constitución para ello. Se deseaba entonces que en lo sucesivo estos poderes estuvieran explícitamente previstos. Así permanecerían similares a como habían sido bajo la dictadura; pero la diferencia sería muy importante: ya no se hablaría más de "excesos" pues la nueva norma escrita de la Carta autorizaría ejercer estas atribuciones. Era la manera de recoger el Frente Nacional la experiencia vivida bajo Rojas Pinilla. La eficacia del estado de sitio sería salvaguardada. Pero su vestimenta democrática también, lo que era igualmente importante.

La discusión de esta reforma dura dos años y el Parlamento aprueba un nuevo texto del artículo 121 en diciembre de 1960. Trataremos de ello más adelante, en la parte correspondiente a ese subperíodo.

Los límites que el gobierno se fija a sí mismo para el uso de los poderes en este estado de sitio parcial indican también cierta preocupación por tranquilizar a la opinión pública y por mostrar su diferencia con el régimen que acaba de ser derrocado. "Las medidas que adopte el Gobierno en los Departamentos (...) serán las indis-

(9) "Discurso del doctor Alberto Lleras Camargo...", *loc. cit.*; p. 910.

(10) Cfr. CHARRY SAMPER, Héctor, *op. cit.*; p. XXIII.

pensables y que sólo tengan relación directa con el restablecimiento del orden público" (11). En estos términos es como se delimita la permanencia del estado de sitio por el decreto legislativo que la ordena.

El contenido de las medidas efectivamente promulgadas se encaña en la misma dirección. La primacía se otorga a las que tienden a dar un impulso al desarrollo económico y social de estas regiones, y subsidiariamente se fortifican también los mecanismos de sanción de los delincuentes. En último lugar, pero englobando la totalidad, se mantiene la restricción de las libertades.

Para contribuir a la recuperación y reincorporación económica de las zonas de Violencia, se crea en primer término un organismo especializado del Estado, de carácter temporal: una "Comisión Especial de Rehabilitación", compuesta de varios Ministros, sociólogos y juristas, encargada de estudiar las causas de la supervivencia de la Violencia y de sugerir e incluso de adoptar los mecanismos convenientes para su aniquilación. Para su funcionamiento se afecta una suma inicial (25 millones de pesos), aumentando así el Presupuesto en curso. Y la Comisión es dotada de un régimen privilegiado para sus actos y contratos, que la exime de cumplir ciertas formalidades exigidas al resto de la Administración, con el objeto de agilizar su funcionamiento (12).

Teniendo en cuenta las sugerencias hechas por esta Comisión, el gobierno lanza un plan de financiación de la agricultura y de la ganadería en estos departamentos. Se estimula al Banco de la República, a la Caja Agraria y a los bancos privados a otorgar préstamos para este tipo de inversiones en condiciones especialmente favorables para los agricultores y los ganaderos en materia de plazos y de tasas de interés. Las deudas así contraídas gozarían de la garantía del Estado como deudor solidario (13).

Un poco más tarde se procura tranquilizar a los antiguos propietarios que debieron dejar sus tierras a causa de la presencia de grupos armados en las inmediaciones. Se suspenden las reglas relativas a la prescripción de dominio sobre las tierras de los cinco departamentos que hubiesen podido ser abandonadas durante la Violencia. Se esperaba así una disminución de la migración rural y el regreso al trabajo en las tierras abandonadas (14).

(11) Decreto legislativo 321 del 27 de agosto de 1958.

(12) Decreto (no legislativo) 1718 del 3 de sept. de 1958, y dtos. legs. 323 y 324 del 18 de sept. de 1958.

(13) Dtos. legs. 323 del 18 de sept., 327 del 15 de oct. y 331 del 18 de dic. de 1958.

(14) Dto. leg. 328 del 28 de nov. de 1958.

Siguiendo también las recomendaciones de la Comisión se ensaya una política de amnistía para con los miembros de los grupos en armas. Se autoriza la suspensión de acciones, de procesos y de penas contra las personas acusadas de delitos que hubiesen tenido por causa la animadversión política, la violencia partidista o la defensa o el ataque al gobierno. Se exige que esta suspensión sea solicitada por el gobierno, que el acusado tenga buena conducta y que un Tribunal acuerde su opinión favorable. Dos "Tribunales de Gracia" son especialmente creados para este propósito (15).

Es importante recordar que la coalición en el poder no era extraña al origen de la ola de violencia. Esta había comenzado, en efecto, como una lucha entre liberales y conservadores. Además, varias guerrillas que se reclamaban del partido liberal (así como del partido comunista) se habían organizado en el campo para combatir la dictadura. No era tampoco un secreto que miembros de los partidos de la coalición mantenían relaciones con grupos aún en armas (16). El gobierno estaba obligado a tender la mano a aquellos que bajo una forma u otra lo habían acompañado en el pasado. De hecho, algunos pasos se habían dado ya en esta vía, como el acuerdo realizado en 1958 con Juan de la Cruz Varela, jefe guerrillero del Sumapaz, quien se comprometió a cesar las hostilidades en su territorio aunque sin deponer las armas (17).

Para acompañar a este paquete de medidas complacientes y pacifistas se adoptan otras destinadas a fortificar los mecanismos de represión de la delincuencia. El aparato judicial es reforzado con la creación de 37 puestos de Juez de Instrucción Criminal, 10 de Fiscal y de una Jefatura Seccional de Instrucción Criminal y de Vigilancia Judicial. El Presupuesto nacional es aumentado en función de los gastos que estas iniciativas implicarían (405.370 pesos) (18).

En medio de este conjunto de acciones tendientes a reducir las causas y los efectos de la Violencia, encontramos las medidas que forman el eje central del estado de sitio: la posibilidad de restricción de las libertades. Desde el primer momento se autoriza a los gobernadores departamentales para continuar disponiendo de los poderes de excepción otorgados por el estado de sitio anterior, es decir por el de la dictadura (19). Una descripción exacta de estas facultades supondría un estudio detallado de toda la legislación promul-

(15) Dto. leg. 328 del 28 de nov. de 1958.

(16) GUZMAN, *op. cit.*

(17) ARPINIEGAS, Germán, "La Violence en Colombie", Rev. *Problèmes d'Amérique Latine*, La documentation française, No. 1, dic. 1975; p. 27.

(18) Dtos. legs. 328 del 28 de nov. y 322 del 12 de sept. 1958.

(19) Dto. leg. 321 del 27 de agosto de 1958.

gada entre 1949 y 1958. Pero, teniendo en cuenta la tradición posterior en materia de prerrogativas de los jefes de la administración regional, tal como la veremos a lo largo de esta obra, es legítimo suponer que los gobernadores de los cinco departamentos estaban investidos **al menos** de poderes para limitar los derechos de reunión y de circulación y para establecer la censura de prensa.

Una limitación más precisa del derecho de circulación y de la libertad de domicilio es puesta en manos de los jueces de instrucción criminal y de los jueces municipales. Se les confiere autoridad para prohibir a los **acusados** de ciertas infracciones la residencia o la visita a los lugares que el juez determine: en otras palabras, la posibilidad de expulsarlos de la localidad o de la región donde ellos habitan. Las infracciones que pueden dar lugar a la imposición de esta pena suplementaria no son necesariamente aquellas cometidas por personas ligadas a las "bandas organizadas". Basta con "perturbar el pacífico desarrollo de las actividades sociales", "incitar a cometer un delito" o "poseer armas de fuego o municiones sin la debida licencia" para ser objeto de esta sanción. Además, el procedimiento establecido para este tipo de juicios admite, como prueba suficiente de la infracción, el informe rendido bajo juramento por los agentes secretos del Estado (en la época el S.I.G.: Servicio de Inteligencia Colombiano) o por las autoridades militares. Es importante señalar que esta pena es considerada como una "medida preventiva de seguridad", lo que implica que ella es decidida por un procedimiento simplificado antes de que el delito mismo sea verdaderamente juzgado. Se autoriza además a los jefes de Policía para relegar a una colonia penal a quien viole la prohibición una vez impuesta (20). Más importante aún que la ausencia de garantías y que la facilidad con la cual una persona puede ser encarcelada en nombre de este decreto, es resaltar su poca relación con la lucha contra la Violencia. En realidad, es difícil imaginar qué interés podía tener el gobierno en permitir a un individuo comprometido con los grupos armados que se escapara después de haber sido arrestado, pues no otra cosa que permitir su fuga es prohibirle que resida en el lugar en que se le juzga. Los miembros de las "bandas organizadas" no son el blanco de esta "medida preventiva de seguridad". Ellos son procesados, condenados y enviados a prisión tan pronto como sea posible, si se corre la suerte de poderlos capturar. Y sin embargo es la Violencia la que justifica el mantenimiento del estado de sitio y la promulgación de decretos como éste.

Este sub-período, que será siempre relacionado oficialmente con la necesidad imperativa de restablecer la paz alterada por la Violen-

(20) Dto. leg. 326 del 7 de octubre de 1958.

cia, nos indica ya la utilización inevitable del estado de sitio para fines distintos de aquellos por medio de los cuales el régimen justifica su establecimiento.

**b) El regreso de Rojas Pinilla a Colombia y el estado de sitio total**

El 3 de diciembre de 1958 el estado de sitio se extiende al conjunto del país. El gobierno asegura haber descubierto "un plan subversivo para derrocar las autoridades legítimas" (21). La inspiración de este plan sería atribuida a Rojas Pinilla, quien había regresado a Colombia en el mes de octubre. El es detenido y puesto a disposición del Senado, que debía condenarlo cuatro meses más tarde por violación de la Constitución durante su presidencia (22).

El gobierno tenía quizás razones para temer un levantamiento apoyado por ciertos oficiales del Ejército. El propio Presidente de la República había sido arrestado la víspera de las últimas elecciones presidenciales, en compañía de cuatro de los cinco miembros de la Junta Militar que ejercía el poder de manera transitoria, durante una tentativa fallida de golpe de Estado dirigida por un teniente-coronel simpatizante de Rojas Pinilla (23). La idea de una influencia del ex-dictador sobre algunos sectores del Ejército era pues de recibo en principio, aunque fuese difícil constatar en concreto el alcance de esta influencia y la existencia del plan subversivo que se decía haber develado.

Lo que es cierto es que todos los jefes de la administración regional (gobernadores, intendentes, comisarios y el alcalde de Bogotá) son inmediatamente autorizados para restringir la circulación de las personas por las vías públicas y, si lo juzgan necesario, para imponer el toque de queda. Las reuniones y las manifestaciones públicas son prohibidas, pero se otorga a estos funcionarios la facultad de autorizarlas. Ellos pueden además prohibir la publicación en la prensa o por la radio de noticias o de propagandas que puedan afectar la tranquilidad pública. Y se les reconoce por último la facultad de imponer la llamada "ley seca": prohibición de consumo de bebidas alcohólicas en público (24).

Esta clase de autorizaciones constituye la medida típica, indispensable e inicial del estado de sitio, su eje central. En esta época

(21) Dto. leg. 329 del 3 de dic. de 1958.

(22) Keesing's, loc. cit.; p. 24825.

(23) MURI, Willy, *L'armée colombienne, étude d'une institution militaire dans ses rapports avec la société en transition, 1930-1974*, París, 1975, Tesis de doctorado de tercer ciclo, Univ. de París V; p. 197.

(24) Dto. leg. 330 del 3 de dic. de 1958.

no se encuentra todavía muy elaborada, pues no estipula sanciones específicas por la infracción a las restricciones que se establecen. Tales sanciones existen, por supuesto, y los funcionarios no se abstienen de aplicarlas. Pero con el tiempo se va a desarrollar una técnica especial de fijación de penas, de establecimiento de procedimientos y de creación de una jurisdicción especial de estado de sitio.

Además de las autorizaciones conferidas a los gobernadores, que acabamos de reseñar, todas las medidas promulgadas durante el sub-período precedente permanecen vigentes. Pero ninguna atribución ni restricción adicional, destinada específicamente a liquidar el "plan subversivo", es puesta en práctica por medio de decretos legislativos. El sub-período tan sólo dura poco más de un mes. El 12 de enero de 1959 es levantado el estado de sitio, excepto sobre los cinco departamentos (Caldas, Cauca, Tolima, Huila y Valle) (25).

### c) Tercer sub-período: de nuevo el estado de sitio parcial

Nuevos mecanismos de readecuación de las zonas de Violencia son instaurados en los primeros meses de 1959. La "Comisión Especial de Rehabilitación" recibe una fuerte suma adicional para su funcionamiento (101.319.147 pesos) (26). Se concibe un nuevo plan de financiación para fomentar esta vez las actividades de comercio, de la pequeña industria, de transportes y de explotación minera. Dicho plan está destinado a pequeños propietarios (los préstamos no son superiores a 30.000 pesos) que prueben haber perdido capital en estas actividades a causa de la Violencia. Su ejecución se canaliza a través del Banco Popular y los préstamos cuentan con la garantía del gobierno. A decir verdad, el programa no es muy ambicioso: su cuantía se limita en principio a dos millones de pesos (27). Más estimulante se revela el subsidio a la agricultura y a la ganadería, ya iniciado desde el primer subperíodo, cuyo monto total en préstamos a través de la Caja Agraria se eleva ahora a 20 millones de pesos (28).

Poco tiempo más tarde se decide facilitar la solución de los conflictos ligados a la posesión de las tierras abandonadas por razón de la Violencia. Se crea una jurisdicción especial y transitoria (los "Tribunales de Conciliación y de Equidad") con competencia para ordenar el embargo de los dominios en disputa, y para proponer fórmulas

(25) Dto. leg. 1 del 12 de enero de 1959.

(26) Dto. leg. 7 del 25 de marzo de 1959.

(27) Dto. leg. 4 del 31 de enero de 1959.

(28) Dtos. legs. 5 del 31 de enero y 9 del 22 de mayo de 1959.

amigables de arreglo entre los oponentes. En caso de desacuerdo invencible entre las partes, los litigios pasarían a ser decididos ante la jurisdicción ordinaria (29).

Pero entre tanto la táctica de "comprensión" para con los miembros de bandas organizadas comienza a debilitarse. Se ordena limitar hasta el mes de junio de 1959 el plazo máximo para solicitar la suspensión de acciones, procesos y condenas que había sido autorizada a fines de noviembre del año anterior (30). En su lugar, se decide adoptar un procedimiento judicial abreviado y rápido para el juzgamiento de ciertos delitos y suprimir para ellos los beneficios de libertad condicional, condena condicional, perdón judicial o de disminución de la pena que pudiera ser decretada por futuras disposiciones. La Policía y los Militares son autorizados para capturar a las personas "de quienes se tenga noticia que han cometido delitos". Adicionalmente se permite a los gobernadores ofrecer recompensas en dinero a las personas que faciliten la captura de delincuentes. Y el gobierno a su turno se autoriza a sí mismo para acondicionar una isla marítima como prisión de características excepcionales de seguridad: la poco honrosa función de Gorgona como cárcel temible, que aún hoy subsiste, tuvo pues su origen en una disposición "transitoria" y excepcional de la administración Lleras Camargo (31).

Simultáneamente la burocracia judicial es aumentada. Son creados treinta y un puestos de juez de instrucción criminal, así como una nueva Jefatura Seccional de instrucción criminal y de vigilancia judicial (32).

El aparato polílico también es reforzado. Se destinan inicialmente 1.5 millones de pesos a la Policía del departamento del Valle, lo que se realiza por medio de un crédito adicional al Presupuesto. Pero poco después es ya la suma de 25 millones de pesos la que se compromete para sufragar el aumento del número de miembros de la Policía. Esta vez el Estado se hipoteca y autoriza la emisión de bonos de deuda pública interna para obtener los recursos necesarios. En concordancia con estos gastos, se estimula el reclutamiento de nuevos policías eximiéndolos del servicio militar (33).

Y, al igual que en los sub-períodos precedentes, un marco de restricciones engloba todas las medidas anteriores. Los poderes extraordinarios acordados a los gobernadores por la dictadura permanecen

---

(29) Dto. leg. 2 del 4 de febrero de 1960.

(30) Dto. leg. 11 del 25 de mayo de 1959.

(31) Dto. leg. 12 del 4 de junio de 1959.

(32) Dtos. legs. 3 del 15 de enero y 13 del 11 de junio de 1959.

(33) Dtos. legs. 10 del 22 de mayo, 14 y 15 del 11 de junio de 1959.

en vigencia. Y no dejan de ser aplicados. Es así como se utilizan contra el proletariado del Valle del Cauca quien, en solidaridad con los obreros en huelga del ingenio "Riopaila", organiza una manifestación hacia la ciudad de Cali. El acceso a la capital es prohibido y bloqueado por el Ejército, quien dispara sobre los manifestantes, matando a dos de ellos (34). No es sino un caso entre muchos, que ilustra cómo se concreta la aplicación del estado de sitio en esta época en que la Violencia es invocada como su justificación.

**d) Cuarto sub-período: la agonía de las iniciativas de rehabilitación económica**

El 8 de octubre de 1960 trece municipios se agregan a la lista de porciones de territorio bajo estado de sitio. Se trata de municipios situados en el departamento de Santander (35), es decir al oriente del país, mientras que los cinco departamentos originales se encuentran del lado centro-occidental del mapa. Las razones exactas de esta extensión escapan a nuestros datos, pero en principio bien ha podido tratarse de una agudización particularmente grave de la violencia en una región que no había sido ajena a ella.

En todo caso, esta fecha nos permite apreciar mejor la agonía de las iniciativas orientadas a la rehabilitación económica del territorio considerado afectado por la Violencia y el ascenso de aquellas tendientes a reforzar el aparato represivo.

Por supuesto, se amplía a los nuevos municipios en estado de sitio una parte del plan de recuperación económica: aquella concerniente al crédito especial para los ganaderos, dentro de la cual el Estado es autorizado esta vez a garantizar los préstamos que se realicen en la mencionada zona de Santander hasta por un monto de dos millones de pesos (36). Pero se guarda silencio respecto de los créditos privilegiados para los agricultores y de los otorgados a través del Banco Popular —cuyo plazo de pago simplemente es extendido a cuatro años en vez de dos— (37), que continúan siendo exclusivos de los cinco departamentos. De otra parte, la propia "Comisión Especial" es suprimida en diciembre de 1960.

Los instrumentos represivos excepcionales, por el contrario, son inmediatamente puestos a disposición de los funcionarios departa-

(34) CAICEDO, Edgar, *Historia del sindicalismo colombiano*, Bogotá, CEIS, 1971; p. 121.

(35) Dto. leg. 3 del 8 de oct. de 1960. Los trece municipios son: Aguada, Albania, Barbosa, Bolívar, Chipatá, Guavatá, El Guacamayo, Güepsa, Jesús María, La Paz, Puente Nacional, Sucre y Vélez.

(36) Dtos. legs. 1 del 17 de marzo y 3 del 20 de mayo de 1961.

(37) Dto. leg. 8 del 25 de agosto de 1961.

mentales. De manera automática, el gobernador de Santander pasa a gozar de pleno derecho de las atribuciones extraordinarias conferidas a sus colegas de los cinco departamentos. Y del lado judicial, se explicita la aplicación para los trece municipios de las normas de abreviación del procedimiento penal estipuladas anteriormente por el decreto legislativo 12 de 1959 —y que serán perfeccionadas de nuevo en agosto de 1961—, así como el poder facultativo de los jueces de imponer la famosa "medida preventiva de seguridad" de la que ya hemos hablado (38).

Esto no es sin embargo más que la consecuencia lógica de la ampliación territorial del estado de sitio. Más importante de observar es la continuación del proceso de reforzamiento de los aparatos represivos del Estado que el gobierno emprende ahora con mayor decisión. Habiendo descubierto que el endeudamiento público era un mecanismo adecuado y relativamente fácil para lograr este objetivo, continúa ensayándolo con generosidad. Se autoriza la emisión de nuevos bonos de deuda pública interna por un monto de 122.9 millones de pesos, destinados a la financiación de las "campañas de orden público": inicialmente se apropián 50 millones en marzo de 1961, luego 37 en mayo y aún 35.9 adicionales en septiembre (39). Los beneficiarios de estos recursos: los Ministerios de Guerra y de Justicia, la Policía y la rama judicial.

Este fortalecimiento financiero de los cuerpos armados, y el método peligrosamente inflacionista como se lleva a cabo, pueden ser puestos en práctica sin temor de desencadenar reacciones desaprobatorias. No sólo existe la lucha contra la Violencia para justificarlos, sino que además el gobierno actúa dentro de un marco jurídico nuevo que tranquiliza las aprehensiones contra los "excesos" que pudieran desprenderse del estado de sitio. El artículo 121 de la Constitución acaba de ser reformado por el Parlamento en el mes de diciembre de 1960. En lo sucesivo las Cámaras permanecerán reunidas durante todo el tiempo que el orden público permanezca turbado, y podrán demandar ante la Corte Suprema de Justicia la constitucionalidad de los decretos legislativos. La proposición gubernamental de prever otras circunstancias (de orden económico y social) en las cuales el estado de sitio pudiera ser declarado no fue finalmente incluida en el nuevo texto. Ello no quiere decir que tal proposición hubiese sido por consiguiente rechazada porque, previstas o no, dichas circunstancias se encuentran efectivamente comprendidas en la fórmula vaga del antiguo y del nuevo artículo 121. Las facultades

(38) Dtos. legs. 4 del 8 de oct. de 1960 y 7 del 25 de agosto de 1961.

(39) Dtos. legs. 1, 2, 3, 4, 9 y 14 de 1961.

que éste atribuye tampoco son modificadas ni reglamentadas, para no limitar "inútilmente" al Ejecutivo en su aplicación. El estado de sitio permanece pues idéntico, aunque rejuvenecido. Las muletas completamente artificiales que se le agregan (la reunión del Congreso y su calidad de demandante extraordinario y privilegiado) serán retiradas ocho años más tarde, después de haberse reconocido que además de inútiles eran costosas. Pero por el momento el gobierno acaba de borrar el rasgo principal que, a nivel de las instituciones estatales, aproximaba su régimen político al de la dictadura.

#### e) Octubre - Diciembre de 1961: Estado de sitio total

El 11 de octubre de 1961 se declara de nuevo el estado de sitio sobre toda la extensión del territorio. Días antes, un teniente del Ejército, después de liberar a un colega suyo del calabozo, había tomado rumbo a los Llanos con un grupo de soldados y material de guerra. Oficialmente se tiene la convicción de ver de nuevo la influencia de Rojas Pinilla detrás de este asunto, que en realidad no dura más que unas horas: rápidamente los rebeldes son interceptados por el Ejército y reducidos a la impotencia (40).

Sin embargo, el incidente suministra al gobierno un argumento de peso que le permite la imposición del estado de sitio total y, a través de él, la posibilidad de estar listo a contrarrestar oportunamente las consecuencias de la deterioración progresiva de las débiles bases de su legitimidad. Ya hemos señalado los resultados de las elecciones legislativas de 1960 que para el Frente Nacional revelan un notorio retroceso respecto de las de 1958 y, peor aún, frente al plebiscito de 1957. La propia coalición gubernamental se afectó con ello a tal punto que los "laureanistas" debieron abandonar el Gabinete desde noviembre siguiente para permitir la consolidación de la alianza entre los liberales y sus enemigos de la víspera, los conservadores "ospinistas", cuyos votos eran indispensables para conseguir la mayoría de los dos tercios requerida en el Congreso para la aprobación de las leyes. En el Parlamento y en las plazas públicas el descontento popular es canalizado y estimulado entre otros por el "Movimiento Revolucionario Liberal" que, habiéndose presentado independientemente a las elecciones, obtiene 15 curules en el Senado y se convierte en el principal opositor del Frente Nacional. Además, nuevos grupos políticos, tales como el "Movimiento Obrero, Estudiantil y Campesino" —MOEC—, comienzan a hacer su aparición, estimulados en parte por la victoria de la Revolución Cubana; y las masas populares conocen una época de espontaneidad y de combatividad sin precedentes, a juzgar por el número y la inten-

(40) MURI, *op. cit.*; p. 498, y Keesing's, *loc. cit.*; p. 24826.

sidad cada vez más crecientes de las huelgas obreras y de los movimientos cívicos (41).

El estado de sitio total durará dos meses y veinte días en esta ocasión. El gobierno golpea en primer término el derecho de reunión y la libertad de prensa. Las reuniones y las manifestaciones públicas son prohibidas, aunque los gobernadores pueden autorizar la realización, en locales cerrados y cubiertos, de aquellas para las cuales se solicite permiso previamente. Pero los discursos allí pronunciados no pueden en ningún caso ser transmitidos por alto-parlantes exteriores ni por la radio. A ésta se le prohíbe, a su vez, transmitir cualquier clase de conferencias políticas o de noticias relacionadas con el orden público, con operaciones militares o con desórdenes políticos o sociales, con excepción de los informes oficiales provenientes del gobierno. De conformidad con esta censura, el Estado perfecciona sus aparatos de vigilancia: se autoriza la instalación de un sistema de control de las radiocomunicaciones, y algunos días más tarde éste es creado formalmente como dependencia del Ministerio de Comunicaciones, con fijación de una vez de la planta de personal y de los salarios para los funcionarios de las "estaciones" de Bogotá, Medellín, Cali y Manizales (42).

La misma administración pública también es puesta bajo vigilancia por medio de mecanismos extraordinarios. Con este objeto se crean cuatro cargos de "visitadores gubernamentales", dependientes directamente del gabinete del Ministro de Gobierno, cuyas funciones no se precisan mayormente (43). Simultáneamente se continúa el proceso de reforzamiento de los aparatos represivos a expensas de los incipientes recursos del Banco de la República: se autoriza una nueva emisión extraordinaria de pagarés de deuda pública interna. Su monto se eleva esta vez a 49 millones de pesos, destinados al Ministerio de Guerra, a la Policía y, por supuesto, al Ministerio de Comunicaciones (44).

Hacia la mitad del sub-período la censura de prensa es ligeramente morigerada. Se autoriza la transmisión por la radio de conferencias, discursos o exposiciones políticas que en todo caso no se refieran al orden público, a operaciones militares o a desórdenes políticos o sociales. Estas transmisiones, ya de por sí bastante limitadas, deben además ser previamente permitidas por el gobierno por medio de un procedimiento establecido por la dictadura y que es re-

(41) CAICEDO, *op. cit.*; pp. 134-137.

(42) Dtos. legs. 11, 12 y 13 del 13 de oct., y 16 del 3 de nov. de 1961.

(43) Dto. leg. 15 del 30 de oct. de 1961.

(44) Dtos. legs. 18 y 19 de 27 de nov. y 18 de dic. de 1961.

sucitado para la ocasión (el decreto 2427 de 1956) (45). Aún con lo limitada que ella sea, esta apertura aparece necesaria para permitir el desarrollo de la campaña política por las elecciones legislativas y presidenciales de comienzos del año siguiente. El Frente Nacional tiene necesidad de ampliar el número de votantes. Los discursos electorales deben llegar a todos los rincones posibles, sobre todo en el campo, donde el radio es el principal y en ocasiones el único medio de comunicación masiva. Poco importa que ello pueda implicar también un aumento de los votos de la "oposición". En todo caso, la coalición liberal-conservadora está asegurada constitucionalmente. Y de lo que se trata ante todo es de disminuir el porcentaje de la abstención, que socava la legitimidad del Frente Nacional.

Así, la autorización de transmisiones de discursos políticos por la radio es ya un anuncio de la proximidad del levantamiento del estado de sitio. Ello ocurre en efecto el primero de enero de 1962 (46).

### 3.— La edad de las ilusiones perdidas

Iniciada bajo la justificación del combate contra la Violencia "heredada", esta primera etapa de estado de sitio se encaminó progresivamente hacia el cumplimiento de su objetivo real: el fortalecimiento de la dominación del bloque en el poder por medio de la represión, a falta de una hegemonía cimentada sobre un nivel satisfactorio de control ideológico de las masas.

El balance de la campaña contra la Violencia es bastante pobre. El número oficial de víctimas no disminuyó sensiblemente y deberá por el contrario aumentar durante el año siguiente al "restablecimiento de la normalidad" (47). De otra parte, las medidas de rehabilitación económica adoptadas no han debido tener más que un efecto muy reducido, dada su concepción en verdad poco ambiciosa y la notoria disparidad de recursos destinados a los pequeños empresarios y comerciantes de las poblaciones y a los agricultores, de una parte, y a los ganaderos, de la otra. Por último, la supresión de la "Comisión de Rehabilitación" en diciembre de 1960, así como la ausencia de nuevas iniciativas económicas o sociales de recuperación de las zonas de Violencia, indican con bastante elocuencia que la preocupación del gobierno estaba en otra parte.

(45) Dto. leg. 17 del 9 de nov. de 1961.

(46) Dto. leg. 20 del 31 de dic. de 1961.

(47) Según Germán ARCINIEGAS, ex-Ministro de Educación, las cifras de muertos son las siguientes para los años 1957 a 1961: 3.600, 5.342, 3.243, 2.631 y 2.868. Para 1962, él los estima en 2.909. "La Violence en Colombie", *loc. cit.*; p. 25.

De hecho, se escogió hacer el aparato de Estado más eficaz para la represión. El cuerpo judicial se incrementa con más de ochenta jueces. Pero son sobre todo la Policía y el Ministerio de Guerra los más consentidos por el gobierno. Este sabe que no solamente la dictadura de Rojas Pinilla, sino también el Frente Nacional, son incapaces de salvaguardar el régimen político si no es apoyados sobre las armas y los servicios secretos.

Con este fin, se autorizó desembolsar en total 171.9 millones de pesos, que fueron emitidos extraordinariamente por el Banco de la República a cambio de documentos de deuda pública, además de otras adiciones al Presupuesto nacional realizadas a expensas de la "cuenta especial de cambios" también de la Banca central. Ello no dejó de tener consecuencias sobre el conjunto de la economía, agravando la crisis que la atravesaba. La balanza de pagos, deficitaria en 830 millones de dólares, que dejó Lleras Camargo al entregar la Presidencia, exigió una terrible devaluación, que no fue oportunamente declarada por este último "para no poner en peligro el triunfo del Frente Nacional en las elecciones", si creemos lo que decía en la época el hoy ex-Presidente de la República, Alfonso López Michelsen (48). Los efectos de la inflación y de la devaluación se dejaron sentir pesadamente sobre la producción: los años 1963 y 1964 conocieron un aumento del producto interno bruto apenas similar al de la población (49).

El período de Lleras Camargo no cesará sin embargo de reclamar para sí el honor de haber usado prudentemente las facultades del estado de sitio, a pesar de los efectos económicos que ellas produjeron y del restablecimiento de las prácticas restrictivas ideadas por Rojas Pinilla que aquí hemos descrito. En realidad, si se comparan las medidas que acabamos de estudiar con las que serán puestas en práctica por los gobiernos siguientes, se les podría considerar en cierta forma tímidas más bien que prudentes. Acabamos apenas de asistir a la desfloración de la figura jurídica recién renacida en las manos de un régimen político pretendidamente democrático. La edad adulta vendrá después, una vez perdidas las ilusiones de juventud del Frente Nacional.

---

(48) LOPEZ M., Alfonso, *op. cit.*; p. 70.

(49) CEPAL, *Estudio económico para América Latina 1963 e idem 1964*, New York, Naciones Unidas, 1964 y 1965. Para 1963 3,3% y para 1964 5,3%.



## CAPITULO III

### SEGUNDO PERIODO

#### 1.— La transición de Lleras a Valencia

Nos proponemos abordar ahora el período que comienza en 1963, cuando el estado de sitio fue impuesto durante una semana, y que prosigue entre 1965 y 1968. Pero antes de llegar a ello, veamos rápidamente los aspectos económicos, políticos y propiamente estatales más importantes de la época de transición que lo precede, con el fin de tener una idea general de las relaciones de fuerza bajo las cuales se desarrollará nuestro segundo período.

Ya se ha indicado que en 1962 la economía colombiana atravesaba un momento crítico, uno de cuyos más graves reveladores fue la devaluación que hubo finalmente que decretar de manera oficial en el mes de noviembre (ley 83 de 1962). A pesar de las medidas adoptadas por el gobierno para hacer frente a los efectos de la devaluación (conocidas bajo el nombre de "Plan Santamaría"), la producción no sale de manera inmediata de la recesión y el costo de la vida aumenta excesivamente <sup>(1)</sup>. La crisis económica acarrea consecuencias en el aparato de Estado, que es objeto de una adecuación en sus órganos de intervención económica. Es así como se crean en 1963 varios organismos especializados, tales como el "Consejo Nacional de Política Económica y Social", el "Departamento Nacional de Planeación", la "Junta Monetaria" y el "Consejo Nacional Consultivo para Asuntos Económicos". La creación de estos instrumentos, así como la promulgación de otras decisiones de orden económico fue realizada por el gobierno por medio de decretos llamados "extraordinarios", en virtud de autorizaciones acordadas por el Parlamento, a quien correspondería de ordinario legislar sobre estos asuntos (leyes 21 y 69 de 1963, por ejemplo). La intervención directa y extraordinaria del gobierno en la economía se había convertido así en práctica corriente, lo que se extendía incluso a otros sectores en los que el Congreso delegaba también sus prerrogativas (ley 27 de

(1) *Revista del Banco de la República*, septiembre 1964, notas editoriales; p. 1127.

1963, que confirió facultades extraordinarias para la reorganización de la rama judicial).

El gobierno que instauraba este Estado intervencionista se encontraba sin embargo lejos de gozar de un apoyo político sólido y estable. Además de los resultados electorales en ninguna medida tranquilizantes, y de la ausencia de prestigio personal del propio presidente Valencia (2), las contradicciones se habían incrementado entre las fracciones del bloque en el poder. La aprobación de la ley de Reforma Agraria en 1961, entre otras, había dado un soplo al conflicto que oponía a la burguesía y a los terratenientes, conflicto que atravesaba a los partidos tradicionales y que debilitaba la coalición del Frente Nacional. El nuevo gobierno decidió prontamente congelar la causa del conflicto y aplicar además una política de repartición cuidadosa de los puestos administrativos entre las diversas corrientes de la coalición (la "milimetría"), procurando así tranquilizar a todos los grupos. No obstante, el apoyo político efectivo que se esperaba no se produjo, y cada vez se hizo más imposible para el gobierno obtener en el Parlamento la mayoría de los dos tercios requerida para la aprobación de las leyes (3).

La clase obrera, por su parte, alcanzó entre 1962 y 1965 un nivel de combatividad nunca antes conocido. El número y la duración de los conflictos, así como las formas de protesta que en ocasiones se intentaron, bastan para probarlo (4). Esta combatividad corresponde por demás a la disminución considerable de la capacidad adquisitiva de los salarios y al conjunto de medidas que, sobre el lomo de los asalariados, tendían a contrarrestar la baja de la tasa de ganancia. El gobierno sin embargo no muestra respecto del proletariado la misma vacilación que frente a las presiones de las clases dominantes, sino que reacciona de manera decidida. Para apreciarlo se puede tomar como ejemplo la huelga de "Cementos El Cairo", en Santa Bárbara, donde trece obreros fueron muertos por los soldados del régimen en el mes de febrero de 1963 (5).

- 
- (2) La abstención en las elecciones presidenciales de 1962 fue de 52%, según GILHODES, Pierre, "L'abstention électorale en Colombie", *loc. cit.*; p. 57. El M.R.L., creado en 1960 logra 683.436 votos contra 1.636.080 de Valencia: cfr. Keesing's, *loc. cit.*; p. 24826. Sobre el prestigio del Presidente, ver LOPEZ M., A., *Colombia en la ora cero*, op. cit.; p. 263.
- (3) PECAUT, Daniel, "La présidence Lleras Restrepo en Colombie", *Notes ét études documentaires*, París, La documentation française, Nos. 3628-3629 (Collection Problèmes d'Amérique Latine No. XIV), oct. 1969; p. 6.
- (4) CAICEDO, E., *op. cit.*; pp. 140-156. Entre estas formas citemos especialmente la huelga de hambre.
- (5) *Ibid.*, p. 141.

El recurso a las armas por parte del gobierno se había generalizado, lo que era una consecuencia necesaria de la transformación que se estaba produciendo en cuanto al papel del Ejército en el aparato de Estado. Concebido antes para la defensa exterior, el Ejército se convertía ahora en el instrumento privilegiado para la protección de las instituciones del Frente Nacional. El ejemplo más espectacular de esta transformación fue la campaña de exterminación de las zonas de auto-defensa campesina, verdadera empresa bélica realizada entre 1964 y 1965 con la asesoría de los Estados Unidos (6). Otros aspectos de esta militarización, como por ejemplo la nacionalización de la Policía y su subordinación al Ejército, o la creación de la "Defensa Civil" como un cuerpo armado adicional, estaban comenzando a desarrollarse y se consolidarían enseguida, bajo las prerogativas del estado de sitio.

Recesión económica y contradicciones graves en el seno del bloque en el poder, incremento importante del nivel de agitación y de protesta de la clase obrera, débil peso político del gobierno que suplanta empero al Parlamento en sus funciones, ampliación de las esferas de intervención estatal y nuevo papel del Ejército en el aparato de Estado son pues los rasgos generales más notorios de los años 1962 - 1965.

Ellos constituyen los antecedentes de lo que hemos llamado el segundo período de estado de sitio, dentro del cual distinguiremos dos sub-períodos: el primero se extiende del 23 al 30 de mayo de 1963 y el segundo del 21 de mayo de 1965 al 26 de diciembre de 1968.

## 2.— El estado de sitio en la zona petrolera

El 23 de mayo de 1963 se declara el estado de sitio sobre cuatro municipios del departamento de Santander: Barrancabermeja, Puerto Wilches, Lebrija y San Vicente. Recordemos la importancia de esta zona petrolera para el país, sede de la refinería de Ecopetrol y de una parte de las explotaciones de la empresa norte-americana "Intercor", filial de la "International Petroleum Company".

(6) Organizadas para combatir la dictadura de Rojas Pinilla, las guerrillas de inspiración comunista habían cesado hostilidades desde el derrocamiento de Rojas, pero mantenían en las regiones de su influencia relaciones de producción y formas de poder local que escapaban al control de las clases dominantes. Estas regiones, ubicadas en zonas montañosas de los departamentos de Huila, Tolima, Meta, Valle y Caquetá, fueron entonces calificadas por el régimen de "Repúblicas Independientes", lo que permitió desencadenar a partir del mes de abril de 1964 la campaña militar tendiente a su destrucción. Cfr. MURI, W., *op. cit.*, p. 205 y ss.

El motivo invocado por el gobierno para declarar el estado de sitio fue el desarrollo de un paro cívico en Barrancabermeja que incorporó a amplios sectores de la población en un movimiento de solidaridad con los obreros petroleros (7). Estos se encontraban en conflicto con sus empresas y no sólo exigían aumentos salariales sino que también denunciaban por vez primera las condiciones en las cuales las empresas extranjeras explotaban los yacimientos en Colombia, con la complacencia del gobierno y de Ecopetrol. Desde el 7 de mayo, la "Federación de Trabajadores Petroleros" (Fedepepetrol), que agrupaba a todos los sindicatos de los obreros del petróleo, llamó a apoyar los movimientos conducidos por los trabajadores de Ecopetrol y de Intercor. Según CAICEDO, en el momento del paro cívico de Barrancabermeja había 14.000 trabajadores de la industria petrolera implicados en conflictos sindicales en diversas regiones (8).

La única medida decretada en virtud de este estado de sitio es el nombramiento de un coronel como jefe civil y militar de Barrancabermeja (9). En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas a este alcalde militar, los dirigentes del sindicato de Ecopetrol (la "Unión Sindical Obrera" —USO—), así como los asesores de Fedepepetrol y varios participantes en el paro cívico fueron detenidos durante más de cuarenta días. Las sedes sindicales fueron ocupadas por la policía, y los propios sindicatos sufrieron la suspensión de sus personerías jurídicas (10).

El estado de sitio es levantado el 30 de mayo de 1963, siete días después de haber sido declarado.

A pesar de su duración extremadamente corta, puede observarse en este nuevo estado de sitio un rompimiento bastante claro con los patrones bajo los cuales se desarrolló el período de Lleras Camargo, rompimiento que es precisamente lo que constituye su característica primordial. En efecto, el blanco al que se apunta es completamente nuevo. No se trata ya de curar al país de una enfermedad terrible como la Violencia. Tampoco se tiene en mente proteger las instituciones contra el peligro de un levantamiento del Ejército, cuyo plan hubiera sido descubierto. Lo que se persigue es la represión de un movimiento popular, de un paro cívico ligado a una actividad importante tanto para la producción interna como para los capitales extranjeros. Es notoria la disparidad que aparece entre los motivos invocados para justificar el estado de sitio durante los años prece-

(7) Dto. leg. 1137 del 23 de mayo de 1963.

(8) CAICEDO, E., *op. cit.*; p. 144.

(9) Dto. leg. 1138 del 23 de mayo de 1963.

(10) CAICEDO, *idem*.

dentes y aquellos a los que se recurre en esta ocasión. La declaración del estado de sitio para aplastar una huelga muestra así una disminución del grado de gravedad de las condiciones que legitimarían su uso en el marco de este régimen político.

Los métodos utilizados ostentan también una característica particular. Ya no basta con permitir a las autoridades civiles (gobernadores, alcaldes) el ejercicio de poderes extraordinarios. Es necesario llamar directamente a los militares a controlar la situación. Dicho llamado se efectúa esta vez reuniendo en un oficial el doble carácter de jefe civil y de jefe del Ejército. Más tarde se pasará a conceder, entre otras, atribuciones jurisdiccionales a los militares. Es una evolución sintomática del nuevo papel del Ejército en el aparato de Estado, al que ya hemos hecho alusión.

### 3. El gran estado de sitio total

Entre mayo de 1965 y diciembre de 1968 se desarrolla la época más prolífica y compleja de nuestro estudio. Prolífica en primer término, si se tiene en cuenta la enorme cantidad de medidas de todo orden que fueron adoptadas por medio de los 120 decretos legislativos promulgados. Compleja, porque ella pasa a través de dos gobiernos diferentes, tres composiciones distintas del Parlamento y condiciones políticas y económicas en plena mutación.

Ha existido siempre la tendencia a presentar este sub-período exclusivamente como una respuesta a la necesidad de hacer frente a una emergencia económica en un momento en que el gobierno no disponía de la mayoría en el Parlamento (11). Sin ignorar el peso de las medidas económicas durante este estado de sitio, veremos que ellas no constituyen ni su aspecto exclusivo ni el principal y que aquella creencia ha contribuido a ocultar las características más graves de estos años, especialmente el fortalecimiento extraordinario del aparato represivo del Estado, la reforma de la legislación laboral y el mantenimiento de un marco de restricciones a la libertad individual y colectiva.

Para mayor facilidad de nuestro estudio analizaremos separadamente las medidas aplicadas durante el gobierno de Guillermo León Valencia y las adoptadas durante la presidencia de Carlos Lleras Restrepo.

(11) Es esta idea la que está en la base de la reforma introducida al artículo 121 en 1968. Ver también GAONA CRUZ, Manuel, *Le présidentialisme colombien*, Tesis de doctorado de universidad, Paris I, 1970; p. 408: "Esos gobiernos se prendían de cualquier levantamiento sin importancia para declarar el estado de sitio con el fin de "legislar por decreto" en materias económicas". (La traducción es nuestra).

## a) La presidencia de Valencia

### 1.— La declaración del estado de sitio

El 21 de mayo de 1965 el orden público se declara turbado y todo el país en estado de sitio (12). El pretexto esgrimido en esta ocasión es una manifestación estudiantil que tiene lugar en Medellín contra la invasión de Estados Unidos a Santo Domingo. En realidad existen otras razones que revelan claramente la debilidad del gobierno y que amenazan la estabilidad del régimen. Los esfuerzos del Frente Nacional por hacerse a un apoyo popular que legitime su poder no cesan de traducirse en un fracaso cada vez más patente: el porcentaje de la abstención en las elecciones legislativas de 1964 alcanza la cifra de 64% (13). Más temibles quizás que la abstención parecen ser las tentativas de las clases populares de darse una organización política independiente: las expectativas creadas por las apariciones del padre Camilo Torres en las plazas públicas hacen pensar, por primera vez desde la muerte de Gaitán, que la existencia de un movimiento popular que reuna a todos los sectores opuestos a la "oligarquía" es ahora posible alrededor del Frente Unido de fuerzas de izquierda que él propone.

El movimiento sindical también parece por momentos escapar al control de las clases dominantes. Las centrales tradicionales, CTC y UTC, que en ésta época reúnen el mayor número de trabajadores sindicalizados, acaban de amenazar al gobierno con desatar una huelga general para el 25 de enero. El fin propuesto era protestar contra el alza en el costo de la vida, que para los obreros había sido de 18.77% en 1964, y más particularmente contra el impuesto sobre las ventas, recientemente decretado por el gobierno. La huelga no se efectúa: la víspera se firma un acuerdo entre los dirigentes de las dos centrales, los de los empresarios y el gobierno para la creación de una "Comisión de Estudios" que debe proponer fórmulas para superar la crisis económica y social. Pero el incidente revela no sólo cierta pérdida de influencia de las clases dominantes sobre estas dos confederaciones, que por vez primera consideran la posibilidad de enfrentarse al gobierno, sino también graves dificultades en el interior mismo del aparato estatal: el Ministro de Defensa es desti-

(12) Dto. leg. 1288 del 21 de mayo de 1965.

(13) GILHODES, P., "L'abstention électorale en Colombie", Rev. *Notes et études documentaires*, Paris, La documentation française, Nos. 3582-3583, 21 abr. 1969; p. 57. La verdadera tasa de abstención es aún más alta; este porcentaje no está establecido sino sobre aquellos que, teniendo cédula de identidad, se inscribieron para votar o podían hacerlo. Ahora bien, el número de personas sin cédula todavía en esta época es bastante importante.

tuido ese 25 de enero, bajo sospechas de complotar con el presidente de la UTC para dar un golpe de Estado (14).

Económicamente, el gobierno tampoco había mostrado capacidad de controlar la masa monetaria ni de impulsar la producción. Una crisis financiera y presupuestal estalla en 1965, acusando la ineeficacia del "Plan Santamaría" para hacer frente a la inflación de 1963. La ausencia de divisas no permite ya continuar las importaciones de bienes de capital para la industria, como tampoco, satisfacer el servicio de la deuda externa, ni la deuda externa misma cuyos vencimientos están próximos a cumplirse. El gobierno se torna hacia las agencias financieras internacionales para obtener nuevos préstamos que le permitan cancelar sus contratos actuales. Pero las agencias internacionales no quieren seguir invirtiendo en un país cuya situación económica no augura garantías de pago, tal como lo reconocerá el presidente Valencia en su discurso de año nuevo en 1966 (15).

## 2.— Una innovación en los dispositivos de represión: los Consejos de Guerra

Por grave que fuera la crisis económica de 1965, el estado de sitio no es utilizado para hacerle frente de manera integral en un primer momento. Del mes de mayo al mes de septiembre la preocupación primordial es más bien la de establecer las bases del marco general de represión, al mismo tiempo que se aprovecha la ocasión para solucionar algunas dificultades administrativas e incluso económicas, pero estas últimas por medio de medidas aisladas.

Se prohíben en primer lugar las manifestaciones públicas, y los gobernadores son facultados para restringir el derecho de circulación, someter a censura previa las informaciones de la prensa radial o escrita, o decretar la ley seca (16). A lo largo de las páginas anteriores ya hemos conocido este tipo de prohibiciones y de atribuciones, lo que nos permite evitar extendernos adicionalmente al respecto.

Por el contrario, existe una medida enteramente nueva, que inaugura una época de ampliación de la intervención del Ejército en las diferentes ramas del aparato del Estado. Es la transferencia a la "Jurisdicción Penal Militar" de la competencia para juzgar ciertos delitos por medio de un procedimiento expeditivo en el que los jueces, el fiscal y el jurado son militares, sometidos por consiguiente a la

(14) CAICEDO, Edgar, *op. cit.*; pp. 151-155.

(15) Revista del Banco de la República, *loc. cit.*, enero de 1966.

(16) Dto. leg. 1289 del 21 de mayo de 1965.

jerarquía, y donde varias garantías del procedimiento penal ordinario no son aplicadas: los "Consejos verbales de Guerra". Los delitos cuyo conocimiento se atribuye a estos Tribunales Militares son de diferente orden: conductas contra la seguridad del Estado (etiqueta que engloba tanto la "rebelión" como el "irrespeto a la bandera", por ejemplo), la asociación para delinquir, el incendio y otras acciones que envuelvan un peligro común, el secuestro y la extorsión, los delitos conexos con los anteriores, y las acciones contra la propiedad, las personas y el orden social definidas en un decreto-ley del año 1964 (arts. 20, 30, 31 y 33 del decreto-ley 1699/64). A partir de este momento pues, no sólo los miembros de las Fuerzas Armadas, sino también los de la Policía y los particulares serán juzgados, en estado de sitio, por una "Corte Marcial" cuando sean acusados de estos delitos. Y para hacer más riguroso no solamente el procedimiento sino también la sanción, se suspenden los límites máximos de penas establecidos en el "Código de Justicia Penal Militar" (17).

Esta atribución corresponde al nuevo papel que el Ejército es llamado a jugar en el aparato de Estado, respecto de lo cual ya hemos anticipado algunas indicaciones. Ella muestra igualmente el recurso desesperado a las Fuerzas Armadas por parte de un régimen político que no puede contar con la eficacia de su propio aparato judicial ordinario para garantizar las condiciones de la acumulación de capital y de reproducción del sistema social en su conjunto. Un aparato judicial que no obstante acaba de ser objeto de una reforma en 1964. El llamado a los militares para administrar la aplicación de la ley penal será desde este momento un elemento esencial e indispensable en todos los períodos de estado de sitio que se sucederán en el futuro.

No se detienen allí las medidas tendientes a ampliar el dominio de intervención del Ejército. En el mes de julio el gobierno crea un "Comando Militar" en la región de Tierradentro. Se atribuye a su comandante el carácter de agente especial del gobierno nacional, lo que lo convierte de hecho en jefe civil y militar de los cinco municipios que componen este territorio. El Comando es encargado de vigilar el cumplimiento de la ley por los funcionarios públicos y por los particulares y de presentar y ejecutar un plan de desarrollo económico y social de la región. Para su funcionamiento, el Presupuesto nacional es aumentado en 5 millones de pesos que serán obtenidos

(17) Dto. leg. 1290 del 21 de mayo de 1965. Estos límites de penas son importantes sobre todo en materia de acumulación de delitos, pues alguien acusado de varios delitos no puede en principio ser condenado más que al doble de la sanción más alta.

por medio de pagarés de deuda pública interna, fórmula ya ensayada por Lleras Camargo (18).

El estado de sitio se revela como un instrumento útil también para hacer frente a simples dificultades administrativas producto de la imprevisión burocrática. La reforma judicial aprobada en 1964, que había modificado, entre otros aspectos, la composición de diversos Tribunales y sus circunscripciones jurisdiccionales, debía ser puesta en práctica a partir del 10. de julio de 1965. Por razones que se nos escapan, los nuevos jueces no estaban listos a asumir sus funciones para esta fecha. Se decide entonces aplazar por un mes la vigencia de una gran parte de las prescripciones que constituyan la reforma. Y algunos meses más tarde el gobierno se ve obligado a restablecer la categoría de "Jueces de Circuito" cuya supresión, ordenada en 1964, acababa de ser declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia (19).

Por otra parte, el gobierno se encuentra impelido a contrarrestar las consecuencias del déficit fiscal a medida que ellas se van presentando. Es así como el departamento de Boyacá y la Universidad Tecnológica y Pedagógica de Tunja son autorizados para contraer empréstitos internos, con la garantía del Estado, por un monto de 4 y 5.5 millones de pesos respectivamente, a fin de satisfacer el pago de los salarios atrasados de maestros y profesores (20).

En el ámbito económico también se aplican medidas aisladas. El Banco de la República es liberado de la obligación de adquirir las divisas provenientes de las exportaciones distintas del café, puesto que, según las fuentes oficiales, el estado de sitio había provocado un movimiento anormal en el mercado de divisas "libres", lo que amenazaba con agravar la situación del emisor (21). Puede apreciarse que no se trata en este evento de combatir la crisis económica estructural, como tampoco es el caso en la autorización otorgada al "Instituto de Fomento Algodonero" para importar 15.000 toneladas de algodón exentas de derechos de aduana (22). En esta última medida puede notarse más bien la presión directa de la poderosa fracción de la burguesía textilera que, frente a una producción algodonera insuficiente en el interior del país, hace prevalecer sus intereses en el seno de la coalición gubernamental, aprovechando un método eficaz y ágil, tal como el estado de sitio.

(18) Dtos. legs. 1833 y 2181 del 12 de julio y 16 de agosto de 1965. Los cinco municipios son Tesalia, Iquira, Teruel (en el Huila) y Páez e Inzá (en el Cauca).

(19) Dtos. legs. 1697 y 1867 del 24 de junio y 16 de jul. de 1965.

(20) Dto. leg. 2222 del 20 de agosto de 1965.

(21) Dto. leg. 1709 del 29 de junio de 1965.

(22) Dto. leg. 1866 del 16 de julio de 1965.

### 3.— La emergencia económica y el “Plan Vallejo”

No es sino a partir del mes de septiembre de 1965 cuando el gobierno comienza a utilizar el estado de sitio para decretar un conjunto de medidas tendientes todas al mismo propósito de superar la crisis financiera. Sin embargo, el recurso a los poderes extraordinarios para aplicar estos correctivos no se había previsto desde un principio. Es el rechazo de los proyectos gubernamentales por el Congreso, donde el “oficialismo” no había logrado reunir la mayoría de los dos tercios, lo que impulsa al gobierno a promulgar su plan económico por medio del estado de sitio (23).

El “Plan Vallejo” perseguía a grandes rasgos cuatro finalidades: asegurar una utilización racional y jerárquica de las divisas, aumentar los recursos del Estado, estimular el ahorro y la construcción de vivienda y promover igualmente la inversión en las sociedades anónimas. Este plan es promulgado a lo largo del mes de septiembre a través de una gran cantidad de decretos legislativos. Por encima de consideraciones de tipo general, es importante señalar que varios aspectos del plan serán más tarde objeto de modificaciones, algunas de ellas a causa de correcciones de orden técnico, pero la mayoría por razón de presiones ejercidas por sectores afectados con las medidas.

Para racionarizar la utilización de las divisas se crean dos mercados de compra y venta de moneda extranjera en el Banco de la República. El primero, llamado “preferencial”, recibiría la mayor parte de las divisas (principalmente aquellas provenientes de las exportaciones cafeteras) y sería destinado al pago de las más importantes obligaciones externas (deuda pública, compra de petróleo y de algunas mercancías de importación cuya lista sería establecida por la “Junta de Comercio Exterior”). Las divisas integrantes del segundo mercado, llamado “intermedio”, serían vendidas por el Banco a una tasa superior que las del “preferencial”. Rápidamente el gobierno estará obligado a suprimir esta diferencia de precios “indemnizando” a los importadores del mercado intermedio: el Banco Central les suministrará documentos de deuda pública por un monto igual al de la diferencia de cotizaciones (4,50 pesos por dólar). De otra parte, varios grupos de importadores presionarán para hacer pasar sus mercancías a la lista del mercado preferencial, y los importadores de automóviles lo lograrán finalmente, después de algunas vacilaciones iniciales del gobierno (24).

(23) Revista del Banco de la República, *loc. cit.*, sept. 1965, notas editoriales.

(24) Dtos. legs. 2322 del 2 de sept., 2422 del 10 de sept., 2466 del 17 de sept., 2533 del 24 de sept., 2657 del 8 de oct., 3094 del 26 de nov. de

Para el aumento de los recursos del Estado se combinan varios mecanismos: incremento del porcentaje del impuesto sobre la renta (20% adicional sobre la declaración de 1964 y 10% sobre la de 1965), autorización de una nueva y considerable emisión de documentos de deuda pública interna (600 millones de pesos en "Bonos de Desarrollo Económico"), supresión del impuesto sobre las donaciones que se hagan en favor de entidades públicas, y estímulo al pago de impuestos sobre la renta aún no cancelados, cuya sanción por mora es disminuida a la mitad para quienes los cubran antes del 31 de octubre de 1965. En esta última medida pueden observarse los trazos de la presión de algunos sectores que sacan provecho de las ventajas particulares del estado de sitio. En efecto, la "amnistía" de la sanción por mora es extendida a los impuestos sobre las sucesiones, y luego el plazo para beneficiarse de ella es aumentado hasta el 5 de diciembre de 1965, lo que en sí mismo no tiene nada de particular. Pero, curiosamente, se retrasa la fecha a partir de la cual debe operar la reducción de la sanción. El decreto que ordenó la amnistía, fechado el diez de septiembre, sólo había sido promulgado, y por consiguiente entrado en vigencia, algunos días más tarde, como es de normal ocurrencia. El gobierno decide entonces expedir un nuevo decreto en el que declara que la amnistía debe ser aplicada para los impuestos que hayan sido pagados desde el 10 de septiembre, lo que evidentemente no pretendía estimular el pago de estos impuestos, pues ellos ya habían sido para entonces satisfechos, sino extender el beneficio a uno o a varios contribuyentes con nombre propio (25).

La tercera faceta del Plan Vallejo consiste en el fomento del ahorro y de la industria de la construcción. A manera de una aplicación tardía y parcial de las fórmulas propuestas por el profesor norte-americano Lauchlin Currie durante la presidencia de Lleras Camargo (26), el gobierno creía ver en estos mecanismos la clave para combatir el desempleo y para comprimir la masa monetaria. Lo que se reveló más claramente como efecto de estas medidas fue el empuje del sector financiero y especulador. Efectivamente, las operaciones de ahorro realizadas por los bancos son eximidas de impuestos, y se autoriza a estos así como al Instituto de Crédito Territorial

---

1965. Otras medidas que van en el mismo sentido se encuentran en los dtos. legs. 2584 del 24 de sept., 2758 del 22 de oct. y 3072 del 19 de nov. de 1965.

(25) Dtos. legs. 2323, 2324 del 2 de sept., 2423 y 2424 del 10 de sept., 2467 del 17 de sept., 2527 del 24 de sept., 2680 del 15 de oct., y 2813 del 28 de oct. de 1965.

(26) CURRIE, Lauchlin, *Operación Colombia*, 2a. ed., Barranquilla, Cámara de Comercio de Barranquilla, 1965; 86 pp.

para contraer empréstitos en el extranjero, con la garantía del Banco de la República o del mismo gobierno, quien no tenía sin embargo suficientes divisas para pagar sus propias deudas. Se ordena también la creación de un "Banco de Ahorro y Vivienda" con participación del Estado por un monto de 100 millones de pesos; con este fin el gobierno es autorizado a celebrar operaciones de crédito interno o externo hasta por cuantía de 20 millones de dólares, cifra que supera ampliamente los 100 millones de su aporte. Finalmente, la construcción de vivienda popular es exonerada del pago de impuesto sobre la renta correspondiente, bajo determinadas condiciones (27).

De otra parte, se liberan también del pago de impuestos las utilidades sobre las inversiones que se realicen en sociedades anónimas cuyas importaciones no superen en más de 25% el costo final de su producción (28). Se tiende así a reducir la presión sobre las divisas y a dar un impulso a la producción interna, reforzando la sociedad anónima.

Para acompañar el "Plan Vallejo" el gobierno decreta una reforma de la legislación laboral, producto de los compromisos sobrevenidos en el seno de la "Comisión de Estudios" creada la víspera de la fracasada huelga del 25 de enero. Los compromisos a los cuales llegan los dirigentes patronales y los de las centrales sindicales tradicionales permiten ciertamente consagrar algunas conquistas de los trabajadores, pero al precio del establecimiento de mecanismos más claros y eficaces para aniquilar sus posibilidades de organización. Se precisan las reglas de los contratos de trabajo, la naturaleza y las condiciones de las diversas modalidades de contrato, el carácter privilegiado de los salarios en caso de quiebra de la empresa, la prohibición del cierre intempestivo de ésta, la responsabilidad solidaria del patrón y de sus representantes para con los trabajadores, la protección de las cotizaciones sindicales, etc. Se suprime también la "cláusula de reserva", que permitía despedir al trabajador por medio de un pre-aviso de quince días. Pero se establece en su lugar la posibilidad de despedir "sin justa causa" gracias a una indemnización en dinero. La negociación colectiva es sometida a etapas de obligatorio cumplimiento y a condiciones que permiten la intervención del gobierno para impedir que la huelga se realice. En esta materia debe mencionarse la creación de los "Tribunales de Arbitramento", compuestos de un representante de los trabajadores, otro de la empresa y un tercero del gobierno, encargados de transar un litigio sindical cuando la asamblea de trabajadores

(27) Dto. leg. 2349 del 4 de sept. de 1965.

(28) Idem.

así lo decida, lo que supone la obligación de suspender la huelga y de reiniciar el trabajo. El decreto deja a los funcionarios ministeriales un amplio margen de maniobra para imponer en la práctica esta decisión a la asamblea. En los servicios públicos, donde la huelga está absolutamente prohibida, la constitución de estos tribunales es obligatoria. Y se deja al gobierno la atribución de declarar la calidad de "servicio público" de una empresa (29).

La crisis económica suministra también un buen argumento para justificar un aumento de la masa de plusvalía. Bajo el pretexto de incentivar la producción, el gobierno autoriza el enganche de obreros para trabajo nocturno sin que en estos casos la empresa esté obligada a pagar el porcentaje de 35% de recargo de que gozan generalmente estos salarios respecto de los que remuneran las tareas realizadas durante el día. Dichos contratos pueden ser celebrados en principio por una duración de seis meses, pero el Ministerio del Trabajo queda facultado para autorizar su prórroga (30).

Entre los múltiples aspectos de la reforma laboral debemos llamar la atención sobre las consecuencias de la reglamentación del derecho de huelga y especialmente de la creación de los Tribunales de Arbitramento. Estas modificaciones constituyen el inicio de un proceso destinado a reducir a cenizas el principal medio de protesta de la clase obrera. Ellas abren la puerta a la promulgación de una medida aún más agresiva en el mes de abril de 1966: la limitación de la duración de las huelgas a 30 días. Cumplido este plazo, el conflicto debe pasar a ser dirimido obligatoriamente por el tribunal de arbitramento (31).

Los límites de este trabajo se desbordarían si hicieramos una relación completa de los efectos que esta limitación de tiempo ha tenido sobre las reivindicaciones obreras, de la manera como operan estos Tribunales en los que los asalariados tan sólo poseen un representante sobre tres, o del uso que el gobierno ha hecho de su atribución de declarar una empresa de "servicio público" para dejar sin piso legal la posibilidad de los trabajadores de paralizar las actividades. Digamos de todas formas, a título indicativo, que a partir de 1966 la combatividad del movimiento obrero desciende notoriamente: el número de huelgas pasa de 84 en 1965 y 73 en 1966 a 45 y 44 en los dos años siguientes (32).

Los meses de septiembre y octubre de 1965 conocen pues el conjunto principal de las medidas adoptadas por el gobierno de Valencia

(29) Dto. leg. 2351 del 4 de sept. de 1965.

(30) Dto. leg. 2352 del 4 de sept. de 1965.

(31) Dto. leg. 939 del 20 de abril de 1966.

(32) CAICEDO, *op. cit.*; p. 173.

para hacer frente a la crisis económica. Algunas otras serán aún concebidas y aplicadas más tarde, pero en su gran mayoría tendrán un carácter bien sea aislado o correctivo del "Plan Vallejo". Estos dos meses conocen también, como es el caso para todo el resto del período, una gran cantidad de disposiciones administrativas particulares tendientes a resolver dificultades de funcionamiento de diversos organismos estatales, especialmente en materia financiera y salarial. Varios recursos son transferidos de un instituto al otro (la subvención extraordinaria con que se beneficiaba "Paz de Río" es distribuida entre el ICSS y el "Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico", por ejemplo) o los sueldos de la burocracia son aumentados en algunos sectores (el Ministerio de Hacienda y la rama judicial) (33).

#### 4.— La reorganización de las Fuerzas Armadas

Pero centremos ahora el análisis sobre la continuación del proceso de fortalecimiento de los aparatos represivos del Estado. En los tres últimos meses de 1965 las Fuerzas Armadas se ven privilegiadas con la ampliación del ámbito de su intervención, la creación de nuevas fuentes de financiación y la readecuación de su organización.

Desde el 10. de octubre la Policía Nacional es autorizada para prestar servicios remunerados especiales de vigilancia a personas privadas o a instituciones oficiales, previa celebración de contrato. Con este fin se le autoriza reclutar nuevos policías (34).

Este espíritu de búsqueda de nuevos medios de financiación de los cuerpos armados se encuentra también en la autorización que recibe el Ministerio de Guerra para intervenir como contratista en la construcción de obras públicas y ejecutarlas con su "Unidad de ingenieros militares" (35). Más tarde, los sueldos de los miembros del Ejército, de la Marina, de la Aviación, de la Policía y de todos los funcionarios del "Ramo de Guerra" son aumentados (36).

Muy reveladora de la influencia alcanzada por los militares en el aparato de Estado es la supresión en su beneficio de la "reserva informática". En lo sucesivo, todas las informaciones en posesión del DANE pueden ser solicitadas por el "Comando General de las Fuerzas Militares" del Ministerio de Guerra (37).

(33) Dtos. legs. 2425 del 10 de sept., 2598 del 29 de sept., 2651 del 6 de oct., 2654 del 7 de oct., 2679, 2681 y 2683 del 15 de oct., 2814 y 2815 del 28 de oct. de 1965.

(34) Dto. leg. 2606 del 10. de oct. de 1965.

(35) Dto. leg. 2658 del 8 de oct. de 1965.

(36) Dto. leg. 3208 del 4 de dic. de 1965.

(37) Dto. leg. 3070 del 19 de nov. de 1965.

Lo que se prepara detrás de estas medidas es la formalización de la nueva función de los militares en el régimen político. Es así como en la nochebuena de este año el gobierno aprueba un texto que modifica las reglas de funcionamiento del sector armado (38). Este "estatuto orgánico de la Defensa Nacional", cuya elaboración revela una utilización hábil de las técnicas de legitimación ideológica, decide el cambio del nombre del "Ministerio de Guerra" por el de "Ministerio de Defensa Nacional". A partir de ese momento, éste tendrá a su cargo la dirección no sólo de las Fuerzas Militares sino también de la Policía Nacional. Esta pasa a quedar además subordinada a los Comandos militares en caso de estado de sitio. Se culmina así un proceso de concentración y de jerarquización de los diversos cuerpos armados del Estado que había comenzado en 1962 cuando la Policía, hasta entonces departamental, fue nacionalizada.

Un nuevo mecanismo de intervención controlado por las Fuerzas Armadas es igualmente institucionalizado: la "Defensa Civil". Existente ya de hecho en las zonas rurales de varios departamentos donde subsistían grupos armados (Tolima, Quindío, Caldas, Valle, Huila y Santander), esta Defensa Civil constituye un verdadero cuerpo paralelo a la Policía y al Ejército, que permite un acercamiento más fácil a la población civil por razón de la naturaleza de las tareas que le son atribuidas: la enseñanza de técnicas de defensa individual y colectiva contra la agresión, el desarrollo de la conciencia cívica y la protección de la "comunidad" a su cargo. Se pretende así disminuir la desconfianza de la población respecto de las Fuerzas Armadas tradicionales y permitir un mayor conocimiento y control de las actividades de las personas (39).

Este "estatuto orgánico de la defensa nacional" ciertamente coincide en el tiempo con una nueva forma de lucha revolucionaria que comienza a desarrollarse contra el régimen: la guerrilla. Desde comienzos de 1965 el Ejército de Liberación Nacional, de inspiración castista, opera en el departamento de Santander, donde hace su primera aparición oficial el 7 de enero con la toma de la población de Simacota. El padre Camilo Torres se unirá al ELN en el mes de octubre, aunque esta noticia no sea conocida sino en el siguiente mes de enero. Por su parte, los primeros núcleos de lo que serán, a partir de 1966, las "Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia", vinculadas al Partido Comunista, comienzan a organizarse en la región de Riochiquito donde resisten al ataque lanzado por el Ejército contra las zonas de autodefensa campesina (40). Pero no debe creerse que es

(38) Dto. leg. 8898 del 24 de dic. de 1965.

(39) MURI, op. cit.; pp. 369 y 370.

(40) Ver supra, nota 6, p. 49.

la existencia de las guerrillas la que da lugar a esta reorganización de las Fuerzas Militares. El "estatuto orgánico" es la conclusión institucional de una modificación profunda del significado del Ejército colombiano en el régimen político. Esta modificación perseguía conceder al Ejército una función de primera importancia en la resolución de los conflictos internos del país con miras a evitar la repetición de una experiencia similar a la de la Revolución Cubana. Este cambio, que se había iniciado desde algunos años antes, había recibido un empuje extraordinario especialmente a partir de Julio de 1962, cuando fue adoptado un plan militar (el "Plan LAZO") de control de la población rural por medio de campañas psicológicas y de acciones cívico-militares, tales como la "defensa civil". Y en 1964 esta función fue puesta en práctica de manera aún más decidida en las batallas de exterminación de las "Repúblicas Independientes". La nueva relación de fuerzas y los nuevos mecanismos de acción formalizados por el "estatuto orgánico" habían sido pues concebidos, desarrollados y puestos en aplicación antes de que la guerrilla revolucionaria hiciera su aparición en Colombia.

Esta última parte del año 1965 se caracteriza también por el descubrimiento que el gobierno hace de nuevas posibilidades de utilización del estado de sitio en materia de represión contra las reivindicaciones de los trabajadores. Frente a una huelga declarada por los empleados de la Contraloría para obtener aumentos salariales, el gobierno declara "en interinidad" a todos los empleados públicos y autoriza el despido de quienes participen en la huelga de solidaridad organizada por la Federación de sindicatos de trabajadores del Estado ("Fenasintrap"). Además, se ordena suspender o suprimir la personalidad jurídica de los sindicatos de funcionarios públicos que convocuen a la huelga (41).

Estas medidas son de una importancia particular porque demuestran la capacidad del régimen político colombiano de utilizar toda suerte de mecanismos legales, y especialmente el estado de sitio, para golpear y reducir a la impotencia las conquistas más elementales de los trabajadores. Es innegable que este régimen no soporta la práctica de la huelga como forma de protesta, aunque se declare formalmente que ella tiene la calidad de un derecho reconocido y protegido por la legislación. Las excepciones predominan sobre la regla. Ya se ha visto cómo en el mes de septiembre la huelga había sido objeto de una reglamentación que permitiría posteriormente la limitación de su duración y la sumisión de los conflictos a los Tribunales de Arbitramento. Se trataba entonces de disposiciones generales que cortaban de antemano y en abstracto las posibilidades de ejercicio

(41) Dto. leg. 3093 del 24 de nov. de 1965.

de la huelga. Establecidas por medio del estado de sitio, ellas podrán ser aplicadas independientemente de la permanencia de éste, gracias a su carácter general y al hecho de que ellas serán adoptadas más tarde como legislación definitiva del Estado. Pero ahora asistimos a la aplicación de medidas individuales que se orientan a quebrar la realización de una huelga en concreto. En lo sucesivo, la autorización de despido de trabajadores y la supresión de la personalidad jurídica de los sindicatos serán poderes indispensables del estado de sitio que, bajo el pretexto de "restablecer el orden público", se combinarán con el funcionamiento de los Tribunales de Arbitramento y con la declaración de una actividad determinada como servicio público para impedir la expresión de las reivindicaciones laborales a través de la huelga.

Fortalecimiento del Ejército en el aparato del Estado y ampliación de los poderes que se desprenden del artículo 121 para reprimir directamente los derechos de los trabajadores caracterizan entonces este último trimestre de 1965. Otras medidas se adoptan también como respuesta a dificultades de la burocracia estatal o como complemento al plan de emergencia económica. Mencionemos entre ellas la supresión de la Administración Postal Nacional "AD-POSTAL" y la reglamentación de la actividad de las sociedades administradoras de fondos de inversión (42).

#### 5.— De enero a agosto de 1966

La mayor parte de las medidas promulgadas durante el año de 1966 por el gobierno de Valencia buscan profundizar, completar o corregir las líneas diseñadas por aquellas que se acaban de estudiar. Ellas son rodeadas de un aligeramiento relativo de las restricciones al derecho de reunión.

En efecto, desde el 14 de enero el gobierno suprime la prohibición de realizar reuniones de carácter político y estipula qué condiciones deben éstas cumplir para que los gobernadores departamentales las autoricen (43). Esta morigeración, que deja sin embargo un amplio margen de maniobra a los gobernadores, obedece exclusivamente a la proximidad de las elecciones legislativas y presidenciales. Ya se ha indicado cómo el porcentaje creciente de la abstención va minando la legitimidad del Frente Nacional, lo que se traduce en la cuidadosa preocupación de las clases dominantes por ampliar su electorado. Es esta inquietud la que explica igualmente la decisión

(42) Dtos. legs. 3253 y 3233 del 17 y 10 de dic. de 1965. Ver igualmente los dtsos. legs. 2906, 2908, 2971, 3071, 3072, 3196, 3207, 3210, 3209 y 3248 de 1965.

(43) Dto. leg. 31 del 14 de enero de 1966.

del gobierno de anticipar la vigencia de la circunscripción electoral del departamento del Quindío, cuya creación acababa de ser aprobada por el Congreso (ley 2 del 7 de febrero de 1966) pero que no debía tener efecto sino a partir del 7 de agosto, según la decisión del propio Parlamento (44). Lo anterior no impide que el gobierno se resguarde contra los riesgos de la agitación electoral: se prohíbe así la reunión de los Concejos Municipales el primero de mayo, día de las elecciones (45).

La campaña electoral no obsta, empero, para continuar incrementando los mecanismos represivos y privilegiando a los cuerpos armados en el aparato estatal. Nuevos delitos, cuyas sanciones se aumentan, entran en la competencia de la "Justicia Penal Militar": daños provocados a obras, medios o vías de comunicación, robo contra instituciones de crédito o cajas de ahorro y colocación de explosivos. Los jueces militares, a su vez, son recompensados en su función mediante un aumento de sueldos. El Ministerio de Defensa acrecienta su área de control: la "Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana", hasta entonces dependiente del "Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil", es colocada bajo su dirección. En el mes de junio un nuevo "estatuto orgánico de la Policía Nacional" es puesto en vigencia en concordancia con el de la Defensa Nacional expedido en diciembre. Entre las numerosas disposiciones de este texto merece destacarse la autorización que se confiere a los Comandantes de Policía de ordenar el uso de armas "para reprimir una reunión tumultuaria que degenera en asonada, sedición o rebelión". En la misma fecha el gobierno aumenta el monto de la prima de vivienda de los miembros de las Fuerzas Militares (46).

La emergencia económica continúa sin embargo siendo la justificación oficial del mantenimiento del estado de sitio. El gobierno quiere reforzar esta versión pidiendo al Parlamento, en el mes de abril, la aprobación de la legislación extraordinaria adoptada en virtud del artículo 121. En compensación, el estado de sitio sería levantado. No obstante, el gobierno no logrará "restablecer la normalidad" antes de finalizar el período presidencial. El carece de una mayoría suficiente en el Congreso para reunir los dos tercios de votos necesarios para la aprobación del proyecto que ha sometido a su consideración. Además, los parlamentarios de todas las corrientes no se encuentran muy inclinados a terminar con el estado de sitio que les permite sesionar de manera permanente y por consi-

(44) Dto. leg. 426 del 25 de febrero de 1966.

(45) Dto. leg. 948 del 22 de abril de 1966.

(46) Dtos. legs. 248 del 8 de febr., 694 y 697 del 21 de marzo, y 1667 y 1668 del 30 de junio de 1966. Ver también los dtos. legs. 692 y 994 de 1966.

guiente recibir su remuneración durante la totalidad del año. El proyecto de legalización de las medidas económicas se salda entonces por un fracaso (47).

Estas medidas económicas habían sido acentuadas recientemente. El "Banco Popular", a punto de declararse en quiebra, había sido subsidiado con un aumento del aporte estatal del orden de 200 millones de pesos y el régimen de sus operaciones había sido privilegiado en materia de impuestos (48). De otra parte, el estatuto de cambios había sufrido algunas modificaciones. Señalemos, entre otras, la exención del pago de impuesto de giros al exterior que fue establecida en favor de los reembolsos y de las transferencias de utilidades obtenidas en el país por los capitales extranjeros que cumplieran ciertas condiciones (49).

Mientras que la repatriación de capitales y la exportación de la plusvalía nacional por ellos apropiada era exonerada de contribuir al Presupuesto Nacional, el gobierno esperaba resolver el terrible déficit fiscal de la administración por medio de la imposición de nuevos tributos o del aumento de los ya existentes. El impuesto sobre las bebidas alcohólicas y más tarde el de consumo de cerveza fueron incrementados con miras a pagar los sueldos de los maestros, que tenían un retardo de varios meses. El gobierno respondía así a las reclamaciones de los educadores que habían manifestado en varias ciudades e incluso realizado una marcha de 1.600 kilómetros desde Santa Marta hasta Bogotá para hacer oír sus protestas contra el incumplimiento crónico en el pago de sus sueldos (50). El impuesto sobre las ventas también fue aumentado y se establecieron nuevas contribuciones: sobre las salidas del país, sobre los automóviles, sobre el consumo y exportación de ganado. Se creó el "subsidiario del transporte" en favor de las empresas particulares dedicadas a la prestación de este servicio y para pagarla se autorizó la emisión de bonos de deuda pública interna. Y la contribución de "valorización", ya existente sobre algunas propiedades, fue generalizada a todos los bienes raíces (incluida vivienda) que se beneficiasen, a juicio del Estado, con la construcción de una obra pública en sus inmediaciones (51).

---

(47) *Libro negro de la represión*, op. cit.; p. 67.

(48) Dto. leg. 427 del 25 de febrero de 1966.

(49) Dto. leg. 228 del 3 de febr. de 1966. Se trata de los capitales que se encuentren inscritos en el mercado "intermedio" creado por el dec. leg. 2322 de 1965 (v. supra p. 56).

(50) CAICEDO, op. cit.; p. 158.

(51) Dtos. legs. 624 del 16 de marzo, 802 y 803 del 1o. de abr., 1592, 1593, 1594, 1595 y 1604 del 24 de junio, 1665 del 30 de junio y 1744 del 9 de julio de 1966.

La intervención del gobierno de Valencia toca así casi todos los dominios en virtud del estado de sitio y con la pretendida finalidad de restablecer el orden público turbado. Nuevos organismos estatales son aún creados hacia el fin de su mandato: la "Dirección Nacional de Valorización", dependiente del Ministerio de Obras Públicas, la "Dirección Nacional del Empleo y de Recursos Humanos" del Ministerio del Trabajo, y las "Inspecciones de Asuntos Campesinos" (52). Se alcanza entonces el más alto grado de desarrollo de los poderes que pueden ser deducidos del artículo 121. Pero la variedad y diversidad de medidas adoptadas por este gobierno no deben ocultar lo esencial. El estado de sitio sirve ante todo para reprimir las expresiones de descontento popular, para ejercer un control eficaz sobre la población y para incrementar la importancia de la función del Ejército. La expedición de medidas económicas o fiscales por este gobierno es en cierta medida circunstancial. Ellas responden a una crisis de divisas y a un déficit presupuestal que amenazan con paralizar la producción en un momento en que el gobierno no dispone en el Parlamento de una relación de fuerzas favorable. Pero la ausencia de una mayoría suficiente en las Cámaras no explica las limitaciones al derecho de reunión, la censura de prensa, los Consejos de Guerra, la ampliación de la intervención del Ejército y las otras restricciones que constituyen el telón de fondo de la vida cotidiana desde el 25 de mayo de 1965.

#### b) La continuación del sub-período bajo Lleras Restrepo

El 7 de agosto de 1966 el gobierno cambia de manos. Carlos Lleras Restrepo accede a la presidencia elegido por 1.850.000 votos contra 730.000 obtenidos por el candidato del movimiento de Rojas Pinilla, la "Alianza Nacional Popular". La abstención sube esta vez a 63% (53). Estos resultados, no propiamente triunfales, que reflejan la apatía de las masas populares por el régimen del Frente Nacional y que influyen sobre la autoridad del equipo gubernamental, son aún mayormente agravados por la composición del Parlamento donde el gobierno tampoco logra obtener, al igual que su predecesor, la mayoría necesaria. Los liberales "oficialistas" y los conservadores "unionistas" no reunen entre ellos las dos terceras partes de los miembros de ninguna de las dos Cámaras (54). Para superar el impasse será necesario realizar acuerdos transitorios con las otras fracciones, intentar cristalizar un pacto más estable con el M.R.L. (lo que efectivamente se producirá un año más tarde) y, a más lar-

(52) Dtos. legs. 1302 del 26 de mayo, 1604 del 24 de junio y 1666 del 30 de junio de 1966.

(53) Keesing's, loc. cit.; p. 24827.

(54) VIDAL, op. cit.; p. 69.

go término, liberar al Ejecutivo de estas limitaciones institucionales reformando la Constitución.

En efecto, un complejo proyecto de modificaciones a la Carta es sometido al Parlamento después de consultas con las direcciones oficiales de los dos partidos tradicionales. El proyecto (de hecho tres, reunidos más tarde en uno solo), que tiende especialmente a dilatar las áreas de intervención del Estado privilegiando la autonomía del Ejecutivo frente al Parlamento, ocupará gran parte de la escena política de los dos años siguientes y será finalmente aprobado en diciembre de 1968.

Un aspecto importante del proyecto y de la Reforma es el tratamiento del estado de sitio en la Constitución. Las clases dominantes son conscientes de las consecuencias desfavorables que, para el mantenimiento de la fachada democrática del Frente Nacional, acarrea un uso excesivamente laxo del artículo 121, tal como el dado en los dos últimos años. El presidente Lleras critica abiertamente, desde su posesión, la utilización hecha de estas facultades por el gobierno de Valencia: "Cuando comenzó su período el actual Gobierno parecía haberse aceptado ya como un hecho natural que el ejecutivo regulara por medio de decretos de estado de sitio todas las materias que ordinariamente deben ser objeto de ley, mientras que el Congreso reunido se absténía de decidir sobre ellas" (55). Cualquiera podría creer que un juicio de esta naturaleza habría conducido al nuevo Presidente a abstenerse de emplear las atribuciones del artículo 121, o por lo menos a suprimir las condiciones establecidas por los decretos legislativos. Nada es sin embargo más engañoso. El gobierno de Lleras Restrepo no rehusa recurrir al estado de sitio para acentuar las limitaciones a las libertades, para hacer frente a dificultades económicas y para reforzar la presencia de los militares en el aparato estatal.

### **1.— El recrudecimiento de las condiciones de represión**

Un mes después de su instalación, el gobierno limita aún más el derecho de reunión. Todas las manifestaciones, reuniones o desfiles públicos son condicionados al otorgamiento de permiso previo por parte de los alcaldes, quienes pueden facultativamente negarlo. El rasgo característico de la medida consiste en que no se limita a establecer la prohibición, sino que anuncia igualmente sanciones: 30 días de arresto para los organizadores, 5 días para los participantes y 5.000 pesos de multa para los órganos de radiodifusión que patrocinen el acto. Las penas pueden ser impuestas por las autoridades

(55) LLERAS RESTREPO, Carlos, "Declaración en el Consejo extraordinario de Ministros del 7 de junio de 1968", en VIDAL, *op. cit.*, p. 108.

de policía, lo que significa un paso adelante hacia la simplificación del procedimiento represivo. La Policía recibe igualmente autorización para disolver las reuniones que no gocen de permiso.<sup>(56)</sup>

Esta preferencia por la fórmula que consiste en atribuir a los policías la posibilidad de enviar a prisión a los manifestantes se manifiesta de nuevo en el mes de octubre. Varias conductas pasan a ser consideradas como infracciones: la realización de actos colectivos de agresión contra reuniones autorizadas, el impedimento colectivo de la libre circulación en las vías públicas o la pintura de letreros que inciten a la turbación del orden público o simplemente que sean "injuriosos". Las penas que la Policía está autorizada para imponer van de 48 horas, como en este último caso, hasta 540 días, es decir año y medio, para quienes sin autoridad retengan arbitrariamente a una persona causándole daño.<sup>(57)</sup>

Lo que motiva la rigidez de las medidas gubernamentales en esta ocasión es la agitación universitaria. Habiendo ya tomado un carácter anti-imperialista, expresado sobre todo durante las jornadas de protesta contra la invasión de Santo Domingo en mayo de 1965, el movimiento estudiantil manifestaba ahora su rechazo a la presencia de John D. Rockefeller, quien visitaba la Universidad Nacional en compañía del propio Presidente de la República. Los visitantes fueron literalmente expulsados de la ciudad universitaria.<sup>(58)</sup> La respuesta del gobierno consistiría en procurar la liquidación de la organización estudiantil, la "Federación Universitaria Nacional"—FUN—, que escapaba definitivamente al control de los partidos tradicionales. Se suprime el Consejo Superior Estudiantil de la Universidad, así como la representación de los alumnos en el Consejo Superior Universitario. Además, el gobierno se autoriza a tomar las medidas que garanticen "la conservación del orden en la Universidad Nacional". Entre estas medidas la más notoria fue la ocupación de las instalaciones por los militares, que aniquiló desde entonces la "autonomía universitaria".<sup>(59)</sup>

Ese mismo día el gobierno adopta un nuevo conjunto de dispositivos tendientes a permitirle un mayor control de la población por medio de limitaciones adicionales a las libertades de toda especie y de una extensión de las esferas de acción de los órganos represivos. La justificación oficial de ello es la lucha contra los grupos

(56) Dto. leg. 2285 del 7 de sept. de 1966.

(57) Dto. leg. 2688 del 26 de oct. de 1966.

(58) LE BOT, Ivon, "Le mouvement étudiant sous le Front National", *Notes et études documentaires*, La documentation française, París, Dic. 9/74, No. 4139-4140-4141 (colección PAL No. XXXIV); p. 46.

(59) Dto. leg. 2687 del 26 de oct. de 1966.

subversivos, las guerrillas especialmente. Se autoriza al DAS para elaborar listas de personas contra quienes existan indicios de estar vinculadas a actividades subversivas, para someterlas a vigilancia policial y para prohibirles ausentarse de su lugar habitual sin autorización previa, bajo pena de arresto de 30 días o de expulsión del país si el sospechoso es de nacionalidad extranjera o nacionalizado en Colombia. Se decreta la prohibición de visitar a Cuba, lo que implicaría el retiro del pasaporte y la prohibición de expedición de uno nuevo. El Ministerio de Gobierno recibe autorización para cancelar la licencia de funcionamiento a las publicaciones que "inciten a subvertir el orden público". Las personas acusadas de invitar a prestar apoyo a actividades subversivas pasan a ser acreedoras de penas de presidio de uno a cinco años aplicables mediante el procedimiento de los Consejos de Guerra verbales. La simple distribución de publicaciones que sean tachadas de incitar al suministro de dicho apoyo es sancionada con 30 días de arresto, a juicio de las autoridades de policía. Y el DAS es encargado de confinar, previo concepto del Consejo de Ministros, a las personas contra quienes existan indicios de atentar contra la paz pública o que participen en actos contra el orden público (60).

Con el argumento de encontrarse bajo la amenaza de una conspiración internacional, el gobierno quiere ganar la aceptación y el apoyo de una parte de la población a estas medidas, hijas legítimas de la más clásica dictadura. Pero las sospechas del gobierno lo conducen a desconfiar incluso del sector disidente de su propio partido. El 10 de marzo de 1967 el "derecho de retención" es ejercido contra más de 300 personas que son detenidas sin orden judicial, entre las cuales se encuentran varios miembros del M. R. L., así como dirigentes del Partido Comunista y de las organizaciones obreras (61).

Los mecanismos de represión y la supresión efectiva de las libertades son llevados por el gobierno de Lleras Restrepo a un grado jamás alcanzado hasta el momento. El argumento del combate contra la subversión, subversión que estaría presente en todas las manifestaciones de descontento o de disentimiento, sirve para justificar el mantenimiento de este ambiente de persecución. En lo sucesivo, el establecimiento de toda suerte de infracciones y de penas y la posibilidad de su declaración e imposición por la Policía, la autorización conferida al DAS para vigilar y poner fuera de combate a los elementos hostiles al régimen político, y la libre disposición de la universidad pública serán derechos adquiridos, atribuciones inheren-

(60) Dto. leg. 2686 del 26 de oct. de 1966.

(61) CAICEDO, *op. cit.*; p. 171.

tes al estado de sitio, cuya utilización no será despreciada por el Ejecutivo.

## 2.— De nuevo la crisis económica

El aspecto que más preocupaba al gobierno en su afán de legitimación no era sin embargo la restricción de las libertades personales, que se consideraba amplia y explícitamente prevista por el artículo 121, sino la legislación en materias económicas. La tesis del "orden público económico" no se revelaba suficientemente convincente, a pesar de su larga y experimentada carrera (62), y ella tenía el riesgo de enfrentarse en su aplicación a los intereses de las clases dominantes, tan celosas de la libertad de empresa y de la neutralidad del Estado respecto de la actividad económica de "los particulares". El gobierno de Lleras Restrepo, a pesar de sus deseos y de sus declaraciones, también encuentra en el artículo 121 el medio de hacer frente a una nueva crisis de divisas para combatir la cual le había sido negada la colaboración del Parlamento.

Desde los meses de febrero y junio de 1966 las importaciones de varios artículos habían sido liberadas con el fin de suministrar los bienes necesarios para el consumo interno que la producción nacional no alcanzaba a satisfacer: la tasa media de incremento del Producto Interno Bruto total había caído a 3,9% en 1965, y la de la agricultura a 1,5%, la cifra más baja de la década. Además, los precios internacionales del café describían una fuerte tendencia a la baja. En estas condiciones, la balanza comercial de 1966 presentará un saldo negativo de 166.6 millones de dólares (63).

Para racionalizar la utilización de las divisas y prevenir una crisis similar a la de 1965, Lleras solicita al Congreso que el Ejecutivo sea autorizado para legislar directamente. Las facultades extraordinarias son rechazadas y el gobierno acude al estado de sitio para atribuir al Banco de la República el monopolio de la negociación y posesión de divisas extranjeras. Los particulares adquieren la obligación de declarar las que se encuentren en su poder, bajo pena de multa o de arresto. Se crea una "Prefectura de registro de cambios", dependiente del Ministerio de Fomento, para vigilar la circulación de divisas. Y se autoriza a la Junta Monetaria para fijar un orden de prelación de pagos al exterior, privilegiando los del Banco de la

(62) La justificación del estado de sitio por una pretendida turbación del "orden público económico" data por lo menos de 1934 en la práctica política colombiana, según RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos, *op. cit.*; p. 64.

(63) KIRCCHOFF, Claude. "La situation économique en Colombie", *Notes et études documentaires*, París, La documentation française, oct. 17/69, Nos. 3628-3629; pp. 43 y 51.

República, de la administración pública y de la Federación de Cafeteros (64).

Otras medidas son adoptadas, sin relación estrecha aparente con la ausencia de divisas. Lleras crea el "Fondo Vial Nacional" en el Ministerio de Obras Públicas, encargado de coordinar la construcción y el mantenimiento de las carreteras inter-urbanas. Como una de sus fuentes de financiación se establece un impuesto sobre la gasolina. Y para limitar los efectos del nuevo tributo sobre los precios del transporte público, se aumenta el monto del subsidio del transporte establecido poco antes por Valencia (65).

Todavía en el año de 1967 algunas materias económicas son reguladas por decretos legislativos. Pero ya no se trata sino de ligeras modificaciones a las medidas antes decretadas (66). En realidad, Lleras Restrepo no volverá a tener necesidad del artículo 121 para introducir cambios en el régimen fiscal o comercial. Las relaciones con el Parlamento se normalizan relativamente, y el 15 de marzo el gobierno recibe facultades extraordinarias (ley 6 de 1967) que le permitirán especialmente expedir un nuevo "estatuto de cambios" e incrementar las fuentes de financiación estatal (decretos-leyes 444, 569, 687, 688 y 691 de 1967, entre otros). El propio impuesto sobre la gasolina será institucionalizado por el Congreso en el mes de diciembre (ley 64 de 1967).

### 3.— El apogeo de las fórmulas de control y su funcionamiento autónomo

En el campo de los organismos de seguridad del Estado continúan produciéndose nuevas iniciativas. El Comando militar de Tierra-dentro es suprimido. Pero se perfeccionan los mecanismos de vigilancia y de control de todo el territorio por medio de la creación de una "Junta Nacional de Inteligencia" y de juntas similares, a nivel seccional, encargadas de coordinar las actividades de espionaje interno. Los "agentes de inteligencia", por su parte, pueden en lo sucesivo rendir informes judiciales sin descubrir su identidad. En el sector militar propiamente dicho se incentivan nuevos reclutamientos mediante la modificación de las normas del servicio militar "voluntario" (67).

(64) Dtos. legs. 2867 del 29 de nov., 2915 del 2 de dic. y 3084 del 22 de dic. de 1966.

(65) Dto. leg. 3083 del 22 de dic. de 1966. Ver además el dto. leg. 3092 del 23 de dic. de 1966 que autoriza la vigilancia de precios.

(66) Dtos. legs. 746 del 29 de abril, 1333 del 14 de julio y 2894 del 27 de dic. de 1967.

(67) Dtos. legs. 744 del 28 de abril, 968 del 24 de mayo, 978 del 26 de mayo y 1389 del 21 de julio de 1967.

A partir del mes de julio de 1967 disminuye de manera notoria el recurso del gobierno al artículo 121 para legislar. Y en el año de 1968 tan sólo se encuentra un decreto legislativo de menor importancia (68). Ello no quiere decir, sin embargo, que el estado de sitio desaparezca. Los Consejos de Guerra se encuentran en pleno funcionamiento, las manifestaciones públicas continúan siendo prohibidas, los arrestos de sospechosos de subvertir el orden público prosiguen. No es necesario acrecentar más los poderes extraordinarios: los que están en aplicación bastan por el momento para impedir un desbordamiento de las expresiones de descontento.

El gobierno quiere sin embargo preservar la imagen democrática del régimen y dar la impresión de que el estado de sitio no se utiliza porque no se promulgan nuevos decretos legislativos. Esta preocupación puede percibirse en las declaraciones oficiales que intentan justificar en múltiples ocasiones el mantenimiento del estado de sitio por la existencia de las disposiciones de orden económico adoptadas bajo su amparo, que caerían automáticamente en caso de declararse el restablecimiento del orden público. La culpa es entonces transferida al Parlamento, quien no habría tomado decisión al respecto, a pesar de los proyectos presentados por el Ejecutivo. Las propias palabras de Lleras Restrepo traducen claramente el esfuerzo ideológico del gobierno por encontrar argumentos que permitan disculpar la permanencia de un estado de cosas que él mismo considera anormal:

“El gobierno —dice el Presidente— anunció que levantará el estado de sitio antes del término de las actuales sesiones ordinarias. Para impedir que ese acto (...) cause traumatismos (...) se ha presentado un proyecto de ley (...) por medio del cual se da carácter permanente a algunos decretos legislativos. Dicho proyecto (...) puede ser aprobado en unos pocos días por el Congreso. Pero aún si apareciere evidente que no va a ocurrir así antes del término de las sesiones ordinarias, el estado de sitio se levantará. Sobre ello no debe existir duda alguna. Prefiero tener que hacer frente a las dificultades que se causen por la no prórroga de los decretos legislativos, pero no mantendré la situación irregular en que hoy se halla la vida constitucional del país” (69).

(68) Dto. leg. 2395 del 17 de sept. de 1968.

(69) LLERAS RESTREPO, Carlos, “Charla televisada del 4 de noviembre de 1968”, en VIDAL, *op. cit.*; p. 129. Una declaración similar fue pronunciada el 28 de nov. de 1968 y puede encontrarse en *ibid.*; p. 143.

Sin embargo, la situación irregular había ya sido mantenida durante más de dos años y medio en la época en que esta declaración fue hecha. Su carácter demagógico no puede ser más claro. De hecho, si la única razón de la subsistencia del estado de sitio fuera la necesidad de asegurar la permanencia y la aplicación de las reformas económicas introducidas, todas las demás medidas que no se relacionaran con esa materia habrían debido y podido ser suprimidas. Nada se oponía en principio a que los mecanismos extraordinarios de represión fuesen levantados y que los controles sobre las divisas y las fuentes fiscales adicionales permanecieran. La relación que el gobierno establecía entre los Consejos de Guerra y el peligro de regresar a una nueva situación de crisis económica constituía pues una intimidación al mismo tiempo que un sofisma. La intimidación se ejercía sobre el Parlamento, que era así presionado a aprobar el proyecto gubernamental bajo pena de ser acusado tanto del caos económico profetizado como de la prolongación exagerada de la "situación irregular" (70). La amenaza produce finalmente resultado: el proyecto gubernamental es aprobado por la ley 48 de 1968, que examinaremos a continuación. Pero esta presión contribuía igualmente a distraer la atención del verdadero carácter del estado de sitio, a ocultar la privación de las libertades democráticas reforzando la impresión de que este sub-período había tenido por fin principal la legislación en materias económicas. Es la misma distracción en la que se inspira la reforma del artículo 121 en 1968.

#### 4.— Reforma y consolidación del estado de sitio

El 16 de diciembre de 1968 el gobierno anuncia el restablecimiento del orden público. Previamente se producen dos hechos políticos importantes: la reforma constitucional y la adopción como ley de una gran parte de los decretos legislativos expedidos en este sub-período.

La reforma constitucional fortaleció singularmente la supremacía y la autonomía del Ejecutivo respecto del Parlamento: la iniciativa legislativa fue sustraída a los parlamentarios en una importante cantidad de materias y se reconoció la posibilidad del gobierno de controlar directamente la circulación monetaria. El artículo 121, por su parte, fue también objeto de modificaciones, las cuales se han resumido en la parte introductoria de este trabajo: supresión de la obligación del Congreso de sesionar durante toda la duración del estado

(70) El presidente Lleras fue magistral en la práctica de este tipo de amenazas. A este respecto recordemos especialmente la renuncia presentada el 11 de junio de 1968 para provocar la aprobación de la reforma constitucional que acababa de ser parcialmente bloqueada en el Senado.

de sitio si la causa de su imposición no se relaciona con un conflicto exterior; creación de un mecanismo de revisión automática de la constitucionalidad de los decretos legislativos por la Corte Suprema de Justicia; y prohibición de legislar, por medio del estado de sitio, en materias económicas, las cuales serán objeto exclusivo de una nueva institución (el "estado de emergencia económica") que confiere igualmente facultades legislativas extraordinarias al gobierno. Señalemos brevemente tres rasgos que pueden ser deducidos de esta reforma:

— En primer lugar, ella prueba el fracaso y la inutilidad de la reforma de 1960. Las sesiones permanentes del Congreso, lejos de contribuir a controlar al Ejecutivo, se habían convertido en un medio precioso para incrementar los ingresos de los parlamentarios quienes, remunerados por sesión de trabajo, tenían así una fuente económica garantizada durante todo el año, siempre y cuando el estado de sitio fuera mantenido. A su vez, la atribución de demandar ante la Corte la inconstitucionalidad de las medidas gubernamentales no fue en la práctica ejercida sino muy pocas veces, "varias de ellas con el consentimiento del ejecutivo", si creemos la afirmación del consejero jurídico de la Presidencia de entonces (71).

— La institución del estado de sitio en sí misma no fue tocada en el fondo. Las atribuciones extraordinarias permanecieron iguales y los motivos de su imposición también, rodeados siempre de la misma aureola de indefinición y de vaguedad que antes. La creación del estado de emergencia económica no significa en absoluto una disminución de las facultades del gobierno, sino por el contrario un perfeccionamiento y ampliación de las ya existentes. Ella no hace más que dar una forma jurídica apropiada a una práctica ejercida desde hace tiempos.

— La nueva forma jurídica es sin embargo muy importante desde el punto de vista de la legitimación del empleo de los poderes extraordinarios por el gobierno. La profusión de decretos legislativos promulgados en este período había innegablemente afectado la imagen democrática del régimen político colombiano. El cambio de ropaje del estado de sitio permitía restablecer, relativamente, esta imagen y continuar utilizando las mismas atribuciones anteriores sin suscitar en principio demasiadas reacciones negativas.

Las nuevas condiciones formales del estado de sitio establecidas por la reforma de 1968 debían ser acompañadas de una modificación de fondo más importante: la asimilación por el régimen polí-

---

(71) VIDAL, *op. cit.*, p. 263.

tico "ordinario" de las ventajas adquiridas por medio de las atribuciones extraordinarias. El proyecto presentado por el gobierno con miras a dar carácter permanente a varios decretos legislativos fue finalmente aprobado por el Congreso el mismo día del levantamiento del estado de sitio: la ley 48 de 1968. Además de las medidas económicas del Plan Vallejo que aún subsistían, y de las adoptadas por Lleras Restrepo, la ley 48 prolonga a término indefinido la duración de los dispositivos represivos más notorios de este período. Mencionemos en primer término el conjunto de mecanismos tendientes a consolidar la ubicación privilegiada de los organismos de vigilancia estatal: el estatuto orgánico del Ministerio de Defensa, la autorización concedida a éste para construir obras públicas mediante contrato, la obligación del DANE de suministrar todos los datos solicitados por el Comando de Fuerzas Militares y la protección de la identidad de los detectives que suministren informes judiciales. Las sanciones contra los participantes en actos colectivos de agresión, incluidos los letreros considerados subversivos o ultrajantes (dec. leg. 2688/66), también fueron prorrogadas, así como la competencia de la Policía para imponerlas. Por último, toda la legislación laboral contenida en los decretos legislativos toma carácter permanente. La ley 48 no se limita a ratificar las limitaciones al derecho de huelga o la existencia de los Tribunales de Arbitramento, sino que agrega otros mecanismos contra las garantías de los trabajadores: el gobierno es autorizado a exonerar a ciertas empresas, actividades o regiones económicas de la observancia de normas, para los patrones gravosas, del derecho del trabajo; además, él goza en lo sucesivo de la facultad de ordenar la cesación de toda huelga y de someter el conflicto a la decisión de árbitros cuando considere que afecta "los intereses de la economía en su conjunto".

En estas condiciones, modernizado el artículo 121 y aseguradas y perfeccionadas las prerrogativas alcanzadas por medio de los decretos legislativos, el gobierno podía levantar el estado de sitio, como lo hizo en efecto por el decreto 3070 de 1968. No obstante, esta vez era necesario además recompensar la contribución de los militares al mantenimiento del orden público y compensarlos por la aparente pérdida de influencia que implicaría para ellos el "regreso a la normalidad". El decreto inmediatamente siguiente, 3071 de 1968, se encarga de hacer efectiva esta acción de gracias y de indemnización ordenando el aumento de sus sueldos de base, de su subsidio familiar y de su "prima de actividad"; y, como privilegio adicional, el tiempo de servicio cumplido durante los estados de sitio anteriores contará doble para el retiro con jubilación y para el ascenso en la carrera militar. Medidas semejantes serán adoptadas inmediatamente después del levantamiento del estado de sitio en 1973, lo que

indica de hecho una institucionalización de este tipo de compensaciones (72).

A partir de este momento la posición privilegiada del Ejército en el régimen político colombiano se encuentra consolidada, el artículo 121 perfeccionado y los más importantes medios de control instalados definitivamente. Varios mecanismos de represión han sido ya ensayados, han conocido un grado de diversidad considerable y su eficacia ha sido verificada. Es una época de perfeccionamiento del estado de sitio la que comienza y que aprovechará todos los conocimientos adquiridos durante estos años de experimentación.

---

(72) MURI, Willy, *op. cit.*; pp. 439, 451, 455, 463, 511 y 512.

un paro nacional, y en respuesta el gobierno amenaza con restablecer el estado de sitio, levantado el mes anterior. Finalmente se concluye un acuerdo con las confederaciones tradicionales, lo que no obsta para colocar bajo control militar, a las ciudades de Cali, Medellín y Pasto, en donde el paro se lleva a cabo parcialmente el 22 de enero (2). Este incidente muestra ya las verdaderas pretensiones de un gobierno para quien la reforma del artículo 121 y la supresión del estado de sitio que reinaba desde el 25 de mayo de 1965 no significaban el deseo de "restablecer la normalidad institucional", sino tan sólo el de renovar la legitimación del uso de los poderes extraordinarios, que constitúan ya para entonces una necesidad irremplazable, una manera ordinaria de reprimir toda posibilidad de protesta política o social.

Además, con o sin estado de sitio, el gobierno continuaba desarrollando al máximo los mecanismos de control de la población. En septiembre de 1969 las fuentes oficiales admiten la existencia de cerca de 5.000 personas sometidas a vigilancia policial. Ellas serían sospechosas de dar apoyo a las actividades de guerrilla, cuyo crecimiento es igualmente reconocido (3).

Sin embargo, la inestabilidad gubernamental no se debía tan sólo al inconformismo expresado por los movimientos populares. Graves contradicciones atravesaban el propio bloque en el poder, en el que los sectores ligados a la tierra (los terratenientes y la burguesía agraria) se enfrentaban cada vez más a la política agraria de Lleras Restrepo. Este había en efecto dado impulso a la aplicación de la Reforma Agraria y había hecho aprobar por el Congreso en 1968 una modificación que preveía la posibilidad de expropiar también las tierras adecuadamente explotadas. La oportunidad de expresar al más alto grado la oposición a toda tentativa de modificación de la estructura de la propiedad rural se presenta con ocasión del famoso debate realizado en el Parlamento contra el INCORA. El promotor del debate, José Ignacio Vives Echeverría, senador liberal y miembro de la Junta Directiva de ese Instituto, acusado de tráfico de influencias por el Ministro de Agricultura, critica la actividad del INCORA y denuncia a su vez actividades ilícitas realizadas por este organismo, por el Ministro y ex-director e incluso por la familia presidencial. El debate, transmitido por radio, no tarda en despertar el interés y el apoyo de todos los sectores opuestos al gobierno, y canaliza en cierta forma el descontento popular. Lleras Restrepo considera de nuevo la posibilidad de imponer el estado de sitio y consulta al Consejo de Estado al respecto, pero finalmente se renuncia a tomar esta vía.

(2) Keesing's, *loc. cit.*; p. 24828, y CAICEDO, *op. cit.*; p. 187.

(3) Keesing's, *id.*

## SEGUNDA PARTE

### LOS AÑOS DE PERFECCIONAMIENTO

#### CAPITULO IV

##### LA ETAPA FINAL DEL GOBIERNO DE LLERAS RESTREPO

###### 1.— De la recuperación económica a la crisis política

Durante los años 1969 y 1970 asistimos paradójicamente a una deterioración progresiva, rápida e intensa de las condiciones de legitimidad del gobierno y del propio Frente Nacional, en un momento en que el país conoce una recuperación considerable de la actividad económica.

El Producto Interno Bruto aumenta 5,7%, 6,2% y 7,0% en 1968, 1969 y 1970, respectivamente. Además, los productos distintos del café comienzan por primera vez a tener un peso relativamente importante en la composición de las mercancías que se dirigen al exterior: las exportaciones llamadas "menores" representan en 1969 una tercera parte del total, mientras que en 1960 no significaban sino el 10%. Nuevos productos industriales comienzan a hacer parte de estas exportaciones, antes constituidas casi exclusivamente por materias primas agrícolas. Y el mercado externo se amplifica para el futuro con la creación del Pacto Andino (1).

No obstante, la estabilidad del gobierno no depende exclusivamente de la existencia de condiciones económicas favorables al desarrollo del capital. La manera como estas condiciones se realizan contribuye por el contrario a hacer más grave la oposición de diversas fuerzas sociales a la política aplicada por Lleras Restrepo.

En enero de 1969 el proletariado, aún afectado por las limitaciones impuestas al derecho de huelga, manifiesta su protesta contra las alzas de las tarifas de los servicios públicos, oficialmente autorizadas. Las centrales obreras, presionadas por sus bases, anuncian

(1) CEPAL, "Estudio económico para América Latina", *loc. cit.*, años 1968, 1969 y 1970.

El incidente concluye con la detención de Vives, una vez que el Senado aprueba, por ínfima mayoría, el levantamiento de su inmunidad parlamentaria (4).

Pero las consecuencias políticas del debate no se borran con el cierre de la discusión. Por una parte, el prestigio del gobierno, que había tomado las acusaciones como un asunto personal, se debilitó considerablemente. El debate fue, de otra parte, la ocasión para radicalizar y concentrar el descontento latente de las clases populares. Y la misma Reforma Agraria fue gravemente herida, lo que reforzó la posición de los sectores de las clases dominantes ligados a la tierra. El beneficiario de esta situación será el movimiento de Rojas Pinilla, la ANAPO. Esta, la fuerza electoral de oposición más importante, sabrá recoger ciertas aspiraciones de las capas populares y sostener al mismo tiempo los intereses de los latifundistas (5). Los resultados electorales de 1970, en los que Rojas pierde las elecciones por un muy reducido número de votos, en condiciones que no han cesado de ser calificadas de fraudulentas, muestran la amplitud y la profundidad de la crisis política que alcanza al Frente Nacional en su conjunto. Lleras Restrepo no vacila esta vez en imponer el estado de sitio, como el único medio para garantizar la permanencia del régimen político.

Otros factores contribuyen a hacer más grave la débil posición del gobierno. Este no goza del apoyo decidido de los profesionales de la política, quienes han descubierto en la persona del Presidente —más inclinado por la eficacia de los tecnócratas— desprecio y desdén del poder local de que aquellos son tradicionalmente portadores. Este desaire es tanto más notorio si se tiene en cuenta que el presidente Valencia se había por el contrario apoyado sobre el reconocimiento “milimétrico” de la influencia de todas las fracciones políticas asociadas al Frente Nacional. La reacción provocada por la actitud del nuevo gobierno se encuentra así en el origen de múltiples conflictos entre éste y el Parlamento. Por los lados del Ejército, Lleras Restrepo choca también con la susceptibilidad de otro sector que había adquirido un poder independiente: en febrero de 1969 el general Pinzón Caicedo es llamado a calificar servicios como consecuencia de la manifestación de su disentimiento respecto de las pre-

(4) PECAUT, Daniel, “La Colombie après les élections de 1970. Du ‘Front de transformation nationale’ au ‘Front Social’”, Rev. *Notes et études documentaires*, París, La documentation française, Nos. 3799-3800 (colección PAL No. XX), julio 5/71; pp. 12-14.

(5) Sobre la composición de clase de la ANAPO, cfr. AGUDELO *loc. cit.*; p. 103, y CAMPOS J. y McCAMANT J. F., “Colombia política 1971”, Rev. *Boletín Mensual de Estadística*, Bogotá, DANE, No. 242, sept. 1971; p. 99.

tensiones presidenciales de controlar los gastos del Ejército. Este desacuerdo estaba lejos de limitarse a una simple apreciación personal: él había sido expresado en el editorial de la revista oficial de las Fuerzas Armadas (6). A estos malestares surgidos dentro del aparato estatal se suma la agitación permanente mantenida por el movimiento estudiantil que por todas partes tiende a reorganizarse. Las huelgas se suceden en las diversas universidades entre los meses de agosto de 1969 y marzo de 1970, y el conflicto se agrava con el cierre de la Universidad Nacional por el gobierno. La reacción que esta medida desencadena provoca la caída del Ministro de Educación Nacional en el mes de marzo (7).

En este clima político agitado e inestable se desarrollan los dos últimos años del gobierno de Lleras Restrepo y nuestro tercer período de estado de sitio. Veamos en detalle las medidas tomadas durante este último.

## 2.— La pareja estado de sitio parcial - estado de sitio total

### a) El departamento del Valle: una curiosa escogencia

Las amenazas de reimposición del estado de sitio, que habían comenzado a anunciarse menos de un mes después de su última suspensión, se cumplen finalmente el 9 de octubre de 1969: la "turbación del orden público" es declarada para el departamento del Valle. Las condiciones aprovechadas por el gobierno en esta ocasión para investirse de los poderes extraordinarios son las más inesperadas, en atención al contexto político general del país, al que nos hemos referido. El hijo del Cónsul honorario de Suiza y un funcionario de este consulado acaban de ser secuestrados en Cali el 5 de octubre. Ellos serán liberados el 22, contra pago de un rescate de más de 2 millones de pesos (8). Su liberación no acarreará sin embargo el levantamiento del estado de sitio, que permanecerá impuesto aún durante más de un año.

Las medidas que se expiden tampoco están en relación estrecha con el secuestro. Su contenido está constituido por dos tipos de dispositivos que ya conocemos: la restricción del derecho de circulación y la transferencia de competencia a la Jurisdicción Penal Militar. Se limita así la realización de manifestaciones, desfiles y reuniones públicas, la cual es sometida a la autorización previa y facultativa del gobernador; éste es igualmente autorizado para imponer el toque de queda y la ley seca. Y en el aspecto jurisdiccional,

(6) PECAUT, Daniel. "La Colombie après les élections de 1970", *loc. cit.*; p. 14, y "La présidence Lleras Restrepo", *loc. cit.*; p. 17.

(7) LE BOT, Ivon, *loc. cit.*; pp. 46-47.

(8) Dto. leg. 1657 del 9 de oct. de 1969. Keesing's, *loc. cit.*; p. 24828.

el procesamiento de varios delitos, distintos y adicionales al secuestro —que dio lugar a este estado de sitio—, es atribuido a los Consejos de Guerra (9). Este tipo de medidas reproduce de manera automática una parte de los mecanismos de represión ya ensayados durante el segundo período.

Las condiciones en las cuales se desarrolla este estado de sitio parcial, la causa ostensiblemente banal bajo la cual se justifica y el número relativamente pequeño de medidas de carácter general que son adoptadas llaman la atención del observador. Ellas nos permiten hacer notar dos aspectos del estado de sitio. El primero es relativo a la prolongación de sus efectos en el tiempo. En realidad, el "restablecimiento del orden público" no significa la supresión de todas las atribuciones otorgadas por medio de los decretos legislativos. No hacemos alusión aquí a la prórroga de ciertas medidas extraordinarias por el Congreso, de lo cual ya hemos hablado. Nos referimos al funcionamiento autónomo de los Consejos de Guerra, que continúan ejerciendo la competencia de que han sido investidos durante el estado de sitio, incluso después de que éste ya no subsiste. Los militares no son desposeídos de esta competencia en relación con detenidos que, en el momento de la supresión del estado de sitio, aún no han sido juzgados (10). Ello explica que durante este sub-período, en que la "anormalidad" no existe sino en el departamento del Valle, se realicen Consejos de Guerra en otros sitios, como el que tuvo lugar en Bogotá en el mes de diciembre y que condenó a 70 personas acusadas de rebelión (11).

La otra anotación que merece hacerse es la ausencia de correspondencia entre los lugares o los momentos más agitados social o políticamente y las regiones sobre las cuales se impone el estado

(9) Dtos. legs. 1661 del 10 de oct. y 1690 y 1695 del 13 de oct. de 1969. La lista de los delitos cuyo conocimiento se atribuye a los militares difiere un poco de la establecida durante el estado de sitio anterior (cfr. supra, pp. 68 y 84). De ésta se conservan las conductas de robo a entidades bancarias o cajas de ahorro, asociación para delinquir, secuestro, extorsión, y comercio o traspaso de armas, municiones y explosivos. Pero se suprimen los delitos contra la existencia, seguridad, régimen constitucional y seguridad interior del Estado, así como el de incendio y otros que envuelvan peligro común. En compensación, tres nuevos comportamientos son transferidos a la competencia de los jueces castrenses: robo en cuantía superior a \$ 10.000, si la violencia se ejerce sobre las personas; fabricación, conservación o adquisición de objetos explosivos o inflamables; y porte o conservación de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas.

(10) Tan sólo en el año de 1973 la Corte Suprema de Justicia se pronunció en contra de la prolongación de la competencia extraordinaria de los Consejos de Guerra una vez levantado el estado de sitio.

(11) Libro negro de la represión, *op. cit.*; p. 90.

de sitio. En efecto, durante estos últimos meses de 1969 no es el departamento del Valle el que presenta el más alto nivel de luchas sociales. Por el contrario, los enfrentamientos más importantes se localizan en los departamentos de Santander y de Antioquia, en donde las guerrillas despliegan una gran actividad: el ELN en el primero, y en Antioquia el Ejército Popular de Liberación —EPL—, que acaba de ser creado y de tomar el pueblo de Camparusia, en el mes de diciembre (12). Una discordancia similar se presentó también en el año de 1964, cuando la operación militar contra las zonas de autodefensa campesina se realizó sin necesidad alguna de ser protegida por la declaración del estado de sitio. Lo anterior quiere decir que los "poderes extraordinarios" son un instrumento institucional destinado a ser utilizado ante todo para las ciudades, en donde las organizaciones profesionales y políticas tienen una importancia relativa. En el campo, por el contrario, y particularmente en las regiones de operación del Ejército, es un estado de guerra lo que existe en la práctica y es la ley del más fuerte la que se impone finalmente por sí sola. En estas circunstancias, el estado de sitio no es una condición indispensable para el ejercicio de la actividad militar, para las detenciones arbitrarias, para las torturas y los asesinatos de campesinos, aunque él pueda contribuir a realizar más cómodamente estas prácticas.

Queda sin embargo planteada la pregunta en cuanto a las razones que expliquen la declaración de "turbación del orden público" en el departamento del Valle en esta ocasión. Se podría adelantar la hipótesis de una presión ejercida directamente sobre el gobierno por la poderosa burguesía de esta región que veía en el secuestro de los dos suizos una amenaza latente directamente sobre la seguridad de sus negocios y de sus propias vidas. Debe señalarse en todo caso que presiones similares, ejercidas por las no menos influyentes clases dominantes del departamento de Antioquia, no recibieron el mismo tipo de atención por parte del gobierno en esta época (13).

### b) Las elecciones presidenciales de 1970

Entre el 21 de abril y el 15 de mayo de 1970 se desarrolla un corto pero intenso estado de sitio total. El motivo de su declaración está ligado a los resultados de las elecciones presidenciales de 1970. Ya durante la campaña electoral la fuerza de la candidatura de Rojas Pinilla y de la ANAPO se había revelado como un riesgo que podría poner seriamente en peligro, por vez primera, la candidatura oficial del Frente Nacional, representada por Misael Pastrana Borre-

(12) *Ibid.*, p. 91.

(13) PECAUT, "La Colombie après les élections de 1970", *loc. cit.*; p. 20.

ro. Esta se encontraba, frente al fortalecimiento creciente de la ANAPO, debilitada adicionalmente por la oposición de varios sectores de su partido: otras dos candidaturas del conservatismo competían por la presidencia, siempre dentro del marco del Frente Nacional. El riesgo de un fracaso del "oficialismo" había incluso provocado actitudes extremas de parte del presidente Lleras, quien fue sancionado por el Procurador General a causa de su intervención en favor de la candidatura de Pastrana durante un discurso público. Este tipo de intervenciones no podía menos que suministrar bases reales a los rumores populares sobre la posibilidad de un golpe de Estado estimulado por el gobierno para impedir el triunfo de Rojas, rumores que crecían a medida que la campaña se iba aproximando a su fase final (14).

Los primeros resultados del conteo de las urnas dan una ventaja a Rojas, ante lo cual el gobierno reacciona prohibiendo a la prensa transmitir datos que no sean autorizados oficialmente. El temor de un fraude y la disposición a defender por la fuerza lo que era considerado como la victoria de la ANAPO incentiva la movilización de varios sectores populares en las calles y en las plazas públicas. El estado de sitio es decretado el 21 de abril y los resultados definitivos de las elecciones son publicados quince días más tarde: Pastrana es declarado presidente por 1.614.419 votos contra 1.557.482 de Rojas (15).

Los mecanismos utilizados por el gobierno para hacer frente a la crisis política denotan aún mayor severidad que los practicados en el pasado. Pocos de ellos se limitan a re-editar las medidas ya ensayadas, como la autorización concedida a los gobernadores para imponer la ley seca, o la suplantación de los tribunales ordinarios por los Consejos de Guerra. (Insistamos, a propósito de estos últimos, sobre el hecho de que ellos son facultados para asumir el conocimiento de delitos tan diferentes y con tan poca relación con la crisis política como la "asociación para delinquir", el secuestro, la extorsión o el robo contra establecimientos bancarios). Pero otras restricciones que habían sido puestas en práctica antes sufren un perfeccionamiento en esta nueva versión. Las reuniones y las manifestaciones públicas son prohibidas, así como las "concentraciones" religiosas, estudiantiles o laborales, los paros cívicos o los "espectáculos públicos que puedan alterar las actividades ordinarias". Los gobernadores son facultados para establecer la censura de prensa y para tomar otras medidas en relación con la "difusión de noticias,

(14) COSTA PINTO, L. A., *Voto y cambio social*, Bogotá, Tercer Mundo, 1971; p. 55.

(15) Keesing's, *loc. cit.*; p. 24828.

informaciones y propagandas radiales o escritas". Ellos pueden, además, imponer el toque de queda y en general vigilar y restringir la circulación de personas y de vehículos por las vías públicas (16).

El proceso de ampliación de la competencia del Ejército prosigue por medio de nuevas medidas. El control sobre los salvo-conductos que sean expedidos para exonerar de las limitaciones a la libertad de circulación es atribuido a los Comandantes de Guarnición, así como el de los permisos de porte de armas, pues se suprime los concedidos hasta el momento. Estos comandantes reciben además autorización para ordenar, por medio de simple decisión escrita, la detención de los sospechosos de atentar contra la "paz pública"; y para imponer penas de arresto, que varían de 15 a 90 días, por conductas tales como "perturbar el normal desarrollo de las actividades sociales", escribir leyendas "injuriosas" o portar armas de fuego sin autorización.

Los Tribunales Militares, además de los delitos que han sido transferidos a su competencia en épocas anteriores, son encargados de asumir el conocimiento de los procesos **en curso** por secuestro y extorsión, conductas que evidentemente no tienen ninguna ligazón con la crisis política del momento. Adicionalmente, se les adscribe por primera vez el juzgamiento de los comportamientos denominados de "instigación para delinquir y apología del delito", cuyas sanciones se decide elevar unilateralmente, ignorando así las previsiones del Código Penal al respecto; de la ocupación arbitraria de propiedad ajena, con lo cual se pretende probablemente reprimir las invasiones campesinas, también extrañas a los motivos de perturbación del orden público invocados por el gobierno; y de los delitos que se realicen contra miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía.

Los jueces de instrucción criminal son llamados a instruir los procesos de competencia de los Consejos de Guerra, lo que muestra la magnitud de la actividad desplegada por estos, cuyos propios órganos de instrucción no dan abasto para cubrir la investigación de los numerosos delitos cuyo procesamiento les había sido confiado. Por último, una nueva compensación económica del estado de sitio es decretada en favor de los cuerpos armados con la creación de una "prima de alimentación" para los policías y para todos los miembros de las Fuerzas Militares (17).

Este estado de sitio nos permite ampliar nuestro conocimiento sobre las funciones que esa institución cumple en el régimen político

(16) Dtos. legs. 591, 592, 593, 594 y 596 del 21 de abril de 1970. Ver también el dto. leg. 595 de la misma fecha.

(17) Dtos. legs. 593 del 21 de abr., 605 del 24 de abr., 610 y 611 del 25 de abr., 636 y 637 del 30 de abr. de 1970. (Ver también el dto. leg. 598 de 1970).

colombiano. En efecto, es innegable que su declaración en esta oportunidad responde a una posibilidad seria y real de levantamiento de las masas populares decepcionadas por los dudosos resultados electorales y deseosas de defender por la fuerza la victoria de la ANAPO. Pero las medidas adoptadas por el gobierno no se limitan a contrarrestar el peligro pasajero de un derrocamiento. Ellas tienen en mira otros objetivos más a largo término. Apoyándonos sobre lo que hemos analizado hasta el momento podemos afirmar que estos objetivos consisten en la extensión progresiva y creciente de la presencia del Ejército en los mecanismos de control de la sociedad civil. No puede interpretarse de manera diferente la promulgación de medidas que no guardan ninguna relación con la tensión política vivida en el mes de abril de 1970, tales como los delitos de todo orden que son de nuevo sometidos a la competencia de las "Cortes Marciales", o como la transferencia de ciertos procesos en curso al dominio de los Consejos de Guerra. Juega en el mismo sentido la sustitución de las autoridades civiles por los militares, que se encuentra en la base de medidas tales como la subordinación de los alcaldes a los Comandantes en materia de control sobre la expedición de salvo-conductos. Estos objetivos, que sobrepasan el simple nivel de la respuesta inmediata a una situación convulsionada, no constituyen un elemento "adicional" al estado de sitio, una rareza que se presentaría de manera ocasional como una "desviación" de las funciones "normales" de la institución. Por el contrario, dichos objetivos **son** el estado de sitio, tanto como las disposiciones restrictivas de las libertades que son promulgadas en cada período. Ya hemos visto cómo durante la época precedente ese tipo de medidas, lejos de constituir una curiosidad excepcional, era un elemento permanente de la actividad legislativa extraordinaria del gobierno. Las condiciones en las cuales se desarrolla este nuevo estado de sitio, su corta duración y su relación estrecha con una situación de verdadera gravedad institucional, nos permiten apreciar más de cerca y en su pureza este fenómeno.

### c) La pausa necesaria: levantamiento y reimposición

Deseoso de presentar una imagen de prudencia en cuanto al uso del estado de sitio, el gobierno declara restablecida la normalidad el 15 de mayo de 1970 (18). La declaración sin embargo no es total: el estado de sitio permanece vigente en el departamento del Valle, sin que ninguna razón explicativa sea oficialmente suministrada. En todo caso, la "normalidad" no dura sino dos meses: el 19 de julio el país entero conoce el estado de sitio una vez más (19).

(18) Dto. leg. 738 del 15 de mayo de 1970.

(19) Dto. leg. 1128 del 19 de julio de 1970.

El gobierno se apoya sobre varios hechos para justificar este restablecimiento y los pone en relación con la movilización y la agitación estimuladas por el desenlace de las elecciones. Por una parte, ciertas actitudes recientes de los dirigentes de ANAPO son interpretadas como causas potenciales de perturbación. El senador Vives, quien ha pasado a integrar momentáneamente las filas de este movimiento, es atacado el 18 de julio en circunstancias oscuras, lo que provoca enardecidas declaraciones de María Eugenia Rojas, quien anuncia al día siguiente que su movimiento respondería a la violencia reaccionaria con la violencia revolucionaria. El propio José Ignacio Vives será acusado dos meses después, por el Ministro de Defensa, de haber mantenido en esta época conversaciones con varios oficiales del Ejército para fomentar un golpe de Estado. De otra parte, Fernando Londoño y Londoño, ex-ministro de Gobierno y miembro destacado del partido conservador, es liberado el 18 de julio después de nueve días de cautiverio y pago de un considerable rescate. En un primer momento el secuestro será erróneamente atribuido al Ejército de Liberación Nacional (20).

La imposición de este estado de sitio se produce la víspera de la instalación del Congreso. La mayor parte de las medidas que serán impuestas es ya por nosotros conocida y ellas tienen en cuenta las innovaciones y modificaciones introducidas en el mes de abril: restricción de la circulación de personas y vehículos, toque de queda, ley seca, prohibición de la realización de reuniones públicas de todo género, autorización al DAS para elaborar listas de sospechosos y someterlos a vigilancia policial, restablecimiento de la competencia de los Consejos de Guerra incluso sobre los procesos en curso por los delitos de secuestro y extorsión, y colaboración de los jueces ordinarios en la instrucción de las causas de conocimiento extraordinario de los Tribunales Militares. Señalemos sin embargo algunos rasgos nuevos bajo los cuales se presentan estos antiguos mecanismos. En primer término, las restricciones a las libertades no son tratadas como una posibilidad susceptible de ser impuesta: ellas son establecidas como prohibición desde el principio, y se permite a los gobernadores aplicarlas discrecionalmente. El derecho de circulación, por su parte, es limitado aún más con la prohibición de formación de **grupos de más de tres personas** en las vías públicas, y por la autorización (en el fondo, la orden) dada a la Policía y al Ejército para practicar a su voluntad la requisita de personas en la calle. Por lo que se refiere a la Jurisdicción Penal Militar, el gobierno se autoriza a crear los puestos necesarios para el cumplimiento de su competen-

(20) Keesing's, *loc. cit.*; p. 24828, y PECAUT, "La Colombie après les élections de 1970", *loc. cit.*; p. 26.

cia adicional. La censura de prensa, en fin, es establecida incluso sobre la difusión de los debates parlamentarios que se refieran al orden público (21).

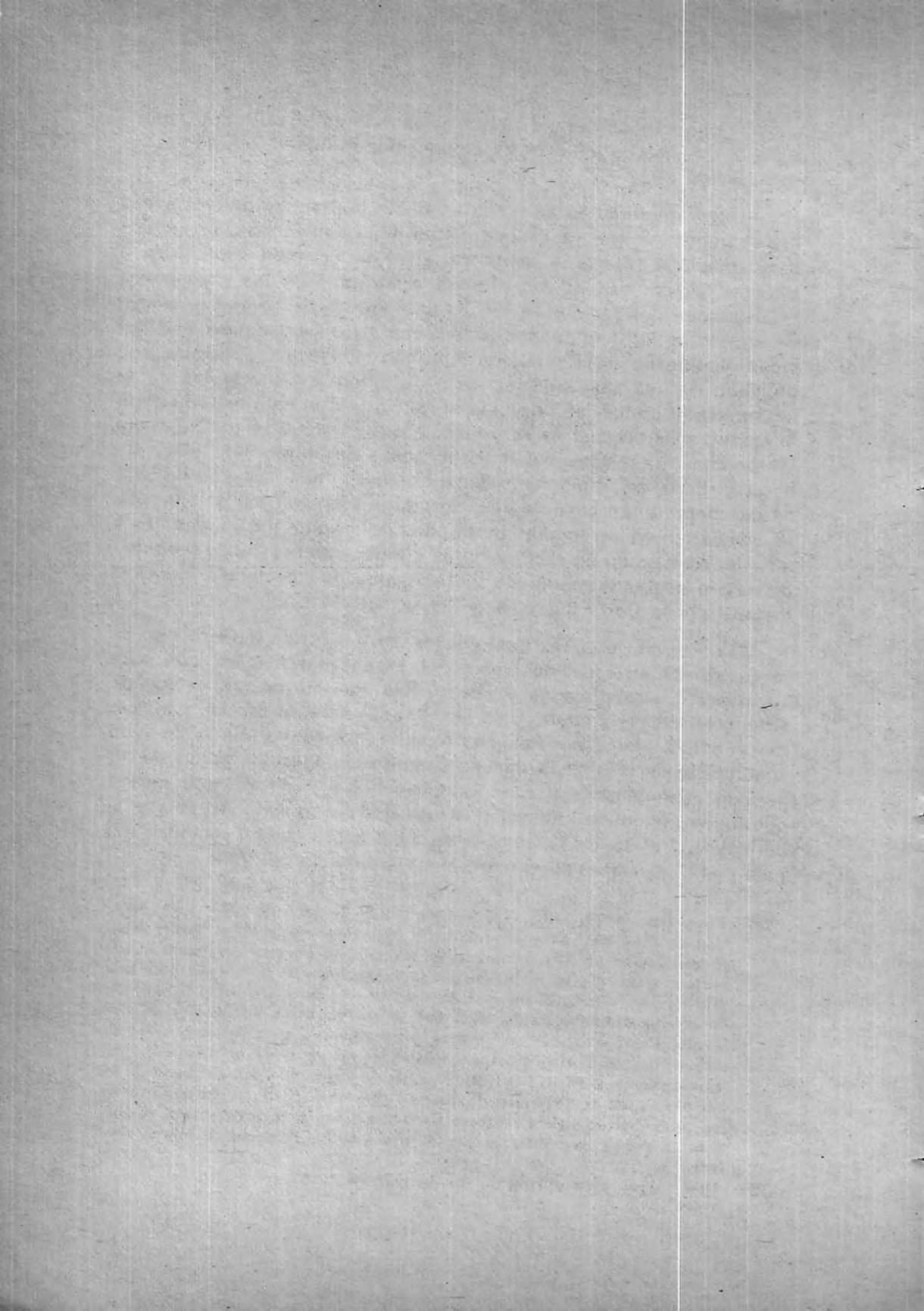
Pero el gobierno no se limita a utilizar de manera perfeccionada los instrumentos que ya conoce. Otros mecanismos son instaurados para completar el marco represivo. Ellos se orientan sobre todo a reforzar la actividad de los cuerpos armados y de los organismos de seguridad del Estado. Se faculta a la Policía para imponer penas de arresto de 60 días por las violaciones a las limitaciones establecidas al derecho de circulación. Los salvoconductos de armas son prohibidos y los Comandantes de Guarnición son investidos de la atribución de otorgar autorizaciones especiales en esta materia. Pero la medida más original es la exigencia que el gobierno estipula para las personas detenidas como sospechosas de subversión: ellas deben constituir, en el momento de su liberación, una "caución de buena conducta" y, en caso de violación de la promesa así garantizada, se convierten en acreedoras de la pena de arresto por 60 días. Esta medida, cuyo grado de restricción es ciertamente acentuado pero que no difiere cualitativamente de las restantes, fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia (22).

El gobierno de Lleras Restrepo muestra a través de este tipo de disposiciones su capacidad represiva. De los cuatro años que dura su mandato, **nueve meses y cuatro días transcurren sin estado de sitio**, ocho meses y cuatro días bajo estado de sitio parcial, y el resto en estado de sitio total. Las medidas expedidas el 19 de julio continuarán su existencia incluso después de la culminación de su período gubernamental. Ellas acompañan los tres primeros meses del nuevo presidente, Misael Pastrana Borrero, quien "restablece la normalidad" el 13 de noviembre de 1970 sobre la casi totalidad del país y el 17 de noviembre sobre el departamento del Valle.

---

(21) Dtos. legs. 1129, 1131, 1133 y 1134 del 19 de julio de 1970. (Ver también el dto. leg. 1130 de julio 19). Conviene destacar el perfeccionamiento que se produce en cuanto al régimen de censura de prensa. Este perfeccionamiento se manifiesta en la larga lista de hechos de prohibida difusión, en el establecimiento de censura *previa* sobre todos los medios de comunicación, en la facultad que se otorga a los Ministerios de Gobierno, Comunicaciones y Defensa para celebrar acuerdos con determinados órganos periodísticos exonerándolos de la revisión previa de sus informaciones a cambio del compromiso de cumplimiento voluntario de la censura, y en la previsión de fuertes sanciones para los infractores de las prohibiciones. Este estatuto de limitaciones a la prensa será reeditado en forma casi idéntica por el gobierno de Pastrana Borrero: cfr. *infra*, p. 95.

(22) Dtos. legs. 1129 y 1132 del 19 de julio de 1970.



## C A P I T U L O V

### EL PERIODO DE MISael PASTRANA

"Considerando: (...) Que toda medida tendiente a reducir a la impotencia a quienes ejecuten actos contra el orden social contribuye eficazmente al restablecimiento de la normalidad (...)".

(Decreto legislativo 290 del 4 de marzo de 1971).

#### 1.— La definición de un nuevo pacto de dominación

Durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero tienen lugar la búsqueda y cristalización de nuevas relaciones de equilibrio entre las clases dominantes, y el aumento del grado de explotación de las clases dominadas como consecuencia de la estrategia económica que se impone. La búsqueda de estas nuevas condiciones de entendimiento entre las fracciones del bloque en el poder aparecía necesaria para hacer frente a la crisis de legitimidad y de representatividad que afectaba al régimen político del Frente Nacional.

Este se encontraba a punto de finalizar su carrera a causa de la expiración de las disposiciones constitucionales que le habían dado origen. La competencia por el Palacio de San Carlos ya no sería garantizada por la alternación de los partidos liberal y conservador. La paridad y la exclusividad de estos dos partidos en el Senado y en la Cámara terminaría también a partir de 1974. En cuanto a las Asambleas departamentales y a los Concejos Municipales, otras formaciones políticas habían podido presentarse en las elecciones de 1970 sin estar costreñidas a utilizar la etiqueta de uno de los partidos tradicionales. Por último, la repartición paritaria de los principales puestos de la administración entre conservadores y liberales no perduraría sino hasta 1978. Pero a la expiración legal de las instituciones que regulaban la repartición del poder entre estos dos partidos correspondía una crisis más profunda que descomponía las bases sobre las cuales se apoyaba de hecho la permanencia de este sistema.

ma de dominación política. La abstención electoral, que había descendido ligeramente al nivel de 54% (1), pasaba a ser un problema de segundo orden en relación con el agrietamiento de los dos pilares principales del régimen político: la desorganización de las clases populares y la cohesión de las clases dominantes.

Los resultados electorales de 1970 no solamente habían demostrado la posibilidad de que una fuerza política diferente de los partidos del Frente Nacional llegara a la Presidencia por medio del juego del sufragio universal, sino sobre todo una disminución considerable de la influencia, relativa pero hasta entonces suficiente, que los dos partidos ejercían sobre sectores importantes de las clases desposeídas. La polarización social que revelaba la distribución de los votos entre Pastrana y Rojas enseñaba que la reunión de las capas populares en una organización que escapara al dominio de los partidos tradicionales era una posibilidad real. El carácter populista de la ANAPO y las profundas contradicciones que la atravesaban no debilitaban la evidencia de esta constatación. Ella llegaría a ser aún más patente con la constitución oficial de la ANAPO como tercer partido, el 13 de junio de 1971, no obstante que esta transformación debía significar a fin de cuentas el comienzo de la auto-destrucción de esta formación política (2).

Además de la ANAPO, otros signos ilustraban esta evolución de las clases populares hacia la búsqueda de sus propias organizaciones. A nivel político, el Partido Comunista actuaba en el interior de la ANAPO y reproducía así sus áreas de influencia. Desde septiembre de 1969 había hecho su aparición el Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario —MOIR—, que reunía a varios sectores del sindicalismo independiente y que se presentaba simultáneamente como organización política y sindical del proletariado (3). De otra parte, la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia —CSTC— comenzaba a dar síntomas de poderío convirtiéndose en la segunda asociación obrera por el número de adherentes, lo que obedecía tanto a su trabajo activo sobre las masas como a la perdida de prestigio de las centrales tradicionales, que vacilaban entre permitir la expresión de la protesta de sus bases contra el gobierno, como lo hicieron en el paro nacional de marzo de 1971, o apoyar incondicionalmente la política oficial, como fue su actitud en los dos últimos años de la presidencia de Pastrana (4).

(1) *Boletín Mensual de Estadística*, Bogotá, DANE, No. 229, agosto de 1970; p. 181.

(2) Keesing's, *loc. cit.*; p. 24825.

(3) Libro negro de la represión, *op. cit.*; p. 90.

(4) CAICEDO, *op. cit.*; p. 197 y ss.

Los campesinos, por su parte, encontraban también formas propias de organización. Ellos disponían desde 1969 de un instrumento creado por Lleras Restrepo con la intención de hacerse al apoyo de una fuerza social que sostuviera su política agraria: la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos —ANUC. Pero ésta había escapado en corto tiempo al control oficial y desde su "Primer Mandato Campesino", aprobado en 1970, reclamaba "la tierra para quien la trabaja" y el control de la gestión de la Reforma Agraria por parte de la ANUC. Los hechos siguieron rápidamente a las declaraciones y tanto al principio como al final del año 1971 se producen olas de invasiones de tierras en varios departamentos (5). La importancia de los esfuerzos de las clases oprimidas por darse mecanismos de organización propios se amplifica por la radicalización que conoce en esta época el movimiento estudiantil, que se enfrenta directamente al poder del Estado y liga sus protestas a las reivindicaciones concretas de la clase obrera y del campesinado. La agitación estudiantil llena en efecto la escena política entre 1971 y 1973 (6).

Esta evolución organizativa de las fuerzas populares se presenta en el momento mismo en que las contradicciones entre las clases dominantes amenazan con resquebrajar la cohesión del bloque en el poder. El rechazo de los terratenientes a la modificación de las relaciones de propiedad en el campo, que el gobierno de Lleras Restrepo había incentivado, había ya tomado la forma de una oposición política al Frente Nacional durante el debate contra el INCORA y a lo largo de la campaña electoral. Las declaraciones del nuevo gobierno, que se proponía continuar la política agraria de su predecesor, agravaban aún más el conflicto. En estas condiciones, la disidencia de ciertos sectores de los partidos tradicionales respecto de la política oficial, fenómeno que se había presentado a todo lo largo de la alternación bipartidista, incidía con mayor fuerza que en el pasado sobre la autoridad gubernamental, debilitando su capacidad de conciliar los intereses entre las fracciones de las clases dominantes. Esta disidencia se expresó durante los dos primeros años del período de Pastrana por intermedio del grupo de conservadores y de liberales que había apoyado la candidatura presidencial de Belisario Betancur, y que ahora unía sus votos en las corporaciones públicas a los de la ANAPO, la cual controlaba así más de la mitad de los órganos representativos a nivel regional.

(5) PECAUT, Daniel, "Colombie 1971-1974. Du "Front Social" à la nouvelle stratégie de développement économique", Rev. *Notes et Etudes documentaires*, París, La documentation française, Nos. 4139-4140-4141 (colección PAL No. XXXIV), dic. 9/74; pp. 18 y 14.

(6) LE BOT, Ivon, *loc. cit.*; p. 47 y ss.

Frente a esta crisis política, el restablecimiento de la cohesión de las clases dominantes se imponía como una necesidad para asegurar el mantenimiento del régimen político. El gobierno de Pastrana intenta entonces recuperar la confianza de diversos sectores redefiniendo los objetivos de la intervención estatal. La reforma agraria se suspende en la práctica, lo que permitirá celebrar un acuerdo entre los terratenientes, la burguesía agraria y el gobierno en enero de 1972. Este acuerdo, llamado "Pacto de Chicoral" y convertido en la ley 4 de 1973, sustituye de hecho la repartición de tierras por la realización de obras de infraestructura en el campo (carreteras, vivienda, servicios escolares y sanitarios) y la creación de mecanismos de financiación de la gran explotación agrícola (7). Los otros sectores del capital son igualmente tranquilizados por el gobierno, quien se compromete con una vía de producción para el exterior, estimulando las exportaciones. Las divisas así obtenidas beneficiarán a la industria, sector para el cual no se define ninguna intervención estatal, pero que dispondrá de los medios para renovar y ampliar sus equipos (8). La industria se resentirá sin embargo del apoyo dado al mismo tiempo por el gobierno al capital financiero a través de medidas tales como la corrección monetaria, política que se emprende con la pretendida finalidad de favorecer la construcción de vivienda popular y combatir el desempleo: de hecho ninguno de los dos objetivos se logra, pero una importante cantidad de recursos monetarios provenientes del ahorro privado es puesta en manos de los grandes grupos financieros.

Favorecida por el aumento de precios en el mercado internacional en crisis, la estrategia de producción para la exportación da resultados positivos para el capital. El monto global de las ventas al exterior en 1973 es el doble del de 1969 (US\$ 1.176 — US\$ 560 millones) y las exportaciones "menores" igualan e incluso superan en valor por primera vez las de café entre 1972 y 1974. En estas circunstancias, la producción agrícola aumenta 5,5% y 5,2% en 1972 y 1973, mientras que el crecimiento de la producción industrial es de 9,6% para los mismos años (9).

El gobierno recupera así la confianza de las clases dominantes y estabiliza las relaciones entre sus diversas fracciones. Esta tarea

(7) GILHODES, Pierre, "La modernisation de l'agriculture colombienne", Rev. *Notes et études documentaires*, París, La documentation française, Nos. 4139-4140-4141 (colección PAL No. XXXIV), dic. 9/74; p. 57.

(8) Cfr. *Las cuatro estrategias, plan de desarrollo económico y social*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1972.

(9) *Revista del Banco de la República*, Bogotá, Vol. XLIX, No. 590, dic. 1976; pp. 1658-1662, y PECAUT, "Colombia 1971-1974", loc. cit.; pp. 20-24.

había pasado a ser más realizable desde 1972, cuando la coalición liberal-conservadora había logrado derrotar nítidamente a la ANAPO en las elecciones de mitaca. La decadencia del "Tercer Partido", cuyo porcentaje de votantes se reduce a la mitad en relación con el de 1970 (35,18% y 18,79%, respectivamente) (10), era la consecuencia necesaria de las contradicciones profundas que lo atravesaban. El "socialismo a la colombiana" proclamado el 13 de junio de 1971 como punto importante de su plataforma había hecho que muchos de sus dirigentes, varios de ellos ligados a la propiedad latifundista, regresaran a sus antiguos partidos liberal o conservador. Esta proclamación no había bastado, por otra parte, para compensar la decepción de un número no despreciable de las bases anapistas que habían esperado en vano la orden de tomar el poder en abril de 1970. Este proceso de descomposición de la ANAPO proseguirá además en agravación en los años siguientes: en 1974 ella no obtendrá sino el 9% del total de votos en las elecciones presidenciales.

El restablecimiento relativo de la preponderancia de los partidos tradicionales contribuía pues de manera decisiva a fortalecer la renovación de la alianza de las clases dominantes, que reposaba, como se ha visto, sobre la definición de una nueva estrategia económica. Pero los resultados positivos que esta estrategia acarrearía para las inversiones industriales y agrícolas tenían como contrapartida necesaria una agravación de las condiciones de explotación de la clase obrera, de los asalariados en general y del campesinado. En efecto, el salario real cae considerablemente: sobre una base 100 para 1970, retrocede a 90,2 en 1972, a 80,8 en 1973 y a 76,7 en 1974. Los precios de los artículos para obreros aumentan en 14% en 1972, en 25% en 1973 y en 14,8% en el primer semestre de 1974. Agreguemos a lo anterior la escasez de productos en el mercado interno a causa de la política de exportaciones patrocinada por el gobierno (11). Este proceso de degradación permanente de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo sólo pudo realizarse por medio de una represión constante y cada vez más rígida sobre los sectores populares. Es aquí donde el estado de sitio es llamado a jugar un papel decisivo: él será utilizado esta vez tanto para impedir las posibilidades de protesta contra esta explotación recrudescida, como para debilitar las formas de organización popular, especialmente a través de la proscripción del derecho de huelga y de la desintegración del movimiento estudiantil.

(10) PECAUT, Daniel, "Colombie 1971-1974", *loc. cit.*; p. 16.

(11) KALMANOVITZ, Salomón, "Auge y receso del capitalismo colombiano", Rev. *Ideología y sociedad*, Bogotá, Enero-Marzo de 1976, No. 16; p. 31, y Revista del Banco de la República, *loc. cit.*; dic. de 1976; p. 1691.

## 2.— Tres años de estado de sitio total y continuo

La suspensión del estado de sitio ordenada en noviembre de 1970 es de una duración muy corta. El nuevo gobierno comprende rápidamente que no puede dominar una situación que le es particularmente adversa sin recurrir a los poderes extraordinarios. El estado de sitio es restablecido el 26 de febrero de 1971 (12). La justificación es en esta ocasión el conflicto universitario. Una huelga ha estallado en la Universidad del Valle en donde los estudiantes y una parte de los profesores se oponen a la decisión tomada por el Rector, contra su opinión, de designar un decano de facultad. El movimiento denuncia y rechaza además la actividad de ciertas fundaciones nacionales y norte-americanas en la Universidad. La precipitada intervención del Ejército en el conflicto produce 15 muertos y 49 heridos el 26 de febrero (13).

De hecho, otros factores distintos de éste inquietaban al gobierno. El decreto en cuestión menciona las invasiones campesinas, las cuales se manifiestan en realidad, como ya se ha señalado, en varios departamentos del país en estos primeros meses de 1971. Ningún decreto legislativo será sin embargo expedido con el objetivo específico de combatir las amenazas contra la propiedad privada en el campo. Las reivindicaciones campesinas serán reprimidas, como de costumbre, por medio de mecanismos "ordinarios", sin necesidad de hacer uso de atribuciones "excepcionales". Estas son más bien reservadas para hacer frente a la agitación en las ciudades, donde los conflictos no se limitan al de la Universidad del Valle: otras universidades se encuentran en una situación similar (las del Cauca y de Pereira, por ejemplo), y un paro nacional de maestros de enseñanza primaria tiene lugar el 12 de febrero. Pero lo que aparece como motivo principal de preocupación para las clases dominantes es el paro general de trabajadores anunciado para el 8 de marzo por la UTC y la CSTC (14).

A esta altura de nuestro trabajo podría parecer superfluo describir las medidas de estado de sitio adoptadas por el gobierno durante este período. Sin embargo, tal impresión es errónea. La utilización de los poderes extraordinarios no se repite de la misma forma en un período que en otro. El grado de perfeccionamiento de la institución aumenta sin cesar el ritmo de su práctica reiterada. Es así como, para 1971, los solos "mecanismos de base" del estado de sitio constituyen un verdadero complejo normativo que recubre numerosos aspectos de la actividad del Estado y de los particulares. Y

(12) Dto. leg. 250 del 26 de febrero de 1971.

(13) Keesing's, *loc. cit.*; p. 24829.

(14) CAICEDO, Edgar, *op. cit.*; pp. 194-198.

como si ello fuera insuficiente, estos instrumentos son enriquecidos incansablemente a lo largo del período, y otras iniciativas son improvisadas para contrarrestar dificultades políticas particulares y adicionales. Estas dos circunstancias hacen que nuestra atención mereza posarse, así sea brevemente, sobre las condiciones en las cuales se desarrolla concretamente el estado de sitio durante el gobierno de Misael Pastrana.

**a) La instalación de los dispositivos generales del estado de sitio**

Tan pronto como el orden público se declara turbado de nuevo, un conjunto desmesurado de mecanismos es instalado a la manera de fichas sobre un tablero de ajedrez. En general, dichos mecanismos han sido ya utilizados en el pasado y se orientan, como antes, a restringir ciertas libertades, a extender las esferas de competencia del Ejército, de la Policía y de los organismos secretos, y a controlar los efectos de la "anormalidad" sobre la distribución de servicios públicos. La simple enumeración de estos dispositivos basta para mostrar su magnitud.

Se autoriza la imposición del toque de queda y la requisa de personas y de vehículos en las calles, al mismo tiempo que se prohíbe la formación de "grupos de más de tres personas" en las vías públicas. Se permite a los gobernadores limitar la venta y consumo de bebidas alcohólicas. Las reuniones, manifestaciones o desfiles políticos, estudiantiles, laborales "o de todo orden", los "actos cívicos" y los espectáculos públicos son absolutamente prohibidos. La prensa es sometida a censura y se le restringe la difusión de noticias sobre hechos que alteren el orden público, sobre la apología del delito, sobre la ubicación de la fuerza pública, sobre la especulación, sobre la detención de sospechosos de alterar el orden público y sobre los debates que traten de estos temas en el Parlamento o en los organismos representativos regionales (15).

La competencia de los Consejos de Guerra para juzgar a los particulares es restablecida; además de los delitos cuyo conocimiento les había sido atribuido anteriormente, el robo en cantidad superior a 10.000 pesos es sometido a su jurisdicción; los Jueces ordinarios de instrucción criminal son encargados de colaborar con esta "Justicia Militar" instruyendo los procesos por estos delitos; además, en lo sucesivo las **contravenciones** no deberán ser estudiadas por las Cortes Marciales, pues los Comandantes de Brigada serán competentes para imponer las sanciones correspondientes cuando su juz-

(15) Dtos. legs. 251 y 252 del 26 de febr. y 255 del 27 de febr. de 1971.

gobierno incumbe a la Jurisdicción Penal Militar. Estos mismos comandantes tendrán la facultad de expedir salvoconductos durante la prohibición que se establece de portar armas. Las autoridades de Policía, a su turno, pueden sancionar con 60 días de arresto las violaciones a las restricciones al derecho de circulación y el porte ilegal de armas. El DAS es autorizado a someter a vigilancia policial a los sospechosos de turbar la paz pública; estos no pueden ausentarse de su domicilio sin autorización, bajo pena de arresto de 30 días que puede ser impuesta por la Policía. El gobierno pasa a gozar de la atribución de crear los puestos y de efectuar las adiciones presupuestales necesarias para la realización de la competencia extraordinaria de los Tribunales Militares (16).

Medidas de control de la distribución de bienes y de la prestación de servicios completan el cuadro inicial de poderes extraordinarios: los gobernadores pueden ordenar requisiciones e imponer racionamientos para evitar la especulación con productos alimenticios; y el Presidente, el Ministro de Gobierno y el Ministro de Defensa pueden designar interventores ante las empresas de servicio público, oficiales y particulares, encargados de vigilar el trabajo de los empleados y autorizados para despedirlos, con el fin de prevenir o de sancionar una "mala utilización de los elementos" o la "realización de actos de sabotaje" (17).

**b) La extensión de la represión explícita contra el movimiento obrero**

Este repertorio extraordinario de limitaciones y de instrumentos no basta al gobierno para impedir las expresiones de descontento de las clases populares. Nuevas medidas serán puestas en práctica con miras a obstaculizar a todo precio la realización del paro general de trabajadores del 8 de marzo. Considerado subversivo, como toda acción similar que se proponga en Colombia, se confiere autorización a los gobernadores para imponer hasta 180 días de cárcel a quienes promuevan ceses de actividades o reuniones no autorizadas. Los simples participantes en estos actos pueden ser sancionados con 30 días de arresto, cuya imposición se atribuye a la Policía (18).

Si es posible reprimir un paro general por medio del estado de sitio, resulta aún más sencillo desconocer el derecho ordinario de huelga. El gobierno de Pastrana prolonga el proceso iniciado por sus

(16) Dtos. legs. 251 y 253 del 26 de febr., 254 del 27 de febrero y 271 del 3 de marzo de 1971.

(17) Dtos. legs. 256 del 27 de febr. y 262 del 2 de marzo de 1971.

(18) Dto. leg. 290 del 4 de marzo de 1971.

predecesores de mutilación de esta importante conquista obrera. Desde este momento, todos los conflictos que lleguen a la etapa de "pre-huelga" pueden ser sometidos al conocimiento de los Tribunales de Arbitramento, bajo decisión del gobierno. Las huelgas que se lleven a cabo desconociendo esta decisión serán declaradas ilegales, y los sindicatos que las realicen o apoyen serán sometidos a las sanciones legales, entre las cuales se encuentra la suspensión de su personería jurídica y la congelación de sus fondos (19). El período que nos ocupa estará así marcado por una profusión de declaraciones de ilegalidad de huelgas y por la persecución rerudecida contra el movimiento obrero, lo que corresponde entre otros factores a la necesidad imperativa de mantener costos salariales excepcionalmente bajos en esta época de redefinición económica.

Para los trabajadores y empleados de los organismos públicos, que están constitucionalmente privados del derecho de huelga, las sanciones se agravan. En el mes de agosto de 1972 una huelga del sector judicial es combatida mediante la autorización de destitución de los funcionarios que en ella participen (20). Medidas semejantes y aún más rígidas serán adoptadas contra los maestros, cuyas luchas se extenderán a todo lo largo de estos años.

**c) El sector educativo en crisis: el movimiento estudiantil y las reivindicaciones de los maestros**

Las restricciones generales establecidas en los primeros días del estado de sitio, así como aquellas tendientes específicamente a anular en la práctica el derecho de huelga, logran asegurar al gobierno un control considerable sobre el movimiento obrero. El proyecto de paro del 8 de marzo tan sólo tiene así una repercusión muy limitada. Otras movilizaciones del proletariado, más decididas y agresivas, son también dominadas de manera relativamente fácil por medio de estos mecanismos: tal es el caso de la huelga de Ecopetrol en agosto de 1971, en la que la rigidez oficial se expresará mediante la intervención del Ejército en la empresa y la conducción de varios trabajadores a Consejo de Guerra, bajo la acusación de sabotaje a la producción.

Las restricciones generales sirven también para hacer frente a las primeras acciones del movimiento estudiantil, que rápidamente se solidariza con la huelga de la Universidad del Valle. Sin embargo, pronto serán ellas juzgadas insuficientes para reprimir la agitación universitaria que evoluciona del conflicto académico local a una denuncia general del sistema educativo, y que liga sus reivindicaciones

(19) Dto. leg. 276 del 3 de marzo de 1971.

(20) Dto. leg. 1459 del 23 de agosto de 1972.

a las demandas de los otros sectores en lucha. En efecto, desde el mes de abril de 1971, un "Programa mínimo de los estudiantes colombianos", aprobado por un congreso estudiantil, es presentado como plataforma de lucha del movimiento, el cual, a través de las diferentes corrientes políticas que se expresan en su seno, se agrupa alrededor de esta consigna. El Programa contiene en realidad simples aspiraciones democráticas, esencialmente tres: la democratización de la administración de la Universidad por medio del remplazo de los consejos superiores universitarios por organismos de "cogestión", en los que la representación de estudiantes y profesores sería mayoritaria; el fortalecimiento de la educación pública y su papel preponderante respecto de la enseñanza privada; la "nacionalización" de la educación a través de la exclusión de la universidad de los organismos ajenos a ella (Iglesia, fundaciones privadas y entidades norte-americanas) y la revisión de los contenidos académicos. Sin embargo, el Programa es rechazado por el gobierno. De otra parte, la agitación estudiantil desborda el campus universitario y asume el papel de difusión y apoyo a los conflictos encabezados por otras fuerzas sociales; en ella encuentran eco, por ejemplo, las invasiones campesinas y las peticiones de los trabajadores de Ecopetrol. Pero la nota que aparece con mayor constancia es la coordinación entre el movimiento universitario y las huelgas de los educadores. El conjunto del sector educativo se encuentra así en verdadera crisis durante este periodo, crisis que será objeto de medidas especiales para reprimir la agitación social que ella produce.

El tratamiento de la cuestión universitaria por el gobierno pasa por tres fases a partir de la presentación del Programa Mínimo: medidas de fuerza, de manera indiscriminada y generalizada, en un primer momento; luego, tentativas reformistas, sin dejar de conservar las primeras posiciones; y por último, abandono de las veleidades reformistas en provecho de una exclusividad de las soluciones autoritarias y definitivas. Se dispone así, desde el mes de abril de 1971, suprimir la matrícula universitaria a los estudiantes que realicen actos considerados contrarios al orden público, tales como paros, asambleas "que impidan la vida académica normal" e incitación a participar en manifestaciones. Las mismas sanciones pueden y deben ser aplicadas respecto de la vinculación laboral de los profesores y en general de los trabajadores de las universidades. La realización de estos actos faculta además al gobierno para ordenar el cierre de la Universidad respectiva. De hecho, casi todas las universidades públicas serán cerradas una después de otra como consecuencia de esta autorización. La no imposición de las sanciones por parte de las autoridades universitarias puede implicar la supresión de los auxilios financieros oficiales e incluso de la licencia de funciona-

miento. Estas medidas son acompañadas por la presencia militar en el campus universitario, conducta que, desde el gobierno de Lleras Restrepo, se había convertido en medio ordinario de regulación de los conflictos estudiantiles.

Y para reforzar aún más la severidad de estos mecanismos, los Rectores de las Universidades públicas son facultados en el mes de julio para imponer sanciones especiales al conjunto de los miembros del establecimiento, suplantando al "Consejo Superior Universitario" que, en la Universidad Nacional, es remplazado por una "Comisión asesora del Rector" (21).

Una vez instalado este conjunto de mecanismos, el gobierno podía permitirse el lujo de intentar fórmulas de conciliación tendientes a zanjar definitivamente el conflicto, sobre todo si el movimiento estudiantil comenzaba a debilitarse por sus propias divisiones, como era el caso: las contradicciones se hacían cada vez más profundas entre la "Juventud Patriótica" (JUPA), ligada al MOIR, la "Juventud Comunista" (JUCO) del Partido Comunista, y los grupos independientes que se agrupaban en torno a la "Tendencia Socialista". El Ministro de Educación presenta al Parlamento un proyecto de reforma universitaria que contempla, entre otras propuestas, cierta forma de cogestión. El proyecto se empantana sin embargo en la discusión de las Cámaras. El Ejecutivo decide entonces actuar directamente ordenando la supresión del Consejo Superior de la Universidad Nacional y la constitución de un Consejo directivo "provisional" integrado por el Ministro, cuatro decanos, dos profesores, dos estudiantes y un ex-alumno (22). Las elecciones de los representantes de los estudiantes y de los profesores tienen lugar en el mes de noviembre: la JUPA obtiene la mayoría sobre una abstención de cerca del 50%. Algunos días después, la instalación del Consejo Universitario "provisional" es boicoteada por los grupos que habían llamado a la abstención en las elecciones. La experiencia se reproduce de manera similar en la Universidad de Antioquia en el mes de enero (23).

Así, el ensayo de la cogestión se demora más en adoptarse que en ser enterrado. Después de las elecciones de mitaca en abril, en las que la coalición liberal-conservadora predomina ampliamente sobre la ANAPO, el gobierno decide endurecer la mano sobre la Universidad. Se nombra nuevo Ministro de Educación así como nuevo

(21) Dtos. legs. 580 del 16 de abril, 1259 del 25 de junio y 1970 del 5 de oct. de 1971. Por lo que respecta a las universidades cerradas, ver entre otros los decretos 581 del 16 de abril, 599 del 19 de abril, 603 y 609 del 20 de abril, 614 del 21 de abril y 622-Bis del 23 de abril de 1971.

(22) Dto. leg. 2070 del 23 de oct. de 1971.

(23) Dto. leg. 38 del 18 de enero de 1972.

Rector de la Universidad Nacional que se encargarán de borrar las pequeñas tentativas reformistas del pasado. La composición de los Consejos directivos de las Universidades Nacional y de Antioquia es modificada; en lo sucesivo habrá cuatro profesores designados por el gobierno y dos estudiantes elegidos como mínimo por el 50% de los alumnos. En la Universidad del Valle el gobernador del Departamento recibe autorización para asumir las funciones del Consejo Superior y para sancionar con expulsión a los estudiantes, profesores y trabajadores que realicen actos considerados contrarios al orden público. En el mes de septiembre de 1972 se aprueban nuevas medidas de coerción contra los miembros de la Universidad Nacional, entre ellas la prohibición de admitir en cualquier universidad pública a los estudiantes expulsados por razón de estas disposiciones excepcionales (24). Agotado por la larga duración de este conflicto y por sus propias contradicciones ideológicas, sometido a las severas sanciones del estado de sitio contra toda acción y dispersado físicamente a causa del cierre de las universidades y de la clausura indefinida de varias facultades (especialmente las de ciencias humanas), el movimiento estudiantil entra desde entonces en una etapa de reflujo de la cual sólo comenzará a despertarse hacia 1975.

Los educadores, por su parte, encuentran también en las medidas de estado de sitio la respuesta a sus reivindicaciones. Sometidos al incumplimiento crónico del gobierno, ellos solicitan, como de costumbre, el pago de su sueldo. Pero además deben afrontar ahora las pretensiones que tiene el gobierno de imponer, sin discusión previa, un nuevo estatuto docente que, entre otras previsiones, prolonga el tiempo y aumenta las condiciones de acceso a los diversos niveles salariales. Los conflictos desembocan en huelgas, especialmente en los meses de abril de 1971, abril de 1972 y septiembre de 1973. En las dos primeras ocasiones los paros coinciden con la agitación universitaria, y las medidas del gobierno son similares a las decretadas contra esta última: autorización de destitución de los profesores o de expulsión de los estudiantes de los colegios en caso de realización de actos contra el orden público (paros, asambleas o manifestaciones). Más tarde se suspenden las garantías de estabilidad que la carrera docente confiere a los educadores. En 1973 el gobierno se faculta por último para supender la personería jurídica de los sindicatos que apoyen o que realicen este tipo de actos (25).

(24) Dtos. legs. 865 del 23 de mayo, 886 del 26 de mayo, 958 del 7 de junio y 1821 del 30 de sept. de 1972.

(25) Dtos. legs. 580 del 16 de abril de 1971, 508 del 5 de abril de 1972 y 1805 del 7 de sept. de 1973.

**d) El estado de sitio: una fuente inagotable de poderes gubernamentales**

El gobierno de Pastrana da prueba de una elevada y temible capacidad de utilización del artículo 121. Además del establecimiento de las limitaciones y atribuciones de orden general que constituyen la base de este régimen, y de la represión específica de las diversas fuerzas sociales que manifiestan su oposición a la política oficial o que simplemente llevan a cabo luchas por sus reivindicaciones económicas, el proceso de innovaciones en las medidas de estado de sitio prosigue casi sin límites durante este período. No nos referimos en este momento al levantamiento relativo de la prohibición de las manifestaciones, reuniones o desfiles públicos que, con ocasión de la proximidad de las elecciones para Consejos y Asambleas de abril de 1972, es transformada en obligación de obtención de permiso previo sometido a la decisión de los alcaldes. Esta medida prolonga la táctica ya utilizada por los presidentes Valencia y Lleras Restrepo, que se acompaña con la decisión de diferir la iniciación de las sesiones de los Concejos municipales, bajo pretexto de perturbaciones que las elecciones podrían provocar: esta vez el aplazamiento se extiende durante un mes, entre el 10. de abril y el 10. de mayo (26). Tampoco hacemos alusión al mejoramiento de las condiciones materiales del servicio militar voluntario, decisión adoptada a finales de 1971, para hacerlo más atractivo y aumentar el reclutamiento (27).

Consideramos importante más bien llamar la atención en primer término sobre ciertas medidas que revelan dificultades en el funcionamiento del aparato burocrático del Ejército. Se deja traslucir en efecto que la Jurisdicción Penal Militar no cuenta con los efectivos necesarios para juzgar los numerosos delitos que son sometidos a su conocimiento. Esta insuficiencia es superada gracias a un reforzamiento del aparato y al desconocimiento de las garantías procesales. Se crea una cuarta sala de decisión en el Tribunal Superior Militar. Para la fase investigativa, los jueces de instrucción "ordinarios" son encargados de instruir los procesos que se adelanten incluso contra el personal militar y policial. El recargo de trabajo de estos funcionarios es tal que se les obliga a laborar en las vacaciones de semana santa de 1972, tiempo que les será compensado después en sus vacaciones anuales. Por último, a fin de disponer de mayor tiempo para decidir los negocios, el período de captura es extendido en detrimento de las garantías de las personas detenidas: en total, on-

(26) Dtos. legs. 78 del 28 de enero y 475 del 28 de marzo de 1972. Ver también el dto. leg. 672 de abril 29/72.

(27) Dto. leg. 2170 del 10 de nov. de 1971.

ce días entre su aprehensión y la definición de su situación, que pueden convertirse en 22 días si hay más de dos personas capturadas en la misma fecha (28).

Esta congestión de negocios de los Consejos de Guerra no impide que se les continúe atribuyendo el juzgamiento de nuevos delitos, ni que las sanciones penales sigan siendo aumentadas. Citemos a este respecto la decisión adoptada a principios de 1973 de transferir a la isla prisión de Gorgona las personas condenadas **en primera instancia** por secuestro y extorsión, aún cuando la sentencia respectiva no tenga todavía carácter definitivo, pues es susceptible de apelación. Otra prueba de este recrudecimiento punitivo es el aumento de la sanción por el porte ilegal de armas, que es elevada de sesenta días de cárcel a dos años, e incluso a cuatro si los implementos en cuestión son considerados de uso privativo de las Fuerzas Armadas. La imposición de estas penas es dejada al albedrío de los Comandantes de Brigada (29). A los Consejos de Guerra se les confía el sancionamiento de los ilícitos contra la seguridad de las Fuerzas Armadas y de la Administración previstos en el Código de Justicia Penal Militar, de los delitos de homicidio y lesiones personales que se cometan contra miembros de las Fuerzas Armadas o contra civiles a su servicio, del "secuestro de aeronaves" —figura penal que antes no existía—, de la tenencia de objetos explosivos o inflamables, de la destrucción de productos o instrumentos de producción, de los delitos contra el trabajo (art. 308 del código penal), del daño en cosa ajena destinada a la prestación de un servicio público, de la fabricación o tráfico ilícito de armas y municiones, y del lanzamiento de objetos contra vehículos. Esta última conducta sufre un aumento de pena, al igual que los delitos de privación de libertad, homicidio, hurto, robo, extorsión y chantaje, tradicionalmente considerados por los juristas como infracciones comunes (30).

### 3.— Fin del gobierno y fin del estado de sitio

Este haz de variadas posibilidades de represión en manos del gobierno debía permitirle finalmente controlar, al menos de manera relativa, las manifestaciones de descontento de las clases dominadas. Golpe tras golpe, la clase obrera, el campesinado y el movimiento estudiantil han ido perdiendo temporalmente gran parte de su capacidad de movilización. Además, el gobierno refuerza su legitimidad a los ojos de las clases dominantes gracias, entre otros

(28) Dtos. legs. 375 del 15 de marzo, 421 del 23 de marzo, 1267 del 19 de julio y 2035 del 8 de nov. de 1972.

(29) Dtos. legs. 133 del 26 de enero y 1394 del 17 de julio de 1973. Ver también el dto. leg. 2084 de nov. 8/72.

(30) Dtos. legs. 1518 de ag. 4 y 1988 y 1989 de oct. 9/71.

aspectos, a los resultados positivos de crecimiento de la producción. En estas condiciones, el estado de sitio podrá ser levantado el 29 de diciembre de 1973 (31). A cuatro meses de las elecciones presidenciales, este "restablecimiento de la normalidad" favorece de una parte la campaña política de los partidos tradicionales, y permite de otra parte mantener una fachada democrática al régimen y hacer olvidar que solamente diez meses del cuatrienio de Pastrana transcurrieron sin la protección del artículo 121.

Este nuevo regreso a la institucionalidad "ordinaria" es rodeado en los medios oficiales de una imagen victoriosa de las campañas militares contra las guerrillas. En realidad, en los últimos meses el Ejército ha emprendido una nueva ofensiva, denominada "Operación Anorí", destinada a combatir a los grupos del EPL y del ELN que actúan en las regiones del nor-este de Antioquia, Urabá, sur de Córdoba y Magdalena medio. Varios jefes guerrilleros de importancia son liquidados o capturados y en general los grupos son obligados a replegarse en la montaña. Todo aparece como si el éxito de las campañas militares justificara esta supresión del estado de sitio. Producir esta impresión no es sin embargo más que una maniobra muy hábilmente utilizada para distraer la atención del verdadero carácter principal que el "régimen de excepción" ha revestido durante estos años: la represión de las fuerzas sociales organizadas en las ciudades. Efectivamente, sin desconocer las graves consecuencias que la Operación Anorí acarrea para el ELN y para el EPL, los partidarios de victoria que el Ejército y el gobierno difunden durante estos últimos días de 1973 son más optimistas de lo necesario en cuanto a la liquidación de la guerrilla en Colombia. Nuevas acciones de importancia serán emprendidas en la zona en el semestre siguiente, especialmente por el ELN; por otra parte, las FARC continuarán actuando regularmente en el centro del país y extendiendo sus áreas de influencia (32). Olvidando incluso esta exageración oficial de las consecuencias de la Operación Anorí, recordemos el hecho de que el estado de sitio no cumple un papel fundamental en el combate del Ejército contra las guerrillas. Por supuesto, varios mecanismos represivos del artículo 121 son utilizados también contra los revolucionarios en armas, tales como las "Cortes Marciales" especialmente. Pero las tropas no tienen una necesidad primordial del estado de sitio para realizar sus acciones en el campo (33). Ya nosotros he-

(31) Dto. leg. 2725 del 29 de dic. de 1973.

(32) MURI, Willy, *op. cit.*; pp. 316 y 331.

(33) Un fenómeno semejante ocurre en relación con el campesinado. Este es evidentemente tocado por el estado de sitio, como lo demuestra por ejemplo el Consejo de Guerra al que son sometidos 48 campesinos en noviembre de 1971: habiendo invadido un latifundio, son condenados bajo

mos señalado este aspecto, sobre el cual insistimos ahora apoyándonos precisamente en este capítulo, en el que han sido estudiadas las fuerzas sociales atacadas específicamente por los mecanismos represivos "extraordinarios".

En todo caso, el establecimiento de una relación ficticia entre un pretendido éxito de las operaciones anti-guerrilla y el levantamiento del estado de sitio contribuye eficazmente a dar una presentación aceptable a las nuevas medidas de compensación y recompensa que son adoptadas en favor de los militares. Al igual que en el período de Lleras Restrepo, la supresión de las prerrogativas extraordinarias es acompañada de un aumento del sueldo básico de los miembros de las Fuerzas Armadas. Además, el tiempo de servicio cumplido durante la turbación del orden público contará doble para el ascenso en la carrera y para el derecho a la pensión de retiro (34).

---

los cargos de resistencia a la autoridad y de heridas provocadas a miembros de las Fuerzas Armadas. Pero estas medidas constituyen simplemente un medio adicional de intimidación. Sometidos permanentemente al reino de la arbitrariedad, para los desposeídos del campo no existe diferencia esencial entre estado de sitio y "períodos de normalidad".

(34) MURI, Willy, *op. cit.*; pp. 439, 463 y 511.

## CAPITULO VI

### EL PERIODO DE ALFONSO LOPEZ MICHELSSEN

"Esta invención era el estado de sitio. Invención notable, regularmente aplicada en cada crisis que estalló, a partir de entonces, a lo largo de la Revolución Francesa. Pero el cuartel y el campamento, que eran así impuestos periódicamente a la sociedad francesa para obligarla a permanecer tranquila; el sable y el mosquetón, a los que se hacía periódicamente administrar justicia y dirigir la administración (...) ¿no debían terminar por creer que era mejor salvar a la sociedad de una vez por todas, proclamando su propio régimen como el régimen supremo, y liberar completamente a la sociedad burguesa de la preocupación de gobernarse ella misma?". (Carlos Marx, *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*).

#### 1.— La herencia del Frente Nacional

Las condiciones de legitimidad relativa particularmente favorables que rodean el acceso de Alfonso López Michelsen a la Presidencia determinan en una etapa inicial la suspensión del uso del estado de sitio. Los resultados electorales, en los que él obtiene una indiscutible mayoría, hacen pensar por un momento en la posibilidad de mantener la estabilidad del régimen político por medio de una preponderancia del funcionamiento de los aparatos ideológicos. López recibe el mayor número de sufragios y el más alto porcentaje de votos de la historia reciente de los comicios presidenciales en Colombia: 2.929.719 y 56%, respectivamente. Además, la principal fuerza parlamentaria de oposición, la ANAPO, continúa su proceso de descomposición y no alcanza esta vez sino 492.166 votos frente a 4.564.598 recogidos por los dos candidatos presidenciales de los partidos tradicionales. Adicionalmente, el índice de abstenciones (40%) conoce una reducción significativa, lo que refuerza por primera vez la autoridad del presidente electo (1).

(1) PECAUT, Daniel, "Colombie 1971-1974", *loc. cit.*; pp. 36 y 37.

Las esperanzas puestas en la eficacia ideológica de un gobierno establecido sobre tales bases no tardan en revelarse ilusorias. No podía ser de otra forma, pues la política adoptada por el nuevo equipo en el poder prolonga la línea de desarrollo económico implantada en los años precedentes, así como las consecuencias altamente opresivas que ella implica para las clases populares: fomento de la producción para el mercado externo sobre la base de una disminución progresiva de la remuneración de la fuerza de trabajo; profundización de la concentración monopolística del capital y de la fusión del capital bancario e industrial; consolidación de la gran propiedad capitalista en el campo y remplazo de la Reforma Agraria por "Proyectos de Desarrollo Rural". Esta estrategia económica se enfrenta en 1975 a las dificultades de una recesión económica especialmente grave. Dicha recesión es consecuencia necesaria de la expansión anterior, pero está sobre determinada además por las variaciones negativas de los precios internacionales y por las reacciones iniciales a la reforma tributaria decretada por López en 1974 por medio del "estado de emergencia económica", mecanismo que es así utilizado por primera vez. Las proporciones de la recesión no son despreciables: el crecimiento del Producto Interno Bruto, de 6,1% en 1974, disminuye a 4,8% en 1975; la producción de bienes manufacturados no aumenta sino en 3% y el producto por habitante en 1,6% frente a un crecimiento promedio de la población de 2,9%; el incremento del valor de las exportaciones, que en 1974 había sido de 31%, no alcanza en 1975 sino 2% (2). El año siguiente las condiciones mejoran sensiblemente, como se puede apreciar en el Producto Interno Bruto que vuelve a igualar su ritmo medio de crecimiento de 6%. Las exportaciones menores, por su parte, conocen un ligero aumento (816 millones de dólares contra 554 en 1973), pero es sobre todo el café el que se sitúa de nuevo en primer plano, aprovechando el alza de las cotizaciones internacionales: la libra del grano se paga en New York a 1 dólar en enero y a 2 dólares en diciembre de 1976 (3). En los dos años, 1975 y 1976, se mantiene sin embargo una constante: la degradación de las condiciones materiales de vida de los trabajadores. Frente a un alza media de precios de 23% en 1975, los salarios de los obreros disminuyen en términos reales en 3,9% y los de los empleados en 4,1%. Una situación similar se presenta el año siguiente, en el cual la inflación conoce un nivel superior a 27%, tasa que continuará en aumento para el futuro (4).

(2) CEPAL, Estudio económico para América Latina, *op. cit.*, años 1974 y 1975.

(3) *Voz Proletaria*, Enero 5/78; p. 2, y Revista del Banco de la República, *loc. cit.*, No. 590, dic. 1976; p. 1.698.

(4) CEPAL, *loc. cit.*, 1975, y *El Tiempo*, Suplemento "Revista de 1976", Dic. 31/76.

El gobierno no ahorrará esfuerzos para hacer olvidar el peso de la superexplotación y para tratar de ganarse el apoyo de los sectores populares presentando una imagen pretendidamente populista. A este respecto se puede citar el reconocimiento de la personería jurídica de la CSTC en 1974, que los gobiernos anteriores habían bloqueado sistemáticamente desde 1964 a causa de los lazos de esta central sindical con el Partido Comunista. Otro ejemplo puede verse en los slogans oficiales que se esfuerzan por dar la impresión de que la política aplicada favorece al "50% más pobre de la población" y que se orienta a "cerrar la brecha entre las dos Colencias", fórmula con la cual es bautizado el Plan de Desarrollo sometido al Parlamento. En realidad, tales iniciativas no bastan para controlar las reacciones de descontento que naturalmente se producen, y rápidamente el gobierno recurrirá de nuevo al estado de sitio para disponer de medios extraordinarios de represión.

## 2.— La clarificación del mandato presidencial

Se pueden distinguir tres momentos en esta nueva ola de estado de sitio sobre la cual navega el auto-denominado gobierno del "mandato claro":

### a) Los primeros pasos: 14 días de estado de sitio parcial

El estado de sitio es declarado parcialmente en tres departamentos (Antioquia, Atlántico y Valle) el 12 de junio de 1975. El hecho más visible e inmediato que motiva esta declaración está constituido por manifestaciones estudiantiles en las capitales de estos departamentos, aunque el gobierno pretexts también que desde varios meses antes se encuentra haciendo frente, por medio de las instituciones "ordinarias", a una situación generalizada de turbación del orden público, que se habría expresado, entre otras manifestaciones, en atentados contra las personas y las propiedades oficiales y particulares (5). Sólo dos decretos son publicados en estos 14 días: ellos contienen, de una parte, la autorización a los alcaldes para imponer el toque de queda y la ley seca y para prohibir las reuniones públicas y, de otra parte, el restablecimiento de los Consejos de Guerra. Advertimos en cuanto a estos últimos que nuevos comportamientos son agregados a la lista de los delitos que entran en la competencia de la jurisdicción militar: el robo contra instituciones públicas, la posesión ilegal y el tráfico de estupefacientes y el entorpecimiento a la prestación de servicios públicos (6).

(5) Dto. leg. 1186 del 12 de junio de 1975.

(6) Dto. leg. 1142 del 13 de junio de 1975.

### b) La tentación irresistible: un año de estado de sitio total

El cuidado tomado inicialmente para limitar a ciertos departamentos la suspensión de la legalidad ordinaria no dura sino 14 días. El 26 de junio el estado de sitio es extendido a la totalidad del territorio, con el argumento de que el país entero está sometido a signos de perturbación. Veamos brevemente los rasgos fundamentales de este segundo momento, que se prolonga hasta el 22 de junio de 1976:

1) Entre las restricciones **generales** a las libertades no figuran sino las atribuciones extraordinarias de los alcaldes relativas al toque de queda, a la ley seca y al derecho de reunión. Las otras medidas, que durante los dos últimos períodos se habían convertido en componentes necesarios del primer conjunto de limitaciones, hilos indispensables y esenciales del primer tejido de base del estado de sitio, no son restablecidas. Recordemos especialmente la prohibición de la formación de grupos de más de tres personas, las requisas en las vías públicas o las atribuciones del DAS para someter a los sospechosos a vigilancia especial. La censura de prensa, por su parte, tampoco es impuesta de manera general desde un comienzo. Sin embargo, en el mes de abril de 1976 se prohíbe la transmisión de informaciones sobre el delito de secuestro por radio y televisión (7). Esta reducción aparente de los dispositivos extraordinarios no debe interpretarse precipitadamente como un aligeramiento de las condiciones de aplicación del estado de sitio. En primer término, porque otros mecanismos, que superan o al menos igualan el rigor de los que no han sido reinstalados, son puestos en práctica a lo largo del período, como se verá más adelante. Pero es necesario también tener en cuenta el hecho de que la no promulgación de estas atribuciones a las cuales nos estamos refiriendo no significa necesariamente que no se ejerzan en la realidad. Las requisas de personas, por ejemplo, continúan siendo practicadas corrientemente y a su discreción por el Ejército y la Policía, y a veces ellas son presentadas oficialmente bajo denominaciones impregnadas de patriotismo, tipo "Operación Tricolor" (lanzada en 1975), que dan a estas acciones un aire de legitimidad. A nivel de hipótesis se podría entonces decir que la ausencia de ciertas atribuciones en el texto de los decretos legislativos sugiere, antes que su desaparición, la interiorización de estos poderes en la vida institucional "ordinaria", por la vía de la costumbre.

2) Los Consejos de Guerra son restablecidos, así como las prescripciones complementarias que los han acompañado en el pa-

(7) Dtos. legs. 1250 de junio 26/75 y 653 de abril 16/76.

sado: la transferencia a la isla de Gorgona de los condenados en primera instancia por secuestro o extorsión, y la competencia de los Jueces de instrucción para dirigir las investigaciones en los asuntos de conocimiento extraordinario de la jurisdicción militar. La adecuación provisional del aparato judicial del Ejército se intensifica con la creación esta vez de tres Salas de decisión adicionales en el Tribunal Superior Militar. La lista de delitos transferidos al dominio de las "Cortes Marciales" continúa ampliándose: homicidio y lesiones contra miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía o simplemente contra funcionarios públicos; fabricación, suministro o porte de armas; "piratería terrestre"; y asociación delictiva, cuyo concepto se extiende a nuevos comportamientos: la instrucción a un tercero en el manejo de armas y la intervención en hechos preparatorios a actos de piratería, de asociación delictiva o de instigación para delinquir. Y por primera vez en estos veinte años de historia del estado de sitio, se autoriza la práctica de allanamientos en cualquier hora del día o de la noche (8).

3) El tratamiento de las contravenciones al orden público consideradas de menor gravedad (participación en reuniones no autorizadas, colocación de letreros o inscripciones murales, desobediencia a la autoridad, etc.) es objeto de una reestructuración. En el mes de agosto de 1975 el gobierno fija sanciones a partir de 60 días de arresto (y del doble para los organizadores) e introduce un procedimiento especial para el Juzgamiento de esta clase de infracciones. Se trata de "audiencias colectivas" en las que pueden ser juzgados simultáneamente hasta diez acusados; estos disponen tan sólo de un defensor común y del derecho a la palabra durante diez minutos cada uno; los alcaldes y los inspectores de Policía, a quienes corresponde decidir este tipo de asuntos, gozan de cinco horas para pronunciar sentencia, después de los alegatos del representante del Ministerio Público y del defensor, que son respectivamente limitados a una hora (9). Esta aplicación caricaturesca del derecho de defensa es simplificada adicionalmente ocho meses más tarde: se suprime el "procedimiento colectivo"; y la condena, que es elevada a 180 días de cárcel y a 360 días para los organizadores, no depende ya

---

(8) Dtos. legs. 1250 del 26 de junio, 1412 y 1418 del 17 de julio, 2407 del 10 de noviembre de 1975 y 429 del 5 de marzo de 1976. Ver también el dto. leg. 756 de abr. 23/76 que amplía los términos procesales para los delitos de secuestro, tráfico de estupefacientes y asociación para delinquir y que fija una caución de \$ 10.000 tendiente a obligar a realizar presentaciones periódicas ante el juez a las personas respecto de quienes subsista algún indicio de haber cometido estos delitos pero cuya libertad se haya ordenado por ausencia de mérito suficiente para ser procesadas.

(9) Dto. leg. 1533 del 5 de agosto de 1975.

sino de una Resolución administrativa de los Inspectores de Policía o de los alcaldes (10). Esta reestructuración tiende especialmente a reprimir las manifestaciones públicas de protesta que son organizadas por los estudiantes, los maestros y los empleados de banco en huelga, entre otros.

4) El empleo del estado de sitio durante este período, tanto en este segundo momento como en el tercero que analizaremos un poco más adelante, se caracteriza igualmente por una persecución particular de los empleados públicos. Pretextando la existencia de una "guerrilla de la administración contra el gobierno", López Michelsen suspende las garantías de las carreras de las diferentes ramas de trabajadores del Estado: administrativa, diplomática, penitenciaria y docente (11). Se perfecciona así el arma utilizada por su predecesor contra los educadores. En el momento en que la medida se decreta, estos se encontraban a punto de desencadenar una huelga para presionar la aprobación de su pliego de peticiones presentado al Ministerio de Educación. Otro conflicto acababa de producirse en el Ministerio de Hacienda, en donde una huelga realizada en febrero había sido respondida por numerosas destituciones. Pero el sector público en su conjunto no presentaba ningún signo que permitiera hablar seriamente de tal "guerrilla". La motivación real de esta agresión contra los trabajadores permanece pues bastante oscura. Se podría pensar que ella estuvo orientada a provocar un remezón de personal que facilitara una utilización más cómoda de la burocracia por parte de los partidos tradicionales o, más específicamente, por las fracciones de estos representadas en el gobierno. Pero la carrera administrativa no ha constituido un verdadero obstáculo a estas pretensiones, pues el nombramiento de los funcionarios, en una gran mayoría de casos, ha continuado siendo determinado por los lazos políticos del candidato con los partidos liberal o conservador.

5) Las condiciones en las cuales se produce el levantamiento del estado de sitio el 22 de junio de 1976 (12) tampoco son muy claras. En el mes de enero el Presidente había manifestado ante una reunión de gobernadores la intención de "restablecer la normalidad" en un plazo corto. El Ministro de Gobierno contradice algunas semanas después esta declaración y anuncia oficialmente la imposibilidad de levantar el estado de sitio antes de las elecciones de abril. El gobierno no procede tampoco a adoptar ninguna medida de disensión de las restricciones en favor de las elecciones de mitaca. Es

(10) Dtos. legs. 541 del 23 de marzo y 617 del 10. de abril de 1976.

(11) Dtos. legs. 528 del 18 de marzo y 543 del 23 de marzo de 1976.

(12) Dto. leg. 1263 del 22 de junio de 1976.

cierto que las limitaciones que, durante los períodos precedentes, se morderían en circunstancias similares (prohibición de las reuniones públicas) no estaban establecidas de manera generalizada en esta ocasión y su aplicación dependía de la facultad discrecional de cada alcalde. Pero en lugar de aprovechar la campaña electoral para la exaltación de las virtudes democráticas del régimen, el gobierno opta por hacer énfasis en la gravedad de una situación de orden público que ciertamente es difícil, pero que no difiere notoriamente del clima que tradicionalmente precede a las elecciones: las manifestaciones estudiantiles que tienen lugar especialmente en Medellín y en Bogotá, y que desembocan en el cierre de la Universidad Nacional el 30 de marzo, decidido esta vez sin invocar las "atribuciones extraordinarias", así como su ocupación por el Ejército; el paro de maestros, sobre el cual pesan las medidas que hemos estudiado, además de la declaración de su ilegalidad y de la amenaza de suspensión por seis a doce meses de los profesores que participen en él (18); las huelgas de los empleados de cuatro bancos importantes (Central Hipotecario, Popular, Cafetero y Ganadero) que conocen también las sanciones establecidas contra los actos que se consideran atentatorios contra la paz pública. Un hecho escapa quizás al carácter relativamente rutinario de estos conflictos: el secuestro del presidente de la CTC, José Raquel Mercado, acusado de traición a la clase obrera por el "M-19", movimiento que se presenta como brazo armado de la Anapo, aunque desautorizado por ésta. La muerte de Mercado se produce el 19 de abril, al día siguiente de las elecciones (14). Pero en general la "situación de orden público" no mejora ni empeora en los meses siguientes. Ella permanecerá en un estado semejante incluso después del levantamiento del estado de sitio: en julio, las protestas contra las alzas en el precio de los transportes públicos se expresan con particular intensidad en Cali, Bucaramanga y Medellín, por ejemplo; en estas ciudades, al igual que en Bogotá, Barranquilla y Manizales continúan produciéndose enfrentamientos entre los estudiantes y la Policía en los tres primeros meses del segundo semestre. En estas circunstancias, el levantamiento del estado de sitio en junio de 1976 es desconcertante, aún más si se tiene en cuenta que el hecho no fue precedido de una campaña de presentación, al contrario de las que habían sido cuidadosamente organizadas en 1968, 1971 y 1973.

### c) La danza de los poderes de excepción

La pausa decretada en el mes de junio no dura sino tres meses y medio, hasta el 7 de octubre de 1976 cuando se inicia el tercer

(18) Dto. leg. 591 del 26 de marzo de 1976.

(14) *El Tiempo*, Suplemento "Revista de 1976", Dic. 31/76.

momento de este período de estado de sitio (15). El principal motivo invocado para declarar turbada la normalidad es la huelga desatada en los Seguros Sociales, donde la Junta Directiva adoptó un nuevo estatuto laboral tendiente a considerar como funcionarios públicos a todos los empleados del Instituto. Muchos de ellos, especialmente los médicos, estaban entonces vinculados bajo la forma de contrato, lo que les permitía escapar a las limitaciones que la calidad de empleado público imponía para las negociaciones salariales. La huelga recibe rápidamente el apoyo de todos los sindicatos y asociaciones de médicos y se produce una parálisis importante en la mayoría de los hospitales. Pero el gobierno no se limita a tomar este conflicto, necesariamente transitorio, como único argumento de la aplicación del artículo 121. Por el contrario, se afirma también la existencia de un plan de la extrema izquierda que pretendería "desvertebrar el régimen republicano" aprovechando el estado de agitación que se vive. Y otros motivos, no propiamente de "orden público", tales como la lucha contra los narcotraficantes, se agregan a la lista de las justificaciones presidenciales de este nuevo estado de sitio, cuyas características principales son las siguientes:

1) Al igual que en el año precedente, las restricciones **genéricas** a los derechos y libertades constitucionales no comprenden sino las atribuciones tradicionalmente conferidas a los alcaldes (16).

2) Se produce una nueva reestructuración en el terreno de los poderes jurisdiccionales de los militares y de la represión de las contravenciones de orden público. Los Consejos de Guerra evidentemente se resucitan, pero se devuelve a la jurisdicción civil la competencia para conocer de varios delitos: robo contra instituciones bancarias y entidades públicas, infracciones al estatuto de estupefacientes y piratería terrestre. En compensación, los Tribunales Militares juzgarán en lo sucesivo, además de los restantes delitos ya asignados a ellos en el pasado, las conductas de homicidio perpetrado contra miembros del DAS y de chantaje. Adicionalmente, los procesos en curso por incendio de vehículos cometido durante el estado de sitio, o por homicidio de funcionarios del DAS cometido **en cualquier tiempo**, son transferidos a la jurisdicción castrense. La sanción por el porte ilegal de armas, por su fabricación o por su suministro, que en 1975 había sido sometida a la decisión de las Cortes Marciales, es de nuevo colocada en las manos de los Comandantes de Brigada. Ellos pueden imponer, bajo este cargo y por medio de simple Resolución, penas de arresto de un año, o de tres años

(15) Dto. leg. 2131 del 7 de octubre de 1976.

(16) Dto. leg. 2132 del 7 de oct. de 1976.

si las armas son consideradas de uso privativo de las Fuerzas Militares (17).

Las contravenciones de orden público, por su parte, continúan siendo sancionadas con 180 días de arresto, y 360 para los organizadores, pero la condena a estas penas es atribuida a los Comandantes de Estación de Policía, funcionarios de nivel jerárquico inferior al de los alcaldes e inspectores de Policía, a quienes correspondía esta atribución hasta entonces. Entre los nuevos cargos bajo los cuales una persona puede verse así privada de su libertad, citemos la de "tener, sin causa justificativa, objetos utilizables para cometer infracciones contra la vida o la integridad personal" (18).

3) Una vez más es suspendida la carrera administrativa, y se autoriza la destitución de los funcionarios oficiales que participen en actos contra el orden público. Pero además este tipo de amenazas, basado en la supresión del empleo, es utilizado en contra de los titulares de una profesión liberal, cuya licencia o matrícula profesional puede desde este momento ser suspendida por el gobierno en caso de organización de huelgas, paros, reuniones "tumultuarias" o entorpecimiento a la prestación de un servicio público (19).

La agresión contra el derecho de huelga se continúa desarrollando de una manera espectacular en septiembre de 1977, con motivo del paro general convocado por las cuatro principales centrales obreras, que por primera vez en su historia logran llevar a la práctica un proyecto de unidad de acción. En esta oportunidad el gobierno da un paso adelante, pues no solamente sanciona con arresto hasta de 180 días a los promotores de toda clase de ceses de actividades laborales, sino que llega hasta a autorizar el despido con justa causa de quienes participen en ellos. El bloqueo al paro del 14 se refuerza mediante la censura de prensa sobre las informaciones relacionadas con él, censura que es levantada cinco días después de su realización (20). La magnitud de la represión ejercida en estos días puede apreciarse escuetamente en el número de personas afectadas a causa de la movilización de la fuerza pública: más de 3.000 detenidos, de 18 muertos y de un centenar de heridos, según "El Tiempo", periódico que no puede tildarse de anti-gobiernista

(17) Dtos. legs. 2193 y 2194 del 18 de oct. y 2260 del 24 de oct. de 1976. El procedimiento sancionatorio para el porte de armas y para las contravenciones de orden público que se analizan a continuación es señalado por los decs. legs. 330 y 329 de febr. 18/77. Cfr. infra, Anexo No. 2, p. 190.

(18) Dto. leg. 2195 del 18 de oct. de 1976.

(19) Dto. leg. 2132 del 7 de oct. de 1976.

(20) Dtos. legs. 2004 del 26 de agosto, 2066 del 2 de sept. y 2213 del 19 de sept. de 1977.

(21). En los boletines de las agencias internacionales estas cifras se estimaron en más del triple.

4) En diciembre de 1976 el gobierno inaugura un método de represión absolutamente nuevo. Se trata de la facultad otorgada a los alcaldes e inspectores de Policía para exigir a **las personas de quienes ellos sospechen que puedan cometer infracciones**, la constitución de una caución de buena conducta. El monto de esta caución es de 1.000 pesos, convertibles en arresto en caso de negarse a prestarla. Entre los hechos que pueden dar lugar a esta verdadera presunción de mala fe citemos los hábitos de la persona, el porte de instrumentos de trabajo "en circunstancias que hagan presumir la intención de utilizarlos ilegalmente" o la invasión de tierras (22). Esta medida, además de mostrar el paroxismo de la arbitrariedad alcanzado por el estado de sitio, nos indica también cierta evolución en la utilización del artículo 121. Es la primera vez, desde el gobierno de Lleras Camargo, que un decreto legislativo se orienta específicamente a reprimir a la población del campo. Esta evolución, que puede prolongarse en el futuro, corresponde a un nuevo aunque todavía débil empuje del movimiento campesino que tiende a reconstituirse después de las graves dificultades sufridas durante la presidencia de Pastrana.

El desarrollo de nuevas iniciativas en materia de estado de sitio no se limita solamente a las que tengan que ver con el campesinado. El gobierno de López da una dimensión completamente nueva a las facultades de excepción en enero de 1978, al exonerar de responsabilidad penal a los "miembros de la fuerza pública" que cometan delitos en desarrollo de operaciones de prevención y represión de los actos de secuestro, extorsión y tráfico de estupefacientes (23). Se trata nada menos que de dar vía libre a estos funcionarios para la comisión de homicidios, por ejemplo, pues basta con que afirmen que el hecho del que se les acuse se produjo con motivo de la búsqueda de secuestradores para que el juez respectivo esté obligado a liberarlos de toda pena. Con medidas como ésta, y bajo el pretexto de perseguir el delito y luchar contra la corrupción, el gobierno permitía la impunidad de los integrantes de los organismos de seguridad del Estado y daba satisfacción a la oficialidad de las Fuerzas Militares, que dos meses antes se había dirigido por escrito al Presidente exigiéndole la "adopción de medidas más drásticas para combatir la inseguridad y preservar el honor de las Fuerzas Armadas" (24).

(21) Cfr. *El Tiempo*, sept. 15/77 p. 1-A, y sept. 18/77 p. 16-A.

(22) Dto. leg. 2578 del 8 de dic. de 1976.

(23) Dto. leg. 70 del 20 de ene. de 1978.

(24) Cfr. *El Tiempo*, dic. 20/77; pp. 1-A y 6-A.

5) Mención especial merece el manejo del Presupuesto Nacional durante este subperíodo por el gobierno de Alfonso López Michelsen. Entre octubre de 1976 y diciembre de 1977 se acudió en nueve ocasiones a las facultades extraordinarias de estado de sitio para modificar la destinación y la cuantía de los recursos públicos aprobados por el Congreso (25). Los contracréditos, trasladados y adiciones presupuestales así efectuados durante estos catorce meses sumaron cerca de 1.758 millones de pesos (26), lo que equivale aproximadamente al 3% del Presupuesto Nacional de 1977. Las finalidades pretendidas con estas modificaciones del erario fueron diversas: cerca de la tercera parte del total (545.3 millones de pesos) se destinó a pagar los gastos de colocación de los "pagarés de emergencia económica" emitidos en 1974; una cantidad importante (320.8 millones de pesos) fue girada para la construcción y reparación de carreteras; la atención extraordinaria de los servicios de salud, afectados por el paro del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, cuya realización motivó aparentemente la declaración de este estado de sitio, fue financiada con sólo 30 millones de pesos (1,6% de la cifra global); y casi la mitad de los recursos alterados por este mecanismo (807.4 millones) sirvió para sufragar gastos de funcionamiento, especialmente sueldos y primas de navidad, de diversos ministerios, entre los que sobresalen el de Educación (450 millones de pesos) y el de Defensa (173.3 millones).

Las cifras anteriores ilustran por sí solas cuál fue la magnitud del manejo extraordinario que hizo el Ejecutivo del dinero de los contribuyentes; cuál fue la vinculación de esta desviación de recursos con los presuntos motivos de alteración del orden público; y cuáles pueden ser en el futuro las posibilidades de dar a los ingresos en manos del Estado un rumbo diferente del trazado por el Congreso, simplemente mediante la invocación del artículo 121. Quizás estos 1.758 millones de pesos puedan explicar mejor, de otra parte, la evaporación de los ingresos generados por la reforma tributaria, que el Presidente atribuyó, no sin cierto simplismo, a la "voracidad burocrática".

### 3.— Hacia una nueva institucionalización del estado de sitio

El gobierno de López se revela entonces también como un compañero inseparable del estado de sitio. En total, poco más de doce

(25) Dtos. legs. 2189 de oct. 18, 2260 de oct. 24, 2441 y 2442 de nov. 19, 2640 y 2643 de dic. 15/76, 2128 de sept. 9, 2664 de nov. 25 y 2832 de dic. 15/77.

(26) Exactamente \$ 1.757'940.889,94, sin incluir las erogaciones realizadas para sufragar la ampliación de competencia de la Justicia Penal Militar que, como es costumbre, se autorizan por decreto legislativo sin determinación de su monto.

meses de su mandato transcurrirán sin amparo de poderes extraordinarios. Al igual que bajo el período de Pastrana, el conflicto estudiantil será resuelto por medio de medidas de orden público, autorizaciones policivas a los Rectores (27), cierre de las universidades e invasión de sus predios por la fuerza pública sin necesidad de que estos dos últimos mecanismos sean ordenados por decreto legislativo. La alternativa militar también se revelará eficaz para la solución de los conflictos sindicales, como en el caso de la huelga de Ecopetrol en Barrancabermeja, a finales de 1977, en que toda la región es sometida al control del Ejército.

Tal vez el mantenimiento de este marco de coerción era el recurso último que evitaba la caída catastrófica de su prestigio personal, del Ejecutivo y del régimen frente a las propias clases dominantes. El crecimiento del producto industrial, de 7% en el primer semestre de 1977 (28), no logra por sí sólo contener la erosión que producen los escándalos de compra de tierras y de celebración de contratos oficiales de los hijos del Presidente, o las acusaciones del Procurador o de medios investigativos norteamericanos contra sus ministros por indelicadeza en el manejo de fondos públicos o por complicidad en el tráfico de la droga.

Los intentos populistas de comienzos de período tampoco logran suscitar la simpatía y el apoyo de la población, no sólo por la timidez con que fueron abocados los proyectos en concreto, como en el caso del divorcio para el matrimonio civil o de la mayoría de edad a los 18 años, sino sobre todo porque el peso de esa industrialización a que hemos aludido continúa descargándose sobre los asalariados, para quienes el costo de la vida aumenta en los primeros seis meses de 1977 en 34.4% (29), el mayor índice alcanzado en los últimos veinte años y ampliamente superior a las cifras conocidas en los años 1973 y 1974 que hasta entonces ostentaban ese récord. Nada curioso que tales circunstancias, dentro de un panorama carente de alternativa política, se revelaran de nuevo en altos porcentajes de abstención, como el de 70% logrado en las elecciones legislativas de 1978 o el de 60% en las presidenciales del mismo año y en las de mitaca de 1976 (30). A pesar de su predominio innegable sobre las formaciones políticas de la izquierda parlamentaria, incapaces de cuajar un proyecto de unidad y de su-

(27) Dtos. legs. 968 del 3 de mayo, 1162 del 23 de mayo, 1412 del 24 de junio, 1678 del 19 de julio y 2782 del 2 de dic. de 1977.

(28) *Voz Proletaria*, Enero 5/78; p. 2. Fuente: Fedesarrollo.

(29) Revista *Controversia*, Bogotá, CINEP, No. 56, 1977; p. 48. Fuente: DANE.

(30) *El Tiempo*, marzo 5/78; p. 1-B, junio 25/78; p. 5-B, y Suplemento "Revista de 1976", dic. 31/76; p. 15.

perar el nivel de unos escasos resultados marginales en el botín de las votaciones, las clases dominantes no dejarán de imputar la perdida cada vez mayor de audiencia electoral de los partidos tradicionales al des prestigio acarreado por la administración López al conjunto del régimen político. Tal fue el tenor de los editoriales enardecidos de la gran prensa de su propio partido liberal al día siguiente de las llamadas elecciones primarias de febrero de 1978 (31).

Este des prestigio se fue rápidamente traduciendo en la configuración de una imagen de incapacidad del Estado para hacer frente a los principales problemas sometidos a su control. Imagen de impotencia que por demás el propio Presidente se encargó deliberadamente de contribuir a engrandecer a través de sus declaraciones públicas. Incapacidad del gobierno para intervenir en la distribución de los beneficios y en la regulación de los efectos de la "bonanza cafetera", cuyo producido, en opinión del gobierno, pertenecería exclusivamente a los cafeteros. Incapacidad para evitar que los ingresos adicionales generados por la reforma tributaria de 1974 se consumieran en su mayor parte en aumentos salariales de la burocracia. Incapacidad para eliminar a las mafias de la droga, productoras ya para 1977 de mayor cantidad de divisas que las exportaciones legales, cuyo poderío sería superior al del Estado, al decir del Presidente. Esta pretendida impotencia revela de hecho más exactamente la naturaleza del Estado colombiano, en cuyo seno actúan directamente sin interpuesta representación las fracciones de las clases dominantes, que hacen valer sus intereses evitando que se volatilicen los ingresos de una rápida fuente de acumulación para quizás la más influyente de ellas, recompensando moderadamente a los sostenedores de la maquinaria estatal, o permitiendo la existencia de un nuevo sector social que, aunque transitoria y formalmente ilegal, contribuye eficaz y abundantemente a la reproducción económica del conjunto del bloque en el poder. Pero la imagen de incapacidad es el fetichismo que, ocultando esta naturaleza del Estado en Colombia, se impone objetivamente como fenómeno aceptado por la opinión generalizada. Y quien dice incapacidad dice al mismo tiempo necesidad de fortalecimiento de ese aparato estatal, así en la práctica ello signifique preservación formal o informal de las prerrogativas de estado de sitio y por consiguiente fortalecimiento del poder de las Fuerzas Militares dentro del régimen político.

Tal vez al cabo de unos cuantos meses el nuevo gobierno de Julio César Turbay Ayala levante el estado de sitio. Y tal vez al cabo de otros tantos lo vuelva a decretar (32). Pero lo cierto es que to-

(31) Cfr. *El Espectador*, editorial de febrero 28/78.

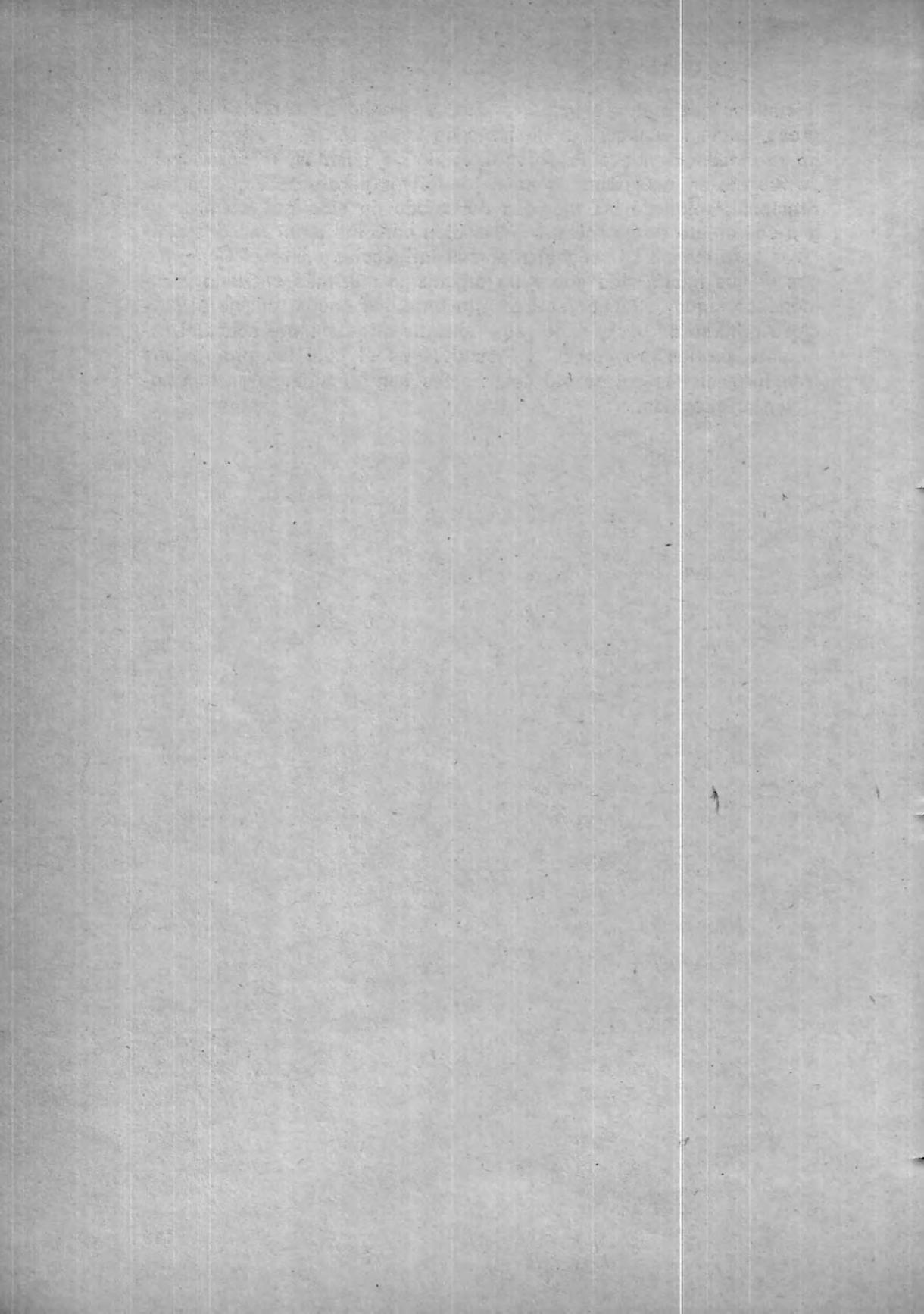
(32) V. infra, Anexo No. 1, p. 129 y ss.

dos los indicios permiten predecir hoy una evolución del estado de sitio hacia una nueva institucionalización en un futuro próximo. En efecto, los años transcurridos desde la Reforma Constitucional de 1968 han mostrado a las clases dominantes que el régimen político no puede ser mantenido sin la ayuda indispensable de los poderes extraordinarios del artículo 121. Nada más lógico en estas condiciones que dar un carácter ordinario a los mecanismos que por el momento están formalmente previstos como excepcionales. Tales parecían ser los propósitos que se ocultaban detrás del extraño proyecto de creación de una Asamblea Constituyente presentado por López al Congreso en 1976 y aprobado por éste en diciembre de 1977, después de varias maniobras políticas (33). Esta Asamblea, cuya composición sería paritaria entre liberales y conservadores, y exclusiva de estos dos partidos en la práctica, estaría encargada de reformar la Constitución en dos aspectos: en materia de administración de justicia y de régimen departamental y municipal. Lo que se apreciaba en primer término respecto de esta Asamblea era su carácter jurídicamente superfluo, ya que el Parlamento tenía y continúa teniendo competencia para modificar la Constitución. Además, este último habría podido proceder a ello durante los dos años de discusión que tomó la aprobación del proyecto, si el propio gobierno le hubiera presentado una iniciativa cualquiera. Sin embargo, éste no solamente no lo hizo, sino que no dio ninguna indicación del sentido en el cual deberían orientarse las reformas que serían sugeridas a la Constituyente, ni de los problemas que ésta tendría que abocar. La discusión del proyecto en el Congreso se hizo pues sobre un papel en blanco. Ahora bien, hablar de reforma del régimen de administración de justicia es hacer alusión directamente a modificación de las atribuciones jurisdiccionales. Y las variaciones más previsibles en este campo son las que se han visto producir entre jurisdicción ordinaria y militar a lo largo de los diferentes períodos de estado de sitio. Así, no es temerario afirmar que la Constituyente habría tenido al menos, como uno de sus temas de estudio, la institucionalización definitiva de las competencias atribuidas, hasta el momento de manera extraordinaria, a los Consejos de Guerra, así como los poderes recientemente conferidos a los Comandantes de Estación de Policía para sancionar las contravenciones de orden público.

La Constituyente, sin embargo, fue declarada inconstitucional por la Corte en controvertido fallo que tal vez sólo las contradicciones entre las distintas fracciones de los partidos liberal y conservador permitieron que se produjera. Pero ello no obsta para que las

(33) *El Tiempo*, Dic. 11/77.

iniciativas que iban a salir de su seno sean ahora sometidas al Congreso, como lo anunció el gobierno de López Michelsen y como lo ha ratificado el nuevo Presidente. A fin de cuentas, la correlación de fuerzas en el Parlamento no deja motivos para pensar que la institucionalización de las medidas de estado de sitio que se propongan sea objeto de un rechazo. Y si bien para los altos mandos militares será menos cómodo ejercer sus influencias sobre el Congreso que lo que habría sido sobre un organismo aún más elitizado y homogéneo como la Asamblea Constituyente, les queda todavía el precioso recurso de hacer sentir su presencia directamente sobre el remitente de los proyectos, el Ejecutivo, en el cual las progresivas transformaciones del estado de sitio les han garantizado ya una posición privilegiada.



## C O N C L U S I O N

Este trabajo ha mostrado el desarrollo del estado de sitio en Colombia entre 1958 y 1978. En las páginas precedentes se han presentado los cinco períodos durante los cuales ha sido aplicada esta institución, que corresponden en general a los cinco gobiernos que se han sucedido desde el inicio del Frente Nacional. Se han distinguido igualmente dos grandes momentos en la vida de nuestro tema de estudio: los diez primeros años, que sirven para poner a prueba los más importantes dispositivos del estado de sitio y para institucionalizar modificaciones importantes en el aparato estatal, tales como la reorganización de las Fuerzas Armadas y de la Policía; el segundo momento, marcado por la Reforma Constitucional de 1968, la cual refuerza la legitimidad del uso de los poderes extraordinarios, cuyo repertorio se encuentra ya definido en sus rasgos esenciales; no resta sino perfeccionarlo a través de su aplicación constante. Nuestro análisis ha tendido a observar, en el contexto político y social al que ellas corresponden, las medidas de estado de sitio adoptadas durante cada período.

Este análisis nos ha permitido formular, a lo largo de todo el trabajo, varias anotaciones sobre las características del estado de sitio. Sin duda es conveniente sistematizar brevemente las más importantes, bajo la forma de proposiciones sobre el funcionamiento de las atribuciones extraordinarias, sobre sus objetivos y sobre las particularidades que ellas introducen en el régimen político.

### **1.— Sobre el funcionamiento del estado de sitio**

- a) Si quisiéramos sintetizar el funcionamiento del estado de sitio podríamos decir que él se orienta preferencialmente a impedir la organización de las clases populares. Los medios considerados más eficaces para ello son la prohibición de los derechos de reunión, de circulación, de expresión (censura de prensa, penalización de los letreros murales y de las hojas volantes, etc.) y de huelga, así como la limitación de la libertad personal, a través de un ensanchamiento de la actividad de la policía política y de los aparatos militares (autorizaciones conferidas a los comandantes y Consejos de Guerra).

b) El Estado de sitio es casi siempre rodeado de justificaciones que tienden a velar su verdadero carácter de instrumento de persecución política. Se habla así de lucha contra la Violencia rural en el período de Lleras Camargo, de crisis económica y de orden público económico entre 1965 y 1968, o de campaña contra el tráfico de la droga en estos últimos tiempos. Estas dificultades a las cuales el gobierno hace alusión recurrentemente existen en la realidad y son además objeto de ciertas medidas extraordinarias. Ello no impide sin embargo percibir que el blanco del estado de sitio es otro, como lo muestran las restricciones y atribuciones que se han adoptado de manera constante en cada período. El bloque en el poder encontrará siempre buenas razones para declarar el estado de sitio en Colombia, así como para institucionalizarlo definitivamente.

c) En el caso colombiano el estado de sitio es un elemento esencial del ejercicio real del poder. No es posible por tanto hablar a justo título de medios ordinarios y extraordinarios de coerción estatal. Ahora bien, este uso continuo del estado de sitio, esta ampliación permanente de las posibilidades de represión revela una cierta debilidad, una ineeficacia relativa del nivel de control ideológico de las clases dominantes colombianas sobre el conjunto de la población. El recurso permanente al estado de sitio no puede ser visto como un fenómeno aislado de los índices de abstención electoral. A los ojos de cualquier observador, los gobiernos que hemos estudiado se han establecido sobre bases de legitimidad bastante precarias. Nada extraño en tales condiciones que la superación de este vacío de legitimidad se intente por medio de la solución que consiste en dar la primacía al funcionamiento de los aparatos represivos del Estado. Los poderes "extraordinarios" del estado de sitio encuentran allí un lugar privilegiado.

No se debe sin embargo ir muy lejos en las apreciaciones sobre la debilidad de los mecanismos de control ideológico. Hemos dicho que su ineeficacia es **relativa**. En efecto, el sufragio no es el único medio de encuadramiento ideológico de las masas. Otros indicios nos muestran por el contrario la intensidad de la sumisión ideológica que han logrado imponer las clases dominantes. La prensa, por ejemplo, se encuentra casi totalmente en sus manos; el aparato escolar y la educación familiar transmiten admirablemente los principios de la sociedad liberal; la clase obrera, en una buena proporción, ha sido alineada y lo es todavía bajo las banderas de la Iglesia Católica y de los partidos tradicionales. Incluso permaneciendo a nivel de las elecciones, debemos admitir que, con excepción de 1970, los partidos liberal y conservador han recibido cómodamente el apoyo de los votantes; y que la abstención no puede ser unilateralmente interpretada como una manifestación de rechazo al

sistema político. Y aún si existiera rechazo, éste no ha sido nunca transformado en una formulación política alternativa capaz de asegurarse el apoyo masivo de los sectores populares. El control ideológico que ejercen las fracciones del bloque en el poder encuentra pues su más alto nivel de expresión en la desorganización de las clases desposeídas. No obstante, por extendidas que sean las redes de encuadramiento ideológico de que disponen la burguesía y los terratenientes en Colombia, ellas no bastan para controlar las explosiones espontáneas de una población sometida a un grado elevado de super-explotación económica (reducción progresiva del salario, alto nivel de desempleo —que ha llegado a situarse en más del 11%— y de sub-empleo, ausencia de servicios sociales mínimos para una considerable proporción de la población, etc.) (1).

## 2.— Sobre las finalidades del estado de sitio

a) Las medidas extraordinarias de estado de sitio se orientan prioritariamente a reprimir a los movimientos populares en las aglomeraciones urbanas y en las zonas industrializadas; en general, allí donde el proletariado posee un grado relativamente importante de organización. Es en esos espacios geográficos y sociales donde pueden realizarse las reuniones públicas y las huelgas, cuya persecución ocupa el primer orden de prioridad en las atribuciones presidenciales de excepción. Estas se dirigen sólo subsidiariamente contra la población del campo, en donde otros mecanismos predominan para reprimir los levantamientos campesinos y para combatir a las guerrillas. La creencia de que el mantenimiento del estado de sitio ha obedecido a la necesidad del gobierno de disponer de instrumentos extraordinarios eficaces para exterminar las guerrillas carece pues de bases serias.

b) La finalidad del estado de sitio no es solamente represiva. Su aplicación tiende también a reforzar la legitimidad del gobierno, a rodear de garantías la represión que él ejerce (2). En efecto:

(1) La necesidad de mantener elevados niveles de super-explotación de la fuerza de trabajo en las formaciones sociales latinoamericanas, a causa de las particularidades bajo las cuales estas economías se insertan en el mercado mundial, se encuentra como principio de la explicación de los regímenes militares del continente que proponen LOWY, Michel y SADER, Eder, "La militarisation de l'Etat en Amérique Latine", *Revue Tiers Monde*, Tomo XVII, No. 68, oct.-dic. 1976; pp. 862-868.

(2) Sobre la importancia de los aparatos ideológicos en el funcionamiento de los "regímenes de excepción", ver POULANTZAS, Nicos, *Fascismo y dictadura*, México, Siglo XXI, 9a. ed., 1976; p. 370 y ss.

- la declaración de turbación del orden público es un llamado a la defensa de "las instituciones", entendidas como el fundamento de una comunidad nacional, cuyo representante sería el gobierno, quien solicita la movilización de la población para sostenerlo frente al peligro común.
- la denominación de "subversivas" dada a las conductas perseguidas por el estado de sitio tiende a descalificar la legitimidad de las luchas o de las reivindicaciones populares, incluso de aquellas que no pasan de ser simples reclamaciones de orden económico.
- el levantamiento del estado de sitio, que presenta las características de una victoria del gobierno contra la pretendida subversión, hace ganar autoridad al Ejecutivo, permite difundir nacional e internacionalmente una imagen democrática del régimen, y bendice de antemano la próxima imposición del estado de sitio.

### 3.— Sobre el régimen político

a) El estado de sitio no es un instrumento en las manos exclusivas del Ejecutivo. Es todo el aparato de Estado el que interviene en su aplicación, incluido el Parlamento y el aparato judicial, a quienes corresponde ejercer el control político y jurídico. Ellos otorgan de esta manera su apoyo a uso de las atribuciones extraordinarias. Pretender ver en el estado de sitio los signos de un poder "excesivo" del Presidente de la República no solamente no aclara el problema, sino que en rigor es inexacto.

b) Por el contrario, detrás del empleo del estado de sitio se pueden percibir las manifestaciones de una influencia creciente del Ejército sobre el aparato estatal. Ya sabemos cómo la modificación de su función se institucionalizó por medio del artículo 121, que sirvió y continúa sirviendo para transferir a los militares un número inagotable de competencias, especialmente en materia judicial y represiva. Además, ellos se benefician económicamente con el establecimiento del estado de sitio. Esta influencia del Ejército no se encuentra sin embargo aún extendida a una dominación del conjunto estatal, ni a una autonomía de este sector frente a las clases dominantes.

c) La aplicación del estado de sitio y su contenido siempre han ido ampliándose de manera progresiva. Llegará necesariamente un momento (parece ser que está cercano) en que las restricciones que él implica serán totalmente integradas al funcionamiento regular del sistema político, a menos que la fase "de excepción" sea supe-

rada de manera sustancial por una aparición declarada de los militares en el centro de la escena política.

d) El estado de sitio en Colombia, en términos generales, no responde a una ofensiva de las clases populares, a una agudización de la lucha de clases que fuese debida a un incremento considerable de la combatividad de los sectores desposeídos. Por supuesto, las diversas declaraciones de estado de sitio se producen aparentemente como respuesta a reales o presuntas convulsiones populares, bastante fraccionales por cierto en la mayoría de los casos. Pero la limitada ambición de estas convulsiones, la enorme desproporción entre el escaso riesgo de desestabilización que ellas puedan implicar y la avalancha de mecanismos de seguridad con que el Estado se protege, la duración desorbitadamente larga del estado de sitio y la abundancia de dispositivos institucionales que se modifican o instauran a su amparo, demuestran diáfanaamente que las facultades extraordinarias están muy lejos de limitarse a una simple respuesta a la agitación popular o de ser estimuladas por ella. Por el contrario, de lo que se trata es de una ofensiva extraordinaria por parte de las clases dominantes. De un proceso de acrecentamiento de los tentáculos estatales en dirección de los sectores populares y de recorte de los derechos y garantías conquistados por éstos. Quizá consciente de los estrechos márgenes de legitimidad en que se asienta su poder, el bloque de clases dominantes se ve impelido a tomar la delantera y fortificar sus instrumentos de control político con anticipación a la eventualidad de que la integridad y permanencia de su dominación se vea siquiera realmente amenazada. Se trata de un procedimiento preventivo, antes que prioritariamente represivo. Bajo la apariencia de preservación de la democracia, el resultado es la transformación de la naturaleza del régimen político que toma pie en cualquier manifestación ligeramente exasperada de descontento popular para llevarse a cabo.

El estado de sitio constituye, pues, un mecanismo de poder que, mediante el cercenamiento de derechos, garantías y libertades elementales, pretende impedir la expresión de las reivindicaciones o de los proyectos globales de las clases populares, o simplemente de su descontento, y en general sus posibilidades de organización, o reprimir dichas expresiones cuando en efecto se formulen. Es un mecanismo que, bajo las más diversas justificaciones para su utilización, ha estado dirigido de manera preferencial —aunque no exclusiva— contra la población urbana. Su vigencia se ha convertido en un elemento esencial para el funcionamiento del Estado colombiano y, en parte a través de ella, se han modificado las relaciones de poder y de equilibrio entre los diversos aparatos y esferas del

régimen político, específicamente en lo relativo a la presencia y el peso de la corporación militar en su seno.

El uso reiterado y permanente de este mecanismo no puede explicarse por una razón única y concluyente, sino por un conjunto de factores que intervienen de manera compleja, entremezclada y con diversos niveles de incidencia en el fenómeno. Dentro de ellos pueden señalarse como los más relevantes, a través de la observación histórica y sociológica, el notorio grado de ilegitimidad sobre el cual se asienta la dominación ejercida por el bloque de clases en el poder y la ausencia de canales ideológicos suficientemente efectivos para desvanecer dicha ilegitimidad; la necesidad que tienen tales clases de mantener en condiciones de aguda explotación económica a los productores directos para llevar a cabo sus proyectos de crecimiento y acumulación de capital en una sociedad que ha iniciado con retardo y bajo la subordinación al capital extranjero su proceso de industrialización; y el equilibrio inestable que se produce entre las clases y fracciones de clase de ese mismo bloque dominante como consecuencia de la dirección hacia la cual se han venido orientando tales proyectos de crecimiento.

El mantenimiento del estado de sitio supone sin embargo grandes ventajas ideológicas para el régimen político colombiano, quien puede así exhibir una imagen aparentemente democrática de tipo liberal, que no le cree resistencias entre los Estados con quienes mantiene más estrechas relaciones ni con los sectores que en el interior del país constituyen su soporte, al paso que, resguardado tras la fachada de la excepcionalidad, puede desvirtuar en la práctica los principios democráticos en los que dice inspirarse, sin afectar del todo su imagen. Es de difícil explicación el hecho de que en Colombia haya sido posible mantener esta doble faz sin necesidad de pasar a formas abiertas de dictadura militar, a diferencia de otros países, especialmente latinoamericanos, que ostentan características semejantes de ilegitimidad, explotación aguda y exacerbación de las contradicciones entre los grupos dominantes.

Tal vez ello se deba, de una parte, a la existencia de una "clase política" de estructuración relativamente fuerte, con autonomía bastante desarrollada, y que en ocasiones está en capacidad de imponer condiciones tanto a los sectores de la producción como a los detentadores del aparato estatal. También podría tenerse en cuenta como uno de los factores de explicación, la propia debilidad del Estado, entendida como la ausencia de imposición de iniciativas a largo plazo que contradigan los intereses inmediatos de determinadas clases o fracciones dominantes en aras del desenvolvimiento armónico del bloque en su conjunto, Estado que no asume el control de importantes y extendidos campos de la producción (como sí ocu-

rre en el Brasil, por ejemplo), y en el cual toman asiento frecuentemente de manera directa los propios representantes de las diversas fracciones del capital y los terratenientes, quienes regulan entre sí sus contradicciones con cierta comodidad. El deficiente grado de consolidación y de combatividad de los sectores populares no debe ser ajeno, por último, a la circunstancia de que se haya considerado innecesario escalar formas más abiertas y elevadas de represión política y de coerción estatal. Pero las anteriores son hipótesis cuya verificación requiere un estudio más profundo y de naturaleza diferente al presentado en este libro.

El estado de sitio se encamina hacia su integración definitiva en las instituciones formalmente consideradas ordinarias para el ejercicio del poder político. El que ello ocurra, que parece ser lo más probable de acuerdo con las líneas de evolución trazadas en el pasado y con la relación de fuerzas existente, depende de la forma como permanezcan o se alteren los equilibrios entre los sectores de las clases dominantes y de la actitud que adopten las clases populares en el futuro cercano. Estas variables determinarán que el primer fenómeno se produzca, o que derive hacia una dictadura declarada o hacia la recuperación de algunas libertades hoy conculcadas y la democratización relativa del conjunto del régimen político.

## ANEXO NUMERO 1

### LA DICTADURA CONSTITUCIONAL DE TURBAY AYALA

#### 1.— La nueva “República Liberal”

Esta obra se había propuesto desde un principio concluir el objeto de su análisis a la par con la culminación del mandato presidencial de Alfonso López Michelsen, por las razones que se dejaron expuestas en la Introducción. Sin embargo, las graves decisiones producidas en materia de estado de sitio en los pocos meses transcurridos desde entonces imponen una reflexión así sea somera sobre los alcances y las implicaciones de los nuevos mecanismos puestos en práctica por el actual equipo gobernante.

Tal vez ningún presidente en los últimos tiempos había asumido el poder en condiciones tan paradójicas como Turbay Ayala. La extendida impopularidad que sufrió su candidatura entre los electores contrasta notablemente con el cerrado apoyo de que su gobierno goza por parte de la gran mayoría de las fracciones representadas en el Parlamento. Al crecimiento de su impopularidad contribuyeron, además de su propio historial político, los ataques lanzados en su contra por el influyente sector Ilerista durante la campaña para las elecciones legislativas de febrero de 1978, así como por poderosos órganos de la propia prensa liberal que, sin embargo, no tuvo inconveniente en cerrar filas en torno suyo a partir del día siguiente al conocimiento de los resultados de aquella jornada y en dedicarse a exaltar invariablemente su nombre, intentando así desesperadamente hacer olvidar a sus lectores los comentarios adversos que en el pasado se hubieren publicado en sus mismas columnas. Adicionalmente, ciertos rasgos precariamente carismáticos de su contrincante conservador, Belisario Betancur, quien logró hacerse al respaldo unificado de las fracciones de su partido y que incluso integró dentro de su movimiento a otras agrupaciones políticas, tales como parte de la Anapo, con miras a dar a su candidatura una imagen pretendidamente nacional, también ayudaron a ahondar la distancia entre la figura de Turbay y el cuarenta por ciento de colombianos dispuestos a ir a las urnas. Lo cierto es que esta impopularidad se reflejó en la disminución absoluta de votos del partido liberal, quien perdió especialmente el control de sus electores de las grandes ciu-

dades, y entre ellas notoriamente en Bogotá, y que escasamente alcanzó a superar a Belisario Betancur por 150.000 sufragios, apenas cuatro años después de la aplastante victoria de Alfonso López sobre Alvaro Gómez.

Sin embargo, esta impopularidad no se tradujo en la configuración de una imagen débil e impotente del nuevo presidente y del equipo gobernante formado a su alrededor. Los principales sectores de las clases dirigentes experimentaron en cierta forma un alivio por la culminación que mal que bien se producía del desprestigiado gobierno de López Michelsen, con lo cual se podía poner punto aparte, aún cuando fuese transitoriamente, a los numerosos escándalos que a lo largo del último cuatrienio se habían acumulado en su contorno y que habían alcanzado a afectar la propia credibilidad del régimen político. El nuevo gobierno podría ser así considerado como un espinoso pero a fin de cuentas útil madero de salvación que, al menos por el momento, permitiera resistir a la tormenta y que quizás al cabo del tiempo y con un poco de laboriosidad pudiera convertirse en una nave de mejor apariencia y de mayor estabilidad.

En el Parlamento, por su parte, el turbayismo contaba desde el principio con una mayoría suficiente, obtenida en las elecciones de febrero. Esta mayoría fue ampliada mediante el establecimiento de acuerdos con los demás matices políticos de los partidos tradicionales, a cambio de prebendas especialmente de tipo burocrático. La coalición lopista-álvarista-turbayista del período anterior fue entonces remplazada por una amalgama más amplia, en la que ingresaron no sólo la fracción ospino-pastranista sino incluso la mayor parte de los antiguos y ocasionales seguidores del ex-presidente Lleras. Algunos escasos reductos del partido liberal, que se propusieron empeñarse tímidamente en una línea de mayor acercamiento a las masas, y los casi inexistentes representantes de la izquierda parlamentaria, que se presentó a los comicios esta vez más escindida que nunca, quedaban por fuera del nuevo abanico "frente-nacionalista" constituyendo en esa forma una endémica oposición, suficiente sin embargo para afirmar el reconocimiento y el respeto de opiniones diferentes por parte del gobierno. Se produjo así la metamorfosis de una candidatura impopular en una presidencia con aureola nacional.

Para la conservación de tal imagen y el mantenimiento de esa armonía a su alrededor por parte de los principales gremios y de las agrupaciones políticas, el equipo ministerial de Turbay Ayala ha sabido combinar dos ingredientes de indudable eficacia: repartición de cuotas burocráticas a granel —no sólo en favor de su propia clientela política, sino evidentemente también de la de sus nuevos aliados— y abstinenza de proyectos de desarrollo o de iniciativas eco-

nómicas que puedan inquietar a tal o cual sector de la producción. Al paso que los primeros meses de este gobierno han estado consagrados al estudio y provisión de las plantas de personal de los aparatos del Estado en sus distintos niveles, la ausencia de planes o de propuestas de orden económico y social ha querido ser presentada como una actitud deliberada del nuevo Ejecutivo, cuyo empeño estaría puesto más en administrar que en innovar. Esta actitud se traduce políticamente en la apariencia de que el Estado no interviene en la regulación de las contradicciones de las diferentes clases y fracciones de clase que pugnan por hacer valer sus intereses, contradicciones que serían resueltas por el libre juego de influencias, presiones y condicionamientos generados y padecidos por tales grupos en su propia inter-relación, sin necesidad de intervención externa. En realidad, este manchesterianismo de nuevo tipo, en una sociedad de fuertes rasgos monopolísticos y altos índices de concentración del capital como lo es la colombiana a finales de esta década, no significa otra cosa que dejar prosperar a los sectores mejor ubicados en el campo de la contienda y abrir paso a los nuevos que han comenzado aemerger a la sombra de alucinantes negociaciones y que intentan y empiezan a lograr integrarse con aquellos. Unos y otros gozan no solamente del apoyo silencioso y recatado del Estado; en el cual ejercen muchas veces directamente sus influencias, sino que cuentan también en ocasiones con manifestaciones más explícitas de respaldo, como la reforma a la emergencia tributaria de 1974, que es uno de los pocos pensamientos económicos que se han conocido de este gobierno, reforma en la cual se desgraván en considerable proporción las rentas ocasionales y se reducen los ingresos de la Administración por concepto de impuestos, sobre la base de la compensación de tal reducción con empréstitos externos (1).

Oficialmente esta carencia de programas se anuncia como una continuación de las políticas trazadas en el pasado. Y en verdad lo es, hasta el momento. Los lineamientos básicos de dichas políticas, tales como el estímulo a la producción para el mercado externo, el fortalecimiento del capital financiero como producto de la concentración de los capitales bancario e industrial, y la protección y el impulso a la gran propiedad en el campo combinados con el subsidio a la pequeña producción campesina, forma práctica de generación de víveres de bajo precio, son conservados en su totalidad. Lineamientos que requieren como complemento necesario el mantenimiento de niveles reducidos de remuneración de la fuerza de trabajo, política que por supuesto también encuentra eco en los parlantes gu-

(1) Cfr. el artículo de AGUDELO VILLA, Hernando, reseñado en *El Espectador*, Dic. 12/78; pp. 1 y 12-A.

bernamentales. Impulsarla, aún con la falsa imagen de mediador neutral entre patronos y trabajadores con que el gobierno pretende hacerse ver en el Consejo Nacional de Salarios, no le queda sin embargo extraordinariamente difícil. De una parte cuenta para ello con la extremada falta de combatividad y notoria dispersión que caracterizan a la clase obrera colombiana en las actuales circunstancias. Mansedumbre que se refleja en la pobre exigencia de un salario mínimo unificado de ciento cincuenta pesos diarios, elevada por las confederaciones sindicales tradicionales —únicas invitadas a las negociaciones—, quienes no obstante conocen, e incluso esgrimen como argumento, el estudio realizado por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras —ANIF—, entidad no propiamente proletaria, según el cual la canasta familiar ascendía en el mes de octubre de 1978 a \$ 7.200 mensuales. Tal apaciguamiento y desunión serían de por sí suficientes para imponer a los sectores populares las condiciones económicas recabadas por las clases dominantes para la realización de sus proyectos de crecimiento. Pero el régimen político colombiano, pródigo en recursos, cuenta adicionalmente con un arma supremamente eficaz no sólo para profundizar el complejo de impotencia y las causas de disgregación de los productores directos en relación con sus reivindicaciones puramente económicas, sino también para prevenirse contra la expresión política del descontento latente entre amplios sectores de la población asfixiados por la ausencia de alternativas de poder y por la vivencia de condiciones materiales bastante más que precarias. Y esta arma, de la que ya hemos conocido algunos aspectos en las páginas anteriores del presente libro, ha venido siendo maniobrada por el gobierno de Turbay Ayala con notable profusión de municiones y perfeccionada con dispositivos de largo alcance.

## 2.— ¿Y el poder para qué...?

Tres aspectos podrían caracterizar el tema del estado de sitio durante estos cinco últimos meses de 1978: la extraordinaria celeridad con que se acudió a hacer uso del artículo 121, a través de medidas de desproporcionalada drásticidad si se les compara con las adoptadas en períodos anteriores; en segundo término, la reacción negativa que ellas llegaron a suscitar, incluso en influyentes personalidades de los partidos tradicionales y de los organismos del Estado; y finalmente, la preparación acuciosa de iniciativas legislativas tendientes a institucionalizar en detalle y con precisión las principales adquisiciones del estado de sitio, institucionalización que ya empezaba a vislumbrarse desde el quinto período.

En su primer discurso ante el Congreso, el nuevo mandatario señaló que no se desprendería en el futuro inmediato de las prerrogativas que le confería el orden público declarado en turbación. Y

no tardó en cumplir su promesa. Menos de un mes después de su posesión, el gobierno expidió un texto al que denominó "Estatuto de Seguridad"; una semana más tarde solicitó y obtuvo concepto favorable del Consejo de Estado para aplicar el artículo 28 de la Constitución; y en el mes de octubre legisló sobre tráfico de aeronaves, embarcaciones y vehículos y sobre uso de pistas de aterrizaje. Estas son las tres grandes decisiones adoptadas para conjurar la "comoción interior" en el segundo semestre de 1978, cuyo análisis pretendemos abordar a continuación.

#### a) El Estatuto de Seguridad

El Estatuto de Seguridad (2) fue puesto en ejecución una semana antes del primer aniversario del paro nacional del 14 de septiembre. En las esferas oficiales se dio como una de las razones de su expedición la prevención contra los actos de conmemoración de dicha fecha, cuya celebración se suponía cierta. El propio decreto, a su turno, argumenta como autojustificación de su promulgación la ocurrencia de hechos disímiles, tales como homicidios y secuestros, de una parte, o sedición, motín, asonada y prácticas terroristas, de otra. El ciudadano medio se pregunta si realmente acontecen los segundos en magnitud tan considerable como para mantener un régimen jurídico "de excepción" en la totalidad del país. Y se interroga también acerca de la vinculación que pueda haber entre la innegable existencia de los primeros y el ejercicio de atribuciones políticas extraordinarias por el Ejecutivo. Sus inquietudes no encuentran otra respuesta que la de comprender que prácticas comunes de delincuencia son también aptas hoy en día para ser invocadas como justificativas de la coartación y del recorte cada vez mayor de derechos elementales de la población.

Las medidas contenidas en el Estatuto de Seguridad son numerosas, complejas y de graves consecuencias. En forma sintética se puede afirmar que sus normas tienden a crear nuevas figuras delictivas y contravencionales, al tiempo que aumentan las sanciones para infracciones ya existentes; amplían aún más la competencia de la jurisdicción castrense, ratifican las facultades de estado de sitio conferidas a las autoridades locales y establecen censura sobre radio y televisión. Veamos rápidamente la forma como se estructuran estos cinco temas.

##### 1) Creación de nuevas infracciones

Partiendo del supuesto de que las normas penales existentes no prevén suficientemente las diversas modalidades de agresión o simplemente de protesta, se diseñan novedosas descripciones de delitos y contravenciones con sus correspondientes penas.

(2) Dto. leg. 1923 de sept. 6/78.

Se consagran así variedades de secuestro adicionales a la definida en el código penal (que de todas formas ve elevarse su sanción legal —5 a 10 años— a 8 a 12 años): el secuestro "con fines puramente políticos o de publicidad", castigado con la misma pena que el secuestro simple; el secuestro en conexidad con lesiones personales o sometimiento a torturas, para el que se disponen de 10 a 20 años de presidio; y el secuestro en conexidad con homicidio, cuya sanción se fija en 20 a 30 años de presidio. Estas conductas estaban de todas formas previstas en el Código Penal, que contiene disposiciones para graduar las penas cuando una persona es condenada por varios delitos en un mismo proceso. Sin embargo, con la erección de estos comportamientos en delitos autónomos se reduce la discrecionalidad del juez para la estimación de la sanción, la cual en la mayoría de los casos resulta agravada. Es pertinente observar que la pena de 20 a 30 años que se establece, además de dejar sin efectos el límite máximo de sanciones fijado por el Código en 24 años de presidio, contradice en forma elemental la naturaleza de las normas de estado de sitio, que se deben caracterizar por su transitoriedad, como lo anotaron varios Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a pesar de lo cual tal dispositivo fue considerado acorde con la Constitución.

Sin suprimir la definición de "asociación para delinquir", que según las leyes vigentes está reprimida con 5 a 14 años de presidio, se acuña una descripción adicional, complicada e incluso antitécnica desde el punto de vista jurídico. Con ella se pretende imponer de 10 a 15 años de presidio a los integrantes de grupos armados de tres o más personas que, entre otras previsiones, invadan poblaciones causando daños, o cometan otros delitos contra la seguridad e integridad colectivas por medio de violencia a las personas o a las cosas.

Se ocupa también el Estatuto de Seguridad de la utilización ilícita de explosivos con provocación de daños, comportamiento que está igualmente regulado en el Código Penal de acuerdo con las prescripciones sobre concurso de delitos. Las nuevas sanciones se gradúan según que los daños se produzcan en relación con bienes materiales (2 a 6 años de prisión), o con la integridad personal (4 a 10 años, pero no se especifica si de prisión o de presidio), o que produzcan la muerte de alguien (20 a 24 años de presidio).

Quizás una de las implicaciones más graves del decreto 1923/78 consiste en la transformación en delito de conductas de menor gravedad que hasta entonces siempre habían sido tratadas como **contravenciones**. "Causar perturbaciones del orden público", participar en ellas, "alterar el pacífico desarrollo de las actividades sociales", definiciones vagas e imprecisas, dentro de las que puede caber cual-

quier actitud no vista con buenos ojos por el mandatario de turno, habían sido también incluidas dentro del recetario de la represión puesto en práctica por los gobiernos anteriores. Pero hasta ahora sólo se les había considerado como extravíos de poca importancia, castigados apenas con sanciones de arresto. Claro que estas sanciones habían venido aumentando progresivamente a lo largo de los diversos períodos, pasando de un mes hasta un año de privación de libertad. Lleras Restrepo fijó inicialmente en 30 días el arresto para quienes "intentaran impedir el desempeño de actividades económicas o ciudadanas" (3). El mismo Presidente elevó la sanción en el tercer período a 60 días, modificando la fórmula por la de "perturbación del normal desarrollo de las actividades sociales" (4). Pástrana previó penas de 30 a 180 días para los incitadores, fomentadores u organizadores de "reuniones públicas, manifestaciones o desfiles", conductas consideradas contrarias al orden público (5). López Michelsen ordenó arresto de 180 días para los "reunidos tumultuariamente que perturben el pacífico desarrollo de las actividades sociales", y de 360 días para los organizadores de tales actos (6). Pero ahora el gobierno de Turbay Ayala ha estimado demasiado suaves esas restricciones y se ha decretado pena de prisión de uno a cinco años para las mismas conductas, que pasan así a ser consideradas como delitos y a ser juzgadas por Consejos Verbales de Guerra.

Estas sanciones pueden agravarse si en desarrollo de tales actos se producen lesiones personales (presidio de 1 a 10 años), o se causa la muerte de alguna persona (presidio de 20 a 24 años). Al mismo tratamiento se somete la "provocación de incendios", evento cuya definición no contiene ninguna precisión adicional en el Estatuto, no obstante que en la ley penal es objeto de tratamiento minucioso.

En materia de contravenciones de orden público, una extensa lista de nuevas prohibiciones viene a sumarse a la ya existente. Se reprimen así con un año de arresto incommutable la destrucción, alteración u ocultamiento de placas de automóviles, la ocupación de oficinas o lugares abiertos al público con el fin de presionar a las autoridades a tomar una decisión, de exhortar a la rebelión, de distribuir propaganda subversiva o de fijar dibujos ultrajantes o subversivos. Estas dos últimas prescripciones fueron declaradas inconstitucionales por la Corte debido a su vaguedad e imprecisión, circunstancias que atentan contra el derecho de defensa. También

(3) Dto. leg. 2285 de sept. 7/66. V. supra, pp. 67 y 68.

(4) Dto. leg. 637 de abr. 30/70. V. supra, pp. 83 y 84.

(5) Dto. leg. 290 de marzo 4/71. V. supra, p. 96.

(6) Dtos. legs. 541 y 2195 de marzo 26 y oct. 18/76. V. supra, pp. 109, 110 y 113.

fueron consideradas inconstitucionales por los mismos motivos otras dos previsiones del Estatuto sancionadas igualmente con un año de arresto: omitir la prestación de servicios públicos o de auxilio a la persona que lo solicite estando amenazada en su vida o en sus bienes, e imprimir, almacenar, portar, distribuir o transportar propaganda subversiva. En relación con las armas de fuego o municiones, se adicionaron las conductas ya contempladas en el pasado (7) con las de "almacenar o transportar", acreedoras a decomiso de los elementos y un año de arresto, o hasta tres, si se trata de materiales de uso privativo de las Fuerzas Militares.

## 2) Aumento de penas

Los redactores del Estatuto, cuya autoría se atribuye a los Ministros de Defensa, Gobierno y Justicia de la administración Turbay, no ocultan su predilección por el establecimiento de desmesuradas sanciones como presunto antídoto contra lo que se ha dado en denominar "estado de inseguridad", expresión que ya comienza a hacer carrera para remplazar o complementar la tradicional de "turbación del orden público". Antídoto por demás ineficaz, pues la gran mayoría de ensayos realizados por las diversas sociedades en ese sentido han dado por resultado que la intimidación que con él se pretende producir no reduce los niveles de delincuencia, lo cual sólo puede lograrse atacando las causas que la generan. Sin embargo, se trata de un remedio aparente, a través del cual los detentadores del poder político intentan en forma un poco desesperada exhibir una imagen exterior de fortaleza y autoridad estatal que legitime su ejercicio de ese poder ante determinados sectores de la población efectivamente afectados por el incremento de las manifestaciones de criminalidad. Remedio que al mismo tiempo supone una concepción vengativa y revanchista de la sanción penal, que denota nostalgia por las instituciones de la pena de muerte y de la cadena perpetua, concepción que tal vez es producto, esta vez sí, de la incapacidad del Estado para extirpar de raíz las principales simientes germinadoras de conductas que afectan la convivencia social pacífica, simientes sobre las cuales se asientan igualmente el mantenimiento de este tipo de "convivencia" y la preservación del poder en las manos de quienes actualmente lo ejercen y lo han venido ejerciendo a lo largo de los años. Esta concepción es evidente en el Estatuto, y se aprecia tanto en el diseño de nuevos comportamientos reprimidos con drástica severidad, que hemos visto en las páginas precedentes, como en el simple aumento de penas por delitos o contravenciones, aumento cuyas cifras son igualmente exorbitantes.

(7) Cfr. dto. leg. 2194 de oct. 18/76. V. supra, pp. 112 y 113.

El delito de rebelión, por ejemplo, que tenía prevista una sanción de 6 meses a 4 años de prisión para las personas consideradas dirigentes de la misma, pasó a ser castigado con 8 a 14 años de presidio. Es decir, que **la pena máxima se multiplicó tres veces y media, y la mínima dieciseis**. En igual proporción se aumentaron las sanciones para las restantes modalidades de este delito, consistentes en ejercer alguna autoridad o mando en la rebelión sin ser dirigente de ella (entre 5 años 4 meses y 9 años 4 meses de presidio), o simplemente en participar en el alzamiento (42 a 74 meses).

Los delitos denominados de "instigación para delinquir y apología del delito" están constituidos por cinco comportamientos diversos, sancionados en el Código con penas diferentes, pues se considera que se trata de conductas que no revisten todas la misma gravedad. Así, a la "apología del delito" se le atribuía arresto de un mes a seis meses; a la llamada "incitación pública", arresto de dos meses a un año; un mes a 3 años de arresto a la "incitación privada", y un año y medio a cuatro años y medio de arresto, si incluía entrega de valores para la comisión del hecho; y, por último, para la aceptación de dinero con el fingido propósito de cometer un delito se disponía prisión de uno a seis años. Todas estas conductas, muchas de las cuales no son más que una expresión desarrollada de lo que se ha dado en calificar el "delito de opinión", y que guardan una relación estrecha con la libertad de expresión, fueron contempladas en el Estatuto con una pena unificada de uno a ocho años de prisión.

Para el delito de extorsión, el trueque fue de 8 meses a 5 años de prisión por 4 a 10 años de presidio.

Las contravenciones de orden público, a las que disposiciones anteriores señalaban hasta 180 días de arresto, o 360 para los organizadores de tales actos (8), también fueron uniformadas con sanción de arresto incommutable hasta por un año. Se trata de conductas ya prefiguradas durante el gobierno de López Michelsen, respecto de las cuales se modifica ligeramente; en algunos casos, la descripción del hecho: incitar a quebrantar la ley o desobedecer a las autoridades; desatender orden legítima de autoridad; usar elementos para ocultar la identidad; portar objetos utilizables para cometer infracciones contra la vida o la integridad personal, tales como "tacos y piedras"; exigir pagos para permitir el tránsito, o impedir la libre circulación; y omitir prestar auxilio a la autoridad que lo solicite, disposición ésta que fue declarada inexistente por la Corte.

(8) Cfr. dto. leg. 2195 de oct. 18/76. V., supra, p. 113.

Finalmente, y regresando al campo de los delitos, el decreto 1923 de 1978 también dispone que para los sindicados o condenados por secuestro no se apliquen las normas sobre suspensión de la detención preventiva o de la pena. No se trata en este caso propiamente de un incremento de la duración de la privación de la libertad, pero sí de una agravación de las condiciones de padecimiento de ese castigo. La suspensión de la detención preventiva o de la pena es una figura consagrada por el Código de Procedimiento Penal en beneficio de la mujer que se encuentre en los tres últimos meses de su embarazo o en los primeros cuatro meses posteriores al parto, y de la persona gravemente enferma o que tenga en inminente peligro de muerte a alguno de sus parientes más cercanos. Se trata de una medida encaminada a garantizar la vida del sindicado o del procesado, y del niño recién nacido o por nacer. No existe, obviamente, razón valedera para que los individuos acusados o condenados por determinado delito, cualquiera que él sea, pasen a ser considerados como elementos de inferior categoría y en tal virtud se les recorten garantías que rigen para las demás personas sometidas a un proceso penal. La Corte Suprema de Justicia encontró que esta norma del Estatuto de Seguridad atentaba contra el derecho a la vida y de acuerdo con ello la declaró inconstitucional.

### **3) Nuevas atribuciones jurisdiccionales a las Fuerzas Armadas**

El Estatuto de Seguridad no podía dejar de continuar el proceso de ampliación de la jurisdicción castrense iniciado en el gobierno de Guillermo León Valencia y considerado desde entonces como soporte natural y elemental del régimen de estado de sitio. Con el tiempo va a quedar más sencillo indicar qué procesos le corresponderá asumir excepcionalmente a la jurisdicción "ordinaria" en materia penal, ya que se entenderá que los restantes harán parte de la órbita natural de actividades de las Fuerzas Armadas.

No se trata simplemente de una figura retórica. El Código Penal Colombiano, excluyendo algunas disposiciones que han sido derogadas, e incluyendo otras que se le han agregado, contiene 308 artículos dedicados a la descripción de conductas delictivas y a la asignación de sanciones. Algunas de esas normas pretenden simplemente complementar o aclarar otras, pero supongamos, para simplificar las cosas, que cada una de ellas prevé una modalidad delictiva. Si a lo anterior adicionamos las aproximadamente 23 nuevas infracciones creadas por decretos de estado de sitio, deficientemente contadas en razón de lo antitécnico de estas disposiciones, tendremos un total de 331 conductas para las que se dispone sanción penal en el país. De ellas, 99 han sido transferidas a las Fuerzas Armadas

para su juzgamiento (9). Lo anterior quiere decir que prácticamente el 30% de las decisiones potenciales de privación de la libertad se encuentra actualmente en manos de la oficialidad militar y policial.

A través del Estatuto de Seguridad se asigna a la Jurisdicción Penal Militar el conocimiento de las nuevas modalidades de secuestro y de asociación para delinquir, creadas por el decreto, de la provocación de incendios, de los "delitos" de perturbación del orden público y alteración del pacífico desarrollo de las actividades ciudadanas, y de provocación de daños por utilización de elementos explosivos. También se pretendió procesar mediante Consejos de Guerra los delitos contra la vida e integridad personal de miembros del DAS, de las Fuerzas Armadas o de civiles a su servicio, no sólo cuando se cometiesen estando estos funcionarios en actos del servicio, como ya se había previsto por disposiciones anteriores (10), sino también en cualquier otro momento. Pero este último avance fue considerado excesivo por la Corte, quien lo declaró inconstitucional.

A los Comandantes de Brigada, Fuerza Naval o Base Aérea se les asignó el juzgamiento de ciertas contravenciones: ocupar lugares abiertos al público u oficinas con los fines ya descritos en las páginas anteriores; almacenar o transportar armas de fuego o municiones; e incitar a quebrantar la ley o a desobedecer a las autoridades, o desatender orden legítima de autoridad competente, infracciones cuyo conocimiento se sustrajo así del dominio de los Comandantes de Estación de Policía (11).

A estos últimos o, en su defecto, a los Alcaldes e Inspectores de Policía, se les facultó finalmente para sancionar, además de las conductas ya sometidas a su control, la contravención consistente en destruir, alterar u ocultar placas de automóviles.

#### **4) Facultades de estado de sitio a autoridades ejecutivas locales**

La atribución de que gozaban los Alcaldes municipales para imponer el toque de queda y la ley seca, así como para prohibir o regular las manifestaciones, desfiles o reuniones públicas (12) fue

(9) Para efectuar de alguna manera esta contabilidad consideramos que de los 24 artículos referentes a homicidio y lesiones personales, 12 eran de competencia de la jurisdicción castrense, que tiene a su cargo la sanción de estas conductas cuando se cometan contra miembros de la Fuerza Pública.

(10) Cfr. dto. leg. 2193 de oct. 18/76. V. supra, pp. 112 y 113.

(11) Cfr. dto. leg. 329 de feb. 18/77. V. supra, p. 113. Para la represión de estas contravenciones se señaló un procedimiento similar al prescripto por este mismo decreto.

(12) Cfr. dto. leg. 2132 de oct. 7/76. V. supra, p. 113.

extendida también a los Gobernadores, Intendentes y Comisarios. Estos pasaron a ejercer un control administrativo mayor al imponérsele a los Alcaldes la obligación de informar a su superior acerca del uso que hagan de tal facultad.

### 5) Censura sobre radio y televisión

El gobierno de Turbay Ayala puede informar en reuniones internacionales, como efectivamente lo ha hecho, que en Colombia existe libertad para la prensa "escrita". Ello significa, en otras palabras, que impera una censura sobre la prensa "hablada" y visual". El texto de que nos ocupamos restablece la prohibición para emisiones de radio y televisión de suministrar informes, declaraciones, comunicados o comentarios sobre orden público, noticias que inciten al delito o hagan su apología, paros o huelgas ilegales y "el cese de actividades". Esta última expresión, debido al artículo definido que se utiliza en la redacción del decreto, deja latente la duda acerca de lo que realmente se quiso impedir que se difundiera: ¿algún cese de actividades que el gobierno sospechara que se iba a producir, la conmemoración del paro del 14 de septiembre de 1977, o todo cese de actividades? Sin embargo, es inútil hacer grandes disquisiciones al respecto. Si la interpretación de la Constitución en materia de estado de sitio, para no mencionar otros temas, ha sido tan laxa como se ha sabido, la exégesis de una insignificante palabra de dos letras perdida en un oscuro decreto de estado de sitio no tendrá por qué correr peor suerte. Los hechos dejan entrever que en materia de estado de sitio rige en Colombia el principio de favorabilidad, pero no para el reo, sino para quien aplica la norma.

Y la norma dispone que las infracciones a la censura sean sancionadas por el Ministerio de Comunicaciones, mediante resolución sólo susceptible del recurso de reposición. El mismo organismo es autorizado a recuperar en favor del Estado el dominio pleno de frecuencias o canales de radiodifusión en la medida que se considere necesaria para conjurar la perturbación del orden público. Esta facultad, aunque contemplada como posibilidad por un decreto de Rojas Pinilla ratificado años más tarde por el Congreso, es completamente nueva dentro del inventario de recetas de estado de sitio acuñado desde la iniciación del Frente Nacional. Dentro de estos parámetros queda enmarcada la garantía de la libertad de expresión bajo el gobierno liberal de Turbay Ayala.

### b) El derecho de retención

Ya dimos cuenta en este libro cómo, durante la administración de Carlos Lleras Restrepo se aplicó el artículo 28 de la Constitución, que autoriza al gobierno para ordenar la retención de las personas "sospechosas de atentar contra la paz pública", retención cuyo único requisito es la decisión del Consejo de Ministros al respecto, sin necesidad de que medie mandato judicial. Desde esa época no se

había vuelto a hacer uso de dicha facultad, a pesar de que invariabilmente se ha sostenido que existe un estado de perturbación del orden público.

El 13 de septiembre de 1978 el gobierno de Turbay Ayala solicitó y obtuvo del Consejo de Estado concepto favorable para aplicar de nuevo el referido artículo 28, aunque algunos Magistrados salvaron su voto. Las razones que se adujeron ante el Consejo por los Ministros de Defensa, Justicia y Gobierno, no se conocen con exactitud, pues tanto el informe del Ejecutivo como la respuesta que a él se dé están sujetos a reserva. Sin embargo, algunas fuentes gubernamentales vincularon este acto con la muerte del antiguo Ministro de Gobierno del gabinete de Alfonso López Michelsen, ocurrida la víspera, y con la posible conmemoración del paro cívico del 14 de septiembre del año anterior (13).

El asesinato del ex-ministro Rafael Pardo Buelvas fue reclamado por un nuevo grupo guerrillero urbano, el "Movimiento de Autodefensa Obrera", quien hizo así su primera aparición en público. Este hecho, de gravedad política innegable, fue reprobado por amplios sectores, incluidas varias organizaciones políticas matriculadas en la izquierda. Sin embargo, no siempre las respuestas del Estado a hechos como éste guardan relación con el mismo o proporción con su gravedad.

A pesar de que en el momento de escribir estas páginas no se conoce cuál ha sido el uso concreto que se le ha dado al artículo 28, ciertos eventos permiten temer un desarrollo especialmente drástico y preocupante de esa facultad. Señalemos entre ellos especialmente las denuncias sobre torturas elevadas en el mes de noviembre por más de 22 detenidos que cayeron en manos de la Justicia Penal Militar. Estas acusaciones motivaron el nombramiento de una comisión especial de 13 miembros de la Cámara de Representantes para investigar los hechos, comisión que en su informe final manifestó haber adquirido la convicción de que las torturas denunciadas habían ocurrido efectivamente, y que recomendó la adopción de ciertos mecanismos preventivos de tales arbitrariedades, como la intervención de la Procuraduría General en los interrogatorios y la supresión de la competencia de la jurisdicción castrense para procesar a los civiles en tiempo de paz (14).

Si tales atentados, que van desde el simple cubrimiento de los ojos con una venda hasta el padecimiento de las más variadas formas de vejámenes físicos y sicológicos, tienen lugar en relación con personas cuyo tratamiento por las autoridades judiciales está some-

(13) Cfr. *El Tiempo*, sept. 13/78, p. 8-A y sept. 14/78, p. 1-A.

(14) Cfr. *El Tiempo*, nov. 30/78, pp. 1-A y 6-A.

tido a la observancia de un procedimiento regulado, mal que bien, por algunas incipientes normas de Derecho, no es tranquilizador imaginar cuál puede ser la suerte de quien se vea retenido por los agentes secretos a órdenes del Consejo de Ministros. Recordemos que en tales circunstancias el sospechoso sólo es puesto a disposición del juez —militar, por supuesto, en las condiciones actuales— después de transcurrido un determinado tiempo, relativamente prolongado (15).

### c) Algunas medidas sobre el transporte de narcóticos

Por primera vez después de varios años en que intermitentemente se ha venido sosteniendo oficialmente que el recorte de las libertades democráticas se ha impuesto como una necesidad para combatir el tráfico de la droga, el gobierno adopta un conjunto de disposiciones más o menos coherentes entre sí y tendientes al cumplimiento de dicho propósito.

La táctica utilizada por el gobierno es la de atacar el transporte de la mercancía ilícita, a través de un decreto expedido en el mes de octubre que regula el tráfico de aeronaves, embarcaciones y vehículos terrestres de carga (16). Por medio de él pasa a ser considerada como contravención la inobservancia de ciertas prescripciones de circulación en las diferentes rutas, tales como los viajes en horarios no autorizados, la modificación del rumbo asignado o del puerto de destino y la carencia de ciertos documentos de navegación para los barcos y aviones o similares, el transporte de mercancías de uso prohibido o sin guía de tránsito en automotores, y la tenencia o utilización de aeropuertos clandestinos.

Estas irregularidades se sancionan con multa de \$ 100.000 a \$ 5.000.000, decomiso del artefacto, y cancelación de las licencias de pilotaje, navegación o conducción y de las de operación de la empresa respectiva, o del aeropuerto que no dé aviso inmediato a las autoridades cuando en él aterricen aeronaves de manera ilícita. Estos preceptos están encaminados a intimidar a las personas que, en ocasiones de manera eventual y en otras como empleados, colaboran en las actividades que hacen posible la movilización de la droga para su negociación. Sin embargo, debe anotarse que nada se dispone en relación con la producción del artículo, a pesar de ser de conocimiento público que existe una considerable cantidad de superficie dentro del territorio nacional destinada, por ejemplo, al cultivo de la marihuana.

Complementa las anteriores prescripciones la facultad otorgada a las Fuerzas Armadas para efectuar operaciones de control y

(15) Cfr. la Introducción, supra, p. 16.

(16) Dto. leg. 2144 de oct. 4/78.

patrullaje tendientes a la vigilancia del tráfico por las diversas vías y para tener bajo su sujeción a quienes, habiendo infringido lo dispuesto en el decreto, se opusieren a su control o pretendieren huir en contra de sus órdenes. Es en virtud de esta norma como se ha producido una que otra refriega entre aviones de la FAC y de presuntos narcotraficantes, aunque ha habido ocasiones en que se ha incurrido en el error de disparar sobre aviones de pasajeros. Este tipo de acciones se ha presentado especialmente en la costa atlántica, territorio para el cual se estableció, por medio de resolución del Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil, un "corredor aéreo" o franja espacial sometida a determinadas condiciones en cuanto a horarios de vuelo y cumplimiento de especiales formalidades por parte de los pilotos, norma cuya violación se configura precisamente como una de las contravenciones previstas por el decreto 2144 de 1978 que hemos comentado.

### **3.— La transfiguración del estado de sitio**

Con excepción, pues, de las medidas relacionadas con el tráfico de la droga —que, como se ha visto, tampoco son de la magnitud y trascendencia que se les ha querido atribuir en ciertos medios—, la utilización del estado de sitio por el gobierno de Turbay Ayala se caracteriza por la represión de formas ordinarias de criminalidad y especialmente por la persecución política de los individuos o fuerzas sociales inconformes, a través de un recorte cada vez mayor de importantes derechos humanos conquistados por la burguesía desde la Revolución Francesa. Este recorte va lógicamente acompañado de la continuación del proceso de acrecentamiento de la influencia militar en el aparato del Estado, una de cuyas manifestaciones, quizás no la más importante, es el poder de que ha dado prueba en el actual gabinete el Ministro de Defensa.

Resulta sintomático, sin embargo, observar que en este período como en ningún otro la reacción que han despertado las medidas adoptadas se ha agudizado notoriamente hasta el punto de que destacadas personalidades de las clases dirigentes han comenzado a manifestar su preocupación por los grados que ha alcanzado la interpretación y aplicación del artículo 121, e incluso algunos se han atrevido a dar los primeros pasos para develar la transformación que se está produciendo en el régimen político hacia una forma sofisticada de dictadura.

Notoria fue en ese sentido la indignación que produjo en varios Magistrados de la Corte la vía libre que se le dio por sus compañeros de Sala a la casi totalidad del Estatuto de Seguridad. Cuatro de ellos se pronunciaron por declararlo constitucional en toda su extensión, uno por admitir sólo la facultad de imponer el toque de

queda y la ley seca, y un sexto Magistrado solicitó que por lo menos se echaran abajo las disposiciones que autorizaban el incremento de la competencia de la jurisdicción castrense.

Algunos de los argumentos planteados por estos miembros de la Corte Suprema en sus constancias de desacuerdo merecen ser tenidos en cuenta para los fines de este estudio. Interesante resulta por ejemplo reflexionar sobre la crítica que dos Magistrados hicieron de la forma como su corporación ejerce el control de constitucionalidad sobre los decretos legislativos. En su concepto, buena parte de la actitud de quienes tienen a su cargo emitir el fallo se limita simplemente a verificar si las medidas adoptadas en cada ocasión guardan relación con los motivos invocados en el decreto que se analiza, sin detenerse a reflexionar si tales motivos son exactos o distorsionados o si revelan verdaderamente un estado de concmoción interior. Por ello se afirma en los salvamentos de voto que se ha llegado "a lo que merecidamente podría llamarse 'la constitucionalidad de los considerandos'" (17). Esta observación no es otra cosa que una denuncia del carácter meramente formal que tienen dentro de nuestra organización política las funciones del llamado poder judicial. Poder que de manera periódica y aislada puede hacer resonar su importancia, especialmente cuando están en juego sus intereses corporativos, pero que en general cumple el papel de dar un visto de juridicidad a las decisiones del Ejecutivo y del Parlamento. De la misma manera como Colombia puede exhibir ante el mundo la imagen de un Estado de Derecho democrático-liberal amparado por la existencia formal de ciertas instituciones, mientras que en la práctica rige casi permanentemente un estado de sitio con el virtual calificativo de excepcional, también en los textos jurídicos formales se enseña que los jueces conforman una de las ramas del poder público a la que corresponde administrar justicia, lo cual parece haber sido garantía suficiente para desconocer que dicha rama se encuentra efectivamente subordinada a las dos restantes hasta en materia de presupuesto, y que la administración de justicia se realiza hoy en día por una nueva rama, no prevista como tal en la Constitución: la de las Fuerzas Armadas.

De "dictadura constitucional" prolongada se calificó el actual régimen por dos Magistrados (18), para quienes fue notoria la inconstitucionalidad de normas que, contrariamente a la naturaleza de los decretos legislativos, tienen vocación permanente, tales como la fijación de penas de treinta años. Ya desde hace algún tiempo se

(17) Salvamento de voto de los Magistrados José María VELASCO GUERRERO y Gustavo GOMEZ VELASQUEZ a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia proferida el 30 de oct. de 1978 sobre la revisión de constitucionalidad del dto. leg. 1923/78. Bogotá, nov. 9/78, p. 17.

(18) *Ibidem*, p. 15.

venía hablando de la existencia de una "dictadura civil" por parte de algunos grupos y organizaciones políticas que, tal vez por su desarticulación con las masas, no encontraron eco en sus consignas. La forma como dos de los más altos representantes de las instituciones describen ahora el mismo fenómeno, indica que probablemente aquellos no se encontraban tan equivocados en sus apreciaciones.

Debe resaltarse que la suplantación de la jurisdicción ordinaria por la castrense fue rechazada unánimemente por los seis magistrados disidentes. No es la primera vez que ese rechazo se produce, y es obvio que así sea, pues se trata de una de las violaciones más patentes de las normas constitucionales y de los principios democráticos generales. Sostienen los Magistrados que la autorización concedida por el artículo 61 de la Carta para reunir en una misma persona o corporación la autoridad judicial y la militar, en tiempo distinto de paz, no debe entenderse como una atribución de operancia automática en estado de sitio, sino como un último recurso que sólo puede aplicarse cuando los jueces ordinarios se encuentren verdaderamente imposibilitados para administrar justicia y sea imperativo por consiguiente llenar ese vacío (19). Sus argumentos se apoyan en la interpretación de las normas básicas que regulan la organización del Estado y en una famosa e interesante sentencia de 1961 en la que se plasmó sólidamente esta doctrina, la cual ha venido siendo ignorada sistemáticamente por la mayoría de la Corte.

Este cambio de pareceres con el paso de los años nos recuerda que la transformación que se ha ido produciendo en el conjunto del régimen político, en parte a la sombra de los mecanismos de estado de sitio, ha sido aparejada por modificaciones en la naturaleza o forma de funcionamiento de precisas unidades del organismo estatal, tales como el aparato militar o, en este caso, el judicial. Se trata de un proceso de interacción dialéctica en el que las metamorfosis parciales, producidas en un determinado sector, se reflejan en variaciones a nivel de la totalidad estatal, y éstas a su vez revierten sobre otras porciones del conjunto afectando su dinámica. No quieren decir lo anterior que, en referencia a los Tribunales, se piense que todo tiempo pasado fue mejor. Antes de la Reforma de 1968, por ejemplo, las decisiones de la Corte sobre la constitucionalidad de decretos legislativos impugnados por particulares tardaban muchas veces años en adoptarse, con lo cual se permitía calladamente su vigencia, aun cuando las normas acusadas fuesen a todas luces arbitrarias. Pero no deja por ello de tener interés científico y polí-

(19) Cfr. especialmente el salvamento de voto de Juan HERNANDEZ SAENZ (14 pp.), quien limita exclusivamente a este aspecto sus objeciones a la sentencia.

tico estudiar más en profundidad qué cambios podrían apreciarse en ese organismo en los últimos tiempos en cuanto a la autonomía e independencia de sus decisiones y a la permanencia o mutación de la ideología predominante en él.

De las críticas formuladas por los Magistrados al Estatuto de Seguridad, aludamos finalmente al planteamiento consignado por algunos de ellos sobre la finalidad de los mecanismos puestos en vigencia por ese texto. En un atrevido esfuerzo por superar los reducidos márgenes del análisis jurídico y literario, se denuncia en los salvamentos de voto que el objetivo del Estatuto no es otro que el de imponer "una severa represión a las protestas sociales, al sindicalismo activo, a la agitación estudiantil legítima, a los esfuerzos por promover una toma de conciencia y acción respecto de los problemas que sacuden al país" (20). Esta atinada reflexión, por su claridad y por su procedencia, hace inútil cualquier comentario accesorio de nuestra parte.

La resistencia a las medidas de estado de sitio de Turbay Ayala por parte de sectores de las clases dirigentes no se limitó a su expresión por conducto de algunos miembros de la Corte. También encontró eco en destacadas personalidades de los partidos tradicionales y del clero, así como en algunos órganos de prensa.

Alfredo Vásquez Carrizosa, miembro notable del partido conservador y ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Misael Pastrana Borrero, durante el cual, como lo hemos visto, el artículo 121 sirvió de bastón de oro, señaló en varios artículos periodísticos el rigor y el carácter anti-liberal de las medidas adoptadas por el gabinete de Turbay Ayala, las relacionó con el uso del estado de sitio a finales de la década del 20, época de la masacre de las bananeras, e incluso advirtió sobre el proceso de "uruguayización" que se está gestando entre bambalinas, a su juicio, por medio de este tipo de ejercicio del poder.

Tal vez menos agudos, pero posiblemente de mayores implicaciones, debido a la naturaleza del personaje, han sido los comentarios divulgados al respecto por el ex-presidente Carlos Lleras Restrepo, quien sostiene que el mantenimiento del estado de sitio no se justifica ni por la afirmación de la existencia de algunas guerrillas, que en su concepto están debilitadas y operan en zonas aisladas del país, ni por la ocurrencia de fenómenos de criminalidad común, como el secuestro, la extorsión, el homicidio y el robo, que no pue-

(20) VELASCO GUERRERO, José María y GOMEZ VELASQUEZ, Gustavo, *loc. cit.*; p. 18. En un sentido similar, aunque no tan enfáticamente, se pronuncia Jesús BERNAL PINZON en su salvamento de voto; p. 12.

den ser considerados estrictamente como factores de conmoción interior (21).

Manifiesta, de otra parte, el antiguo mandatario, serias dudas sobre la constitucionalidad de la generalidad del Estatuto y, en particular, sobre el aumento de penas del Código Penal, lo cual estima flagrantemente violatorio de la Constitución, por cualquier delito de que se trate, y por el juzgamiento por militares de las personas acusadas de extorsión. Señala igualmente "objeciones al procedimiento de ir otorgando a la justicia penal militar jurisdicción para conocer de un número cada vez mayor de delitos o infracciones imputados a ciudadanos civiles", y es enfático al afirmar que, "los órganos encargados por la Constitución de administrar justicia no deben ser remplazados progresivamente por los consejos de guerra" (22). Sus reflexiones en torno al decreto 1923 lo inducen finalmente a expresar sus temores por la forma como vaya a ser aplicado.

Es comprensible que provoque extrañeza escuchar este exorcismo en boca de alguien que no se ha distinguido precisamente por la medida y el equilibrio en estos tópicos; por quien fue generoso en legar a la Justicia Penal Militar, entre otras hijuelas, el procesamiento de los actos de secuestro, extorsión y robo y de las personas acusadas de las dos primeras conductas, cuyo juzgamiento ya hubiere comenzado a adelantarse con anterioridad (23); por quien no vaciló en elevar las penas por comportamientos tan delicados y sutiles como los llamados apología del delito, incitación al delito y asociación para delinquir; por un gobernante que decretó la excomunión política para los viajeros colombianos a Cuba y que, escondido en el "derecho de retención", ordenó perseguir a numerosos trabajadores, dirigentes sindicales y activistas políticos hasta de su propio partido (24).

Pero, superada la primera impresión de extrañeza, debe admitirse que, justamente por tratarse de un personaje cuyos antecedentes en materia del artículo 121 están impregnados de estas y otras características, sus críticas al respecto tienen el peso de una mayor autoridad moral. Si Lleras Restrepo se escandaliza ahora por las dimensiones que ha alcanzado el estado de sitio, a pesar de haber hecho aprobar por el Congreso en su época las medidas represivas expedidas por su gobierno y por el de su predecesor, y de haber contribuido a refinar y tecnificar el recetario básico de recortes a

(21) LLERAS RESTREPO, Carlos. "Estado de sitio ¿hasta cuándo?", en *Nueva Frontera*, Bogotá, No. 207, Nov. 15 a 21/78; pp. 5, 6 y 10.

(22) Ibid., p. 10.

(23) Cfr. dtos. legs. 1661 de oct. 10/69, 593 de abr. 21/70 y 1133 de julio 19/70. V. supra, pp. 81, 83, 84 y 86.

(24) Cfr. supra, p. 69.

los derechos y garantías elementales, ello indica que efectivamente se han dado pasos de gigante en los últimos diez años, y que el estado de sitio comienza de nuevo a convertirse en un arma de doble filo.

Las desaprobaciones expresadas por relevantes figuras políticas, jueces y miembros del episcopado (25) revelan, por encima de sus propias convicciones acerca del ejercicio del poder y de la democracia, la preocupación de algunos círculos de las clases dirigentes por la agravación de las consecuencias desfavorables que la prolongación del "régimen de excepción" está acarreando sobre la ya indigente legitimidad de la dominación política establecida en el país. En algunos casos traducen también su temor de ser perseguidos al igual que sus homólogos de Uruguay, Argentina y Chile, quienes contribuyeron no obstante a que los actuales procesos de esas naciones se consolidaran. Pero la historia política colombiana demuestra que este tipo de aprensiones guarda más vinculación con el desgaste de la imagen de las instituciones que con la naturaleza misma de las arbitrarias medidas que se hayan puesto en práctica.

Por ello no carecen de agudeza política los pasos que está adelantando el gobierno de Turbay Ayala para retirar el andamiaje presuntamente transitorio que oscurece el edificio estatal, dejando por supuesto consolidadas las remodelaciones que desde él se han venido llevando a cabo. Se trata tan sólo de convertir en legislación permanente la que permanentemente ha venido siendo denominada transitoria, en modificar las normas constitucionales ya que éstas han sido modificadas por la práctica de los gobernantes, y en prever también legalmente una serie de mecanismos adicionales que, sin necesidad de declarar el estado de sitio, permitan en el futuro amplias posibilidades de represión al Ejecutivo.

Ya en el año de 1961 el Congreso aprobó de un solo golpe la totalidad de los decretos legislativos expedidos por la dictadura y por sus inmediatos antecesores, normas que habían sido frecuentemente calificadas por los parlamentarios y por el gobierno de abusivas. Otro tanto ocurrió en 1968. Y se retocó además el dispositivo constitucional de las facultades de orden público para hacer menos embarazosa su manipulación. Lo que antes fue objeto de diatribas y de indignaciones airadas por parte de los especialistas de la verbalización de los problemas políticos, quedó convertido de la noche a la mañana en obra admirable, modelo de civilización y paradigma de la democracia. El proceso de tan maravillosa transformación no estuvo exento de contratiempos, pero una vez culminada la gestación se echaron al olvido los dolores del parto y la brutalidad de las su-

(25) Sobre las declaraciones del clero, cfr. *El Espectador*, Nov. 27/78, p. 1-A.

cesivas violaciones que le habían dado origen, y la nueva criatura fue rodeada del cariño y del consentimiento unánime de sus progenitores, comadronas y padrinos de bautismo y confirmación.

Ha llegado ya la hora del matrimonio y para ello cuenta el gobierno de Turbay Ayala, a falta de una Asamblea Constituyente, que habría sido el pareja ideal, con un "Congreso Admirable", calificativo que el Presidente de la República ha dado, sin sospecha de cinismo, al actual Parlamento. Ante él se ha llevado ya, y ha obtenido visto bueno, la solicitud de facultades al Ejecutivo para reformar los Códigos Penal y de Procedimiento Penal, reformas cuyo contenido no será difícil de imaginar, si se tiene en cuenta la abundante experiencia aquilatada por los jueces militares y por los diseñadores ministeriales de delitos en los últimos años. Igual tratamiento piensa darse a la legislación laboral, que quizás consagra, a juicio de los patronos, demasiadas prerrogativas para los trabajadores. Reformas constitucionales tendientes a limitar aún más la autonomía de la Corte Suprema de Justicia, a prolongar la paridad política frente-nacionalista en los principales Tribunales y a institucionalizar el juzgamiento de civiles por militares, se tramitan igualmente en los pasillos del Capitolio. El Ministro de Justicia no ha ocultado tampoco el propósito de solicitar la ratificación legislativa del Estatuto de Seguridad.

El estado de sitio podrá entonces ser levantado probablemente a continuación de las sesiones extraordinarias a que han sido convocados el Senado y la Cámara para el primer semestre de 1979. O quizás tarde un poco más en declararse el "retorno a la normalidad", si inesperadamente surge algún tropiezo en el trámite de estas iniciativas. Pero lo que sí parece en todo caso previsible es que, al finalizar el cuatrienio de Turbay Ayala, el régimen político colombiano habrá hecho cupo dentro de su estructura exhibible sin rubor a las normas de orden público que actualmente son tenidas como bastardas no presentables ante la sociedad internacional. Se declarará de una vez por todas el estado de sitio en los textos constitucionales y legales para evitar el desgaste que ha llegado a producir el mantenimiento de la contradictoria situación de anormalidad permanente. Se culminará la sencilla tarea de integrar en el funcionamiento ordinario del Estado lo que ahora, apenas por la inercia de los vocablos, se continúa denominando "excepcional". La desaparición de la "conmoción interior" no significará restablecimiento de las libertades hoy recortadas ni despojo de las prerrogativas gubernamentales extraordinarias, sino su preservación dentro de un nuevo contexto jurídico formal. Se mantendrá y fortificará así la esencia del estado de sitio, pero desprovista de sus excrementos anti-estéticos, en una operación semejante a la limpieza del mugre acumulado por el trans-

curso del tiempo en la fachada de una edificación antigua, dejándola sin embargo igual pero más atractiva y reluciente para los visitantes.

Al amparo de estos retoques, el aparato militar continuará consolidando posiciones como rama del poder público, el gran capital financiero habrá seguido extendiendo sus tentáculos y engrosando sus utilidades, los hoy plebeyos estratos de la mafia tendrán títulos de nobleza dentro del no siempre armónico concierto de las clases dominantes, y los sectores populares seguirán sosteniendo el peso de este floreciente paraíso con la enajenación de sus libertades primarias y del producto de su trabajo y a costa de la degradación progresiva de sus condiciones de supervivencia, ya que toda situación es susceptible de empeorar. A menos que su resistencia modifique el rumbo de los acontecimientos, lo cual requeriría un fortalecimiento de sus organizaciones, un enriquecimiento de sus métodos de lucha y la superación de los obstáculos que causan su división, condiciones que no parecen ser fáciles de reunir en el futuro cercano.

## ANEXO NUMERO 2

### CUADRO ANALITICO DE LOS DECRETOS DE ESTADO DE SITIO 1958 — 1978

Con el fin de facilitar la consulta de los decretos legislativos expedidos durante la época a que se ha referido este estudio, y de contribuir a la profundización del análisis correspondiente, se presenta a continuación un cuadro en el que se sistematizan y resumen todas las medidas adoptadas en ese espacio de tiempo en virtud del artículo 121 de la Constitución. Para la lectura adecuada de esta síntesis deben tenerse en cuenta las siguientes instrucciones:

A) El cuadro comprende cinco períodos de estado de sitio, de acuerdo con la división establecida en esta obra. Adicionalmente se incluye un período complementario (y provisional hasta el momento) para reseñar las decisiones puestas en vigor por el actual gobierno de Turbay Ayala desde su posesión hasta el 31 de diciembre de 1978.

B) Cada período, con excepción del cuarto, está dividido en sub-períodos, identificados por una letra en orden alfabético de acuerdo con su progresión, en los cuales se indican igualmente las fechas que los limitan, la cantidad de decretos promulgados, así como la extensión del territorio afectada por el estado de sitio, la naturaleza de éste (total o parcial) y la periodicidad promedio de los decretos.

La periodicidad promedio indica la frecuencia estadística con la cual se promulgan decretos legislativos dentro de cada uno de los diversos momentos de estado de sitio. Este indicador puede obtenerse a través de dos procedimientos, cuyos resultados son similares: sumando el número total de días de un determinado período y dividiéndolo por los **decretos** expedidos, o bien contabilizando los días transcurridos entre la expedición de cada uno de los decretos de un período para dividir el total así obtenido por el número de factores. La utilidad del indicador de periodicidad es bastante relativa y su uso debe estar sometido a reservas. Efectivamente, puede afirmarse que el hecho de que bajo un momento de estado de sitio se adopte mayor cantidad de decretos y con mayor frecuencia que en otros, no es significativo por sí sólo. En primer lugar, porque hay períodos en los cuales se agrupan en un mismo decreto varias medidas extraordinarias que en otras ocasiones han sido expedidas a través de un número considerable de textos normativos diferentes. Adicionalmente, no todos los decretos que se promulgan tienen la misma categoría, tanto por razón de su extensión como por la gravedad de su contenido. Observemos por último que si en un lapso específico se expedían pocas medidas, ello no quiere decir forzosamente que el período sea corto.

mente que el estado de sitio haya sido menos utilizado en dicha ocasión. Por el contrario, puede eventualmente significar que las primeras medidas fueron lo suficientemente graves como para que no hubiese habido necesidad de acudir posteriormente a nuevos mecanismos. Y en todo caso revela que aquellas primeras medidas permanecieron funcionando a lo largo de todo el período.

Con estas salvedades, sin embargo, y complementada con un análisis cualitativo de las medidas, la periodicidad promedio puede ser útil para apreciar diversos factores, tales como la precipitación de un determinado gobierno, sus vacilaciones, la improvisación o por el contrario la tecnificación en cuanto a la aplicación de los dispositivos de estado de sitio, y en general la predisposición del Ejecutivo a hacer uso reiterado del artículo 121 o a mostrarse prudente en este aspecto.

C) Dentro de cada sub-período, las materias tratadas por los decretos legislativos que se hayan expedido están clasificadas por temas. Estos temas son diez en total, aunque debe entenderse que en cada momento puede haber, y de hecho habrá, tópicos que no sean mencionados, sencillamente por no haberse promulgado decretos relacionados con ellos. En el cuadro, los temas están identificados exclusivamente por el número romano que los distingue en la descripción que a continuación se hace de las materias que cada uno contiene:

- I.— **Derechos y garantías sociales:** restricción, limitación o suspensión de los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional, u otorgamiento de facultades encaminado a ello.
- II.— **Medidas Administrativas Ejecutivas:** creación, supresión o modificación de organismos o de cargos administrativos o de sus funciones, a nivel nacional, departamental o municipal de la Rama Ejecutiva (central y descentralizada) y de la Contraloría General de la República, así como del régimen de sus actos y contratos.
- III.— **Medidas Administrativas Jurisdiccionales:** creación, modificación o supresión de normas relativas al funcionamiento de la Rama Jurisdiccional y de la Procuraduría General de la Nación.
- IV.— **Medidas Administrativas Legislativas:** disposiciones relacionadas con el funcionamiento del Congreso Nacional, de las Asambleas Departamentales o de los Concejos Municipales.
- V.— **Medidas de Procedimiento Penal:** modificación de normas generales de derecho procesal penal, incluidas las atribuciones a la jurisdicción castrense.
- VI.— **Medidas Penales:** establecimiento de nuevos delitos o contravenciones, modificación de los ya existentes o de su sanción.
- VII.— **Medidas Civiles:** modificación del régimen de derecho civil y de derecho procesal civil.

- VIII.— **Medidas Fiscales:** modificaciones al Presupuesto (créditos, contracreditos, adiciones y traslados), establecimiento o supresión de impuestos y tratamiento de la deuda pública.
- IX.— **Medidas Económicas:** regulación de las diversas esferas de la producción, distribución y circulación, incluidas de manera especial las áreas financiera y monetaria, sea o no que el Estado quede comprendido dentro de ellas.
- X.— **Medidas Laborales:** disposiciones de carácter laboral, o represivo contra actividades laborales, tales como, en este segundo caso, autorización de despidos o destituciones. Comprende tanto trabajadores particulares como empleados oficiales. Se incluyen también en este tema las medidas concretas contra estudiantes, (autorización de cancelación de matrícula, por ejemplo), a falta de una categoría más adecuada para clasificar este tipo de normas.

D) Aun cuando se procurará, en lo posible, ajustarse rigurosamente a la clasificación que se acaba de enumerar, la ubicación de las medidas dentro de esos diversos temas no estará presidida por un criterio formalista. Habrá disposiciones cuya inclusión dentro de determinado grupo no sea del todo satisfactoria porque ostenten rasgos que las aparen temen con las de otro tema. Sin embargo, no es de interés para este trabajo entablar una discusión interminable al respecto. La clasificación que se propone en las páginas siguientes tiene tan sólo un carácter auxiliar y no exegético, se postula como un medio y no como una finalidad en sí, y pretende simplemente contribuir a sistematizar un poco el enmarañado pajar de disposiciones de estado de sitio que se han ido acumulando a lo largo de estos últimos veinte años, de tal manera que se facilite en algo su estudio.

E) La clasificación se realiza por medida y no por decreto. Así, el número de estas dos variables no coincidirá, pues un decreto puede contener distintas materias. Adicionalmente, el decreto de imposición o de levantamiento del estado de sitio no se clasifica dentro de las materias, a menos que contenga alguna medida suplementaria. Por razón de la brevedad requerida, las medidas se reseñan en un lenguaje bastante conciso, con supresión de artículos o preposiciones a veces, y con utilización de abreviaturas, contracciones o expresiones probablemente abusivas desde el punto de vista gramatical. Por otra parte, la reseña simplemente pretende dar una idea lo más aproximada posible del tema tratado por la disposición respectiva, lo que implica que en la mayoría de los casos su descripción no pueda entenderse como completa ni exhaustiva. A continuación de cada disposición se indica entre paréntesis su fecha de adopción y el número del decreto correspondiente. Por último, el cuadro indica exclusivamente las medidas que han sido efectivamente adoptadas, sin señalar si ellas han sido o no declaradas inconstitucionales.

## ESTADO DE SITIO 1958 — 1978

### (Cuadro Analítico)

**Primer Período:** Agosto 27/58 a Enero 1/62: 50 Decretos.

SUB-PERIODO: Ag., 27/58 a Dic. 3/58. 9 Decretos. Estado de sitio parcial sobre Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle. Periodicidad promedio: 14 días.

- I.— 1— Gobernadores conservan facultades de estado de sitio conferidas por disposiciones anteriores (Ag. 27/58, Dto. 321) (1).
- II.— 1— Regula aspectos administrativos y presupuestales de actos y contratos de Comisión Especial de Rehabilitación (Sep. 17/58, Dto. 323).  
2— Extiende normas del decreto anterior a manejo de fondos del Minobras en zonas que **no** estén en estado de sitio, cuando lo aconseje la Comisión de Rehabilitación (Sep. 23/58, Dto. 324).  
3— Autoriza al Gobernador del Tolima para adoptar medidas fiscales y administrativas durante el receso de la Asamblea (Sep. 30/58, Dto. 325).
- III.— 1— Crea Jefatura Seccional de Instrucción Criminal y Vigilancia Judicial de Armenia (Sep. 12/58, Dto. 322).  
2— Crea 37 nuevos Juzgados de Instrucción Criminal (Armenia, Ibagué y Cali) (Sep. 12/58, Dto. 322).  
3— Crea 10 fiscalías especiales para la justicia ordinaria (Nov. 28/58, Dto. 328).  
4— Crea 2 "Tribunales de Gracia" (Nov. 28/58, Dto. 328).
- IV.— 1— Aplaza reunión de la Asamblea departamental del Tolima (Sep. 30/58, Dto. 325).
- V.— 1— Autoriza suspensión de acciones, procesos o condenas penales por ciertas causas (Nov. 28/58, Dto. 328).
- VI.— 1— Faculta a Jueces de Instrucción Criminal o Municipales para imponer prohibición de residencia en determinados lugares como "medida preventiva de seguridad" por ciertas infracciones y bajo determinado procedimiento (Oct. 7/58, Dto. 326).
- VII.— 1— Suspende disposiciones sobre prescripción de derechos o acciones civiles (Nov. 28/58, Dto. 328).
- VIII.— 1— Adiciona Presupuesto en \$ 405.370 para Minjusticia (Sep. 12/58, Dto. 322).  
2— Crédito adicional al Presupuesto por \$ 25 millones para Comisión de Rehabilitación (Sep. 17/58, Dto. 323).

(1) Por la Ley 2/58 (ag. 16) se prorroga la vigencia de las normas anteriores de estado de sitio hasta diciembre 31 de 1959.

**Primer Período:** Agosto 27/58 a Enero 1/62: 50 Decretos.

- IX.— 1— Autoriza a Gobierno para garantizar créditos de Caja Agraria a agricultores de zonas de violencia (Sep. 17/58, Dto. 323).  
2— Autoriza a Gobierno para garantizar créditos de bancos comerciales a fondos ganaderos departamentales para adquisición de ganado en compañía de víctimas de violencia (5 años, \$ 10 millones y 7%) (Oct. 15/58, Dto. 327).  
3— Extiende al Banco de la República las facultades otorgadas por la medida anterior (Dic. 18/58, Dto. 331) (2).
- 

SUB-PERIODO: Dic. 3/58 a Enero 12/59. 3 Decretos (3). Estado de sitio total. Periodicidad promedio: 10 días.

- I 1— Faculta a Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde del Distrito para: a) prohibir reuniones o manifestaciones públicas, b) restringir la circulación de personas, c) restringir la difusión de informaciones, y d) prohibir el consumo de bebidas alcohólicas (Dic. 3/58, Dto. 330).
- 

SUB-PERIODO: Enero 12/59 a Oct. 8/60. 17 Decretos. Estado de sitio parcial sobre Caldas, Cauca, Tolima, Huila y Valle. Periodicidad promedio: 24 días (cálculo efectuado hasta el 4 de febrero de 1961: sólo 8 meses después se expidió el primer Decreto del sub-período D).

---

- I 1— Mantiene facultades concedidas a Gobernadores por disposiciones anteriores de estado de sitio (Enero 12/59, Dto. 1) (4).  
2— Somete las transmisiones radiales en algunos municipios de Caldas a la aprobación previa de la primera autoridad política del lugar (Abr. 23/59, Dto. 8).  
II 1— Faculta a Policía y militares para capturar personas en ciertos casos. Autoriza a Gobernadores para ofrecer recompensas por captura de delincuentes. Autoriza al Gobierno para acondicionar una isla marítima para presidio y prisión. (Jun. 4/59, Dto. 12).  
2— Exime de servicio militar al nuevo personal de la Policía (Jun. 11/59, Dto. 15).  
III 1— Crea 3 Juzgados de Instrucción Criminal en Caldas (Enero 15/59, Dto. 3).
- 

(2) Este decreto se sitúa cronológicamente en el segundo sub-período, pero por su contenido (sólo se refiere a los cinco departamentos) se clasifica bajo el primero.

(3) En realidad se dictaron 4 decretos, pero el No. 331 es clasificado en el sub-período A. Los dos restantes corresponden a la imposición y al levantamiento del estado de sitio.

(4) La ley 105/59 (dic. 14) prorroga la vigencia de la ley 2/58 hasta dic. 31/60.

- 2— Crea Jefatura Seccional de Instrucción Criminal y Vigilancia Judicial del Cauca (Jun. 11/59, Dto. 13).  
3— Crea 28 nuevos Juzgados de Instrucción Criminal (Jun. 11/59, Dto. 13).  
4— Disuelve los "Tribunales de Gracia" a partir del 31 de diciembre de 1959 y traslada sus funciones a las respectivas Procuradurías (Enero 14/60, Dto. 1).  
5— Crea "Tribunales de conciliación y equidad" en los 5 departamentos (Feb. 4/60, Dto. 2).
- IV 1— Autoriza reuniones de la Asamblea departamental del Tolima (Sep. 12/59, Dto. 16).
- V 1— Aclara redacción del Dto. 328/58 sobre suspensión de acciones, procesos o condenas penales (Ver aparte V del sub-período A) (Feb. 26/59, Dto. 6).  
2— Limita hasta junio 25/59 la petición de suspensión de acción penal (Mayo 25/59, Dto. 11).  
3— Aligera trámites de procedimiento penal por ciertos delitos y suprime para ellos la condena y la libertad condicionales, el perdón judicial y la rebaja futura de penas (Jun. 4/59, Dto. 12).
- VII 1— Establece procedimiento de "conciliación y equidad" para resarcir derechos sobre inmuebles desalojados por causa de la violencia (Feb. 4/60, Dto. 2).
- VIII 1— Traslado presupuestal de \$ 595.000 para obras de red de comunicaciones en el departamento del Cauca (Enero 15/59, Dto. 2).  
2— Crédito adicional por \$ 101.319.147.50 para la Comisión de Rehabilitación (Mar. 25/59, Dto. 7).  
3— Crédito adicional por \$ 1'500.000 para Policía del Departamento del Valle (Mayo 22/59, Dto. 10).  
4— Autoriza emisión de pagarés de deuda pública interna por \$ 25 millones para sufragar el aumento del pie de fuerza de la Policía Nacional (amortización: 2 años; intereses: 6% anual) (Jun. 11/59, Dto. 14).
- IX 1— "Préstamos de rehabilitación" a damnificados de la Violencia, otorgados por el Banco Popular con garantía del Gobierno (5 años, 6% anual, \$ 30.000 monto máximo), bajo determinadas condiciones. Creación de cupo especial en el Banco de la República por \$ 2 millones para el efecto (Enero 31/59, Dto. 4) (5).  
2— Autoriza garantía del Gobierno para créditos de la Caja Agraria a agricultores o ganaderos damnificados, dentro de

(5) El decreto ordinario 612/59 (marzo 3) extiende a damnificados de la Violencia de Sumapaz y El Carare las medidas crediticias de los Dtos. 4 y 5 de 1959.

**Primer Período:** Agosto 27/58 a Enero 1/62: 50 Decretos.

- 
- un plan hasta por \$ 10 millones (Enero 31/59, Dto. 5) (5).  
3— Amplía a \$ 20 millones la suma del Dto. 5/59 (Mayo 22/59, Dto. 9).
- 

**SUB-PERÍODO:** Oct. 8/60 a Oct. 11/61. 11 Decretos. Estado de sitio parcial sobre los cinco departamentos anteriores y sobre 13 municipios del departamento de Santander. Periodicidad promedio: 39 días.

- I    1— Mantiene facultades de estado de sitio concedidas a Gobernadores por disposiciones anteriores a Ag. 27/58 (y se extienden ahora al de Santander, aunque ningún decreto lo explice) (6).
- II    1— Autoriza al Gobernador de Caldas la celebración de contratos con la Nación relativos a hospitales, escuelas y cárceles (la Asamblea no está reunida) (Jul. 27/61, Dto. 5).  
      2— Confiere igual autorización al Gobernador del Cauca (Ag. 9/61, Dto. 6).
- III    1— Fija residencia permanente de los fiscales especiales en Popayán, Cali, Buga, Pereira, Armenia, Manizales, Ibagué, Neiva y Garzón (Ag. 25/61, Dto. 7).
- V    1— Extiende a municipios de Santander normas sobre aligeramiento de trámite de los procesos de que trata el Dto. 12/59 (Oct. 8/60, Dto. 4).  
      2— Adiciona decreto sobre aligeramiento de trámites procesales, ampliando términos de instrucción a 60 y hasta 180 días (Ag. 25/61, Dto. 7).
- VI    1— Extiende a jueces de instrucción criminal de los municipios de Santander la facultad de imponer la prohibición de residencia o visita a determinado lugar como "medida preventiva de seguridad" (Oct. 8/60, Dto. 4).
- VIII    1— Autoriza emisión de pagarés de deuda pública interna por \$ 50 millones (amortización a 20 años, interés de 4% anual) para campañas de orden público (Marzo 17/61, Dto. 1).  
      2— Adiciona Presupuesto en \$ 50 millones para Minjusticia, Minguerra, Policía y Rama Jurisdiccional (Mayo 2/61, Dto. 2).  
      3— Aumenta en \$ 37 millones la autorización de emisión de pagarés de deuda pública (Mayo 20/61, Dto. 3).

---

(6) La ley 79/60 prorroga hasta el 31 de diciembre de 1961 la vigencia de la ley 105/59.

**Primer Período: Agosto 27/58 a Enero 1/62: 50 Decretos.**

---

- 4— Adiciona Presupuesto en \$ 37 millones para Minjusticia, Minhacienda, Minguerra, Policía y Rama Jurisdiccional (Jun. 14/61, Dto. 4).
- 5— Adiciona en \$ 35.9 millones la autorización de emisión de pagarés de deuda pública interna (Sept. 25/61, Dto. 9).
- IX
- 1— Extiende a municipios de Santander la autorización al Gobierno para que garantice los créditos que otorguen los Bancos comerciales y el Banco de la República al fondo ganadero de Santander. Y amplía en todos los casos a 6 años el plazo (5 anteriormente) si el crédito proviene del Banco de la República (Marzo 17/61, Dto. 1).
- 2— Autoriza garantía del Gobierno por \$ 2 millones sobre préstamos que otorguen los bancos comerciales y el Banco de la República al Fondo Ganadero de Santander (Mayo 20/61, Dto. 3).
- 3— Eleva a 4 años (antes 2) el plazo muerto de amortización de los "préstamos de rehabilitación" del Banco Popular autorizados por Dto. 4/59 (Ver medida 1 del aparte IX del sub-período C) (Ag. 25/61, Dto. 8).
- 

N.B.: — El acto legislativo 1/60 modifica el art. 121 de la Constitución.  
— El decreto ordinario 2978 de dic. 29/60 disuelve la Comisión Especial de Rehabilitación.

---

**SUB-PERÍODO: Oct. 11/61 a Enero 1/62. 11 Decretos. Estado de sitio total. Periodicidad promedio: 8 días.**

---

- I
- 1— Continúan vigentes las facultades especiales concedidas a los Gobernadores por decretos legislativos anteriores a ag. 27/58, aplicables esta vez por todos los gobernadores (7).
- 2— Se prohíben reuniones y manifestaciones públicas, salvo las realizadas en locales cerrados y cubiertos, previo aviso al Gobernador (quien puede aplazar la autorización) pero en ningún caso se permite la difusión de los discursos por parlantes o emisoras (Oct. 13/61, Dto. 11).
- 3— Se prohíben las transmisiones radiales de discursos y conferencias políticas, noticias de orden público, de operaciones militares, de desórdenes políticos o sociales, que no provengan de fuente oficial (Oct. 13/61, Dto. 12).
- (7) La continuación de estas facultades no fue explicitada por ningún Decreto, pero se deduce de la vigencia de la ley 79/60. Por su parte, la ley 141 de dic. 16/61 convierte definitivamente en leyes los decretos legislativos expedidos entre nov. 9/49 y julio 20/58 que no hayan sido modificados o derogados.

**Primer Período:** Agosto 27/58 a Enero 1/62: 50 Decretos.

- 
- 4— Faculta al Mingobierno para prohibir total o parcialmente la proyección de noticieros cinematográficos (Oct. 13/61, Dto. 13).
  - 5— Autoriza la radiodifusión de conferencias, exposiciones y declaraciones políticas que no se refieran a orden público, operaciones militares, desórdenes políticos y sociales, previo permiso de que trata el Dto. 2427/56 (Nov. 9/61, Dto. 17).
  - II      1— Autoriza al Mincomunicaciones para contratar con Telecom un sistema de control y vigilancia de los servicios de radiocomunicaciones (Oct. 13/61, Dto. 12).
  - 2— Crea 4 cargos de "Visitadores de Gobierno", dependientes del despacho del Mingobierno, para investigar la Administración en asuntos relacionados con orden público (Oct. 30/61, Dto. 15).
  - 3— Crea el Servicio de Control y Vigilancia de Radiocomunicaciones y establece la planta y las asignaciones para las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Manizales (Nov. 3/61, Dto. 16).
  - VII     1— Adiciona el Presupuesto en \$ 35.9 millones (provenientes de pagarés emitidos) para DAS, Minjusticia, Minguerra, Policía y Rama Jurisdiccional (Oct. 30/61, Dto. 14).
  - 2— Autoriza emisión adicional de pagarés de deuda pública interna por \$ 49 millones (Nov. 27/61, Dto. 18).
  - 3— Adiciona el Presupuesto en \$ 49 millones para Minhacienda, Minguerra, Policía y Mincomunicaciones (Dic. 18/61, Dto. 19).

#### FIN DEL PRIMER PERÍODO

N.B.: Durante el gobierno de Lleras Camargo los decretados legislativos tuvieron numeración diferente de la correspondiente al resto de decretos. Es entendido que los decretos que se relacionan en las medidas de este cuadro, tanto en el primer periodo como en los siguientes, son todos legislativos.

**Segundo Período:** Mayo de 1963 y Mayo 25/65 a Diciembre 16/68: 123 Decretos.

---

**SUB-PERÍODO:** Mayo 23/63 a Mayo 30/63. 3 Decretos. Estado de A sitio parcial sobre Barrancabermeja, Puerto Wilches, Lebrija y San Vicente (Santander del Sur).

- 
- II      1— Nombra jefe civil y militar de Barrancabermeja a un Coronel (Dto. 1138/63, Mayo 23).

**Segundo Período:** Mayo de 1963 y Mayo 25/65 a Diciembre 16/68.  
123 Decretos.

**SUB-PERÍODO:** Mayo 21/65 a Dic. 16/68. 120 Decretos. Estado de sitio total. Periodicidad promedio total: 42 días. Periodicidad promedio por años: 1965, 3 días; 1966, 8 días (Valencia 5 días, Lleras 16 días); 1967, 40 días; 1968, 117 días.

- 
- I
- 1— Prohibe reuniones públicas y faculta a Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde distrital para restringir: a) circulación en las vías públicas (se autoriza imposición del toque de queda); b) información radial o escrita (se autoriza revisión previa); c) expendio de bebidas (Mayo 21/65, Dto. 1289).
  - 2— Autoriza reuniones políticas por proximidad de elecciones y señala condiciones para el otorgamiento de permiso por parte del Gobernador, Intendente, Comisario o Alcalde distrital (Enero 14/66, Dto. 31).
  - 3— Limita el derecho de reunión y somete a la autorización facultativa de los Alcaldes la realización de manifestaciones, reuniones o desfiles en lugares públicos. Faculta a la Policía para disolver los no autorizados o los que degeneren en tumulto (Sep. 7/66, Dto. 2285).
  - 4— Autoriza al DAS para elaborar listas de sospechosos de actividades subversivas, someterlos a vigilancia y prohibirles ausentarse del lugar sin previo aviso de 24 horas al DAS o al Alcalde (Oct. 26/66, Dto. 2686).
  - 5— Autoriza a Mingobierno para cancelar publicaciones que inciten a subvertir el orden público (Oct. 26/66, Dto. 2686).
  - 6— Sanciona a quien visite a Cuba con retiro del pasaporte y prohibición de expedición de uno nuevo (Oct. 26/66, Dto. 2686).
  - 7— Autoriza al DAS para confinar, previo concepto del Consejo de Ministros, a sospechosos de atentar contra la paz pública (Oct. 26/66, Dto. 2686).
- II
- 1— Crea Comando Militar de Tierradentro con función de velar por el cumplimiento de los deberes de los funcionarios departamentales y presentar y ejecutar plan de desarrollo económico y social de la zona (Julio 12/65, Dto. 1833).
  - 2— Asigna a Superbancaria la vigilancia de asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo sin ánimo de lucro (Sep. 4/65, Dto. 2349).
  - 3— Faculta a Policía Nacional para contratar la prestación de servicios permanentes y especiales de vigilancia e incorporar el personal necesario (Oct. 1/65, Dto. 2605).
  - 4— Dispone que los traslados presupuestales bajo estado de sitio se realicen en la forma que determinen el Presidente y el Consejo de Ministros (Oct. 6/65, Dto. 2651).

**Segundo Período:** Mayo de 1963 y Mayo 25/65 a Diciembre 16/68:  
123 Decretos.

- 
- 5— Autoriza a Minguerra para contratar con entidades oficiales la construcción de obras públicas por Unidades de Ingenieros Militares (Oct. 8/65, Dto. 2658).
  - 6— Aumenta sueldos en Minhacienda y dispone que su prima de navidad en 1965 sea igual a un mes del sueldo devengado el 30 de nov./65 (Oct. 15/65, Dto. 2683).
  - 7— Crea comisión de revisión y control del gasto público para presentar —entre otras atribuciones— proyecto de reducción de empleos oficiales en un término de 90 días (Nov. 5/65, Dto. 2906).
  - 8— Modifica la ley 126/59 en relación con las personas que se consideran oficiales de las FF. MM. y los casos en que pueden cambiar de Arma, Cuerpo o Especialidad y de Fuerza (Nov. 12/65, Dto. 2966).
  - 9— Obliga al DANE a suministrar al Minguerra (Comando General de las FF. MM.) los datos que éste requiera, no obstante la reserva establecida por Decreto-ley 1633/60 (Nov. 19/65, Dto. 3070).
  - 10— Ordena crear un "Servicio de Salud" en cada capital de Depto., Intendencia o Comisaría (Dic. 3/65, Dto. 3196).
  - 11— Aumenta sueldos de oficiales y suboficiales de las FF. MM. y la Policía Nacional y del personal civil al servicio del Ramo de Guerra (Dic. 4/65, Dto. 3208).
  - 12— Modifica la planta y aumenta sueldos de los empleados del Mincomunicaciones a partir de Enero 1/66 (Dic. 4/65, Dto. 3209).
  - 13— Hace extensivo a empleados de la Contraloría Nacional el beneficio sobre prima de navidad concedido a empleados del Minhacienda por Dto. 2683/65 (Dic. 10/65, Dto. 3225).
  - 14— Modifica planta y eleva sueldos de empleados del Minobras a partir de enero 1/66 (Dic. 15/65, Dto. 3248).
  - 15— Suprime Adpostal, sus cargos superiores a \$ 3.000 e integra el resto y funciones a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Dic. 17/65, Dto. 3253).
  - 16— Dicta Estatuto Orgánico de la Defensa Nacional, modifica nombre del Minguerra, adscribe a su cargo la Policía Nacional e institucionaliza la Defensa Civil (Dic. 24/65, Dto. 3398).
  - 17— Ordena liquidación de INMECO S. A. y transpaso de sus acciones al SENA (Feb. 7/66, Dto. 235).
  - 18— Vincula la "Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana", hasta entonces dependiente del DAAC, al Mindefensa (Mar. 21/66, Dto. 694).
  - 19— Autoriza al Gobierno para fijar periódicamente el porcentaje de carga reservado a buques de bandera colombia-

**Segundo Período:** Mayo de 1963 y Mayo 25/65 a Diciembre 16/68. 123 Decretos.

- na, para fomentar la Marina Mercante (Abr. 29/66, Dto. 994).
- 20— Crea 5 "Inspecciones de Asuntos Campesinos" (Mayo 26/66, Dto. 1302).
- 21— Crea el Consejo Nacional de Valorización y la Dirección Nacional de Valorización (dependiente del Minobras) (Jun. 24/66, Dto. 1604).
- 22— Crea la "Dirección Nacional de Empleo y Recursos Humanos" en Mintrabajo (Jun. 30/66, Dto. 1666).
- 23— Dicta el "Estatuto Orgánico de la Policía Nacional" (Jun. 30/66, Dto. 1667).
- 24— Modifica requisitos para ascenso de los oficiales de las FF. MM. (Jun. 30/66, Dto. 1668).
- 25— Señala el monto límite para la liquidación de la prima de vivienda del personal de las FF. MM., creada por los Dtos.-leyes 1018/60 y 3211/63 (Jun. 30/66, Dto. 1669).
- 26— Suspende el Consejo Superior Estudiantil de la Universidad Nacional y la representación estudiantil en su Consejo Superior Universitario. Autoriza al Gobierno para tomar medidas que garanticen la conservación del orden en la Universidad Nacional y la preservación de la comisión de delitos (Oct. 26/66, Dto. 2687).
- 27— Crea, dependiente del Minfomento, la Prefactura de Registro de Cambios y la Junta Asesora de la División de Registro de Cambios (Dic. 22/66, Dto. 3084).
- 28— Crea, adscrito al Minobras, el Fondo Vial Nacional (Dic. 22/66, Dto. 3083).
- 29— Autoriza al Consejo Directivo de la Superintendencia de Regulación Económica para señalar el precio de venta de los productos que estime necesario. Faculta a la Superintendencia para decomisar mercancías, darlas a la venta por el INA y solicitar a este Instituto importaciones de artículos (Dic. 23/66, Dto. 3092).
- 30— Suprime el Comando Militar de Tierradentro y deroga Dto. 1833/65 (ver medida 1 de este aparte) (Mayo 24/67, Dto. 968).
- 31— Crea una Junta de Inteligencia Nacional y Juntas de Inteligencia Seccionales, coordinadoras de actividades de inteligencia (Mayo 26/67, Dto. 978).
- 32— Modifica régimen del servicio militar obligatorio y voluntario (Julio 21/67, Dto. 1389).
- III
- 1— Aplaza hasta ag. 1/65 buena parte de las normas constitutivas de la Reforma Judicial de 1964 que debían iniciar su vigencia a partir de Julio 1/65 (Jun. 24/65, Dto. 1697).
- 2— Restablece jurisdicción de Jueces de Circuito, atendiendo la declaratoria de inexequibilidad de las normas que decretaron su supresión (Julio 16/65, Dto. 1867).

**Segundo Período:** Mayo de 1963 y Mayo 25/65 a Diciembre 16/68. 123 Decretos.

- 3— Mantiene los 18 juzgados de instrucción criminal adscritos al Minguerra y los dos radicados en Gorgona y Araucuara (Jul. 23/65, Dto. 1886).
  - 4— Crea un cargo de oficinista en juzgados municipales laborales y en secretarías de Salas de la Corte Suprema de Justicia (Sep. 29/65, Dto. 2598).
  - 5— Aclara remuneración de funcionarios ascendidos en la Rama Jurisdiccional conforme a la ley 4/62 (Sep. 29/65, Dto. 2598).
  - 6— Amplía composición de la Junta Directiva del Fondo Rotatorio Judicial con un representante de los empleados subalternos (Sep. 29/65, Dto. 2598).
  - 7— Reajusta sueldos del personal subalterno de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de comisarios de Policía de Bogotá a partir de enero 1/66 (Oct. 7/65, Dto. 2654).
  - 8— Aumenta sueldos de algunos empleados judiciales a partir de enero 1/66 (Nov. 19/65, Dto. 3071).
  - 9— Fija fecha inicial para el período de los Magistrados del Tribunal Superior Disciplinario el 10. de nov. de 1965 (Nov. 19/65, Dto. 3071).
  - 10— Deroga art. 10. del Dto. 1886/65 que dispuso que 18 juzgados de instrucción criminal continuaran adscritos al Mindefensa (Ver medida 3 de este aparte) (Mar. 21/66, Dto. 692).
  - 11— Aumenta sueldos de empleados de la Justicia Penal Militar y de su Ministerio Público (Mar. 21/66, Dto. 697).
  - 12— Crea 22 fiscalías de instrucción y 22 secretarías judiciales en Procuraduría Nacional para agilizar la represión de delitos contra el sufragio en las próximas elecciones (Ene. 27/68, Dto. 079).
- IV
- 1— Amplía hasta dic. 15/65 el plazo para aprobación de Presupuesto por el Congreso (Nov. 5/65, Dto. 2908).
  - 2— Fija en \$ 110 diarios los gastos de representación de los Senadores (Ene. 14/66, Dto. 32).
  - 3— Anticipa, en materia electoral, la vigencia de la ley 2 del 7 de febrero de 1966 que creó el departamento del Quindío (Feb. 25/66, Dto. 426).
  - 4— Prohibe realizar sesiones de los Concejos Municipales el 10. de mayo de 1966, día de elecciones (Abr. 22/66, Dto. 943).
- V
- 1— Atribuye competencia a Justicia Penal Militar por delitos contra la existencia y seguridad del Estado, contra el régimen constitucional y la seguridad interior del Estado, de asociación para delinquir, incendio y otros que envuelvan peligro común, secuestro, extorsión, conexos con los ante-

**Segundo Período:** Mayo de 1963 y Mayo 25/65 a Diciembre 16/68. 123 Decretos.

riores, y los descritos en arts. 20, 30, 31 y 33 del Dto.-ley 1699/64 (contra la propiedad, las personas y el orden social) (Mayo 21/65, Dto. 1290).

2— Atribuye competencia a Justicia Penal Militar para conocer delitos cometidos por miembros de la Policía Nacional (Jul. 2/65, Dto. 1752).

3— Señala, para delitos contra la "defensa nacional", jurisdicción civil en tiempo de paz y castrense en época de turbación del orden público (Dic. 24/65, Dto. 3398).

4— Atribuye a Justicia Penal Militar el conocimiento de delitos de que trata la medida 5 del aparte VI de este sub-período (Feb. 8/66, Dto. 248).

5— Atribuye a Justicia Penal Militar el juzgamiento de quienes inviten a prestar o presten apoyo a actividades subversivas (Oct. 26/66, Dto. 2686).

6— Autoriza a agentes de inteligencia rendir informes judiciales sin suministro de su identidad (Abr. 28/67, Dto. 744).

VI

1— Suspende límites máximos de penas del Código de Justicia Penal Militar (Mayo 21/65, Dto. 1290).

2— Prohibe realización de planes de vivienda a crédito a entidades no registradas en Superbancaria y sanciona con prisión de 2 a 6 años (Sep. 4/65, Dto. 2349).

3— Prohibe la administración de fondos de inversión o de negocios de capitalización a personas no autorizadas por la Superbancaria, prohíbe la negociación de títulos o acciones de estas empresas y sanciona con 2 a 6 años de prisión, clausura del establecimiento y expulsión del país (si el sujeto es extranjero) (Nov. 12/65, Dto. 2970).

4— Decreta arresto de 6 meses a 5 años por desobedecimiento de órdenes de requisición u ocupación; 3 meses a 3 años por no cumplimiento de órdenes sobre defensa civil (Dic. 24/65, Dto. 3398).

5— Tipifica delitos o aumenta sanciones: sustracción o daño de elementos de obras de comunicaciones (presidio 2 a 8 años); colocación de explosivos (misma sanción); robo contra instituciones de crédito o ahorro (5 a 10 años). Suprime libertad provisional para estos casos (Feb. 8/66, Dto. 248).

6— Sanciona con arresto, imponible por autoridades de Policía, a quienes participen en reuniones públicas no autorizadas (30 días para organizadores, 5 para participantes y multa hasta de \$ 5.000 para órganos de radiodifusión) (Sep. 7/66, Dto. 2285).

7— Sanciona con arresto imponible por la Policía a quienes intenten impedir el desempeño de actividades económicas o ciudadanas (30 días) (Sep. 7/66, Dto. 2285).

**Segundo Período: Mayo de 1963 y Mayo 25/65 a Diciembre 16/68.**  
**123 Decretos:**

---

- 8— Sanciona a sospechosos de subversión que se ausenten del lugar sin aviso previo a las autoridades con arresto de 30 días, si son colombianos, o expulsión del país, si son extranjeros o nacionalizados (Oct. 26/66, Dto. 2686).
- 9— Sanciona con presidio de 1 a 5 años, imponible por Consejos de Guerra verbales, a quienes inviten a prestar o presten apoyo a actividades subversivas. Y con arresto de 30 días, imponible por la Policía, a quien distribuya publicaciones en ese sentido (Oct. 26/66, Dto. 2686).
- 10— Sanciona con arresto de 60 días, imponible por la Policía, al "confinado" que se ausente del lugar sin autorización del DAS (Oct. 26/66, Dto. 2686).
- 11— Establece contravenciones y señala sanciones de arresto imponibles por la Policía: actos colectivos de agresión contra reuniones autorizadas (10 días); arrojar objetos contra ellas (60 días); impedir colectivamente la libre circulación (60 días); causar daños por ello (180 días); realizar las conductas anteriores contra FF. MM. o de Policía (sin daños; 180 días; con heridos militares o policías; 360 días); posesión de artefactos inflamables (180 días); pintar letreros (48 horas); causar daños a persona retenida arbitrariamente por particulares (540 días) (Oct. 26/66, Dto. 2688).
- 12— Sanciona con multa convertible en arresto la no declaración de divisas o su negociación por particulares (Nov. 29/66, Dto. 2867).
- 13— Establece medidas favorables a contrabandistas aprehendidos entre 6 y 30 de sep. de 1966 (Sep. 17/68, Dto. 2395).
- VII      1— Da a la "valorización" carácter de gravamen sobre la propiedad inmueble, sujeto a registro en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (Jun. 24/66, Dto. 1604).
- VIII     1— Autoriza apertura de crédito presupuestal por \$ 5 millones para el Comando Militar de Tierradentro (Jul. 12/65, Dto. 1833).
- 2— Autoriza emisión de pagarés de deuda pública interna por \$ 5 millones (10 años de amortización, 3% anual) para el Comando Militar de Tierradentro. Autoriza al Banco de la República para redescuentarlos (Ag. 16/65, Dto. 2181).
- 3— Establece impuesto extraordinario por los años 1964 (15% más 5% —este último porcentaje en bonos de deuda pública interna—) y 1965 (10%) sobre el total del impuesto sobre la renta y complementarios (Sep. 2/65, Dto. 2323).
- 4— Autoriza emisión de "Bonos de Desarrollo Económico" por \$ 600 millones y obliga su adquisición a sociedades administradoras de inversión, aseguradoras, capitalizadoras y contribuyentes de 1964 (Sep. 2/65, Dto. 2324).

**Segundo Período:** Mayo de 1963 y mayo 25/65 a Diciembre 16/68.  
123 Decretos.

---

- 5— Ordena al Gobierno aportar \$ 50 millones iniciales para la fundación del "Banco de Ahorro y Vivienda" y \$ 50 millones adicionales en cinco contados anuales, y lo autoriza para realizar operaciones presupuestales y de crédito interno y externo con este fin hasta por US\$ 20 millones (Sep. 4/65, Dto. 2349).
- 6— Establece incentivos tributarios para operaciones de cajas y secciones de ahorro de los bancos (Sep. 4/65, Dto. 2349).
- 7— Exime de impuesto de renta y complementarios la construcción de vivienda de cuantía no superior a \$ 150.000 para la venta (sobre la renta, por el año en que se realice la inversión) o para arriendo (sobre patrimonio, por cinco años) (Sep. 4/65, Dto. 2349).
- 8— Exime de impuesto de renta las inversiones en sociedades anónimas cuyos insumos importados no excedan del 25% del costo final de sus productos, por el año en que se realice la inversión, hasta 1970 (Sep. 4/65, Dto. 2349).
- 9— Amnistía tributaria: rebaja 50% de la sanción por mora a contribuyentes que paguen la totalidad de la deuda atrasada por impuesto de renta y complementarios antes de oct. 31/65 (Sep. 10/65, Dto. 2423).
- 10— Exonera de la obligación de adquisición de bonos de deuda pública a contribuyentes de 1964 cuyo impuesto sea inferior a \$ 2.000 (Sep. 10/65, Dto. 2424).
- 11— Amnistía tributaria: dispone que el decreto 2423/65 rige para estos efectos desde su expedición y que los pagos efectuados desde sep. 10/65 producen tal efecto (Sep. 17/65, Dto. 2467).
- 12— Amnistía tributaria: extiende a sucesiones, asignaciones y donaciones que cubran sus impuestos antes de oct. 31/65, la rebaja del 50% de la sanción por mora (Sep. 24/65, Dto. 2527).
- 13— Ordena al Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico utilizar \$ 6'666.666,66 girados a su cuenta por Minfomento para realizar obras que normalicen el suministro de energía eléctrica en los departamentos de Magdalena y Córdoba (Oct. 15/65, Dto. 2679).
- 14— Exonera del requisito de insinuación las donaciones a entidades de Derecho Público para educación, salubridad y obras públicas (Oct. 15/65, Dto. 2680).
- 15— Amnistía tributaria: prorroga hasta dic. 5/65 el plazo para pagar impuestos atrasados beneficiándose de rebaja del 50% sobre la mora, según Dtos. 2423 y 2527/65 (Oct. 28/65, Dto. 2813).
- 16— Distribuye a partir del año gravable de 1965 el impuesto del 3% sobre la renta líquida gravable (destinado

**Segundo Período:** Mayo de 1963 y Mayo 25/65 a Diciembre 16/68.  
123 Decretos.

por el art. 101 de la Ley 81/60 a "Paz de Río") en  $\frac{2}{3}$  para el Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico y  $\frac{1}{3}$  para pago de aportes de la nación al ICSS. Y suprime a partir del mismo año la obligación de los contribuyentes de suscribir acciones de "Paz de Río" (Oct. 28/65, Dto. 2814).

17— Ordena pagar con cargo a saldos sobrantes de apropiaciones para Censos Nacionales el aumento de prima de navidad de los empleados del DANE por 1964 y 1965 (Oct. 28/65, Dto. 2815).

18— Autoriza a la Administración Central para utilizar sobrantes de apropiaciones por servicios personales para financiar deficiencias de su propio presupuesto (Nov. 12/65, Dto. 2971).

19— Dispone reducción mensual de 1% en los gastos de funcionamiento hasta completar 10% en Administración Central y establecimientos públicos a partir de nov. 1/65 y durante 1966 (Nov. 5/65, Dto. 2906).

20— Autoriza a Minobras para pagar directamente a empleados de obras que licencie las prestaciones sociales, sumas que deducirá de la deuda de la Nación con la Caja de Previsión Social (Feb. 25/66, Dto. 428).

21— Crea subsidio del transporte colectivo urbano con cargo al Tesoro Nacional y ordena al Gobierno transferir \$ 6.500.000 mensuales a la Corporación Financiera del Transporte para su pago. Autoriza al Gobierno la emisión de bonos de deuda pública interna a partir de 1967 con este fin, amortizables en 10 años, pero prohíbe su negociación con el Banco de la República (Mar. 16/66, Dto. 624).

22— Destina \$ 40 millones para incrementar el aporte de la Nación a las entidades territoriales a fin de pagar al magisterio de enseñanza primaria. Autoriza apertura de créditos y traslados correspondientes (Abr. 1/66, Dto. 802).

23— Aumenta impuesto de ventas de licores y vinos para financiar sueldos del magisterio de enseñanza elemental y media (Abr. 1/66, Dto. 803).

24— Exceptúa para las Empresas industriales o comerciales del Estado la disminución de gastos de funcionamiento ordenada por Dto. 2906/65 (Ver medida 19 de este aparte) (Abr. 12/66, Dto. 858).

25— Autoriza a la División de Impuestos para abrir, con determinados recaudos, cuenta especial en Tesorería General destinada a cancelar el déficit fiscal de 1965 (Mayo 26/66, Dto. 1371).

26— Establece impuesto de timbre de \$ 500 por salida al exterior y eleva recargo de ausentismo a 15% por 3 meses y 2% adicional por cada mes (Jun. 24/66, Dto. 1592).

**Segundo Período:** Mayo de 1963 y Mayo 25/65 a Diciembre 16/68.  
123 Decretos.

---

- 27— Crea impuesto de timbre a cargo de vehículos automotores particulares sobre recibos de pago de autoridades municipales por impuesto municipal (Jun. 24/66, Dto. 1593).
- 28— Establece impuesto al consumo y exportación de ganado (Jun. 24/66, Dto. 1594).
- 29— Eleva tarifas del impuesto de ventas, sanción por mora y define conceptos (Jun. 24/66, Dto. 1595).
- 30— Deroga Dto. 1371/66 por haberse ya expedido Presupuesto Adicional para 1966 (Ver medida 25 de este aparte) (Jun. 24/66, Dto. 1597).
- 31— Extiende la contribución de valorización a toda obra ejecutada por entidad pública que beneficie a la propiedad inmueble; suprime exenciones de valorización distintas de bienes de uso público y de establecidas por el Concordato; señala sanción por mora (Jun. 24/66, Dto. 1604).
- 32— Eleva el impuesto al consumo de cerveza (60%) y señala repartición (52% para los Departamentos; 8% para la Nación) para compensar la afectación de los fiscos departamentales por aumento de sueldos del magisterio (Jun. 30/66, Dto. 1665).
- 33— Aumenta en \$ 100 mensuales el subsidio del transporte establecido por el Dto. 624/66 y admite "Bonos para el subsidio del transporte colectivo urbano" en pago de impuestos de renta y complementarios anteriores a 1964 (Jul. 9/66, Dto. 1744).
- 34— Admite inclusión en declaración de renta de divisas no denunciadas oportunamente, sin que ello implique determinación de mayor renta por comparación de patrimonios (Dic. 2/66, Dto. 2915).
- 35— Crea impuesto destinado al Fondo Vial, sobre gasolina (\$ 1.00 por galón) y ACPM (\$ 0,45) exceptuada la aviación y el Diesel marítimo (Dic. 22/66, Dto. 3083).
- 36— Incrementa subsidio del transporte en \$ 700 mensuales por bus y \$ 480, según las ciudades, y ordena aumentar en \$ 4'600.000 la suma mensual que el Fondo Vial deberá entregar a la Corporación Financiera del Transporte para el efecto (Dic. 22/66, Dto. 3083).
- 37— Autoriza apertura de créditos adicionales para financiar reconstrucción de templos, casas curales y escuelas del Huila, Cauca y Tolima, destruidos por terremoto de febrero. Autoriza al Gobierno para contratar empréstito con Banco Central Hipotecario por \$ 15 millones, mediante emisión de documentos de deuda pública interna (Mar. 28/67, Dto. 521).
- 38— Reglamenta las exenciones al impuesto de timbre de viajeros al exterior (Abr. 29/67, Dto. 746).

**Segundo Período:** Mayo de 1963 y Mayo 25/65 a Diciembre 16/68.  
123 Decretos.

- 
- 39— Deroga exenciones tributarias sobre construcción de vivienda e inversiones en sociedades anónimas establecidas por el Dto. 2349/65 (ver medidas 7 y 8 de este aparte) (Jul. 14/67, Dto. 1333).
- 40— Deroga Dto. 1594/66 (impuesto al consumo y exportación de ganado: medida 28 de este aparte) ya subrogado por Dto.-Ley 1366/67 (Ag. 14/67, Dto. 1530).
- 41— Prorroga hasta enero 31/68 la vigencia del Dto. 3092/66 (Fondo Vial) y ordena vigencia inmediata de la Ley 64/67, modificatoria de las tarifas del impuesto a la gasolina (Dic. 27/67, Dto. 2394).
- IX
- 1— Suspende la obligación del Banco de la República de adquirir divisas de exportaciones distintas del café y autoriza a la Junta Monetaria para señalar en qué ocasiones y condiciones deberá hacerlo (Jun. 29/65, Dto. 1709).
- 2— Autoriza al Instituto de Fomento Algodonero para importar, exento de derechos de aduana, y vender a compañías textileras nacionales, 15.000 toneladas de algodón (Jul. 16/65, Dto. 1866).
- 3— Autoriza al Gobierno para garantizar a la Universidad Pedagógica de Tunja un empréstito interno por valor hasta de \$ 5'500.000 y al Gobierno de Boyacá para contraer préstamos hasta por \$ 4 millones para sufragar faltante en sueldos del magisterio de primaria (Ag. 20/65, Dto. 2222).
- 4— Reforma cambiaria: establece 2 mercados de divisas del Banco de la República (preferencial e intermedio), señala su integración y su destinación (Sep. 2/65, Dto. 2322).
- 5— Crea el "Banco de Ahorro y Vivienda" con aporte del gobierno y afiliación obligatoria de asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo (Sep. 4/65, Dto. 2349).
- 6— Autoriza al Banco de Ahorro y Vivienda, al ICT, al Banco Central Hipotecario y a las cajas y secciones de ahorro de los bancos para adquirir préstamos en el exterior y obtener para ello la garantía del gobierno o del Banco de la República (Sep. 4/65, Dto. 2349).
- 7— Subsidia a importadores de materias primas del "mercado intermedio" al obligar al Banco de la República a entregarles \$ 4,50 por cada dólar (que ellos presenten para girar su deuda) en documentos de deuda pública (8% anual, 10 años de amortización). (Sep. 10/65, Dto. 2422).
- 8— Autoriza a la Caja Agraria para prestar al Departamento del Huila, con garantía del Gobierno, hasta \$ 5 millones (plazo: 5 años) para la adquisición de maquinaria de obras públicas con destino a la construcción de caminos vecinales (Sep. 10/65, Dto. 2425).
- 9— Extiende a importadores de bienes intermedios y de productos terminados el subsidio establecido por Dto. 2422/65

**Segundo Período:** Mayo de 1963 y Mayo 25/65 a Diciembre 16/68.  
123 Decretos.

a favor de los importadores de materias primas (Ver medida 7 de este aparte) (Sep. 17/65, Dto. 2466).

10— Autoriza a la Junta de Comercio Exterior por una sola vez para trasladar vehículos automotores a la lista de importaciones de mercado preferencial (Sep. 24/65, Dto. 2533).

11— Autoriza utilizar divisas del mercado intermedio para pago de deudas en moneda extranjera por entidades oficiales cuyos créditos hayan sido registrados antes de la vigencia del Dto. 2322/65 (Sep. 24/65, Dto. 2534).

12— Deroga Dto. 2533/65 y autoriza pagar por mercado preferencial las importaciones de vehículos automotores registradas antes de Sep. 1/65 y de Sep. 7/65 (Ver medida 10 de este aparte) (Oct. 8/65, Dto. 2657).

13— Autoriza al Gobierno para garantizar deuda contraída por ECA con el municipio de Medellín por adquisición del aeropuerto Olaya Herrera (Oct. 15/65, Dto. 2681).

14— Autoriza a Departamentos, Municipios y entidades descentralizadas para negociar en el mercado libre las divisas que obtengan por conceptos distintos de préstamos (Oct. 22/65, Dto. 2758).

15— Establece la forma de calcular la tasa aplicable para la determinación de los depósitos previos de importación (Nov. 5/65, Dto. 2907).

16— Modifica el estatuto de cambios (Dto. 2322/65) sobre una de las condiciones exigidas para obtener el registro de determinadas deudas en el mercado intermedio (Nov. 19/65, Dto. 3072).

17— Prorroga hasta Dic. 31/65 el plazo para pagos por importaciones de vehículos a que se refiere el Dto. 2657/65 (Nov. 26/65, Dto. 3094).

18— Autoriza al Banco de la República para pagarse el servicio de los "Bonos de Desarrollo Económico Clase B" (Dto. 2324/65) con las utilidades obtenidas en la cuenta especial de cambios (Dto. 2322/65 (Dic. 3/65, Dto. 3207).

19— Autoriza a la Caja Agraria para exonerar a colonos del Ariari deudas pendientes por \$ 175.418.94 (Dic. 4/65, Dto. 3210).

20— Faculta a la Junta Monetaria para prohibir el otorgamiento de avales y garantías por entidades financieras y determina sectores exclusivos en los cuales deben invertir las sociedades administradoras de inversión (Dic. 10/65, Dto. 3233).

21— Modifica la distribución del reintegro establecido por Dto. 2322/65, autorizando al Banco de la República para tomar hasta \$ 0.10 por cada dólar para pagarse deudas del Fondo Nacional del Café (Ene. 26/66, Dto. 143).

- 
- 22— Establece procedimiento a cargo de Superincomex para comprobación de precios declarados en registros de importación (Ene. 31/66, Dto. 178).
- 23— Adiciona estatuto de cambios (Dto. 2322/65) al establecer exención de impuesto de giros para reembolso y transferencia de utilidades de capitales extranjeros registrados en mercado intermedio (Febr. 3/66, Dto. 228).
- 24— Autoriza al Gobierno para suscribir acciones privilegiadas del Banco Popular a fin de aumentar su capital hasta \$ 200 millones, y establece régimen privilegiado en materia de encajes e impuestos para esta entidad; establece obligación de consignar en él los depósitos judiciales y de arrendamientos (Feb. 25/66, Dto. 427).
- 25— Fija tasas de interés (1,25% mensual) a favor o a cargo de importadores de automotores destinados al servicio público (Mar. 7/66, Dto. 530).
- 26— Autoriza a la Junta Monetaria para fijar el orden de prelación de pagos al exterior, privilegiando los debidos por el Banco de la República, las entidades públicas y Fedecafeteros (Nov. 29/66, Dto. 2867).
- 27— Monopoliza en el Banco de la República la negociación de oro y divisas, obliga a particulares su declaración en 24 horas e impide disponer de ellas sin autorización (Nov. 29/66, Dto. 2867).
- 28— Prorroga hasta Dic. 20/66 el plazo para denunciar divisas y amplía esta obligación a comunidades ordinarias (Dic. 2/66, Dto. 2915).
- 29— Prorroga los contratos vigentes con pequeños arrendatarios, aparceros y similares (Dic. 7/66, Dto. 2969).
- 30— Prorroga hasta Ene. 31/67 el plazo para declarar divisas (Dic. 22/66, Dto. 3084).
- X
- 1— Reforma el Código Sustantivo del Trabajo en materia individual (representación patronal, naturaleza de los contratos, causales de su terminación, prohibición del cierre patronal intempestivo, pertenencia de salarios y prestaciones sociales a créditos de primera clase, recargo del 100% en el trabajo dominical, definición de empresa y declaración de su unidad, reinstalación del trabajador al término de incapacidad temporal, anticipo de cesantías para vivienda) y colectiva (cuotas sindicales, representación sindical, fuero, etapas del conflicto laboral, obligación de someter a arbitramento los conflictos en servicios públicos) (Sep. 4/65, Dto. 2351).
- 2— Autoriza a las Empresas el enganche de personal nuevo para trabajo nocturno, sin recargo del 35% del salario extra, durante 6 meses prorrogables por 6 meses a juicio del Ministro de Trabajo (Sep. 4/65, Dto. 2352).

**Segundo Período:** Mayo de 1963 y Mayo 25/65 a Diciembre 16/68.  
123 Decretos.

- 
- 3— Modifica Dto. 2351/65 sobre listas de árbitros, cuya elaboración por la Corte se hará sobre listas presentadas por el Gobierno (180 candidatos), patronos y trabajadores (120 cada uno) (Sep. 17/65, Dto. 2469).
  - 4— Declara en interinidad a todos los empleados del orden nacional y faculta a Ministros, Jefes de Departamento Administrativo y Directores de entidades oficiales para declarar la vacancia de quienes insistan en ceso de actividades de Fenansintrap en solidaridad con la huelga de la Contraloría (Nov. 24/65, Dto. 3093).
  - 5— Autoriza a Mintrabajo para suspender y cancelar la personería jurídica a sindicatos de empleados públicos que decreten ceso de actividades sin sujeción a normas laborales (Nov. 24/65, Dto. 3093).
  - 6— Determina la constitución de tribunal de arbitramento obligatorio para huelgas que se prolonguen por más de 30 días y establece la obligación de reanudar labores dentro de los 3 días siguientes a la decisión de la Asamblea o a la orden del Mintrabajo de constituir el tribunal (Abr. 20/66, Dto. 939).

#### FIN DEL SEGUNDO PERÍODO

**Tercer Período:** Octubre 9/69 a Noviembre 17/70. 27 Decretos.

---

**SUB-PERIODO:** Oct. 9/69 a Abr. 21/70. 4 Decretos. Estado de sitio parcial sobre el Valle del Cauca. Periodicidad promedio: 48 días.

- I
  - 1— Limita el derecho de reunión al exigir, para manifestaciones, reuniones o desfiles, solicitud detallada con antelación de 8 días y autorización previa y discrecional del Gobernador (Oct. 13/69, Dto. 1690).
  - 2— Faculta al Gobernador para imponer toque de queda (Oct. 13/69, Dto. 1690).
  - 3— Faculta al Gobernador para limitar o prohibir el expendio de bebidas alcohólicas (Oct. 13/69, Dto. 1690).
- V
  - 1— Atribuye competencia a la Justicia Penal Militar para conocer delitos de secuestro, extorsión, asociación delictiva, robo a bancos o cajas de ahorros, robo superior a \$ 10.000 con violencia sobre las personas, delitos conexos con los anteriores, fabricación, adquisición o conservación de explosivos, comercio de armas y municiones, porte de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas. Ordena trasladar a esta jurisdicción los procesos en curso por secuestro y extorsión en el Valle. (Oct. 10/69, Dto. 1661).

**Tercer Período:** Octubre 9/69 a Noviembre 17/70. 27 Decretos.

- 
- 2— Autoriza a los jueces de instrucción para dirigir sumarios por delitos que se hayan atribuido a la justicia penal militar durante este estado de sitio (Oct. 10/69, Dto. 1661).
  - 3— Faculta al Comandante de la 3a. Brigada para conocer las infracciones de que trata el Dto. 1661/69 (Oct. 13/69, Dto. 1695).
- 

**SUB-PERIODO:** Abril 21/70 a Mayo 15/70. 15 Decretos. Estado de sitio total. Periodicidad promedio: 2 días.

- I    1— Faculta a Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde distrital para vigilar y restringir la circulación de personas y vehículos y decretar el toque de queda (Abr. 21/70, Dto. 591).
- 2— Faculta a Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde distrital para limitar la libertad de prensa, sometiendo a revisión previa, prohibiendo la difusión de noticias, informaciones o propagandas radiales o escritas, o tomando medidas adicionales respecto de ellas (Abr. 21/70, Dto. 592).
- 3— Faculta a Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde distrital para limitar o suspender el expendio de bebidas alcohólicas (Abr. 21/70, Dto. 594).
- 4— Faculta a Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde distrital para imponer racionamientos o requisiciones a fin de evitar la especulación (Abr. 21/70, Dto. 595).
- 5— Prohibe reuniones, manifestaciones, concentraciones y espectáculos públicos (Abr. 21/70, Dto. 596).
- 6— Autoriza retención de personas por simple orden escrita de Comandante de Guarnición (Abr. 25/70, Dto. 610).
- II   1— Atribuye facultad a Comandantes de Guarnición para firmar y suministrar al Alcalde los salvoconductos que exoneren de limitaciones a la circulación que se impongan (Abr. 22/70, Dto. 597).
- 2— Faculta al Presidente, Mingobierno y Mindefensa para designar interventores especiales en Empresas de servicio público, con funciones de vigilancia y control y facultad de destituir o despedir personal (Abr. 22/70, Dto. 598).
- 3— Crea prima de alimentación, durante estado de sitio, para personal de las Fuerzas Militares y la Policía (Abr. 25/70, Dto. 611).
- 4— Prohibe porte de armas y autoriza a Comandantes de Guarnición para otorgar autorizaciones especiales en este sentido (Abr. 30/70, Dto. 637).
- V   1— Atribuye competencia a Justicia Penal Militar para asumir el conocimiento de delitos contra la existencia y seguridad del Estado, contra el régimen constitucional y la segu-

**Tercer Período:** Octubre 9/69 a Noviembre 17/70. 27 Decretos.

- 
- ridad interior del Estado, la asociación delictiva, secuestro, extorsión, incendio y otros que envuelvan peligro común, robo a bancos o cajas de ahorro, y de las infracciones a los arts. 29, 30, 31 y 33 del Dto.-ley 1699/64 (Abr. 21/70, Dto. 593).
- 2— Ordena pasar a la Justicia Penal Militar los procesos en curso por secuestro y extorsión (Abr. 21/70, Dto. 593).
- 3— Faculta a jueces de instrucción criminal para instruir procesos por los delitos mencionados en el Dto. 593/70 que se cometan contra personal civil (Abr. 24/70, Dto. 605).
- 4— Atribuye competencia a Comandantes de Guarnición Militar o, en su defecto, a Comandantes de Unidades de Policía, para imponer, mediante Resolución, sanciones de arresto por contravenciones de orden público de que trata el Dto. 637/70 (Ver medida 2 del aparte VI de este sub-período) (Abr. 30/70, Dto. 637/70).
- 5— Atribuye competencia a Justicia Penal Militar para conocer delitos que se cometan contra miembros o pertenencias de las Fuerzas Militares o de la Policía y por el delito de invasión de propiedad ajena (Abr. 30/70, Dto. 637).
- 6— Amplía competencia de Justicia Penal Militar al conocimiento de los delitos de instigación para delinquir y apología del delito (Abr. 30/70, Dto. 636).
- VI
- 1— Aumenta penas a ciertos delitos del Código Penal: Incitación pública a delinquir (art. 209), prisión de 6 a 18 meses en vez de arresto de dos meses a un año; apología del delito (art. 210), prisión de 6 meses a un año en vez de arresto de uno a seis meses; incitación privada a delinquir (art. 211), prisión de 6 meses a 5 años en vez de arresto de un mes a tres años (Abr. 30/70, Dto. 636).
- 2— Establece como contravenciones y señala arresto por: coartar el ejercicio de un derecho o perturbar el normal desarrollo de las actividades sociales (60 días) (90 días si la conducta se ejerce contra las Fuerzas Militares o la Policía); escribir leyendas (15 días); portar armas ilegalmente (30 días) (Abr. 30/70, Dto. 637).
- VIII
- 1— Autoriza efectuar traslados presupuestales para sufragar los gastos que demande la ampliación de la competencia de la Justicia Penal Militar (Abr. 21/70, Dto. 593).
- 

**SUB-PERIODO:** Mayo 15/70 a Julio 19/70. Continúa el estado de sitio parcial sobre el Valle del Cauca. No se expide ningún decreto, pero permanecen vigentes las medidas del Sub-período A.

---

**SUB-PERIODO:** Julio 19/70 a Nov. 13/70. 8 Decretos. Estado de sitio total. Periodicidad promedio: 17 días.

---

**Tercer Período:** Octubre 9/69 a Noviembre 17/70. 27 Decretos.

- 
- I      1— Limita el derecho de circulación al imponer: toque de queda, prohibición de formación de grupos de más de tres personas, requisas de personas, vigilancia y requisa de vehículos (Julio 19/70, Dto. 1129).  
2— Prohibe el expendio y consumo de bebidas alcohólicas (Julio 19/70, Dto. 1129).  
3— Limita el derecho de reunión al prohibir reuniones políticas, manifestaciones públicas, concentraciones religiosas, estudiantiles o laborales, actos cívicos y espectáculos públicos (Jul. 19/70, Dto. 1131).  
4— Autoriza al DAS para elaborar listas de sospechosos para que, previa revisión por el Consejo de Ministros, someta estas personas a vigilancia policial y a la obligación de dar aviso previo de 24 horas para ausentarse de su domicilio (Jul. 19/70, Dto. 1132).  
5— Impone censura de prensa, incluso sobre debates de las corporaciones públicas que traten de orden público (Jul. 19/70, Dto. 1134).
  - II     1— Faculta a Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde distrital para aplicar discrecionalmente las disposiciones del Dto. 1129/70 (Ver medidas 1 y 2 del aparte anterior) (Jul. 19/70, Dto. 1129).  
2— Suprime salvoconductos de armas y faculta a Comandantes de Brigada para otorgar autorizaciones especiales en este sentido (Jul. 19/70, Dto. 1129).  
3— Autoriza al Presidente, Mingobierno y Mindefensa para nombrar interventores especiales en Empresas de servicio público, a fin de que ejerzan funciones de vigilancia y control (Jul. 19/70, Dto. 1130).
  - V     1— Atribuye competencia a Justicia Penal Militar para conocer delitos contra existencia y seguridad, régimen constitucional y seguridad interior del Estado, asociación delictiva, secuestro y extorsión, incendio y otros que envuelvan peligro común, robo a bancos o cajas de ahorro, delitos conexos con los anteriores y contravenciones al Dto.-ley 1118/70 (Jul. 19/70, Dto. 1133).  
2— Faculta a jueces de instrucción criminal creados por Dto.-ley 2267/69 para instruir procesos contra personal civil por delitos de que trata la medida anterior (Jul. 19/70, Dto. 1133).  
3— Autoriza exigir caución de buena conducta a retenidos por el DAS que sean posteriormente liberados (Jul. 19/70, Dto. 1132).
  - VI    1— Sanciona con arresto hasta por 60 días, imponible por autoridades de Policía, las infracciones al Dto. 1129/70 (Ver medidas 1 y 2 del aparte I de este sub-período) (Jul. 19/70, Dto. 1129).

**Tercer Período:** Octubre 9/69 a Noviembre 17/70. 27 Decretos.

- 
- 2— Sanciona con arresto incomutable hasta por 30 días al sometido a vigilancia policial que omita dar aviso por cambio de domicilio (Jul. 19/70, Dto. 1132).
- 3— Sanciona con arresto incomutable hasta por 60 días la violación de las obligaciones garantizadas con la caución de buena conducta (ver medida 3 del aparte anterior) (Jul. 19/70, Dto. 1132).
- VIII 1— Autoriza al Gobierno para crear cargos, realizar traslados y abrir créditos necesarios para el funcionamiento y financiación de la ampliación de la competencia de la Justicia Penal Militar (Jul. 19/70, Dto. 1133).
- 

**SUB-PERIODO:** Nov. 13 a 17 de 1970. 1 Decreto. Permanece el estadio de sitio parcial sobre el Valle de Cauca con las medidas dictadas en el Sub-período A.

#### FIN DEL TERCER PERÍODO

**Cuarto Período:** Febrero 26/71 a Dic. 29/73. 44 Decretos.

Periodicidad promedio total: 40 días. Periodicidad promedio por años: 1971, 14 días; 1972, 19 días; 1973, 90 días.

- 
- I 1— Limita derecho de circulación al establecer: toque de queda, control a la circulación de las personas mediante requisas e impedimento de la formación de grupos de más de 3 personas, vigilancia y requisa de vehículos (Feb. 26/71, Dto. 251).
- 2— Prohibe el expendio y consumo de bebidas alcohólicas (Feb. 26/71, Dto. 251).
- 3— Limita derecho de reunión al prohibir reuniones, manifestaciones o desfiles políticos, estudiantiles, laborales o de otro orden, actos cívicos y espectáculos públicos (Feb. 26/71, Dto. 252).
- 4— Autoriza al DAS para elaborar listas de sospechos y, previa revisión por el Gobierno, someter a tales personas a vigilancia policial y a la obligación de dar aviso previo de 24 horas a las autoridades para ausentarse de su domicilio (Feb. 26/71, Dto. 253).
- 5— Limita libertad de prensa al prohibir publicación o difusión por cualquier medio de noticias, comentarios o propaganda susceptibles de crear alarma, afectar la tranquilidad o dificultar el restablecimiento del orden, como entre otros: hechos alteradores del orden público, instigación o apología del delito, ubicación de la fuerza pública, especulación o escasez de productos, retención de personas por orden pú-

**Cuarto Período:** Febrero 26/71 a Dic. 29/73. 44 Decretos.

- blico, discursos, exposiciones o debates sobre estos temas, aún los ocurridos en corporaciones públicas. Establece censura previa sobre todo medio. (Feb. 27/71, Dto. 255).
- 6— Faculta a Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde distrital para imponer racionamientos, requisiciones y demás medidas para evitar acaparamiento, especulación o suspensión del suministro de abastecimientos (Feb. 27/71, Dto. 256).
- 7— Modifica limitaciones al derecho de reunión al facultar a Alcaldes para conceder permiso de realización de manifestaciones, reuniones o desfiles, previa solicitud presentada detalladamente con 5 días de anticipación (Ene. 28/72, Dto. 78).
- II
- 1— Faculta a Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde distrital para aplicar discrecionalmente las medidas 1 y 2 del aparte anterior (Feb. 26/71, Dto. 251).
- 2— Suprime los salvoconductos de armas y faculta a los Comandantes de Brigada para otorgar autorizaciones especiales en este sentido (Feb. 26/71, Dto. 251).
- 3— Faculta a Mingobierno, Mindefensa y Mincomunicaciones para que por Resolución conjunta levanten o restablezcan la censura previa de prensa o celebren contratos con determinados medios que se obliguen a cumplirla voluntariamente (Feb. 27/71, Dto. 255).
- 4— Faculta al Presidente, Mingobierno y Mindefensa para nombrar interventores especiales en empresas de servicio público, a fin de ejercer funciones de control y vigilancia y con facultades de destituir o despedir personal y nombrar remplazo provisional (Mar. 2/71, Dto. 262).
- 5— Faculta al Presidente y Mineducación para ordenar suspensión de tareas en centros docentes de educación superior y media cuando estudiantes o profesores promuevan actos tales como paros, asambleas, incitación o participación en manifestaciones (Abr. 16/71, Dto. 580).
- 6— Faculta a autoridades para suprimir auxilios oficiales y cancelar licencia de funcionamiento y de aprobación a universidades y colegios que incumplan el Dto. 580/71 (Abr. 16/71, Dto. 580).
- 7— Deroga los dtos. ordinarios 599 y 622-Bis de 1971 que, en desarrollo del dto. legislativo 580/71, habían suprimido las seccionales de la Universidad Nacional de Medellín y Palmira (Jun. 1/71, Dto. 973).
- 8— Faculta a Rectores de universidades oficiales para dictar las medidas que las normas vigentes atribuyan a las demás autoridades universitarias, excepto la aprobación de presupuesto o creación de unidades (Jun. 25/71, Dto. 1259).
- 9— Crea comisión asesora encargada de asistir al Rector de la Universidad Nacional en el ejercicio de las facultades a que se refiere la medida anterior (Oct. 5/71, Dto. 1970).

**Cuarto Período:** Febrero 26/71 a Diciembre 29/73. 44 Decretos.

10— Crea un Consejo Universitario de la U. Nacional en remplazo del Consejo Superior Universitario existente, para ejercer sus mismas funciones, compuesto del Ministro o Rector, 2 decanos por Bogotá y 2 por el resto del país, 2 profesores, 2 estudiantes, un ex-alumno designado por cooptación. Dispone que se realicen elecciones para todos los miembros (excepto Ministro, Rector y ex-alumno) dentro de los 8 días siguientes a la regularización de actividades, elecciones que serán válidas cualquiera que sea el porcentaje de votantes (Oct. 23/71, Dto. 2070).

11— Regula el servicio militar voluntario: crea bonificación mensual igual a un 70% del sueldo básico de un cabo segundo, y bonificación especial de retiro igual a un mes por año servicio o fracción superior a 6 meses. Faculta al Comando General de las FF. MM. para reglamentar estas disposiciones (Nov. 10/71, Dto. 2170).

12— Crea en U. de Antioquia un Consejo Universitario para remplazar y desempeñar funciones del Consejo Superior Universitario existente, con composición similar a la ordenada para la U. Nacional (Ver medida 10 de este aparte) (Ene. 18/72, Dto. 38).

13— Faculta al Gobernador del Valle para asumir funciones del Consejo Superior Universitario de la U. del Valle —excepto aprobación de presupuesto anual y creación de unidades— y para ordenar suspensión de tareas cuando estudiantes o profesores promuevan o realicen actos contra el orden público, tales como paros o asambleas (Mayo 17/72, Dto. 815).

14— Modifica la composición y forma de integración del Consejo Superior Universitario de la U. Nacional: Ministro o su representante, Rector con voz pero sin voto, 2 decanos elegidos por el Consejo Académico, 4 profesores designados por el Gobierno, y 2 estudiantes elegidos mínimo por el 50% del estudiantado (Mayo 23/72, Dto. 865).

15— Modifica la composición y forma de integración del Consejo Superior Universitario de la U. de Antioquia en condiciones similares a las de la U. Nacional — ver medida anterior— y dispone que las elecciones se realicen dentro del primer mes del próximo período académico (Mayo 26/72, Dto. 886).

16— Dispone que las elecciones en la U. de Antioquia se realicen dentro de los 60 días siguientes a la expedición de este decreto. Faculta al Rector para ejercer las facultades del Consejo Directivo (Jun. 7/72, Dto. 958).

17— Faculta al Consejo Superior Universitario de la U. Nacional para ordenar suspensión de tareas cuando se realicen actos contra el orden público, tales como paros y asambleas (Sep. 30/72, Dto. 1821).

18— Faculta al Presidente y Mineducación para ordenar suspensión de tareas en centros de educación media o elemen-

**Cuarto Período: Febrero 26/71 a Diciembre 29/73. 44 Decretos.**

- tal cuyos profesores promuevan o realicen actos contra el orden, tales como paros o asambleas (Sep. 7/73, Dto. 1805).
- 19— Delega en Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcaldes municipales la facultad de ordenar suspensión de tareas en centros de educación media o elemental, establecida por la medida anterior (Sep. 7/73, Dto. 1805).
- III
- 1— Suspende vacancia judicial de lunes á miércoles santos para jueces de instrucción criminal y dispone que se les compense en vacaciones anuales (Mar. 23/72, Dto. 421).
  - 2— Crea en el Tribunal Superior Militar una 4a. sala de Decisión, integrada por 3 magistrados y 1 fiscal, 4 asistentes judiciales y 1 conductor (Nov. 8/72, Dto. 2035).
- IV
- 1— Pospone hasta mayo 1/72 el período de sesiones de los Concejos Municipales que debía iniciarse el 10. de abril. No se dispone nada en cuanto a reposición de los 30 días que se recortan (Mar. 28/72, Dto. 475).
  - 2— Deroga el decreto anterior (Abr. 29/72, Dto. 672).
- V
- 1— Atribuye competencia a Justicia Penal Militar para asumir conocimiento de delitos contra la existencia y seguridad y régimen constitucional y seguridad interior del Estado, instigación y asociación para delinquir, apología del delito, secuestro y extorsión, incendio y otros que envuelvan peligro común, robo a los bancos o cajas de ahorro, robo superior a \$ 10.000, delitos conexos con los anteriores e infracciones al Dto.-ley 1118/70 (Feb. 27/71, Dto. 254).
  - 2— Faculta a jueces de instrucción criminal para instruir sumarios contra personal civil por delitos comunes atribuidos a la justicia penal militar según la medida anterior (Feb. 27/71, Dto. 254).
  - 3— Sustituye la competencia de la Justicia Penal Militar para robo superior a \$ 10.000 por robo contra establecimientos o empresas industriales o comerciales con ocasión de mitines (Mar. 3/71, Dto. 271).
  - 4— Atribuye competencia a los Comandantes de Brigada para fallar las contravenciones de competencia de la Justicia Penal Militar mediante Resolución susceptible solamente de recurso de reposición (Mar. 3/71, Dto. 271).
  - 5— Amplía competencia de Justicia Penal Militar a la destrucción de materias primas o instrumentos de producción (art. 276 Código Penal), la acción de impedir el ejercicio de industria, comercio, oficio o trabajo o de forzar a ejercerlo, o de provocar el cierre de un establecimiento mediante el retiro de los operarios por amenazas, violencias o maniobras fraudulentas (art. 308), y daño en cosa ajena (art. 426) cuando este último se produzca contra bienes pertenecientes o a cargo de empresas destinadas a la prestación de un servicio público (Ag. 4/71, Dto. 1518).

**Cuarto Período: Febrero 26/71 a Diciembre 29/73. 44 Decretos.**

- 6— Amplía competencia de la Justicia Penal Militar a delitos contra la seguridad de las FF. AA. y de la Administración, homicidio y lesiones personales contra miembros de las FF. AA., lanzamiento de objetos contra vehículos, fabricación, adquisición o conservación de objetos explosivos (art. 260 código penal) y arts. 2 y 3 del Dto.-ley 522/71 (Oct. 9/71, Dto. 1989).
- 7— Atribuye competencia a Comandantes de Brigada para sancionar el porte ilegal de armas y de municiones (Oct. 9/71, Dto. 1989).
- 8— Amplía competencia de los jueces de instrucción criminal para instruir sumarios por delitos comunes de competencia de la Justicia Penal Militar también contra personal militar o policial (Mar. 15/72, Dto. 357).
- 9— Amplía términos judiciales: traslado de capturado al juez competente (48 horas); indagatoria por delitos comunes adscritos a la Justicia Penal Militar (3 días); definición de la situación en los mismos casos (6 días); duplicación de estos términos si hay más de dos capturados en una misma fecha dentro de un mismo proceso (Jul. 19/72, Dto. 1267).
- 10— Aclara Dto. 1989/71 (medida 6 de este aparte) al señalar que la Justicia Penal Militar no asumirá el conocimiento de los delitos de homicidio y lesiones que se cometan contra miembros de las Fuerzas Armadas y civiles a su servicio por actos extraños a sus funciones (Jul. 31/72, Dto. 1315).
- 11— Faculta a Alcaldes, Inspectores, Corregidores y Comisarios de Policía para instruir procesos excepto por delitos de competencia de la Justicia Penal Militar. Faculta al Procurador para atribuir funciones de visitador para la vigilancia judicial al personal de policía judicial (Ag. 19/72, Dto. 1415).
- 12— Deroga el decreto anterior (Sep. 8/72, Dto. 1638).
- 13— Amplía competencia de la Justicia Penal Militar: a) en remplazo de "incendio y otros que envuelvan peligro común" la facultad para conocer de los arts. 254 a 263 del Código Penal; b) restablece su competencia para robos mayores de \$ 10.000 (Nov. 8/72, Dto. 2034).
- 14— Faculta a Comandantes de Brigada o demás funcionarios autorizados para convocar Consejos de Guerra, para imponer sanciones de arresto por porte ilegal de armas, mediante Resolución solo susceptible de recurso de reposición (Jul. 17/73, Dto. 1394).
- VI      1— Sanciona con arresto incommutable de 60 días, imponible por autoridades de Policía, la transgresión de las limitaciones al derecho de circulación y al porte de armas establecidas por el Dto. 251/71 (ver medidas 1 y 2 de los apartes I y II de este período) (Feb. 26/71, Dto. 251).

**Cuarto Período:** Febrero 26/71 a Diciembre 29/73. 44 Decretos.

- 2— Sanciona con arresto incommutable de 30 días, imponible por la Policía, a quienes omitan avisar ausentamiento de su domicilio, estando bajo vigilancia policial (ver medida 4 del aparte I de este período) (Feb. 26/71, Dto. 253).
- 3— Sanciona infracciones a censura de prensa con decomiso de la publicación y multa al director o propietario de \$ 1.000 a \$ 50.000, convertible en arresto (1 día por cada \$ 200), sanciones que pueden ser impuestas por los Alcaldes (Feb. 27/71, Dto. 255).
- 4— Sanciona con arresto incommutable de 30 a 180 días, imponible por Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde Distrital, mediante Resolución sólo susceptible de recurso de reposición, a quienes estimulen desobedecimiento a la ley, impartan consignas sobre cese o alteración de las actividades normales, inciten, fomenten u organicen reuniones públicas, manifestaciones o desfiles (Mar. 4/71, Dto. 290).
- 5— Sanciona con arresto incommutable de 30 días, imponible por la Policía, a quienes participen en reuniones o manifestaciones no autorizadas (Mar. 4/71, Dto. 290).
- 6— Modifica delitos del código penal (especialmente aumentando sanciones: homicidio, de 10 a 15 años. Otros: lanzamiento de objetos contra vehículos, secuestro, delitos contra la propiedad). Crea el delito de secuestro de aeronaves, con pena de presidio de 3 a 6 años (Oct. 9/71, Dto. 1988).
- 7— Sanciona la adquisición y el porte de armas y municiones sin permiso, con pena de arresto hasta de un año, o de uno a tres años si se trata de elementos de uso privativo de las FF. AA. (Oct. 9/71, Dto. 1989).
- 8— Modifica sanciones de la medida anterior: a) porte o adquisición de armas de fuego o municiones: arresto de 2 años y decomiso de los elementos; b) si son de uso privativo de las FF. MM. o de la Policía: 2 a 4 años (Jul. 17/73, Dto. 1394).
- 9— Ordena trasladar a Gorgona a los condenados en primera instancia por secuestro y extorsión, y suspende las rebajas de pena para estos delitos (Ene. 26/73, Dto. 133).
- VIII
- 1— Faculta al Gobierno para crear cargos, abrir créditos y realizar traslados necesarios para el funcionamiento y financiación de la ampliación de la competencia de la Justicia Penal Militar (Feb. 27/71, Dto. 254).
- 2— Autoriza traslados presupuestales para creación de la Sala 4a. del Tribunal Superior Militar (Nov. 8/72, Dto. 2035).
- X
- 1— Faculta al Gobierno para someter a Tribunal de arbitramento conflictos laborales que lleguen a etapa de pre-huelga (Mar. 3/71, Dto. 276).

- 2— Faculta al Gobierno para declarar la ilegalidad de las huelgas que se realicen a pesar de la convocatoria del Tribunal de Arbitramento y para aplicar las sanciones vigentes (Mar. 3/71, Dto. 276).
- 3— Faculta al Gobierno para cancelar matrícula estudiantil o contratos de trabajo o destituir funcionarios de centros de educación superior y media por paros y asambleas (Abr. 16/71, Dto. 580).
- 4— Faculta a autoridades nominadoras nacionales, departamentales o municipales para suspender hasta por 90 días, mediante Resolución de efecto inmediato, a profesores de primaria y secundaria promotores o realizadores de actos contra el orden público, tales como paros y asambleas (Abr. 15/72, Dto. 508).
- 5— Suspende normas sobre estabilidad y demás garantías del procedimiento disciplinario del personal docente de primaria y secundaria (Abr. 15/72, Dto. 508).
- 6— Deroga las dos medidas anteriores (Abr. 28/72, Dto. 669).
- 7— Faculta al gobernador del Valle para que en nombre del Consejo Superior Universitario de la U. del Valle destituya, cancele contratos o suspenda matrículas a profesores o estudiantes que participen en o promuevan actos contra el orden público, tales como paros o asambleas (Mayo 17/72, Dto. 815).
- 8— Establece como causal de mala conducta y sanciona con destitución imponible por el Procurador del Distrito las conductas definidas en este Decreto como vinculadas al paro judicial. Para imposición de estas sanciones reduce términos del Dto. 250/70 (carrera judicial) a una cuarta parte. Obliga a Jefes de Despachos Judiciales a certificar bajo juramento en la nómina la asistencia y conducta de sus empleados (Ag. 23/72, Dto. 1459).
- 9— Deroga la medida anterior (Sep. 8/72, Dto. 1638).
- 10— Faculta al Consejo Superior Universitario de U. Nacional para ordenar cancelación de contratos, insubstancia de nombramientos, cancelación de matrículas o determinar y aplicar otras sanciones por actos de estudiantes y profesores contra el orden público, tales como paros y asambleas. Prohibe a universidades oficiales readmitir estudiantes cuya matrícula fuere cancelada por este Decreto (Sep. 30/72, Dto. 1821).
- 11— Suspende normas sobre estabilidad y garantías del escalafón docente de primaria y secundaria (Sep. 7/73, Dto. 1805).
- 12— Faculta al Gobierno para ordenar cancelar contratos o demás relaciones laborales entre colegios y sus profesores que promuevan o realicen actos contra el orden público (Sep. 7/73, Dto. 1805).

**Cuarto Período:** Febrero 26/71 a Diciembre 29/73. 44 Decretos.

---

13— Faculta al Gobierno para suspender la personería jurídica de asociaciones y organismos sindicales comprometidos en actos contra el orden público relacionados con maestros de primaria y secundaria (Sep. 7/73, Dto. 1805).

FIN DEL CUARTO PERÍODO

**Quinto Período:** Junio 12/75 a Junio 22/76 y Oct. 7/76 a Ag. 7/78. 50 Decretos.

---

**SUB-PERÍODO:** Junio 12/75 a Junio 26/75. 2 Decretos. Estado de sitio parcial sobre Antioquia, Atlántico y Valle. Periodicidad promedio: 7 días.

- 
- I      1— Faculta a Alcaldes para imponer toque de queda, ley seca y prohibir manifestaciones, desfiles y reuniones públicas (Jun. 13/75, Dto. 1142).
  - V      1— Atribuye competencia a Justicia Penal Militar para asumir conocimiento de delitos de instigación y asociación para delinquir, apología del delito, secuestro y extorsión, robo a bancos, cajas de ahorro, empresas industriales y comerciales del Estado y oficinas públicas, motín y asonada, porte o tenencia de armas de uso privativo de las FF. MM., tenencia de estupefacientes, según el Dto. 1188/74, y suspensión o entorpecimiento de servicios públicos (Jun. 13/75, Dto. 1142).
- 

**SUB-PERÍODO:** Jun. 26/75 a Jun. 22/76. 19 Decretos. Estado de sitio total. Periodicidad promedio: 22 días.

- 
- I      1— Faculta a Alcaldes para imponer toque de queda, ley seca y prohibir manifestaciones, desfiles y reuniones públicas (Jun. 26/75, Dto. 1250).  
2— Prohibe transmisión por radio y TV de informaciones o comentarios no oficiales sobre secuestro, y sanciona según prescripciones del art. 17 de la Ley 74/66 (Abr. 6/76, Dto. 653).
  - II     1— Faculta a Intendentes y Comisarios para imponer sanciones del Dto. 528/76 sobre suspensión de la carrera administrativa (ver medidas 3 y 4 del aparte X de este sub-período) (Mar. 23/76, Dto. 543).  
2— Faculta al Presidente del Consejo Superior o equivalente, en educación superior, y al Secretario de Educación Municipal, en educación media, para imponer sanciones del Dto. 591/76 (ver medida 5 del aparte X de este sub-período) (Mar. 26/76, Dto. 591).

**Quinto Período:** Junio 12/75 a Junio 22/76 y Oct. 7/76 a Ag. 7/78.  
50 Decretos.

- 3— Faculta a Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde distrital para ejercer, además del Mincomunicaciones, la facultad conferida a éste por art. 17 Ley 74/66 para sancionar a titulares de licencia de radiodifusión sonora (Abr. 2/76, Dto. 627).
- III
- 1— Crea, durante el estado de sitio, 3 salas adicionales en el Tribunal Superior Militar y 9 magistraturas, 6 fiscalías, 18 asistencias judiciales y un cargo de auxiliar de oficina (Jul. 17/75, Dto. 1413).
  - 2— Señala como calidades para ser Magistrado de Tribunal Superior Militar las exigidas por la Constitución para Magistrados del Tribunal Superior de Distrito Judicial o las señaladas en el Código de Justicia Penal Militar (Oct. 28/75, Dto. 2302).
- V
- 1— Atribuye competencia a Justicia Penal Militar para asumir conocimiento de delitos de rebelión, sedición, asonada, asociación e instigación para delinquir, apología del delito, incendio, inundación y otros que envuelvan peligro común, delitos contra la salubridad pública, secuestro; homicidio y lesiones contra miembros de las FF. MM., de la Policía o funcionarios públicos, robo contra bancos, cajas de ahorro, empresas industriales y comerciales del Estado u oficinas públicas, extorsión, fabricación, suministro y porte de armas sean o no de uso privativo de las FF. AA., las conductas contempladas en el estatuto de estupefacientes y los delitos conexos con los anteriores (Jun. 26/75, Dto. 1250).
  - 2— Amplía términos procesales: traslado de capturado (48 horas); indagatoria (3 días); definición de situación (6 días). Duplicación de términos de indagatoria y de definición si hay más de dos capturados en una misma fecha y dentro de un mismo proceso (Jul. 17/75, Dto. 1412).
  - 3— Faculta a jueces de instrucción criminal para instruir procesos por delitos de competencia extraordinaria de la Justicia Penal Militar (Jul. 17/75, Dto. 1412).
  - 4— Señala procedimiento colectivo especial para juzgamiento de infracciones al Dto. 1533/75 (ver medida 2 del aparte VI de este sub-período): 72 horas para pruebas; audiencia pública a grupos de 10 capturados; defensor único por diez capturados; 10 minutos de palabra a cada inculpado; 1 hora de palabra al Ministerio Público y al defensor; 5 horas para dictar sentencia; procedencia exclusiva de recurso de apelación. Atribuye competencia a Alcaldes menores (Bogotá), Inspectores de Policía (capitales de departamento) y Alcaldes (Ag. 5/75, Dto. 1533).
  - 5— Atribuye competencia a Justicia Penal Militar (jueces de primera instancia castrense mediante el procedimiento especial del art. 590 del código de justicia penal militar)

**Quinto Período:** Junio 12/75 a Junio 22/76 y Oct. 7/76 a Ag. 7/78.  
50 Decretos.

para conocer de: piratería terrestre o conexos con ella y asociación para delinquir, cuyo concepto se amplía (Nov. 10/75, Dto. 2407).

6— Autoriza practicar allanamientos a cualquier hora del día o de la noche (Mar. 5/76, Dto. 429).

7— Deroga el Dto. 1533/75 (ver medida 4 de este aparte) y simplifica procedimiento sancionatorio de las conductas allí previstas; faculta a Alcaldes menores de Bogotá y Alcaldes del resto del país para imponer, mediante Resolución solo susceptible de reposición, arresto incommutable por 180 días (ó 360 para organizadores) (Mar. 23/76, Dto. 541).

8— Faculta delegar en Inspectores de Policía en capitales o ciudades de más de 100.000 habitantes las facultades de alcaldes para imponer arrestos por 180 y 360 días conferida por la medida anterior (Abr. 1/76, Dto. 617).

9— Amplía términos procesales en sumarios por secuestro, asociación delictiva, tráfico de estupefacientes y conexos; indagatoria (6 días); definición de situación (20 días); duplicación de términos si hay 2 o más capturados en una misma fecha y dentro de un mismo proceso. Autoriza imponer caución hasta de \$ 10.000 para obligar al liberado a efectuar presentaciones periódicas ante el juez o ante funcionario judicial o de policía (Abr. 23/76, Dto. 756).

10— Señala, para imposición de sanciones del Dto. 541/76 (ver medida 4 del aparte VI), procedimiento del art. 223 del Código Nacional de Policía (Abr. 29/76, Dto. 814).

**VI** 1— Ordena trasladar a Gorgona condenados en primera instancia por secuestro, extorsión y conexos (Jul. 17/75, Dto. 1412).

2— Establece como contravenciones y señala arresto para: reunión tumultuaria que perturbe pacífico desarrollo de actividades sociales (60 días); reunión no autorizada (15 días); obstaculización del tránsito (30 días); colocación de letreros (30 días); desobedecimiento a orden de autoridad (30 días). Duplicación de la sanción para los promotores (Ag. 5/75, Dto. 1533).

3— Amplía concepto de asociación para delinquir: instruir en uso de armas o sistemas de terrorismo o sabotaje; intervenir en hechos preparatorios o ejecutorios de piratería terrestre, asociación para delinquir o instigación para delinquir (Nov. 10/75, Dto. 2407).

4— Aumenta a 180 días las sanciones por conductas del Dto. 1533/75 (ver medida 2 de este aparte) y al doble para organizadores (Mar. 26/76, Dto. 541).

**VIII** 1— Faculta creación de cargos, apertura de créditos y realización de traslados para financiar ampliación de competencia de la Justicia Penal Militar (Jun. 26/75, Dto. 1250).

**Quinto Período:** Junio 12/75 a Junio 22/76 y Oct. 7/76 a Ag. 7/78.  
50 Decretos.

- 
- 2— Autoriza traslados presupuestales por creación de 3 salas del Tribunal Superior Militar (Jul. 17/75, Dto. 1413).
- 3— Autoriza prescindir transitoriamente de paz y salvo, papel sellado y timbre para actos que los requieran y suspende términos de los contribuyentes hasta pasados 5 días de la terminación del cese de actividades en Minhacienda (Feb. 26/76, Dto. 370).
- X 1— Establece como causal de destitución de funcionarios públicos el incumplimiento de las formalidades extraordinarias adoptadas para prescindir del paz y salvo durante el cese de actividades del Minhacienda (Feb. 26/76, Dto. 370).
- 2— Suspende garantías de las carreras administrativa, docente, carcelaria y diplomática y consular (Mar. 18/76, Dto. 528).
- 3— Sanciona a quienes participen en huelgas o reuniones tumultuarias o entraben la prestación de servicios públicos: empleado público o trabajador oficial escalafonado, suspensión de 6 a 12 meses; personal no escalafonado o contratistas, causal de terminación de la vinculación; estudiantes de establecimiento de educación superior y media, cancelación de matrícula, inadmisibilidad en otro establecimiento oficial y anotación en la hoja de vida (Mar. 18/76, Dto. 528).
- 4— Extiende a Intendencias y Comisarías las normas sobre suspensión de la carrera administrativa y faculta a Intendentes y Comisarios para aplicar sanciones (Mar. 23/76, Dto. 543).
- 5— Sanciona con suspensión de 6 a 12 meses al personal no escalafonado de educación media o superior que participe en actos mencionados en el Dto. 528/76 (ver medida 3 de este aparte) (Mar. 26/76, Dto. 591).
- 

**SUB-PERIODO:** Oct. 7/76 à Ag. 7/78. Estado de sitio total. 29 Decretos. Periodicidad promedio total hasta Ag. 7/78: 26 días. Periodicidad promedio por años: 1976, 7 días; 1977, 23 días; 1978, 1 solo decreto.

- 
- I 1— Autoriza a Alcaldes para imponer toque de queda, ley seca y prohibición de manifestaciones, desfiles y reuniones públicas (Oct. 7/76, Dto. 2132).
- 2— Faculta a Alcaldes Municipales e Inspectores de Policía para exigir caución de buena conducta, hipotecaria, prendaria o personal hasta por \$ 1.000 a presuntos sospechosos: que por sus hábitos hagan temer que van a cometer infracción; que asuman conductas que permitan suponerlo, si tienen antecedentes; que deambulen de ordinario por vías públicas en actitud sospechosa; forasteros sospechosos de

**Quinto Período:** Junio 12/75 a Junio 22/76 y Oct. 7/76 a Ag. 7/78.  
50 Decretos.

cometer infracciones; perturbadores del vecindario; portadores de arma blanca o utensilios de trabajo en circunstancias que hagan presumir ánimo de usarlas ilegalmente; sujetos de indicios no suficientes para dictar auto de detención; invasores de predios económicamente explotados (Dic. 8/76, Dto. 2578).

3— Limita libertad de prensa al prohibir transmisión por radio y TV de informaciones y comentarios no oficiales sobre ceses de actividades, paros y huelgas ilegales (Sep. 2/77, Dto. 2066).

4— Deroga la medida anterior (Sep. 19/77, Dto. 2213).

II 1— Faculta al Rector de U. de Nariño para dictar medidas que las normas vigentes atribuyan a demás autoridades de la U., sometido a refrendación del Gobernador departamental (Mayo 3/77, Dto. 968).

2— Confiere iguales facultades al Rector de la U. Nacional, sometido a refrendación del Mineducación (Mayo 23/77, Dto. 1162).

3— Confiere iguales facultades al Rector de U. de Caldas, sometido a refrendación del Gobernador (Jun. 24/77, Dto. 1412).

4— Confiere iguales facultades al Rector de la U. Tecnológica de Pereira, pero no menciona refrendación (Jul. 19/77, Dto. 1678).

5— Faculta al Director de la Policía Nacional para invertir en gastos de funcionamiento hasta el 40% de los ingresos a que alude el párrafo del art. 22 del Dto. 2347/71, por el cual se incrementaron los ingresos del presupuesto anual de inversiones (Oct. 27/77, Dto. 2473).

6— Faculta al Rector de U. del Tolima para dictar las medidas que las normas vigentes atribuyan a las demás autoridades de la U., sometido a refrendación del gobernador (Dic. 2/77, Dto. 2732).

V 1— Atribuye competencia a Justicia Penal militar para asumir conocimiento de delitos de homicidio y lesiones personales que se cometan contra miembros de las FF. AA. y civiles a su servicio, y funcionarios públicos por causa del ejercicio de sus funciones (Oct. 18/76, Dto. 2193).

2— Faculta a Comandantes de Brigada y demás funcionarios autorizados para convocar Consejos de Guerra para imponer sanciones por porte de armas, mediante Resolución solo susceptible de reposición (Oct. 18/76, Dto. 2194).

3— Faculta a Comandantes de Estación de Policía con grado no inferior a Capitán, o en su defecto a Inspectores de Policía o Alcaldes, para imponer sanciones por conductas del Dto. 2195/76 (ver medida 3 del aparte VI de este subperíodo) (Oct. 18/76, Dto. 2195).

**Quinto Período:** Junio 12/75 a Junio 22/76 y Oct. 7/76 a Ag. 7/78.  
50 Decretos.

- 
- 4— Atribuye competencia a Justicia Penal Militar para asumir conocimiento de delitos contra existencia y seguridad y régimen constitucional y seguridad interior del Estado; asociación e instigación para delinquir y apología del delito; contra la salud e integridad colectivas; secuestro, extorsión y chantaje; conexos con los anteriores; y homicidio contra agentes del DAS (Oct. 24/76, Dto. 2260).
  - 5— Ordena pasar a Justicia Penal Militar procesos en curso por secuestro e incendio de vehículo automotor, cometido desde la declaratoria del estado de sitio y de homicidio contra agentes del DAS cometido en cualquier tiempo (Oct. 24/76, Dto. 2260).
  - 6— Faculta a Jueces de primera instancia castrense para comisionar también a jueces de instrucción criminal en la instrucción de sumarios por delitos adscritos al conocimiento de la Justicia Penal Militar (Oct. 24/76, Dto. 2260).
  - 7— Señala procedimiento para imposición de la caución de buena conducta: audiencia de descargos y resolución solo susceptible de reposición (Ver medida 2 del aparte I de este sub-período) (Dic. 8/76, Dto. 2578).
  - 8— Ratifica competencia de los Comandantes de Estación de Policía con grado no inferior a Capitán para conocer las infracciones al Dto. 2195/76 (ver medida 3 del aparte VI de este sub-período) y señala procedimiento: descargos, 24 horas; edicto emplazatorio si no compareciere, 2 días; pruebas, 4 días; nombramiento de defensor de oficio si no compareciere después del edicto; resolución; recurso de reposición, 24 horas; decisión del recurso en el día siguiente; duplicación de términos por 5 o más contraventores (Feb. 18/77, Dto. 329).
  - 9— Ratifica competencia de Comandantes de Brigada y demás funcionarios autorizados para convocar consejos de guerra para sancionar el porte ilegal de armas (Dto. 2194/76, medida 1 del aparte VI de este sub-período) y señala procedimiento similar al establecido por la medida anterior (Feb. 18/77, Dto. 330).
- VI
- 1— Sanciona a quienes fabriquen, suministren o porten armas de fuego o municiones sin autorización (arresto hasta por un año) o de uso privativo de las FF. MM. (arresto de uno a 3 años) (Oct. 18/76, Dto. 2194).
  - 2— Faculta a Comandantes de unidades operativas para suspender o restringir permisos de porte de armas en su territorio (Oct. 18/76, Dto. 2194).
  - 3— Sanciona con arresto incombustible de 180 días (y el doble para organizadores) a quienes: reunidos perturben el pacífico desarrollo de actividades sociales; realicen reuniones públicas no autorizadas; obstaculicen tránsito; coloquen

**Quinto Período:** Junio 12/75 a Junio 22/76 y Oct. 7/76 a Ag. 7/78.  
50 Decretos.

letreros; inciten al desobedecimiento a la autoridad; desobedezcan orden de autoridad; tengan sin causa justificada objetos utilizables para cometer infracciones contra la vida e integridad de las personas; exijan pagos para permitir el tránsito de personas; utilicen elementos para ocultar su identidad en la comisión de infracciones (Oct. 18/76, Dto. 2195).

4— Convierte en arresto hasta por 30 días la no prestación de la caución de buena conducta (ver medida 2 del aparte I de este sub-período) (Dic. 8/76, Dto. 2578).

5— Faculta a Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde distrital para imponer arresto de 30 a 180 días, mediante procedimiento del Dto. 329/77 (ver medida 8 del aparte anterior), a quienes organicen, promuevan o estimulen cese de las actividades normales laborales o de cualquier otro orden (Ag. 26/77, Dto. 2004).

6— Exime de responsabilidad penal a miembros de la fuerza pública que cometan delitos con ocasión de operaciones para reprimir secuestro, extorsión y producción y tráfico de droga (Ene. 20/78, Dto. 70).

VIII 1— Ordena contracrédito por \$ 30 millones para atender por otros medios la prestación de servicios del ICSS, en paro (Oct. 18/76, Dto. 2189).

2— Autoriza crear cargos, trasladados y abrir créditos para financiar la ampliación de competencia de la Justicia Penal Militar (Oct. 24/76, Dto. 2260).

3— Adiciona presupuesto del Minobras por \$ 320.840.203,04 para la construcción y reparación de carreteras (Nov. 19/76, Dto. 2441).

4— Adiciona presupuesto del Mineducación por \$ 450 millones (Nov. 19/76, Dto. 2442).

5— Hace contracréditos y abre créditos adicionales por \$ 824.386.246,90 para repartir entre Minacienda, Mindefensa, DAS, Policía, Mintrabajo, Minsalud y Mindesarrollo (Dic. 15/76, Dto. 2640).

6— Contracredita el presupuesto y abre créditos adicionales por \$ 54.401.732 para pago de sueldos y primas de navidad del Mineducación (Dic. 15/76, Dto. 2643).

7— Efectúa contracréditos y créditos adicionales por \$ 58.244.675 para el Mindefensa (Sep. 9/77, Dto. 2128).

8— Adiciona Presupuesto y abre crédito adicional por \$ 12.500.000 para Mindefensa (Nov. 25/77, Dto. 2664).

9— Ordena trasladados presupuestales en Mindefensa por \$ 7.568.033 (Dic. 15/77, Dto. 2832).

X 1— Suspende garantías y demás efectos de la carrera administrativa, penitenciaria, carcelaria y diplomática y consular (Oct. 7/76, Dto. 2132).

**Quinto Período:** Junio 12/75 a Junio 22/76 y Oct. 7/76 a Ag. 7/78.  
50 Decretos.

- 
- 2— Sanciona a quienes participen en huelgas, reuniones tumultuarias o que entablen la prestación de servicios públicos: empleados públicos o trabajadores oficiales escalañados, suspensión de 6 a 12 meses; empleados públicos no escalañados y contratistas, cancelación de la vinculación (Oct. 7/76, Dto. 2132).
  - 3— Sanciona con suspensión hasta por un año de la licencia o matrícula profesional a quien: promueva, dirija u organicue huelgas, tumultos o entrabamiento de servicios públicos; incurra en delitos de los arts. 184, 209, 298 y 308 del código penal (Oct. 7/76, Dto. 2132).
  - 4— Expide estatuto docente del magisterio de primaria y secundaria oficial (Ene. 20/77, Dto. 128).
  - 5— Establece como justa causa para dar por terminado el contrato de trabajo: participar en ceses de actividades; haber sido sancionado con arresto por organizarlos, promoverlos o estimularlos (Ag. 26/77, Dto. 2004).
  - 6— Deroga el estatuto docente expedido por Dto. 128/77 (ver medida 4 de este aparte) (Nov. 17/77, Dto. 2608).

#### FIN DEL GOBIERNO DE LOPEZ MICHELS

**Período Complementario:** Gobierno de JULIO CESAR TURBAY AYALA. Agosto 7/78 a Diciembre 31/78. 2 Decretos.

- 
- I    1— Faculta a Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcaldes municipales para imponer toque de queda, ley seca y prohibición o regulación de manifestaciones, desfiles o reuniones públicas (Sep. 6/78, Dto. 1923).  
2— Establece censura sobre radio y TV para informaciones, declaraciones, comunicados o comentarios sobre orden público, "el" cese de actividades, paros o huelgas ilegales y noticias que inciten al delito o hagan su apología (Sep. 6/78, Dto. 1923).
  - II    1— Obliga a Alcaldes Municipales a informar a sus superiores sobre uso de las facultades de estado de sitio de que trata la medida 1 del aparte anterior (Sep. 6/78, Dto. 1923).  
2— Ordena sancionar infracciones a censura de radio y TV por Resolución del Mincomunicaciones, susceptible sólo de reposición, conforme a Ley 74/66 y Dto. 2085/75 (Sep. 6/78, Dto. 1923).
  - II    3— Faculta a Mincomunicaciones para recuperar temporalmente, en favor del Estado, el dominio de frecuencias o canales de radiodifusión en la medida necesaria para conjurar perturbación del orden público (Sep. 6/78, Dto. 1923).  
4— Faculta a FF. MM. y de Policía para efectuar operaciones de control y patrullaje tendientes a la vigilancia del trá-

fico de aeronaves, embarcaciones y vehículos terrestres y para tener bajo su sujeción a contraventores a las normas reguladoras de dicho tráfico que se opongan a su control o pretendan huir en contra de sus órdenes (Oct. 4/78, Dto. 2144).

- V      1— Atribuye competencia a Justicia Penal Militar para conocer las nuevas variedades de secuestro contempladas por este Dto., la nueva figura de asociación para delinquir también creada por el Dto., la perturbación del orden público, alteración del pacífico desarrollo de actividades sociales o provocación de incendios, la provocación de daños por utilización indebida de explosivos, y los delitos contra la vida e integridad de miembros de las FF. AA., civiles a su servicio o DAS, encuéntrense o no en actos de servicio (Sep. 6/78, Dto. 1923) .
- 2— Atribuye a Comandantes de Brigada, Fuerza Naval o Base Aérea el conocimiento de contravenciones: a) ocupación de lugares con el fin de presionar decisiones de autoridades legítimas, de distribuir propaganda subversiva, de fijar dibujos ultrajantes o subversivos o de exhortar a la rebelión; b) incitar a quebrantar la ley o a desobedecer autoridades, o desatender orden legítima de autoridad (su conocimiento se atribuía antes a Comandantes de Estación de Policía, según el Dto. 329/77). Y señala procedimiento idéntico al ordenado por el Dto. 329/77 (Sep. 6/78, Dto. 1923).
- 3— Atribuye a Comandantes de Estación de Policía, con grado no inferior a Capitán, o en su defecto a Inspectores de Policía y Alcaldes, el conocimiento de contravenciones: a) destruir, alterar u ocultar placas de automóviles; b) omitir prestar servicios públicos, auxilio a autoridad o a persona amenazada en su vida o bienes; c) imprimir, almacenar, portar, distribuir o transportar propaganda subversiva (Sep. 6/78, Dto. 1923).
- 4— Faculta a Gobernadores, Intendentes y Comisarios para imponer sanciones de multa y decomiso por tráfico ilegal de aeronaves, embarcaciones y vehículos terrestres o uso indebido de pistas de aterrizaje, y señala procedimiento (Oct. 4/78, Dto. 2144) .
- VI     1— Modifica delitos y contravenciones, crea nuevas conductas delictivas y contravencionales y aumenta penas para infracciones existentes (Sep. 6/78, Dto. 1923) .
- 2— Establece contravenciones en relación con uso de pistas o terrenos de aterrizaje, tráfico de aeronaves, embarcaciones y vehículos terrestres. Dispone sanciones de decomiso, multa de \$ 100.000 a \$ 5.000.000 cancelación de licencia de conducción y de operación de la empresa o aeropuerto (Oct. 4/78, Dto. 2144) .

FIN DEL AÑO 1978



## BIBLIOGRAFIA

### Obras y artículos

- AGUDELO, Carlos. "El Estado y los partidos políticos en Colombia 1930-1973", Revista *Ideología y sociedad*, Bogotá, Centro de Investigaciones sobre la Sociedad Colombiana —CISCOL—, enero-marzo 1973, No. 9; pp. 68-109.
- ARCINIEGAS, Germán. "La Violence en Colombie", Revista *Notes et études documentaires*, París, La documentation française, No. 3247 (colección *Problèmes d'Amérique Latine* No. 1), Dic. 21/65; pp. 25-29.
- CAICEDO, Edgar. *Historia de las luchas sindicales en Colombia*, Bogotá, CEIS, 1971; 232 pp.
- CAMPOS, J. y McCAMANT, J. F. "Colombia política 1971", *Boletín mensual de estadística*, Bogotá, DANE, No. 242, sept. de 1971; pp. 71-128.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia proferida el 30 de octubre de 1978 sobre la revisión de constitucionalidad del dto. leg. 1923/78, y salvamentos de voto correspondientes.
- COSTA PINTO, Luis Aguiar. *Voto y cambio social*, Bogotá, Tercer Mundo, 1971; 99 pp.
- CURRIE, Lauchlin. *Operación Colombia*, 2a. ed., Barranquilla, Cámara de Comercio de Barranquilla, 1965; 86 pp.
- CHARRY SAMPER, Héctor. *La reforma del artículo 121 de la Constitución*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1962, Tomo I; XLIX + 527 pp.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. *Las cuatro estrategias, plan de desarrollo económico y social*, Bogotá, 1972.
- GAONA CRUZ, Manuel. *Le présidentialisme colombien*, Tesis de doctorado de universidad, U. de París I, 1970 (mimeógrafo); 514 pp.
- GARCIA MARQUEZ, Gabriel. *Los funerales de la Mamá Grande*, Bogotá, Editorial La Oveja Negra, 1978; 155 pp.
- GILHODES, Pierre. "La modernisation de l'agriculture colombienne", Revista *Notes et études documentaires*, París, La documentation française, No. 4139-4140-4141 (colección PAL No. XXXIV), Dic. 9/74; pp. 58-76.
- GILHODES, Pierre. "L'abstention électorale en Colombie", Revista *Notes et études documentaires*, París, La documentation française, Nos. 2582-2583 (colección PAL No. XII), abr. 21/69; pp. 57-67.
- GUZMAN CAMPOS, Germán y otros. *La Violencia en Colombia. Estudio de un proceso social*, Bogotá, Tercer Mundo, 1962-1964, 2 vol.; 430 + 436 pp.

- KALMANOVITZ, Salomón. "Auge y receso del capitalismo colombiano", Revista *Ideología y sociedad*, Bogotá, Centro de investigaciones sobre la sociedad colombiana, CISCOL, enero-marzo de 1976, No. 16; pp. 7-69.
- KIRCCHOFF, Claude. "La situation économique en Colombie", Revista *Notes et études documentaires*, París, La documentation française, No. 3628-3629 (colección *Problemes d'Amérique Latine* No. XIV), oct. 1969.
- LE BOT, Ivon. "Le mouvement étudiant sous le Front National", Revista *Notes et études documentaires*, París, La documentation française, No. 4139-4140-4141 (colección PAL No. XXXIV), dic. 9/74; pp. 39-52.
- Libro negro de la represión*, Bogotá, publicado por el "Comité de solidaridad con los presos políticos colombianos", 1974; 232 pp.
- LOPEZ MICHELSSEN, Alfonso. *Colombia en la hora cero, Proceso y enjuiciamiento del Frente Nacional*, Bogotá, 1963, Tercer Mundo, 2 tomos; 386 + 317 pp. ..
- LOWY, Michel y SADER, Eder. "La militarisation de l'Etat en Amérique Latine", Revista *Tiers Monde*, París, Tomo XVII, No. 68, oct-dic. de 1976; pp. 857-890.
- MARX, Carlos, *Le 18 brumaire de Louis Bonaparte*, París, Eds. Sociales, 1969; 156 pp.
- MURI, Willy, *L'armée colombienne, étude d'une institution militaire dans ses rapports avec la société en transition, 1930-1974*, París, 1975, Tesis de III ciclo, Universidad de París V (mimeógrafo); 576 pp.
- PECAUT, Daniel. "La Présidence Lleras Restrepo en Colombie. La politique de 'Transformation Nationale'", Revista *Notes et études documentaires*, París, La documentation française, Nos. 3628-3629 (colección PAL No. XIV), oct. 17/69; pp. 5-18.
- PECAUT, Daniel. "La Colombie apres les élections de 1970. Du 'Front de Transformation Nationale' au 'Front Social'", Revista *Notes et études documentaires*, París, La documentation française, Nos. 3799-3800 (colección PAL No. XX), julio 5/71; pp. 7-36.
- PECAUT, Daniel. "Colombie 1971 - 1974. Du 'Front Social' à la nouvelle stratégie de développement économique", Revue *Notes et études documentaires*, París, La documentation française, Nos. 4139-4140-4141 (colección PAL No. XXXIV), dic. 9/74; pp. 7-38.
- PEREZ ESCOBAR, Jacobo. *Derecho constitucional colombiano*, Bogotá, Ed. Horizontes, 1974; 627 pp.
- POULANTZAS, Nicos. *Fascismo y dictadura*, México, Siglo XXI, 9a. ed., 1976; 428 pp.
- RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *25 años de evolución político-constitucional, 1950-1975*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1976; 237 pp.
- SARRIA, Eustorgio. *Guardia de la Constitución*, Bogotá, Publicaciones C.E.I. D.A., s.f.; 453 pp.
- VIDAL PERDOMO, Jaime. *Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1970; 299 pp.

## **Periódicos**

*Diario Oficial*, Bogotá, Imprenta Nacional.

*Estudio Económico para América Latina*, New York, Naciones Unidas, CEPAL, publicación anual.

*El Tiempo*, Bogotá, diario.

*Keesing's Contemporary Archives*, Londres, Keesing's Publications, semanario.

*Nueva Frontera*, Bogotá, semanario.

*Revista del Banco de la República*, Bogotá, Banco de la República, publicación mensual.

*Revista Controversia*, Bogotá, Centro de Investigación y educación popular —CINEP—.

*Voz Proletaria*, Organo central del Partido Comunista Colombiano, semanario.

# LIBRERIA Y EDITORIAL AMERICA LATINA

Av. Caracas 55-16 - Apartado Aéreo 536 13  
Bogotá 2, Colombia

## OTROS TITULOS DE NUESTRO FONDO EDITORIAL

- **Liberación en América Latina.** — Simposio teológico.
- **Planas: un año después.** — Gustavo Pérez.
- **Cambio.** — Paulo Freire.
- **Concientizar y organizar a las masas.** — Varios autores.
- **Examen de la opresión y la liberación de la mujer.** — Margaret Randall.
- **Estrategia de desarrollo para América Latina.** — Hermann Mohr.
- **Derechos humanos. Memorial de agravios.** — Documentos.
- **Iglesia, educación y lucha de clases en Colombia.** — Virgilio y Beatriz Crespo.
- **Historia del cine colombiano.** — Hernando Martínez.
- **Los indígenas arhuacos y "la vida de la civilización".** — mama Vicencio Torres.
- **Contra la escuela.** — Tomás Vasconi.
- **Mi vida (Historia de vida de la maestra rural colombiana).** — Myriam Ferro.
- **Para una sociedad nueva.** — Benito Lay.
- **Jornadas internacionales por una sociedad superando las dominaciones.** — Documentos sobre derechos humanos de 31 países.
- **Evangelio latinoamericano de la liberación.** — Everardo Ramírez.
- **Salmos de la liberación.** — Everardo Ramírez.
- **Chocó: explotación de minas y mineros.** — Olga Inés Moncada Roa.
- **Algunos criterios para la discusión de la literatura universal.** — Alvaro Agudelo C.
- **La ciencia política.** — Marcel Prelot.

La impresión de esta obra se  
terminó el día 29 de marzo de  
1979, en los Talleres Gráficos  
de EDITORA GUADALUPE LTDA.

Apartado Aéreo: 29765  
Bogotá 1, Colombia

