

Los estados de excepción en Colombia: un estudio de caso*

States of emergency in Colombia: a case study

Sebastián Echeverri Duque**

** Abogado titulado de la Facultad de Derecho de la Universidad CES.

Resumen

Colombia ha vivido la mayor parte de su historia bajo la figura de los Estados de Excepción. Esto debido al pasado violento y a las crisis económicas, sociales e institucionales. A lo largo de esta investigación se presenta la recopilación normativa de las disposiciones de orden constitucional que rigieron al respecto, enmarcando el periodo precedente a la actual carta Política, desde 1821 hasta 1991, acompañada del contexto jurídico e histórico que dan muestra del abuso de las facultades excepcionales por parte de algunos de los gobernantes de la época que no contribuyeron a solucionar las crisis que los motivaron y que deformaron la democracia en Colombia, dado que dichas normas no fueron usadas de manera extraordinaria sino permanente.

Palabras Claves: Estado de Excepción, Constitución Política, Estado de Sitio, Anormalidad Institucional, Orden Público.

Recepción

5 de mayo de 2014

Revisión:

30 de mayo de 2014

Aprobación:

10 de junio de 2014

Abstract

Colombia has lived most of its history under the guise of states of emergency. Due to violent past and due to economic, social and institutional crisis. Throughout this research the collection policy of the constitutional provisions that governed the matter is presented, framing the period before the current letter Politics, from 1821-1991, together with the legal and historical context that demonstrate the abuse of for exemptions from some of the rulers of the time.

KeyWords: State of Emergency, Constitution, State of Siege, Abnormality Institutional, Public Order.

Introducción

El objetivo de la investigación que presenta como resultado este artículo, fue recopilar, describir y analizar los textos constitucionales precedentes a la Asamblea Nacional Constituyente y la actual Constitución Política de Colombia de 1991, teniendo como punto de partida la primera Constitución Política Nacional de 1821, cuando se presentaban los inicios de la vida republicana y la conformación del estado, en busca de la normatividad que, en esos textos, tiene que ver con los regímenes de excepción; este trabajo contiene además algunas muestras sobre la aplicación de las disposiciones excepcionales en algunos casos específicos de suma importancia en la historia nacional, indicativas de la inexistencia de la democracia durante los periodos de excepción,

* El artículo de investigación que se presenta a continuación, hace parte del proyecto de investigación titulado: "Los estados de excepción y la aplicación del principio de proporcionalidad en Colombia", inscrito en la línea de derecho público del Grupo de Estudios Jurídicos de la Facultad de Derecho de la Universidad CES. Fue realizado bajo la asesoría de la docente e investigadora María Cristina Duque Correa para optar por el título de abogado.



puesto que la figura terminaba convertida en un sistema violento de legitimación del gobierno que iba más lejos del bien común y el interés general, para, finalmente, entregar una útil recopilación de estas normas, alrededor del contexto histórico de nuestro país.

Los Estados de excepción son también conocidos como estados de emergencia y están regulados en las constituciones como instrumentos para hacer frente a alguna situación extraordinaria, coyuntura nacional, anormalidad institucional, catástrofe natural, perturbaciones al orden público, guerra exterior, guerra civil, invasión, o cualquier otro peligro considerado grave para la nación.

Las figuras excepcionales son un elemento de gran importancia de las democracias que las contemplan para que los gobernantes puedan hacer frente, de forma eficaz, a situaciones de grave consternación y vulnerabilidad del estado como una guerra externa o graves perturbaciones al orden público.

La historia del constitucionalismo colombiano recoge en algunas de las cartas políticas disposiciones referentes al estado de excepción y en particular al llamado estado de sitio. Son pocas las constituciones que escaparon a regular este tipo de normatividad, que busca en la mayoría de los casos facultar de forma extraordinaria al ejecutivo para hacer frente a algún tipo de coyuntura que pusiere en peligro la estabilidad del estado.

A simple vista, el estado de excepción es supremamente útil y efectivo para un presidente cuando de enfrentarse a una crisis se trata, pero a lo largo de este escrito podremos darnos cuenta del motivo por el cual Colombia no es ejemplo de buen uso, utilidad y efectividad de esta figura, toda vez que otra es la realidad sobre el tema, y es que resulta que hemos enfrentado un continuado y perpetuo estado de excepción, debido al abuso que los presidentes que ha tenido el país han hecho del mismo, distorsionando la aplicación excepcional y convirtiendo lo que debe ser un medio de protección para el estado, en un escudo protector de los

gobiernos que lo utilizaron en los 170 años en los cuales centramos esta investigación en los que finalmente no se superaron las crisis, sino que puede aún haberlas agravado.

Es entonces la normatividad excepcional de las constituciones la de más permanente aplicación en los años que precedieron a la Constitución de 1991, y es que, como lo afirma Andrés de Zubiría Samper: *"En vez de la excepción confirmar la regla, la excepción se vuelve regla"* (De Zubiría 2010, p. 220).

El desarrollo de este trabajo ha sido estructurado en forma cronológica, enmarcando la recopilación normativa de las disposiciones referentes a los estados de excepción en el contexto histórico y jurídico de cada época, además este artículo se ocupará de dos casos específicos con la finalidad de exponer en el plano de los hechos el uso y abuso de los estados de excepción, estos son: La guerra de los mil días y la masacre de las bananera

Desarrollo Histórico

El estado de excepción

"Nació como una medida bélica que dotaba de ciertas facultades a los comandantes militares en las plazas de guerra. Fue solo después de la revolución francesa cuando paso a ser una potestad propia del ejecutivo, cuyas facultades se veían aumentadas con la declaración del estado de sitio, que, a la vez, implicaba una disminución de la libertad y seguridad de los individuos" (Escobar, 1994, p.39).

El origen de la República de Colombia se remonta al el 30 de agosto de 1821: el congreso de Cúcuta reunido como cuerpo legislativo y constituyente proclama la constitución de la Republica de Colombia, la primera carta política del país, vigente durante la Gran Colombia (1819-1830), contiene 10 capítulos y 91 artículos de los cuales, las disposiciones más importantes hicieron drásticos cambios con respecto a que el gobierno es popular y representativo, se posterga paulatinamente una liberación progresiva de la esclavitud, acaba con la inquisición, ratifica la conformación de la nación por tres departamentos: Cundinamarca, Venezuela y Quito y concibe la figura de los estados de ex-

cepción como un derecho legítimo y constitucional del estado para su autoconservación y del cual se deriva la adopción de medidas extraordinarias por parte del gobierno que resuelvan el problema y lleven la situación específica a la normalidad.

Es en esta primera etapa de nuestro país que está el comienzo de la evolución constitucional de la figura de los estados de excepción que en la Constitución Política Nacional de 1821, en su artículo 128 establece:

"En los casos de conmoción interior a mano armada que amenace la seguridad de la República, y en los de una invasión exterior repentina, puede, con previo acuerdo y consentimiento del Congreso, dictar todas aquellas medidas extraordinarias que sean indispensables y que no estén comprendidas en la esfera natural de sus atribuciones. Si el Congreso no estuviere reunido, tendrá la facultad por sí solo; pero le convocará sin la menor demora, para proceder conforme a sus acuerdos. Esta extraordinaria autorización será limitada únicamente a los lugares y tiempo indispensablemente necesarios." (Restrepo, 2004, p108).

En esta disposición se encuentran dos figuras, una que es la conmoción interior a mano armada y que consiste, básicamente, en rebeliones, sediciones, o sublevaciones que pongan en peligro la paz y el orden público: deben derivarse de acciones de carácter interno del país y amenazar la seguridad nacional. Eso es diferente a la figura de invasión exterior repentina, que necesariamente debe constituirse, no como una amenaza, si no como un hecho la intromisión al territorio por parte de un ente proveniente del exterior, se presenta cuando hay un conflicto bélico con otro estado y genera amplias facultades al gobierno para repeler las agresiones y proteger la soberanía, buscando la normalidad atendiendo los requerimientos de una posible guerra.

En los dos casos anteriores, el presidente puede dictar medidas extraordinarias que no hagan parte de sus funciones ordinarias. El límite que trae esta normatividad para las facultades que se otorgan al poder ejecutivo es únicamente de tiempo y lugar, toda vez que solo puede utilizarse esta figura, determinando claramente el territorio en el que rigen

las decisiones derivadas de la conmoción interior a mano armada o de la invasión exterior, al igual que el tiempo de su vigencia.

Simón Bolívar² es elegido como presidente de la república por decisión del congreso y ejerce su mandato hasta el 20 de enero de 1830, cuando presenta su segundo intento de renuncia, esta vez irrevocable³. Antes de la salida definitiva, Bolívar se había tomado funciones extraordinarias, que sobrepasan la ley y la constitución de la época⁴.

Esta Carta Política rige hasta el 5 de Mayo de 1830, fecha en la que se promulga una nueva constitución formal⁵, al tiempo que La Gran Colombia cuyo nombre real es La Republica de Colombia se disuelve, el país se enfrenta a la separación de Venezuela y Ecuador del territorio nacional, conformándose como estados independientes y como resultado en 1831 se constituye el Estado de la Nueva Granada⁶ que *"Fue una república centralista conformada por los actuales países de Colombia, Panamá y en su momento de máxima extensión, la Costa de los Mosquitos hoy en Nicaragua"*.

La constitución del 30 no tiene en sus contenidos ninguna disposición que toque temas de situaciones de anormalidad jurídica, emergencia, conmoción interior o estados de excepción que faculten al poder ejecutivo de funciones de facultades excepcionales, eliminando todas las facultades extraordinarias.

² Bolívar fue militar y político venezolano de la época pre-republicana, participó en la fundación de la Gran Colombia, nación que intentó consolidar como una gran confederación política y militar en América, Contribuyó de manera decisiva a la independencia de las actuales Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela.

³ El primer intento de renuncia de Bolívar se presenta en 1825, pero la misma no es aceptada, es reelecto y permanece en el cargo.

⁴ Esta Constitución estipula que para la elección de presidente y vicepresidente se deben realizar elecciones primarias que eligen los electores que finalmente en asamblea realizan la elección por mayoría de votos.

⁵ Esta constitución aumenta el periodo presidencial a 8 años, disposición inaplicada puesto que la carta política apenas está en vigencia por menos de un cuarto de ese periodo. En términos generales conserva las instituciones de la constitución precedente.

⁶ Surge como estado independiente después de la desintegración de la República de la Gran Colombia (1830), cuando el general Rafael Urdaneta, último presidente de la Gran Colombia, entrega el mando a Domingo Caicedo (3 de mayo de 1831).

Para esta fecha todo parece indicar que los estados de excepción eran necesarios, las provincias son contradictorias en sus decisiones y muchas no acatan la Constitución, situación que enfrenta el General Rafael Urdaneta, quien se encarga para ese momento del poder ejecutivo, después de la renuncia del presidente Mariano Mosquera, mandatario que además es desconocido por la revolución que se vive al interior del país.

El 14 de Abril de 1831 el General Domingo Caicedo toma el poder mientras Urdaneta anuncia su retiro, en medio de una crisis a la cual no pudo hacer frente porque carece de facultades extraordinarias para los momentos de emergencia que mantienen al país en el limbo. El 20 de Octubre del mismo año se instala una nueva constituyente, convocada por el presidente, en esta fecha desaparece oficialmente la Republica de Colombia, Caicedo renuncia y el General José María Obando asume el cargo. Durante este periodo la constituyente se activa y se declara vigente la Constitución del 30 hasta que se proclame una nueva Carta Política.

Establecida oficialmente la llamada Republica de la Nueva Granada, la Constitución de 1832 es promulgada el 1 de Marzo y Francisco de Paula Santander⁷ es nombrado presidente por el congreso. Al tenor del artículo 150 de esta carta el territorio del país está dividido por provincias, las provincias en cantones y los cantones en distritos parroquiales.

Para la época el país está polarizado y las diferencias partidistas se tornan violentas, en 1833 se presenta una conspiración contra el General Santander, dirigida por el General José Sarda. Como respuesta el presidente ordena el fusilamiento de 17 personas, sin juicio previo, lo que deja muy mal parada la imagen de Santander y facilita la llegada al poder de los liberales, con José Ignacio de Márquez, en 1836, como presidente.

⁷ Francisco de Paula Santander es presidente de la República de la Nueva Granada entre 1832 y 1837.

Las disposiciones más importantes de la Constitución de 1832 establecen la separación tripartita de poderes, la estructura del ejecutivo con un presidente en la cabeza y un vicepresidente que se elige en comicios separados. En cuanto a las disposiciones de carácter extraordinario, se encuentra una regulación más exhaustiva y detallada de la conmoción interior y ataque exterior en sus artículos 108 y 109:

Artículo 108.- En los casos de grave peligro por causa de conmoción interior, o de ataque exterior, que amenace la seguridad de la República, el Poder Ejecutivo ocurrirá al congreso, y en su receso, al Consejo de Estado, para que, considerando la urgencia, según el informe del ejecutivo, le conceda, con las restricciones que estime convenientes, en todo o en parte, las siguientes facultades:

1. Para llamar al servicio aquella parte de la guardia nacional que se considere necesaria;
2. Para negociar la anticipación que se juzgue indispensable, de las contribuciones y rendimientos de las rentas nacionales, con el correspondiente descuento, o para negociar o exigir por vía de empréstito una suma suficiente, siempre que no puedan cubrirse los gastos con las rentas ordinarias, designando los fondos de dónde, y el término dentro del cual deba verificarse el pago;
3. Para que, siendo informado de que se trama contra la tranquilidad o seguridad de la República, pueda expedir órdenes de comparecencia o arresto contra los indiciados de este crimen, interrogarlos o hacerlos interrogar, debiendo ponerlos dentro de setenta y dos horas a disposición del juez competente, a quien pasará los documentos que dieron lugar al arresto, junto con las diligencias que se hayan practicado;
4. Para conceder amnistías o indultos generales o particulares.

Artículo 109.- Las facultades que se concedieren al Poder Ejecutivo, según el Artículo anterior, se limitarán únicamente al tiempo y objetos indispensablemente necesarios para restablecer la tranquilidad y seguridad de la República; y del uso que haya hecho de ellas el Poder Ejecutivo, dará cuenta al congreso en su próxima reunión.

La anterior normatividad nutre con amplias facultades para dictar órdenes hasta de tipo judicial y

de rentas nacionales al ejecutivo, precisamente en el artículo 108 se establece que en los casos de grave peligro, el Gobierno Nacional convocara al Congreso Nacional y si este se encontrare en receso lo suple el Consejo de Estado, para que le conceda algunas facultades, que claramente están enunciadas en la disposición en referencia. Además cualquiera de estas dos entidades puede ponerle límites a los alcances de la declaratoria de los estados de excepción si lo considera necesario. (Restrepo, 2004, p.187-188).

La anterior normatividad nutre con amplias facultades para dictar órdenes hasta de tipo judicial y sobre rentas nacionales al ejecutivo. Precisamente en el artículo 108 se establece que en los casos de grave peligro, el Gobierno Nacional convocara al Congreso Nacional y si éste se encontrare en receso lo suple el Consejo de Estado, para que le conceda algunas facultades, que claramente están enunciadas en la disposición en referencia. Además cualquiera de estas dos entidades puede ponerle límites a los alcances de la declaratoria de los estados de excepción si lo considera necesario.

Al igual que en la Constitución de 1830, la Constitución Política de Nueva Granada de 1843 no hace referencia alguna a los estados de anormalidad jurídica o institucional, limitándose a atribuir al Presidente de la República la función de conservar el orden interno y repeler cualquier ataque exterior, Aun así me parece importante indicar que en su artículo 102, establece las atribuciones exclusivas del poder ejecutivo y extrañamente hace de facultades normalmente extraordinarias, funciones básicas y ordinarias del Presidente. Un ejemplo de esto, es la posibilidad de conmutar la pena de muerte en los casos en los que por algún factor sea conveniente hacerlo.

Posteriormente se viven en nuestro país 3 constituciones de corte liberal, las de 1853 (centro federal), 1858 (el inicio de la etapa federalista) y 1863, estas no hicieron alusión expresa a los estados de excepción, limitándose únicamente a otorgar facultades ordinarias al Presidente para declarar la guerra exterior y estableciendo que fuera previamente decretada por el Congreso.

La constitución de 1853, por su parte, otorga autonomía provincial y solo habla "de algún grave motivo de conveniencia pública", para referirse a una facultad especial, pero también ordinaria, del presidente para conceder amnistías o indultos cuando lo considere necesario.

Se presenta en Colombia la Revolución de Medio siglo, con cambios en todas la estructuras del país, en política se crean los partidos liberal (1848) y conservador (1849); en lo que tiene que ver con economía, se suprime la esclavitud, se reducen los resguardos indígenas y se da la desamortización de bienes de manos muertas; en el campo fiscal se cede por parte de la nación algunas rentas, como el diezmo, el peaje provincial y el impuesto a los licores, a las provincias. Así llega la etapa de la "Confederación Granadina" que es un sistema federalista⁸ conformado por Colombia y Panamá, posterior a la Republica de la Nueva Granada (1853) y que precede a los Estados Unidos de Colombia (1863).

La Constitución de Rionegro de 1863 mantiene como funciones del jefe del ejecutivo federal, impedir agresiones armadas de un estado de la unión contra otro o de alguna nación extranjera.

Es muy particular que estas constituciones no integren en sus disposiciones ninguna norma jurídica para situaciones especiales o de emergencia, puesto que para la época, se vive en el país una temporada de gran conflicto interno, materializado en los desacuerdos entre la nación federal y los estados que se hacen llamar como soberanos. Se destacan las guerras civiles de 1860, 1861, 1875 y 1885.

Posteriormente el modelo federal entra en una grave crisis, es urgente que el país se sumerja en una transformación de régimen y división política, para evitar desintegrarse, esto ocurre entre 1880

⁸ La Confederación Granadina se conformó con los estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca magdalena, Panamá y Santander. Véase el artículo 1º de la Constitución de 1858 (Restrepo, 2004)

y 1886, tiempo en el cual surge el denominado Movimiento de la Regeneración, encabezado por Núñez y Caro.

En 1885 se presenta el triunfo militar sobre el ejército liberal y derivado de esto se convoca a una Asamblea Constituyente, donde se discute una constitución de corte conservador, centralista y autoritario, enmarcada por Núñez y con Caro como artífice final, que finalmente entra en vigencia a partir del 7 de Agosto de 1886.

En esta carta política Colombia se reconstituye como republica unitaria, los estados son transformados en departamentos, se considera la aplicabilidad de pena de muerte con excepción de los delitos políticos, se ordena proteger y respetar a la religión católica como elemento esencial del orden social, conserva la división clásica del poder⁹ y se otorga facultades y atribuciones excepcionales al presidente. En su texto, encontramos dicha regulación en los artículos 118 numeral 8 y 121:

"Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República en relación con el Poder Legislativo:

1. *Abrir y cerrar las sesiones ordinarias del Congreso;*
2. *Convocarlo a sesiones extraordinarias por graves motivos de conveniencia pública y previo dictamen del Consejo de Estado;*
3. *Presentar al Congreso al principio de cada legislatura un mensaje sobre los actos de la Administración;*
4. *Enviar por el mismo tiempo a la Cámara de Representantes el Presupuesto de rentas y gastos y la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro;*
5. *Dar a las Cámaras legislativas los informes que soliciten sobre negocios que no demanden reserva;*
6. *Prestar eficaz apoyo a las Cámaras cuando ellas lo soliciten, poniendo a su disposición, si fuere necesario, la fuerza pública;*
7. *Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por medio de los Ministros, ejerciendo el derecho de objetar los actos legislativos, y cumpliendo el deber de sancionarlos, con arreglo a esta Constitución;*
8. *Dictar en los casos y con las formalidades prescritas en el Artículo 121, decretos que tengan fuerza legislativa. (Restrepo, 2004, p.410).*

⁹ Legislativo bicameral, ejecutivo presidencialista, poder judicial en cabeza de la Corte Suprema de Justicia.

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

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

El Gobierno declarará restablecido el orden público luego que haya cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias. Serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias." (Restrepo, 2004, p.412).

Mención aparte merece la Constitución Política de 1886, que otorga al Presidente amplias facultades legislativas solo limitando en el tiempo, de manera imprecisa, dichas potestades. Además es importante resaltar que el texto concibió un título transitorio en el cual se autoriza al gobierno para prevenir abusos provenientes de la prensa, hasta tanto este en vigencia la ley de imprenta. Con esta facultad temporal pero ordinaria se otorga al ejecutivo un arma efectiva para controlar la oposición en todos los gobiernos de final de siglo.

La mencionada Constitución, fue reformada para buscar el uso racional de los estados de excepción, a través de los siguientes Actos Legislativos:

El Acto Legislativo 3 de 1910:

Artículo 33.- En caso de guerra exterior o de conmoción interior podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones. Los decretos que dentro de estos límites dicte el Presidente tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los Ministros. El Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles

con el estado de sitio. El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o se haya reprimido el alzamiento; y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado. Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior; y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades concedidas en el presente Artículo. Restablecido el orden público, el Gobierno convocará el Congreso y le pasará una exposición motivada de sus providencias.

En el caso de guerra exterior el Gobierno convocará el Congreso en el decreto en que declare turbado el orden público y en estado de sitio la República, para que se reúna dentro de los sesenta días siguientes, y si no lo convocare, podrá el Congreso reunirse por derecho propio.

Artículo 34.- Corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias o soberanos; nombrar los Agentes Diplomáticos, recibir los Agentes respectivos y celebrar con potencias extranjeras Tratados y Convenios, que se someterán a la aprobación del Congreso." (Restrepo, 2004, p.462-463).

El anterior acto legislativo es expedido precisamente el 31 de Octubre. En su parte sustancial estableció los límites del territorio nacional, la supresión total de la pena de muerte, fortaleció el legislativo y amplió la participación ciudadana en las elecciones.

En cuanto al poder ejecutivo se presentaron varias limitaciones: en lo que tiene que ver con el periodo presidencial lo redujo a 4 años, prohibió la reelección inmediata, y se le impide al presidente derogar leyes bajo el decreto de estado de sitio, advirtiéndose que solo se podrá suspender su vigencia durante la situación excepcional.

El Acto Legislativo 1 de 1960:

Por el cual se modifica el Artículo 121 de la Constitución Nacional.

Artículo 1o. El Presidente de la República no podrá ejercer las facultades de que trata el Artículo 121 sino previa convocatoria del Congreso en el mismo decreto en que declare turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o

parte de ella, ya sea por causa de guerra exterior o de conmoción interna. Esta convocatoria se hará para dentro de los diez (10) días siguientes a la expedición de tal decreto. Si el Presidente no lo convocare, el Congreso se reunirá por derecho propio. En todo caso permanecerá reunido mientras dure el estado de sitio.

El Congreso, por medio de proposición aprobada por Mayoría absoluta de una y otra Cámara, podrá decidir que cualquiera de los decretos que dicte el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias del estado de sitio, pase a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su constitucionalidad. La Corte fallará dentro del término de seis (6) días, y si así no lo hiciera, el Decreto quedará suspendido.

La demora de los Magistrados en pronunciar el fallo es causal de mala 549).

Este acto legislativo introdujo el control político por parte del Congreso y un control jurisdiccional por parte de la Corte Suprema de Justicia, pero previa solicitud del legislativo, avanzando así, teóricamente hacia una limitación para el Ejecutivo frente a estas facultades.

El Acto legislativo 1 de 1968

Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia.

(...)

"ARTÍCULO 42. El Artículo 121 de la Constitución Nacional quedará así:

En caso de guerra exterior o de conmoción interior podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público y las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones.

Los decretos que dentro de esos precisos límites dicte el Presidente tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los Ministros.

El Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspen-

sión de las que sean incompatibles con el estado de sitio.

La existencia del estado de sitio en ningún caso impide el funcionamiento normal del Congreso. Por consiguiente, éste se reunirá por derecho propio durante las sesiones ordinarias y en extraordinarias cuando el Gobierno lo convoque.

Si al declararse la turbación del orden público y el estado de sitio estuviere reunido el Congreso, el Presidente le pasará inmediatamente una exposición motivada de las razones que determinaron la declaración. Si no estuviere reunido, la exposición le será presentada el primer día de las sesiones ordinarias o extraordinarias inmediatamente posteriores a la declaración.

En el caso de guerra exterior, el Gobierno convocará al Congreso en el decreto que declare turbado el orden público y en estado de sitio la República, para que se reúna dentro de los diez días siguientes, y si no lo convocare, podrá el Congreso reunirse por derecho propio.

El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o terminada la conmoción interior y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado.

Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior; y lo serán también, lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente Artículo.

Parágrafo. El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este Artículo, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento.

Los términos señalados en el Artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario.

Artículo 43. El Artículo 122 de la Constitución Nacional quedará así:

Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el Artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los

Ministros, declarar el estado de emergencia por períodos que sumados no podrán exceder de noventa días al año.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente con la firma de todos los Ministros, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia.

El Gobierno en el Decreto en que declare el estado de emergencia señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este Artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogables por acuerdo de las dos Cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas. El Congreso podrá en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos a que se refiere este Artículo.

En las condiciones y para los efectos previstos en este Artículo, el Congreso se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado.

Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren el estado de emergencia sin haber ocurrido los hechos a que se refiere el inciso 1o; lo serán también por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente Artículo.

Durante el estado de emergencia económica el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores.

Parágrafo. El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este Artículo, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento.

Los términos señalados en el Artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los Magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario." (...) (Restrepo, 2004, p.571-573).

Este acto legislativo consagró la limitación de las facultades en el Derecho de Gentes, concepto que en la actualidad se conoce como el Derecho Inter-

nacional Humanitario e instituyó el control jurisdiccional automático de todas las normas dictadas por el Presidente en uso de estos poderes, por parte de la Corte Suprema de Justicia.

Debe anotarse que, en esta reforma, se crea el estado de conmoción del orden económico o social, importante porque hasta este momento los estados de excepción se limitaban a motivos de orden público, si bien es cierto que durante años y hasta 1968 se utilizó también el estado de sitio para enfrentar las crisis de carácter económico.

“El Estado de Sitio (Art.42 de la reforma) se regula de manera separada de la emergencia económica. En ambos casos al ejecutivo se le otorgan facultades extraordinarias para proferir decretos con fuerza de ley, sometidos al control oficioso de la Corte Suprema, pero las causas y los efectos de cada uno de ellos son diferentes así como el procedimiento a seguir en cada caso.”(Duque, 2007, p.173)

La Corte, no adquiere competencia para el estudio de las circunstancias fácticas que dieran lugar a las motivaciones de los decretos legislativos de declaratoria de los estados de sitio y de emergencia económica y social, así como al levantamiento de dichas medidas, toda vez que los motivos que se tuvieran para la declaratoria eran decisiones potestativas del gobierno. Correspondía únicamente a la Corte Suprema de Justicia de acuerdo al parágrafo del artículo 122 adecuarse al cumplimiento de la constitución.

A continuación se presentan dos hechos históricos que sucedieron enmarcados precisamente dentro del estado de sitio:

1. La Guerra de los Mil Días:

Los antecedentes de la Guerra de los Mil Días tienen sus inicios en el uso excesivo de facultades extraordinarias por parte del ejecutivo. La llamada ley de los caballos de 1887 suspende los derechos civiles y faculta al Gobierno para prevenir y reprimir administrativamente los delitos sin realizar procesos penales, siempre y cuando las conductas vulneraren el orden público o el derecho de propiedad, e imponer las penas de confinamiento, expulsión del territorio, prisión y pérdida de los derechos políticos.

Estas facultades extraordinarias del ejecutivo se suman a un congreso compuesto desproporcionadamente por un número de 94 representantes conservadores y solo 2 liberales, en el cual se decide el rechazo del proyecto de Ley Concha que reformaba las elecciones, causando desagrado entre los liberales y motivando la revolución, dando inicio a una movilización en contra del presidente Manuel Antonio Sanclemente.

La ambición de poder para obtener todo tipo de beneficios políticos fue la causa determinante del conflicto en este periodo, la excepción era lo común, convirtiéndose en la única salida a los enfrentamientos, la sublevación y la violencia que se salía de las manos de los gobernantes, que hacían uso de las facultades extraordinarias de forma abusiva, puesto que estas figuras carecían de delimitación legal.

El 17 de Octubre de 1899, mediante decreto, se declara el Estado de Sitio en todo el país y al día siguiente estalla una guerra de guerrillas que va hasta noviembre de 1902 y se extiende por todo el país. El exceso de sectarismo es causa determinante.

Los liberales establecen su estrategia en el reclutamiento indiscriminado de campesinos, sin importar el costo de vidas humanas se embarcan en un enfrentamiento que destroza a su paso la infraestructura de la nación, generando la ruina financiera del estado, más de cien mil víctimas mortales y la desaparición del Partido Nacional¹⁰.

Una guerra entre colombianos, se luchaba contra el pueblo y a la vez era concebida por este. “La revolución de 1899 no tuvo sino un protagonista: el campesino. El hombre del suelo, bárbaro e iletrado domino con su sangre el escenario histórico, e impuso su áspera personalidad por encima de los acordes de la sinfonía paliforme. Fue el héroe anónimo, también la víctima”. (Tamayo, 1899, p.76).

¹⁰ El partido Nacional se conformó por los conservadores que seguían a Miguel Antonio Caro y los liberales independientes, que separados de los radicales acompañaban a Rafael Núñez.

Considerada como el mayor conflicto civil que se ha dado en el país, deja como resultado el triunfo del partido Conservador. La guerra tuvo efectos internacionales, puesto que se extendió parcialmente a países vecinos como Ecuador y Venezuela, en los cuales se libraron batallas entre fuerzas colombianas, ecuatorianas y venezolanas que apoyaban a los actores colombianos en conflicto. Otras naciones como Guatemala, El Salvador y Nicaragua apoyaron, bien a los liberales o bien a los conservadores, con armamento y suministros.

El final de la guerra se presenta en noviembre 2 de 1902, en el marco de un intervencionismo desmedido e interesado por parte de los Estados Unidos. El Estado de Sitio es levantado el 2 de Junio de 1903, las consecuencias son nefastas, este periodo tiñe de sangre el pasado del país, los abusos e injusticias derivadas del abandono de la Ley por parte de todos los sectores del conflicto agravan el desastre y a esto se suma la más nefasta de las secuelas: la constitución de una coyuntura que permite más adelante todas las condiciones necesarias para la separación de Panamá en noviembre de 1903¹¹.

2. La masacre de las Bananeras:

Después de la Guerra de los Mil Días, el país se encuentra completamente debilitado económicamente, por lo cual el gobierno de Rafael Reyes decide abrir sus fronteras al capital extranjero, lo cual satisfacía los intereses de los inversionistas en el Magdalena, pero dejaba muy mal parados a los productores, los campesinos, que en este caso también fueron las víctimas.

La empresa United Fruit Company, se convirtió para la época en el eje central de la producción bananera de nuestro país, las decisiones de esta compañía daban al traste con los intereses de los productores menores, y el Estado en su afán

¹¹ Panamá había formado parte de Colombia desde 1821, su independencia se deriva de la culminación de la quinta intentona separatista, esta vez, exitosa gracias al apoyo de Estados Unidos.

desmesurado por incentivar la economía no crea ningún tipo de protección para la producción nacional.

La industria bananera florecía sobre la base del desequilibrio social y la sobreexplotación de los campesinos, por lo cual en 1928 los trabajadores de la United Fruit Co entran en huelga para lograr un alza de salarios y que se aplique la ley colombiana.

El gobierno a cargo de Miguel Abadía Méndez toma una fuerte posición en contra de estos acontecimientos y confía en una solución por la vía de la fuerza y no la negociación para enmendar la coyuntura; decreta el estado de sitio a partir del 6 de Diciembre de 1928; da un tratamiento de orden público al problema y militariza la zona bananera de Santa Marta, lo que permite dos grandes consecuencias infortunadas: la muerte injustificada de miles de colombianos pertenecientes a una organización sindical y la responsabilidad del estado en un genocidio producto del uso desproporcionado, arbitrario y salvaje de la normatividad excepcional en Colombia. Lo anterior sin contar con los desenlaces de desintegración social producto del asesinato de obreros en masa.

"A la media noche, sin previo aviso, las tropas a cargo del coronel Cortés Vargas aparecieron en la plaza de Ciénega, en donde los huelguistas esperaban la llegada del gobernador. Para ese momento el estado de sitio se había declarado y Cortés Vargas tenía el control y la autoridad de la zona. Los soldados se alinearon a través de la plaza armados con dos ametralladoras y filas de rifles, Cortés Vargas leyó la declaración de estado de sitio y exigió la dispersión de la multitud que para ese momento llegaba a miles de personas, estos no obedecieron y después de ordenarlo por tercera vez abrió fuego, a su paso cayeron mujeres, niños y hombres cuyas únicas armas, si las tenían, eran machetes. Esa noche murió un número todavía indefinido de civiles." (Caballero, 2010)

El estado de excepción tiene unos resultados siniestros en Ciénega, la interpretación de la Ley toma caminos inesperados y sobrepasa los límites confirmando la mentalidad corrupta y transgre-

sora del orden constitucional de quienes habían promovido y sancionado una norma excepcional, con fines netamente partidistas que, en busca de la deslegitimación de una protesta ciudadana, solo consigue la más violenta masacre del siglo pasado.

El estado de sitio arrasa con todos los derechos civiles, da permiso de utilizar la fuerza por encima de cualquier otra posibilidad, la única opción es la violencia para controlar la clase obrera, muchos mueren de forma injusta producto del capricho negligente de un gobierno que sanciona como ley una absurda masacre. Todas las personas que estuvieran en contra del gobierno son arrestadas y en su mayoría condenadas por un tribunal militar reunido en Ciénaga.

A finales de diciembre se firma un convenio en nombre de los trabajadores, donde la compañía se compromete a un reajuste salarial y a ofrecer mejor infraestructura en salud y educación. Aun así la persecución continúa y cualquier tipo de manifestación sindical ya había sido erradicada como consecuencia del nefasto estado de sitio, que en esta ocasión mostró lo que puede llegar a ser una errónea aplicación de esta figura, en donde se dio al traste con la democracia y se cometieron delitos en nombre de la República.

Conclusiones

La problemática que gira en torno a los Estados de Excepción en Colombia no deviene de la misma

¹² Mauricio García Villegas en el capítulo 3º del libro titulado "El caleidoscopio de las justicias en Colombia, se refiere a esta forma de hacer derecho, como un constitucionalismo perverso. Colombia, señala el autor, vivió desde 1957 hasta 1991, 36 años de permanente excepcionalidad, sin que se evidenciaran controles ni materiales, ni formales, efectivos. El constitucionalismo en Colombia ha sido perverso, tal y como lo refiere García Villegas por tres razones: La primera, relativa al privilegio de las normas de orden público por encima de las normas ciudadanas, la segunda, asociada a una participación exagerada de las fuerzas armadas sobre las demás instituciones del Estado y la tercera relativa a un uso y abuso exagerado de los estados de excepción, en una mezcla inentendible entre constitucionalismo y autoritarismo. (Cfr: García, 2001, pp. 317-370)

normatividad que los consagra; ya que no se puede negar que la misma aparece bien consolidada en cuanto a su régimen, ahora, el verdadero problema es el uso desproporcionado y anormal que se le ha dado a dicha facultad¹².

A través de estos estados de anormalidad nacional, sometidos a controles débiles, los Presidentes se aprovechaban para atribuirse funciones legislativas extraordinarias que ordinariamente no tenían, y legislaban con el supuesto fin de restablecer el orden público. El estado de excepción se convirtió hasta 1991, no en un método extraordinario sino en un elemento ordinario de las políticas de los gobiernos, pues era utilizado regularmente sin controles ni materiales ni formales.

Referencias

- Caballero, A. J. (10 de Mayo de 2010). Estudios Historicos. Recuperado el 26 de Agosto de 2013, de Estudios Historicos: <http://www.estudioshistoricos.cl/blog/huelga-de-las-bananeras-historia-de-una-masacre/>
- De Zubiría Samper, A. (2010). El Estado de emergencia Social. Criterio Juridico Garantista, 216-220.
- Diaz, M. F. (1998). Democracia y Estados de Excepcion en Colombia. Medellín: Instituto de Filosofía, Universidad de Antioquia.
- Duque, M. C. (2007). Historia del Constitucionalismo Colombiano. Medellín : Serie Editorial CES.
- Escobar, J. P. (1994). Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Horizonte.
- García, M. (11 de Octubre de 2008). El Espectador. Obtenido de El Espectador: <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso43317-un-pais-de-estados-de-excepcion>.
- García, M. (2001). Constitucionalismo perverso: normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997. En: El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Santafé de BogotáBogotá: Siglo del Hombre, 2000, p. 317-370



Restrepo, C. (2004). *Constituciones Políticas de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Rodríguez, E. C. (Mayo- Agosto 2011). El federalismo en la historia política colombiana (1853-1886). *Revista No 44*, 104-107.

Tamayo, Joaquín. (2005). *La revolución de 1899*. Bogotá: Biblioteca del Banco Popular, 1975. P. 76.

Forma de citar: Echeverri Duque, S. (2014). Los estados de excepción en Colombia: un estudio de caso. CES Derecho, 5(1), 6-17

